DOUTRINA

O DIREITO ADMINISTRATIVO DAS EMPRESAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA*

1. Pessoas administrativas de direito privado-entidades paraestatais. 2. As empresas do Estado através do tempo. 3. As empresas governamentais no Brasil. 4. O Estado e a atividade econômica: empresas públicas e sociedades de economia mista. 5. Empresa pública unipessoal. As sociedades de economia mista e a nova Lei das Sociedades Anônimas. 6. A descentralização de segundo grau: as subsidiárias mistas. 7. Participações financeiras ou acionárias do Poder Público e empresas de cooperação. 8. Holdings *governamentais. 9. Empresas governamentais e a área internacional. 10. Estatuto das empresas paraestatais. 11. Controle das empresas governamentais. 12. Outros aspectos das empresas governamentais. 13. Indicações normativas.*

1. *Pessoas administrativas de direito privado* — A *descentralização institucional* ou *por serviços* não se circunscreve à criação de pessoas jurídico-administrativas autárquicas, de direito público. Em outras palavras, não existem, apenas, *pessoas administrativas públicas* (as de *direito constitucional,* que correspondem à *Administração Direta,* e as de *direito administrativo,* as *autarquias,* já na *Administração Indireta*). Surgem, ao lado dessas, as *pessoas administrativas privadas,* que são pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo Estado e que integram, também, a *Administração Indireta.*

* Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Ministério Público Estadual e do Instituto dos Advogados Brasileiros.

2. *Entidades paraestatais* — *Estatal* é sinônimo de *público: Estado* e *autarquias* são *pessoas públicas* e, portanto, *estatais. Paraestatal* ou *parestatal* (formada pelo grego *para* — indicando *proximidade* — e *estatal* — do Estado, do latim *statu*) é adjetivo que abrange as entidades que estão próximas das estatais. É certo que, muitas vezes, o próprio legislador brasileiro tem empregado, impropriamente, a expressão *entidades paraestatais,* usando-a de modo a englobar as *autarquias.* Em verdade, *paraestatais* são as pessoas jurídico-privadas, criadas pelo Estado, para exercerem atividades administrativas, e que fazem parte da Administração Indireta.

A legislação sobre a Reforma Administrativa não usou a expressão, que continua a provocar dissídios doutrinários.[1]

3. *Regime jurídico misto das entidades paraestatais* — Pelas características híbridas indicadas (criação pelo Poder Público; participação na organização administrativa; exercício de função administrativa; personalidade jurídica de direito privado), as *pessoas administrativas paraestatais* estão submetidas, como já assinalamos anteriormente, a *regime misto,* ou seja, parte de *direito privado (civil ou comercial),* parte de *direito público,* sem que com isso, todavia, se desnaturem. Assim, não são *pessoas de direito administrativo:* são *pessoas civis* ou *comerciais,* com relação às quais incide o DA, integrando a AP.

A área de incidência do DA faz-se sentir, principalmente, no campo do relacionamento dessas entidades com a *Administração Direta* a que se encontram *vinculadas,* no campo, portanto, da *tutela administrativa,* cabendo lembrar, contudo, a ressalva do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 200/67: "assegurar-se-ão às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo".

Sua *atividade* é, necessariamente, *econômica,* e, basicamente, forma de *intervenção econômico-social da AP.* São tais entes, como se vê pelo disposto no art. 170, e seus §§, da CF, os veículos com que conta o Poder Público para, em igualdade de condições com as empresas privadas, com submissão às normas a essas aplicáveis, suplementar a iniciativa particular,

[1] Veja Hely Lopes Meirelles (*Dir. adm. bras.,* p. 340) onde discorda, expressa e especificamente, de nossa opinião. O Anteprojeto de *Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal,* de 1963, elaborado sob a responsabilidade do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, empregava a expressão *entidades paraestatais* no sentido do texto (cf. art. 2.º), abrangendo as *empresas públicas* e as *sociedades de economia mista.*

explorando, *diretamente*[2] a atividade econômica. Nesta hipótese, a atividade das entidades paraestatais é regida pelo direito privado e pelo *direito social.* Mesmo quando são prestadoras de algum *serviço público* (atividade regida pelo direito público) que envolva *atuação econômica,* as empresas governamentais o fazem em posição diversa das pessoas públicas, como os particulares também podem fazê-lo quando são *concessionários* ou *permissionários.* Nestes casos, estamos diante da denominada *gestão privada do serviço público,* por oposição à *noção orgânica,* segundo a qual, sendo o serviço prestado por pessoas públicas *(Administração Direta* e *autárquica),* organismo prestador e atividade são ambos regulados pelo direito público.

A posição peculiar das *pessoas administrativas privadas* permite que se identifique um *DA das entidades paraestatais,* com a incidência do *direito social.*

Cabe assinalar que privado não significa particular: *as entidades paraestatais* são *privadas,* mas não *particulares.*

4. *Enumeração das entidades paraestatais: empresas públicas e sociedade de economia mista* — São, atualmente, *pessoas administrativas privadas,* no direito brasileiro, as *empresas públicas* e as *sociedades de economia mista* (art. 4.°, II, *b* e *c,* do Decreto-lei n.° 200/67). Cumpre acentuar, entretanto, que, até recentemente, também o eram as *fundações privadas instituídas pelo Poder Público,* que foram, todavia, excluídas da Administração Indireta pelo art. 3.° do Decreto-lei n.° 900/69. Assim sendo, de acordo com a legislação vigente, o elenco das *pessoas administrativas privadas* coincide com o das *empresas do Estado (empresas governamentais).* Em tese, todavia, podem ser *corporativas* ou *fundacionais.*

5. *As empresas do Estado através dos tempos* — É recente o fenômeno da criação das *empresas do Estado,* como forma de *descentralização administrativa,* e, conseqüentemente, de exercício da atividade econômica administrativa. Como integrante do contexto do processo de intervenção estatal no domínio econômico, acentuou-se o emprego desse instrumento intervencionista a partir da I Guerra Mundial.

Se bem que alguns estudiosos da matéria situem, na Alemanha, no final do século XVIII e início do século XIX, o surgimento das sociedades de economia mista, o certo é que foi após a Guerra de 1914-1918, no citado País, que se desenvolveu esse tipo de ente descentralizado, hoje adotado

[2] No sentido do art. 170, § 1.°, da CF, quanto à atividade, o exercício *direto* pelo Estado não significa pela Administração Direta, dirigindo-se, ao contrário, à atuação das empresas paraestatais. A expressão é empregada por oposição à atividade administrativa exercida pelos particulares, mediante *concessão* ou *permissão.*

universalmente:[3] em países desenvolvidos, por motivos políticos e fiscais; e, em países subdesenvolvidos, com vistas ao desenvolvimento econômico.

Os atencedentes, em geral, apontados, dos monopólios estatais na Antigüidade, inclusive no Império Romano, e, mais recentemente, das companhias coloniais dos séculos XVI e XVII, nas quais se associavam a Coroa e particulares, segundo as concepções mercantilistas, não têm semelhança com a atual *empresa do Estado,* que é uma pessoa jurídico-administrativa, com as características aqui fixadas de *entidade paraestatal,* inclusive com *regime misto.*

5.1 *Empresas governamentais no Brasil* — Em nosso País, aponta-se como a mais antiga *empresa do Estado* o *Banco do Brasil,* criado pelo Alvará de 12 de outubro de 1808, sendo certo que a Lei n.º 59, de 8 de outubro de 1833, criou um novo Banco do Brasil.

Mas o desenvolvimento no campo em tela deu-se a partir de 1939, com a criação pela União, dentre outras empresas, do Instituto de Resseguros do Brasil (1939), da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), da Companhia Vale do Rio Doce (1942), da Companhia Nacional de Álcalis (1943), da Fábrica Nacional de Motores (1946), do Banco de Crédito da Amazônia (1950), do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (1951), da Petróleo Brasileiro S.A. — Petrobrás (1953), da Companhia Urbanizadora de Nova Capital do Brasil — Novacap (1956), da Rede Ferroviária Federal (1957), das Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais — Usiminas (1958), da Companhia Siderúrgica Paulista — Cosipa (1960), das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. — Eletrobrás (1961), da Empresa Brasileira de Telecomunicações — Embratel (1962), da Companhia Brasileira de Alimentos — Cobal (1962), da Companhia Brasileira de Armazenamento — Cibrazem (1962), do Serviço Federal de Processamento de Dados — Serpro (1964), da Empresa Brasileira de Turismo — Embratur (1966), da Companhia de Navegação Lloyd Brasileira e da Empresa de Reparos Navais Costeira S.A. (1966), da Companhia Docas do Rio de Janeiro (1967), da Financiadora de Estudos e Projetos — Finep (1967), da Termisa — Terminais Salineiros do Rio Grande do Norte S.A. (1970), etc. Até estabelecimento hospitalar assumiu a forma de empresa do Estado: o Hospital das Clínicas de Porto Alegre (Lei n.º 5.604, de 2 de setembro de 1970, Decreto n.º 66.930, de 16 de julho de 1971), vinculado ao MEC.

[3] Veja estudo de direito comparado sobre empresas do Estado (relatório de Nikola Balog), por nós traduzido. In: *RDA,* 87: 35-51; 88: 34-75; 89: 34-67; e 90: 30-56.

Os Governos locais também têm criado *empresas governamentais*, como, no Rio de Janeiro, o Banco do Estado da Guanabara (antes, Banco da Prefeitura do Distrito Federal, criado em 1945), a Companhia Progresso do Estado da Guanabara — Copeg (1961), a Companhia Central de Abastecimento — Cocea (1962), a Companhia de Transportes Coletivos do Estado da Guanabara — CTC-CG (1962), a Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara — Cohab ((1962), Companhia Estadual de Telefones — Cetel (1962), Companhia Estadual de Águas da Guanabara — Cedag (1962), Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro — Metrô (1968), a Companhia Estadual de Gás — CEG-GB (1969), a Empresa de Turismo da Guanabara — Riotur (1972).

O novo Estado do Rio de Janeiro transformou muitas dessas entidades e outras dos antigos Estado do Rio de Janeiro e da Guanabara, mantendo-as, porém, como *empresas governamentais.* Assim, a Companhia Estadual de Águas da Guanabara (Cedag), a Empresa de Saneamento da Guanabara (Esag) e a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (Sanerj) foram unificadas na Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) e as Companhias de Habitação Popular dos extintos estados, na Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro Cehab-RJ. Foi criada, outrossim, a Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro — Emop, dentre outras novas empresas.

No nível municipal, temos, como exemplo, a Companhia Municipal de Limpeza Urbana — Comlurb, na Cidade do Rio de Janeiro.

5.2 *Fenômenos recentes em matéria de criação de empresas do Estado* — Dois fenômenos atuais podem ser citados. Em primeiro lugar, a tendência para a transformação de órgãos da Administração Direta e de autarquias econômicas em empresas governamentais, como ocorreu com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, antigo Departamento de Correios e Telégrafos (1969); com a Caixa Econômica Federal, resultante da fusão das autarquias do mesmo nome (1969); com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), antigas autarquias (1971). É interessante observar que, em tais casos, o capital inicial da empresa pública resultante foi constituído do ativo líquido da autarquia extinta (cf. art. 1.°, parágrafo único, da Lei n.° 5.602/71; art. 3.°, da Lei n.° 5.762/71). Desse modo, o patrimônio da autarquia retornou à União, que o subscreveu como capital da nova entidade, integralizando-o. Por outro lado, tem sido admitida a criação de empresas por autarquias: a Comissão Nacional de Energia Nuclear foi autorizada a constituir a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear, e o DNER transformou o Consórcio Cons-

trutor Rio Niterói S.A. (desapropriado) em empresa pública, a S.A. Empresa de Construção e Exploração da Ponte Presidente Costa e Silva (Ecex), agora sob a denominação Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais — Ecex.

6. *Conceito de empresa* — Por serem tratadas, no presente estudo, as *empresas governamentais,* cumpre conceituar *empresa.*

Cada pessoa, seja física ou jurídica, para exercer uma atividade, precisa, em geral, de bens, de uma *organização,* em que se valha do concurso de terceiros. Dependendo da natureza da atividade, dos fins com que é exercida, diferentes serão os bens necessários e o tipo de organização, entendida esta como ordenação de funções e atribuições, divisão do trabalho, distribuição de poderes.

A *empresa* é a organização para a exploração econômica de uma atividade, sendo, por vezes, empregada como designativa da própria atividade (cf. arts. 1.371 e 1.374 do CC). O *estabelecimento* é o conjunto de bens empregados pelo empresário na *empresa.* O pessoal que atua na *empresa,* valendo-se do *estabelecimento,* é o *pessoal da empresa,* congregando os seus *empregados, servidores, prepostos.*

Cabe distinguir entre *órgãos* da *pessoa jurídica* (e, se econômica, do *empresário)* e os *ofícios* (em que se situam *empregados, servidores* e *prepostos*) da *empresa.* Os primeiros (a assembléia-geral, a diretoria), na linguagem expressiva de Pontes de Miranda, *presentam* a pessoa jurídica (*Tratado de direito privado.* I; p. 412).

Esses são os *órgãos.* Os *ofícios* da *empresa* não têm esse poder, são meros instrumentos executores de atividades. O art. 17 do CC estabelece que "as pessoas jurídicas serão representadas, ativa e passivamente, nos atos judiciais e extrajudiciais, por quem os respectivos estatutos designarem, ou, não o designando, pelos seus diretores".

Tradicionalmente, o conceito de *empresa* foi *técnico-econômico* envolvendo a noção de *organização.*

No *Repertório enciclopédico do direito brasileiro,* v. 20, p. 101, disse Carvalho Santos, ao desenvolver o verbete *empresa:* "o conceito de empresa é econômico e não jurídico".

O grande comercialista (e foi, logicamente, no direito comercial, em razão de seu substrato econômico, que, primeiro, se tratou de *empresa*) J.X. Carvalho de Mendonça (*Tratado de direito comercial brasileiro,* I; p. 482) emitiu conceito de *empresa,* que se tornou clássico, caracterizando-a como "organização técnico-econômica" que visa à produção de bens e serviços, para a troca, para a venda, mediante a combinação dos elementos econômicos da

natureza, do trabalho e do capital. Tendo em mente a empresa comercial e industrial capitalista, assinala o fim lucrativo da atividade da *empresa.* Segundo tal ótica é que se definiu, também, essa como "a organização dos vários elementos pessoais e reais, materiais ou imateriais, para o exercício permanente de uma atividade lucrativa".

Objetivamente, a *empresa* traduz-se no *estabelecimento,* num conjunto de bens, de direitos, de deveres, etc., inclusive o *fundo de comércio.* A *empresa* é, em suma — podemos concluir — uma *organização,* uma *organização econômica,* isto é, através da qual se desenvolve uma *atividade* pela qual, empregando-se *bens* limitados, se objetiva a satisfação das *necessidades* humanas, ilimitadas em número, mas limitadas em sua capacidade. A *economia política* clássica destaca a produção, circulação e distribuição de coisas e serviços.

A *empresa,* como *organização* (e, já salientamos que *organização* é estruturação harmônica, é ordenação, divisão do trabalho, distribuição de competência) *econômica,* se situa ao lado de outras, como a *organização política,* a *organização administrativa,* a *organização militar,* etc. Essas organizações não se excluem, bastando assinalar que a *organização administrativa* lançou mão de *organização empresarial,* como estamos vendo.

Coube à Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico, dar, em seu art. 6.º, a definição legal de *empresa,* dentro do entendimento exposto: "Considera-se empresa toda organização de natureza civil ou mercantil destinada à exploração por pessoa física ou jurídica de qualquer atividade com fins lucrativos."

6.1 *Conceito de empresário* — Se a *empresa* é a organização *técnico-econômica* (é a *unidade econômica*), objetivando a produção, para o *mercado,* de bens e serviços (isso, lucrativamente, já que estamos na economia capitalista), quem, *juridicamente,* se apresenta é o *empresário.* Esse é *sujeito econômico,* na medida em que reúne, coordena, dirige, sob sua responsabilidade e risco, os fatores de produção. Mas é *sujeito de direitos e deveres.* Pode ser *pessoa física (empresário individual)* ou *pessoa jurídica (empresário coletivo,* expressão nem sempre correta, eis que a *fundação* pode ser *empresária).*

É certo que, algumas vezes, o legislador tem-se referido à *empresa* como pessoa, mas isso, em verdade, constitui, tão-somente, um modo de dizer, porquanto onde está escrito *empresa,* como no art. 2.º, e respectivo § 2.º, da CLT, tem-se de ler *empresário.* Os referidos dispositivos referem-se à *empresa,* como pessoa *empregadora,* que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige empregados. Doutrinária e politicamente essa orientação se explica em razão do objetivo de consagrar a conti-

nuidade do *empregador* (não obstante as eventuais alterações na figura do empresário), na busca da salvaguarda dos direitos dos *empregados*, objetivo atendido, porém, satisfatoriamente, com o disposto no art. 10 da CLT.

Já vimos que o *empresário* pode ser uma *pessoa física* ou uma *pessoa jurídica*. Tem-se falado, em *empresa individual*, no primeiro caso, e em *empresa coletiva*, no segundo, ligando a noção de *pessoa jurídica* à de *sociedade*, esquecidas, como vimos, as *fundações*. É classificação de *empresa* que leva em conta a própria categoria do *empresário*.

No caso de *empresário-pessoa física*, a constituição da *empresa individual* não acarreta a criação de nova pessoa: a *pessoa* que se torna, no exercício da atividade empresarial, sujeito de relações jurídicas, é o próprio *empresário-pessoa natural*, que tem, juridicamente, responsabilidade ilimitada em razão daquela atividade, respondendo com a totalidade de seus bens.

Nem mesmo se admitiu, ainda, no direito brasileiro, a *personalização da empresa particular individual*, que corresponderia à personificação da *organização*, com a limitação de responsabilidade do empresário individual ao capital que o mesmo destinasse à empresa. Seria a personificação da parte do patrimônio do empresário-pessoa física vinculada à empresa, traduzida, objetivamente, no *estabelecimento*. Fala-se, neste caso, de patrimônio autônomo, vinculado a um fim, o *chamado patrimônio de afetação*, que se transforma no *capital* da empresa individual.

É importante apontar os pontos de diferença e de semelhança entre a *empresa individual personalizada* e a *fundação-instituição*. Com relação a ambas, existe a personificação de uma *organização*, com a destinação de bens patrimoniais, visando à consecução de um fim. Mas, na fundação, o patrimônio dotado se personaliza e se destaca, definitivamente, do patrimônio do instituidor. A fundação não tem, portanto, *capital*, pois que nada nela pertence a outrem, ainda que ao instituidor. Ela só tem *patrimônio*, ou, mais exatamente, ela é um *patrimônio*. Ao contrário, na empresa individual *personalizada*, o *empresário-pessoa física* é o detentor do respectivo *capital*. Ela tem, portanto, *capital*, pertencente ao empresário individual, e *patrimônio*, que pertence à nova pessoa jurídica.

Com a personalização da empresa individual, a *direção*, o *comando* é da pessoa física detentora de seu capital, mas, juridicamente a *responsabilidade* é da empresa, agora *pessoa*, ficando os riscos do *empresário* limitados ao valor do capital.

6.2 *Empresário (empresa) civil ou mercantil* — Como se refere a Lei n.º 4.137/62, a *empresa* pode ser *civil* ou *mercantil*, dependendo, na hipótese

que estivermos focando, da natureza da atividade explorada pelo empresário-pessoa física.

Na *empresa coletiva,* o *empresário* é uma *pessoa jurídica,* ordinariamente uma *sociedade, civil* ou *comercial* dependendo da natureza da atividade ou da forma da própria sociedade (se for anônima, a sociedade e, em conseqüência, a empresa serão mercantis, independentemente do tipo de atividade). Cumpre lembrar que o CC, em seus arts. 22, 23 e 1.363 e seg. distingue entre *sociedade civil de fins econômicos* e *sociedade civil de fins não-econômicos.*

6.3 *Órgãos da pessoa jurídica-empresário e ofícios da empresa* — Já salientamos, anteriormente, que cabe distinguir entre os *órgãos* das pessoas jurídicas privadas (assembléia-geral, diretoria) e os *ofícios* (unidades de competência) da *empresa,* como organização econômica respectiva (departamento de publicidade, p. ex.) o que apresenta relevantes conseqüências jurídicas.

6.4 *Executivos e prestadores de capital* — Outra observação importante diz respeito à distinção, na moderna economia, entre os *executivos* que dirigem as pessoas jurídicas-empresários (e que são os verdadeiros *empresários* modernos) e os simples *prestadores de capital* (como os acionistas de uma sociedade anônima).

7. *O Estado e a atividade econômica* — Tomada a expressão *atividade econômica* em sentido amplo, as *pessoas públicas (Estado* e *autarquias)* podem prestar *serviços públicos econômicos,* atividades regidas pelo direito público.

Mas, se se tratar de *atividade econômica em sentido estrito,* visando ao mercado, segundo os princípios e as regras da economia capitalista, o Estado tem de lançar mão da *empresa,* basicamente a *comercial,* surgindo, então, as *empresas paraestatais: empresas públicas* e *sociedades de economia mista* (art. 170, e §§, da CF).

8. *Empresas governamentais: empresas públicas e sociedades de economia mista* — No direito brasileiro, as expressões designativas das *empresas governamentais* sempre foram as de *empresa pública* e *sociedade de economia mista.*

A primeira era empregada *lato sensu* como *gênero* (e o adjetivo *público* traduzia, aqui, a idéia de empresa criada pelo Estado) a abranger duas espécies: a *empresa pública* stricto sensu e a *sociedade de economia mista.*

A distinção entre essas duas espécies calcava-se na natureza dos detentores do capital da sociedade empresária: se *pessoas administrativas,* notadamente o *Estado,* era *empresa pública em sentido estrito* (e o adjetivo *público* indicaria, já agora, a natureza administrativa do capital); se havia a presença de particulares, em determinadas condições, *sociedade de economia mista.*

A forma societária era a *sociedade anônima,* o que acarretava problemas relevantes. Com efeito, constituía dificuldade para os Governos a exigência, da Lei de Sociedades Anônimas, do número mínimo de sete sócios (art. 38, § 1.º, do Decreto-lei n.º 2.267, de 26 de outubro de 1940). A União, competente para legislar sobre direito comercial, ainda podia, na lei autorizadora da criação da entidade (lei de mesmo nível do Decreto-lei nº 2.627/40), derrogar, no particular, a Lei das Sociedades Anônimas. Exemplo sugestivo foi a criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. — Eletrobrás (autorizada pela Lei n.º 3.890-A, de 25 de abril de 1961), sociedade por ações cujo capital inicial, Cr$ 3 milhões, dividido em três milhões de ações ordinárias nominativas, no valor de Cr$ 1,00 cada uma, foi, em sua totalidade, subscrito pela União: tratava-se, assim, de sociedade de um único sócio (veja art. 7.º).

No nível local, tal derrogação não era possível, e surgiam os expedientes para atendimento, meramente formal, da exigência do número mínimo de sócios. Assim, na antiga Guanabara, a Copeg teve seu capital divido em 60 mil ações, das quais 59.400 foram subscritas pelo Estado, 477, pelo BEG, e as restantes por poucas pessoas físicas, dentre as quais o próprio Governador de então, que subscreveu uma única ação. No caso da Companhia Estadual de Gás, também carioca, os subscritores iniciais foram, exatamente, em número de sete, dentre os quais o Estado subscreveu 9.999.994 das 10 milhões de ações, e os restantes (todos, entidades da Administração Indireta), uma ação para cada um.

O Decreto-lei n.º 200/67 definiu, em seu art. 5.º, incisos II e III, as duas espécies, extremando-as, sem empregar a designação *empresa pública* em sentido lato. Ambas, é certo, *pessoas jurídicas de direito privado,* tendo lei formal como elemento do substrato de sua criação. A *sociedade de economia mista* teve consagrada, como forma obrigatória, a *sociedade anônima,* com a participação majoritária, em seu capital votante, da União ou de entidade da Administração Indireta, salvo (veja § 1.º do mesmo art. 5.º) quando a empresa objeto da sociedade fosse submetida a monopólio estatal, hipótese em que a maioria acionária caberia, apenas, à União, em caráter permanente. Já a *empresa pública* poderia assumir *"qualquer das formas admitidas em direito",* sempre com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de entidades da Administração Indireta. Quanto ao respectivo objeto, a *sociedade de economia mista* destinar-se-ia ao *"exercício de atividade de natureza mercantil",* enquanto a *empresa pública,* ao desempenho de *"atividades de natureza empresarial" que o Governo fosse levado a exercer, "por motivos de conveniência ou contingência administrativa".*

O Decreto-lei n.º 900/69 (art. 1.º) introduziu algumas modificações nas definições em pauta. No que tange à *sociedade de economia mista,* passou-se a falar em *"exploração de atividade econômica",* sendo certo que a forma *anônima* já confere natureza mercantil à sociedade. Quanto à *empresa pública,* a definição limitou a exclusividade da detenção do capital à União. O art. 5.º do Decreto-lei 900/69 dispôs, todavia, que, "desde que a maioria do capital votante permaneça de propriedade da União, será admitida, no capital da empresa pública (art. 5.º, inciso II, do Decreto-lei n.º 200/67), a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da Administração Indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios".[4]

Outrossim, ao invés do desempenho de *"atividades de natureza empresarial",* usou-se a cláusula *"exploração de atividade econômica".* O objeto da *empresa pública* e da *sociedade de economia mista* tornou-se o mesmo, embora, no caso da empresa pública, a norma acrescente a referência à "contingência ou conveniência administrativas".

Pode ver-se que as definições não são irrepreensíveis, mas caracterizam as duas espécies de entidades como pessoas administrativas privadas, integrantes da Administração Indireta e destinadas à exploração de *atividade econômica.* Na *empresa pública,* o capital pertence, apenas, a pessoas políticas e administrativas (ainda que, essas últimas, de direito privado), com a participação exclusiva ou majoritária da União. De seu capital não participam os particulares, pois que, se isto ocorrer, preenchidos os demais requisitos legais, haverá *sociedade de economia mista.* É certo, todavia, que, como as sociedades de economia mista podem participar do capital das empresas públicas, os particulares, acionistas daquelas, virão a participar, ainda que indiretamente, daquele capital.

Cabe ressaltar que, ao caracterizar a *sociedade de economia mista,* a lei não criou uma nova espécie de pessoa jurídica. Apenas, identificou um tipo de pessoa administrativa de direito comercial: sociedades anônimas que tenham sua criação autorizada por lei, para a exploração de atividade econômica, e cujo acionista majoritário seja a União ou entidade da Administração Indireta Federal.

No que tange à *empresa pública,* a lei administrativa revolucionou a classificação das *pessoas jurídicas* no direito brasileiro, passando a admitir a *sociedade,* civil ou comercial, de qualquer tipo, *de um único sócio* e a

[4] O dispositivo pretende referir-se às pessoas políticas locais e às entidades da Administração Indireta, federais e locais.

empresa unipessoal personalizada, sendo a União a empresária, como pormenorizaremos adiante. Ademais, considerou, também como *empresa pública,* qualquer tipo (já existente ou novo) de sociedade civil ou comercial cuja criação tenha sido autorizada por lei, para integrar a Administração Indireta, e que tenha seu capital votante majoritariamente pertencente à União e detido, em seu restante, por outras *pessoas políticas* e *administrativas.*

Desarte, em matéria de *empresa pública,* devemos distinguir entre: a) a *sociedade,* civil ou comercial, *unipessoal;* b) a *empresa unipessoal;* c) a *sociedade,* civil ou comercial, pluripessoal, com capital pertencente à União (sócia majoritária) e a outras pessoas políticas e administrativas. Em todas as hipóteses, devem ser preenchidos os requisitos de criação prevista ou feita em lei e objeto consistente em exploração de atividade econômica. Todas as espécies serão sempre *pessoas administrativas de direito privado,* civil ou comercial, e não, *pessoas de direito administrativo.*

8.1 *Empresa pública unipessoal* — Fundamental é fixar-se se a *empresa pública* é civil ou comercial, aspecto de suma relevância, pelo estatuto diverso das pessoas jurídicas civis e das comerciais.

Não havendo lei orgânica das *empresas públicas,* e considerando que, salvo o caso da sociedade anônima, o caráter mercantil ou civil das pessoas jurídicas decorre de natureza da atividade (*empresa* em sentido objetivo) que exerce, tal natureza é que determinará a da própria pessoa jurídica (*empresa* em sentido subjetivo), com todos os respectivos consectários.

Quanto à possibilidade de a empresa pública assumir formas societárias civis e comerciais inéditas, no campo federal a questão não oferece problemas, já que o legislador que autoriza a criação da entidade é o competente, também, para dispor sobre direito civil e comercial. Em conseqüência, podemos concluir que a cláusula "qualquer das formas admitidas em direito" deve ser entendida como "qualquer das formas *admissíveis* em direito".

Por outro lado, os termos dos textos normativos federais da Reforma Administrativa, a própria prática dessa, através da criação de novas pessoas administrativas de direito privado, abriram perspectivas amplas para os Poderes Públicos locais, em matéria de criação de *empresas governamentais,* liberando-os para a criação das entidades unipessoais e para a adoção de novas formas societárias civis e comerciais.

A legislação do novo Estado do Rio de Janeiro (Decreto-lei RJ n.º 239 de 21 de julho de 1975) define *empresa pública* e *sociedade de economia mista* (art. 4.º, II e III, § 1.º), adaptando o conceito federal. Como exemplo de empresa pública unipessoal criada, no nível local, podemos citar a Em-

presa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro — EMOP (veja Decreto-lei RJ n.º 39, de 24 de março de 1975, e Decreto RJ n.º 81, de 6 de maio de 1975).

Como já se adiantou, a *empresa pública unipessoal em sentido lato* compreende a *empresa pública unipessoal (individual) em sentido estrito* e a *sociedade unipessoal (de um único sócio).*

Na *empresa pública unipessoal stricto sensu* (correspondente à *empresa individual* da pessoa física), o Estado destaca uma parte de seu patrimônio, transformando-o em capital da nova pessoa jurídica, em seu patrimônio inicial, que é aquele que vai responder pelas obrigações respectivas. A empresa pública unipessoal é produto da personalização de uma empresa individual. O Estado é, no entanto, o verdadeiro empresário, pois que comanda a empresa, escolhendo os seus administradores.

Exemplo típico foi o que se deu com os serviços de correios e telégrafos. Originariamente, a atividade era exercida por um órgão da Administração Direta, ou seja, uma organização que tinha a seu dispor determinados recursos, bens e funcionários da União Federal, que, juridicamente, era a titular de direitos e deveres. Mas resolveu a União personalizar o serviço, e a massa de bens vinculados ao mesmo tornou-se o capital da nova pessoa jurídica; personificou-se, portanto, aquela organização, que passou a ser titular dos direitos e obrigações.

Prevalece (tal qual na *fundação,* que se distingue, como vimos, da espécie em exame, por não ter *capital)* uma *vontade externa* ou *transcendente,* a do titular único do capital, que domina, de fora, a pessoa jurídica, inexistindo um órgão deliberativo interno dessa, em que aquele manifeste sua vontade. Essa é manifestada de fora, atuando, dentro da pessoa jurídica, como seus órgãos, os administradores designados pelo Estado.

Há, a propósito, exemplos bem sugestivos.

A Caixa Econômica Federal foi instituída por *decreto* (Decreto n.º 66.303, de 6 de março de 1970, nos termos da autorização concedida pelo Decreto-lei n.º 759, de 12 de agosto de 1969. Seu objeto é tipicamente econômico, já que se trata de instituição financeira, explorando, outrossim, as Loterias Federal e Esportiva. Seu capital, uno, pertence, integralmente, à União. Seus órgãos são a Diretoria (Presidente e sete Diretores nomeados e exoneráveis *ad nutum* pelo Presidente da República) e Conselho Fiscal (membros nomeados pelo Ministro da Fazenda). Não há assembléia, ou órgão da empresa através do qual se manifeste a detentora do capital, dentro da entidade. A participação da União, como verdadeira empresária, se dá através de seus

designados e por meio dos instrumentos da tutela administrativa. Seu atual estatuto foi aprovado pelo Decreto n.º 81.171, de 3 de janeiro de 1978 aludindo, impropriamente, ao *exercício social.*

O capital do Banco Nacional da Habitação — BNH (Lei n.º 5.762, de 14 de dezembro de 1971), está dividido em ações (art. 4.º do estatuto aprovado pelo Decreto n.º 72.512, de 23 de julho de 1973, pertencentes, em sua totalidade, à União Federal. Não tem, porém, assembléia-geral nem conselho fiscal. A divisão do capital de uma empresa individual em ações pode ser explicada pelo fato de que está prevista a transformação da entidade, futuramente, em sociedade de economia mista, sob a forma de sociedade anônima, com a admissão de outros acionistas.

Diversa é a situação da *sociedade unipessoal, de um único sócio,* a qual, como sociedade, tem de ter o órgão necessário dessa espécie de pessoa jurídica, que é a *assembléia-geral.*

Assim, além do exemplo da Eletrobrás, em sua primeira versão, sociedade anônima cuja totalidade de ações pertencia à União Federal, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto n.º 74.744, de 22 de outubro de 1974, teve seu capital integralmente pertencente à União, dividido em trezentos milhões de ações nominativas. Tem assembléia-geral, conselho diretor, diretoria executiva e conselho fiscal. Previu-se, ademais, a participação, nos ulteriores aumentos do capital da empresa, de pessoas jurídicas de direito público, desde que a maioria do capital permaneça de propriedade da União, nos termos do art. 5.º do Decreto-lei n.º 900/69.

Nesses casos, tal como nas *empresas públicas societárias pluripessoais,* existe a assembléia-geral, que é o órgão através do qual se manifesta a vontade dos sócios, *vontade interna* ou *imanente.* O sócio único ou majoritário vale-se dessa condição através desse órgão.

8.2 *Peculiaridades de algumas sociedades de economia mista* — Através do estudo das várias sociedades de economia mista, verifica-se que, não obstante serem todas sociedades anônimas, há diferenças a serem notadas.

Assinale-se, desde logo, a ostensividade do *regime misto* (parcialmente de direito comercial, e em parte de direito administrativo), a que, refletindo sua condição de *pessoa administrativa privada,* sujeita-se a *sociedade de economia mista.*

Assim, o Banco do Brasil tem seus estatutos aprovados pela própria assembléia-geral. Mas seu Presidente e o Diretor de sua Carteira de Comércio Exterior são nomeados e exonerados pelo Presidente da República. Já o

Banco do Estado do Rio de Janeiro, cujos estatutos, aprovados pela AGE de 4 de abril de 1975, declaram ser sociedade de economia mista (está vinculada à Secretaria do Estado da Fazenda: art. 4.º, II, do Decreto n.º 13, de 15 de março de 1975), como organismo da Administração Indireta, tem toda sua Diretoria, composta de nove membros, eleita pela assembléia-geral. Ambos os bancos, além da atividade comercial bancária comum, exercem atribuições próprias de sua posição na Administração Indireta. Desse modo, são agentes financeiros do Poder Público, executando o Banco do Brasil, mediante contrato, encargos, serviços e operações de competência do Banco Central do Brasil.

8.3 *As sociedades de economia mista e a nova Lei das Sociedades Anônimas* — A nova Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976) dispõe sobre as sociedades de economia mista em seus arts. 235 a 242, o que funciona como lei comum para estas. Estatui o art. 235 que "as sociedades de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal". "As companhias abertas de economia mista estão também sujeitas às normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários" (§ 1.º).

Estabelece o art. 238 da Lei das Sociedades Anônimas que "a pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (arts. 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação".

Quanto à *administração,* "as companhias de economia mista terão, obrigatoriamente, conselho de administração, assegurado à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhes couber pelo processo de voto múltiplo" (art. 239). Outrossim, "o funcionamento do Conselho Fiscal será permanente nas companhias de economia mista; um dos seus membros, e respectivo suplente, será eleito pelas ações ordinárias minoritárias e outro pelas ações preferenciais, se houver" (art. 240).

O Ministério (art. 241) a que estiver vinculada a companhia mista poderá autorizar a limitação da correção monetária do ativo permanente (art. 185) ao montante necessário para compensar a correção das contas do patrimônio líquido.

O art. 242 contém disposições das mais importantes: "as companhias de economia mista não estão sujeitas a falência, mas os seus bens são penhoráveis e executáveis, e a pessoa jurídica que as controla responde, subsidiariamente, pelas suas obrigações".

A Lei alude, apenas, às *sociedades de economia mista,* mas se trata de *empresa pública societária,* sob a forma de sociedade anônima, por interpretação extensiva tem-se de concluir que as disposições daquela à mesma se aplica.

Acreditamos que uma norma como a do art. 242, aqui reproduzido, se aplica, por analogia, a qualquer empresa pública.

8.4 *Criação das empresas públicas e das sociedades de economia mista* — A criação, pelo Poder Público, de uma pessoa administrativa da Administração Indireta, quer de direito público, quer de direito privado, exige que do substrato participe um ato formalmente legislativo, já que se trata de uma nova pessoa jurídica, acarretando o dispêndio de recursos financeiros públicos e a outorga à mesma de atribuições e encargos que são do próprio Estado.

Aliás, o Decreto-lei n.º 200/67 (com as alterações do Decreto-lei 900/69) exige ao conceituar cada pessoa administrativa, no art. 5.º, a presença da lei formal, em seu processo criativo.

A lei formal referida ou cria o ente, ou estabelece o procedimento para sua criação, se ao mesmo for dada uma estrutura que não se enquadre nos modelos legais preexistentes, o que ocorre com as autarquias e com alguns tipos de empresas públicas. Com efeito, inexistindo um estatuto geral disciplinador da criação de tais espécies de pessoas jurídicas; não prevendo a lei comum a tramitação para sua instituição, a lei própria de cada entidade deverá criá-la ou estabelecer o procedimento respectivo. De autarquia pode ser indicado o exemplo do Decreto-lei n.º 289, de 28 de fevereiro de 1967, que criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; para as empresas públicas, podem ser lembrados o Decreto-lei n.º 509, de 20 de março de 1969, que criou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, e o Decreto lei n.º 759, de 12 de agosto de 1969, que autorizou a criação, por decreto, da Caixa Econômica Federal, instituída, afinal, pelo Decreto n.º 66.303, de 6 de março de 1970.

Quando se trata de pessoa jurídica como as sociedades de economia mista, que se amoldam a tipos previstos na lei comum, o diploma legal formal autorizativo dá impulso inicial deflagrador do procedimento de sua instituição, o qual obedecerá ao direito comum, com as modificações introduzidas pelo direito administrativo, que também incide, no particular, já que se trata de pessoa administrativa submetida, como já acentuamos, a regime misto.

Quando se trata de criação por escritura pública, há necessidade de ulterior registro dos atos institutivos ou constitutivos e estatutos no Registro competente (Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou Junta Comercial). Se

se der por lei ou por decreto, inexiste tal necessidade, já que tais diplomas têm a eficácia, fazem as vezes de instrumento público e de registro (publicidade e segurança). No segundo caso, todavia (criação por decreto), em geral se tem efetuado o registro.

8.4.1 *Criação de empresa governamental por transformação* — A legislação alude a *criação por lei.* A criação não precisa, porém, ser *exnihilo.* Com efeito, a *empresa pública* e a *sociedade de economia mista* podem resultar de *transformação* de entidades preexistentes, muitas vezes particulares. A Lei n.º 5.736, de 22 de novembro de 1971, por exemplo, autorizou a União a subscrever aumento de capital da Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras — CAEEB, que passou à condição de *sociedade de economia mista,* vinculada ao Ministério das Minas e Energia.

A prática legislativa e administrativa vêm-se orientando no sentido de transformação de *empresas públicas* em *sociedade de economia mista.* Foi o caso da Embratel (Decreto n.º 70.913, de 2 de agosto de 1972) e poderá vir a ser, de acordo com autorização legal, do BNDE (art. 7.º da Lei n.º 5.662, de 21 de junho de 1971) e do BNH (art. 6.º da Lei n.º 5.762, de 14 de dezembro de 1971).

Há, ainda, transformações internas nas *empresas governamentais:* o Metrô do Rio teve a sua transformação, em sociedade anônima de capital autorizado, prevista no Decreto-lei n.º 297, de 24 de fevereiro de 1976.

8.4.2 *Desapropriação de cotas ou ações* — Hipótese interessante é a de passar o Poder Público a participar de uma pessoa jurídica, mediante *desapropriação* de cotas ou ações de seu capital.

Efetivamente, a desapropriação pode ter por objeto quaisquer bens, como estatui o art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. Aliás, o § 3.º desse dispositivo, acrescentado pelo Decreto-lei n.º 856, de 11 de setembro de 1969, prevê, expressamente, a expropriação "de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas". Cumpre, é claro, que a hipótese se enquadre nos casos expressa e taxativamente previstos em lei como hábeis para justificar a desapropriação.

O parágrafo único do artigo 236 da Lei n.º 6.404/76 contempla, especificamente, a hipótese: "Sempre que pessoa jurídica de direito público adquirir, por desapropriação, o controle de companhia em funcionamento, os acionistas terão direito de pedir, dentro de 60 dias da publicação da primeira ata da Assembléia-Geral, realizada após a aquisição do controle, o reembolso das suas ações, salvo se a companhia já se achava sob o con-

trole, direto ou indireto, de outra pessoa jurídica de direito público, ou no caso de concessionário de serviço público".

Um aspecto parece-nos fundamental assinalar nesta oportunidade: para que se tenha, através da desapropriação, a criação de uma empresa governamental, torna-se necessária prévia autorização legal. Por duplo motivo: em primeiro lugar, pela própria conceituação de empresa pública e de sociedade de economia mista; por outro lado, porque, nos elencos de casos de utilidade pública e de interesse social atualmente existentes não se inclui a hipótese de criação de entidade da Administração Indireta.

Do contrário, o que poderá haver é simples *participação acionária do Poder Público* em empresa particular, surgimento de um *ente de cooperação,* ou, mesmo, a mera extinção da entidade com a incorporação, ao domínio público, dos respectivos bens.

A criação da empresa pública Ecex deu-se com a desapropriação do Consórcio Construtor Rio-Niterói S.A. Desapropriada a sociedade, o Governo instituiu uma nova pessoa jurídica com a antiga empresa e seus estabelecimentos.

9. *A descentralização de segundo grau: as subsidiárias mistas* — Pelo art. 5.°, III, do Decreto-lei n.° 200/67, pode ser sócia majoritária de sociedade de economia mista, não, apenas, a União, mas uma entidade da Admição Indireta. Em tal hipótese, temos uma *descentralização de segundo grau.*

Já citamos o exemplo da Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear — CBTN, sociedade de economia mista constituída pela autarquia Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), com autorização dada pela Lei n.° 5.740, de 1 de dezembro de 1971.[5]

Neste ponto, cabe abordar o problema das *subsidiárias mistas das sociedades de economia mista.*

Considerando-se que temos *sociedade de economia mista* desde que atendidos os requisitos e pressupostos exigidos do Decreto-lei n.° 200/67, será sociedade de economia mista a subsidiária, criada por empresa governamental, com base em lei, sob a forma de sociedade anônima, uma vez que as ações, com direito a voto, pertençam, em sua maioria, à entidade criadora, estabelecida a vinculação com o Ministério ou Secretaria competente e a supervisão destes, e respeitado o *princípio da especialidade* pela entidade criadora, em relação à sociedade criada. A prévia autorização legal (que pode constar da própria lei de criação da entidade ou de diploma ulterior)

[5] Pela Lei n.° 6 189, de 16 de dezembro de 1974, a CBTN passou a Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás), tendo a União substituído a CNEN no respectivo controle acionário.

há de dirigir-se, especificamente, à constituição de determinada companhia mista, com fixação do respectivo objeto e outros elementos básicos.

Cumpre observar que as *empresas públicas* podem criar *sociedades de economia mista* mas não, outras *empresas públicas,* tendo em vista o disposto no art. 5.º do Decreto-lei n.º 900/69. O art. 5.º da Lei n.º 6.222, de 10 de julho de 1975, sobre a Portobrás, prevê, no entanto, a criação de subsidiária sob a forma de *empresa pública.*

10. *Participações financeiras ou acionárias do Poder Público e empresas de cooperação* — A participação do Poder Público, mediante a aquisição de ações de empresas privadas, pode constituir mera *participação acionária* ou *financeira,* representativa de simples investimento ou garantia especial de negócios jurídicos, do que é exemplo a tomada de ações por bancos de desenvolvimento federais, regionais e estaduais, de empresas beneficiárias de financiamentos seus (veja art. 2.º da Lei n.º 2.300, de 26 de agosto de 1954; art. 15 da Lei n.º 2.973, de 26 de novembro de 1956). Pode ter, até mesmo, cunho interventivo: veja Lei n.º 6.492 e 6.493, ambas de 7 de dezembro de 1977, que autorizam subsidiárias da Petrobrás a participar do capital de outras sociedades (cf. *Exposição de Motivos* do Ministro das Minas e Energia. *In:* DCN, de 28 out. 1977, p. 2.926). Não ocorre, no caso, a transmudação em sociedade de economia mista.

Com efeito, se a entidade criada, ou de que venha a participar a *sociedade de economia mista,* não preencher os requisitos e pressupostos caracterizadores dessa espécie, teremos simples *participação acionária* ou *financeira* daquela primeira em entidade particular (que continua como tal), ou, no máximo, o surgimento de um *ente de cooperação,* participante do processo de *descentralização por cooperação,* processo pelo qual surgem os *entes paradministrativos,* isto é, próximos, mas fora da AP. Muitos desses entes são, em verdade, empresas que passaram ao controle do Poder Público, por compra ou desapropriação, mas que não reuniram os requisitos necessários à sua caracterização como *empresas paraestatais.* É o caso das *subsidiárias paradministrativas* como as do Grupo Eletrobrás.

A nova Lei das Sociedades Anônimas cuida, especificamente, dessas *empresas de participação,* que continuam *particulares,* ou das que, *entes de cooperação,* continuam situadas fora da AP.

O art. 237, § 1.º, da Lei das Sociedades Anônimas, dispõe, a propósito, que "a companhia de economia mista somente poderá participar de outras sociedades, quando autorizada por lei ou no exercício de opção legal para aplicar imposto de renda em investimentos para o desenvolvimento regio-

nal ou setorial". O § 2.º aduz que "as instituições financeiras de economia mista poderão participar de outras sociedades, observadas as normas estabelecidas pelo Banco Central do Brasil".

Cabe observar que o art. 235, § 2.º, da Lei prescreve que as companhias de que participarem, majoritária ou minoritariamente, as sociedades de economia mista, estão sujeitas ao nela disposto, sem as exceções previstas no capítulo específico sobre aquelas.

Pode verificar-se, destarte, que a Lei das Sociedades Anônimas deu solução expressa à questão da participação das companhias mistas em outras sociedades, prevendo a participação majoritária e minoritária sem constituição de novas companhias mistas.

Em matéria específica de sociedades por ações, diferenciam-se, portanto, o que se pode chamar de *subsidiárias (subsidiárias administrativas) mistas;* aquelas sociedades em que há *participação, majoritária ou minoritária,* de empresas paraestatais *(empresas de participação)* e as *empresas de cooperação.* Com efeito, *subsidiárias mistas* são *empresas paraestatais de segundo grau,* ou seja, *sociedades de economia mista* (não, em princípio, *empresas públicas,* em decorrência do disposto no art. 5.º do Decreto-lei n.º 900/69) criadas por outras *sociedades de economia mista* ou mesmo por *empresas públicas.*

As *sociedades com participação de pessoas administrativas* e *as de cooperação* não integram a Administração Indireta, e, quando prestam serviços *públicos* o fazem como concessionárias, empresas não-administrativas ou particulares que são.

Essas *sociedades com participação* não são sociedades de economia *mista,* por lhes faltarem os requisitos indispensáveis, inclusive o da autorização legal específica para sua criação como tal.

É claro que a *participação* tem de decorrer de autorização legal, pois que, do contrário, a entidade da Administração Indireta estaria agindo indevidamente. Mas trata-se, agora, de *autorização* de *participação* e não, para *criação* de *sociedade mista.* A autorização pode ser especial, inclusive, portanto, da lei de criação da partícipe, ou pode ser genérica, como a constante do § 1.º, 2.ª e últimas partes, e § 2.º do art. 237, Lei n.º 6.404/76, já vistos.

Essas *participações,* como a própria legislação acentua, podem caracterizar-se como *interventivas* (no domínio econômico), ou como *meras participações financeiras* ou *acionárias* em sentido estrito, "no exercício de opção legal para aplicar imposto de renda em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial", e, ainda como aplicação financeira, garantia

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

de empréstimos etc. (cf. art. 237, §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.004/76, já citados). A sociedade de que participam as empresas paraestatais são, todavia, em qualquer desses casos, *particulares*.

A Lei n.º 6.222/75, já citada, sobre a Portobrás distingue, com precisão, entre as "subsidiárias sob a forma de sociedade de economia mista" e as empresas das quais "a Portobrás participe" (art. 5.º e parágrafo único).

A legislação alude, por vezes, às *companhias mistas de segundo grau* como *sociedades sob controle indireto* ou *controladas* (cf. art. 243, § 2.º, da Lei das Sociedades Anônimas).

Não são, tampouco, sociedades mistas as que a lei chama de *associadas* (cf. art. 15 e §§ da Lei n.º 3.890-A, de 25 de abril de 1961) ou *coligadas* (art. 243, § 1.º, da Lei das S.A.; arts. 18 e 19 do estatuto da Petrobrás, aprovado pelo Decreto n.º 81.217, de 13 de janeiro de 1978).

A propósito da aquisição da maioria do capital da Light — Serviço de Eletricidade S.A., pela Centrais Elétricas Brasileiras — Eletrobrás, o Procurador-Geral da República, no processo PGR n.º 39.911/79, aprovou em 29 de agosto de 1979, parecer do Procurador da República José Francisco Rezek, segundo o qual aquela concessionária, "sem embargo do controle acionário ora exercido pela Eletrobrás", ainda "conserva incólume sua qualidade de empresa privada, não havendo razão para que deixem de prosseguir os feitos" em que a Light contende com a União ante a Justiça Federal". Considerou-se, com acerto, que não se tendo configurado a criação de uma sociedade de economia mista, não sofra "a incidência do art. 205 da Lei Maior", de que cuidamos adiante.

11. Holdings *governamentais* — Funcionam como *holdings* de complexos de *empresas mistas de segundo grau*, de *cooperação ou de participação*, a Eletrobrás (art. 15, e §§, da Lei n.º 3.890-A, de 25 de janeiro de 1961), a Telebrás (arts. 3.º, § 2.º, e 4.º, e respectivo parágrafo único da Lei n.º 5.792, de 11 de julho de 1972),[6] a Portobrás (art. 5.º da Lei n.º 6.222, de 10 de julho de 1975)[7] e a Petrobrás (leg. cit.).

Parecer da Consultoria-Geral da República, aprovado, pela Chefia do Executivo, em 23 de julho de 1977, concluiu que "o conceito de sociedade de economia mista, como integrante da Administração Indireta, supõe, sob

[6] A própria Embratel transformou-se em subsidiária da Telebrás (Decreto n.º 70.913, de 2 de agosto de 1972).

[7] O citado art. 5.º prevê a criação de subsidiária, sob a forma de empresa pública. Cf. art. 5.º do Decreto-lei n.º 900/69. Poderia a Portobrás ter como subsidiária empresa pública de cujo capital a União detivesse a maioria das ações? A empresa pública, dado o disposto no art. 5.º do Decreto-lei n.º 900/69 só pode ter como subsidiárias *sociedades de economia mista*.

o aspecto formal, a concorrência de dois requisitos essenciais, ou seja, a criação em virtude de lei autorizativa e a participação majoritária da entidade-máter, de modo permanente e indeclinável. Tanto as sociedades de economia mista de primeiro grau, como as suas subsidiárias (sociedades de economia mista de segundo grau), também integrantes da Administração Indireta, estão sujeitas à proibição constante do § 1.º do art. 237 da Lei n.º 6.404, de 1976, não podendo, umas e outras, participar do capital de sociedade diversa, inclusive mediante criação de subsidiária, se não facultado em lei, conquanto possa a Petrobrás constituir as subsidiárias qualificadas pelo art. 39 da Lei n.º 2.004/53. Estas, verdadeiras sociedades de economia mista de segundo grau, não podem, por sua vez, constituir subsidiárias, sendo inextensível a faculdade legal conferida à primeira" (DOU, de 26 jul. 1977, fls. 9.519 e seg.).

12. *Empresas governamentais e a área internacional — O direito internacional administrativo e o direito administrativo internacional* têm como uma de suas áreas mais expressivas o da criação de empresas governamentais nacionais que atuam no estrangeiro e empresas constituídas por diferentes países.

O art. 41 da Lei n.º 2.004/53 estabelece que a "Petrobrás, por autorização do Presidente da República, expedida em decreto, e depois de ouvido o Conselho Nacional do Petróleo, poderá associar-se, sem as limitações previstas no art. 39,[8] a entidades destinadas à exploração de petróleo fora do território nacional, desde que a participação do Brasil ou de entidade brasileira seja prevista, em tais casos, por tratado ou convênio". Outrossim, o art. 12 do Decreto n.º 61.981/67 autorizou a Petroquisa a associar-se a pessoas jurídicas estrangeiras. O Banco do Brasil já se associou, igualmente, a capitais estrangeiros, para atuar no exterior. Outro exemplo relevante é o de Itaipu. Tratado entre o Brasil e o Paraguai (aprovado pelo Decreto Leg. n.º 23, de 30 de maio de 1973) criou, "em igualdade de direitos e obrigações, uma entidade binacional denominada Itaipu, com a finalidade de realizar o aproveitamento hidroelétrico... dos recursos hídricos do Rio Paraguai, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do Iguaçu". O Anexo A ao Tratado contém o estatuto de Itaipu, cujo capital, equivalente a US$ 100 milhões, pertence, "em partes iguais e intransferíveis", à

[8] A limitação ressalvada corresponde à obrigatoriedade de a Petrobrás deter a maioria das ações.

Eletrobrás e à Ande (Administración Nacional de Electricidad, do Paraguai) Estamos diante, pois, das *empresas bi* e *multigovernamentais.*[9]

13. *Estatuto das empresas paraestatais* — Constitui antiga aspiração do direito brasileiro a edição do *estatuto* ou *lei geral das empresas governamentais* (cf. *A Edição de Lei Orgânica como solução adequada e Impositiva para sistematizar o disciplinamento jurídico-legal da empresa pública federal,* trabalho dos advogados da Caixa Econômica Federal, apresentado no II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, Rio, julho de 1976). As disposições, já analisadas, da nova Lei das Sociedades Anônimas, atenderam, muito limitadamente, a esse desiderato, eis que só trata das sociedades de economia mista como sociedades anônimas. O que há são disposições esparsas, notadamente as do Decreto-lei n.º 200/67 e legislação posterior sobre Reforma Administrativa.

Em anexo constam *indicações normativas* pertinentes ao *estatuto das empresas paraestatais.*

13.1 *As empresas governamentais e o exercício da atividade economica* — Cabe destacar o disposto no art. 170, e seus §§, da CF. O *caput* estatui que "às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas", acrescentando o respectivo § 1.º que "apenas em caráter suplementar da iniciativa privada. O Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica". Os §§ 2.º e 3.º contêm, igualmente, disposições relevantes, pois determinam que, "na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações", sendo certo que "empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas".

Ratificam-se, assim, os princípios da *liberdade de iniciativa* (cf. art. 160 da CF) e de *competição* (cf. art. 163 da CF), inclusive entre as *empresas públicas* e *privadas,* no campo econômico.

O art. 163 da Carta Magna Federal faculta, todavia, a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais. Nesses misteres, o Estado pode valer-se, mais

[9] Veja Álvares, Walter T. Natureza jurídica consorcial de Itaipu. *Rev. do Instituto de Direito da Energia, 17*:24.

modernamente, das *empresas governamentais*. O parágrafo único do art. 163 em foco estatui, a propósito, que "para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer".

Conjugadas essas disposições com o estabelecido pelos incisos II e III do art. 5.º do Decreto-lei n.º 200/67, com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 900/69, verifica-se que *atividade econômica* no sentido de atuação para o mercado, em termos capitalistas, o Governo só pode exercitar através de *empresas públicas* e *sociedades de economia mista: Administração Direta* e *autarquias* só atuam na área regida pelo direito público.

Se o Governo quiser atuar com seus próprios recursos, optará pela *empresa pública;* se preferir agir, valendo-se, também, dos recursos particulares, adotará a forma das *companhias mistas.*

A cláusula "exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa", relativa ao objeto da *empresa pública,* e o fato de que a espécie por excelência dessa é a da *empresa unipessoal* (arts. 5.º, II, do Decreto-lei n.º 200/67, e 5.º do Decreto-lei n.º 900/69) fazem concluir, uma vez mais, que ela nada mais é de que a organização empresarial do Estado, que se personalizou. Já a *sociedade de economia mista* tem aspectos mais complexos, sendo uma sociedade comercial de que co-participam Poder Público e particulares, e que integra a Administração Indireta, atuando, pelas mais variadas razões, em qualquer área econômica.

13.2 *Controle das empresas governamentais* — As empresas governamentais estão, como integrantes da Administração Indireta, sujeitas a *supervisão* da Administração Direta, que se manifesta, inclusive, pela nomeação de diretores, exoneráveis *ad nutum,* e que se colocam ao lado dos diretores eleitos em assembléia-geral, os quais, segundo a lei comum, também podem ser destituídos, a qualquer momento, por esta.

A lei de criação de empresa governamental pode, *in casu,* estabelecer peculiaridades para a *supervisão.* O estatuto da CEF, aprovado pelo Decreto n.º 66.303/70, prescreve, em seu subitem 4.4.1, que "as deliberações da Diretoria poderão ser vetadas pelo Presidente e levadas à consideração do Ministro da Fazenda", exemplo típico de *recurso hierárquico impróprio.* O art. 20 do estatuto da Ecex, aprovado pelo Decreto n.º 73.165/73, dispõe que "a remuneração dos Diretores será fixada pelo Ministro dos Transportes".

Quanto ao controle das empresas governamentais pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, estatui o art. 7.º da Lei n.º 6.223,

de 14 de julho de 1975 (que dispôs sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional), com a redação da Lei n.º 6.525, de 11 de abril de 1978, que "as entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva Administração Indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo". O § 1.º esclarece que a fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia. O § 2.º veda a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica. O § 3.º estabelece que a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou entidade da respectiva administração indireta que participa do capital de empresa privada detendo apenas a metade ou a minoria das ações ordinárias exercerá o direito de fiscalização assegurando ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações, não constituindo aquela participação motivo da fiscalização prevista no *caput* do artigo.

Aliás, o art. 45 da CF prescreve que "a lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da Administração Indireta". O preceito é reproduzido nas Constituições Estaduais, em favor da atuação da respectiva Assembléia Legislativa.

Sistema interessante de controle foi previsto para Cohab-GB: do Conselho Diretor participavam um diretor representante da Oposição Parlamentar e um representante dos empregados. O art. 95 da Constituição da antiga Guanabara autorizava a lei a prever a participação de um representante dos empregados e um da oposição, na gestão das sociedades de economia mista, salvo naquelas que estivessem sujeitas, por lei federal, à fiscalização e controle das autoridades monetárias federais. A participação seria "regulada nos estatutos das referidas sociedades de economia mista".

Há de sublinhar-se, ademais, que há o controle do detentor majoritário ou único do capital, nesta qualidade, com os poderes que lhe são inerentes.

Outrossim, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, órgão da Presidência da República, tem exercido controle regulamentar, estabelecendo, por exemplo, os limites máximos de remuneração dos dirigentes governamentais (cf. Deliberação públ. In: DOU de 6 ago. 1976).

Através de decretos, a Chefia do Executivo Federal, tem, igualmente, estabelecido normas sobre os mais diferentes assuntos (restrições à importação, seguros de bens, etc.).

Recentemente, foi editado o Decreto n.º 84.128, de 29 de outubro de 1979, que conferiu amplos poderes, na matéria, ao Ministro do Planejamento, criando inclusive, para fins de controle, um conceito latíssimo de *empresa estatal.* Com efeito, dispõe o art. 2.º, e seu parágrafo único:

"Art. 2.º Consideram-se empresas estatais, para os fins deste Decreto: I. empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União;

II. autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

III. órgãos autônomos da Administração Direta (Decreto-lei n.º 200/67, art. 172).

Parágrafo único. Poderão ser equiparadas às empresas estatais, para efeito do controle governamental de que trata o presente Decreto, as entidades e organizações de direito privado, que recebem contribuições parafiscais ou transferências do Orçamento da União e prestem serviços de interesse público ou social, observado o disposto no art. 183 do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no Decreto-lei n.º 772, de 19 de agosto de 1969."

Foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest), integrante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e órgão central do Subsistema de controle de recursos e dispêndios das empresas estatais, do Sistema de Planejamento Federal.

A Sest (art. 4.º) coordena atividades das empresas estatais, acompanha-lhe a gestão, participa da fixação de preços e tarifas, propõe critérios de reajustamento de remuneração de dirigentes, manifesta-se sobre aumento de capital, etc.

É de lembrar-se, ainda, o disposto no art. 205 da CF, que exclui da apreciação jurisdicional as questões entre as empresas estatais e a respectiva Administração Direta.

13.3 *Outros aspectos das empresas governamentais* — Os que estudam e vivem as empresas governamentais assinalam, ainda, outros aspectos jurídicos relevantes às mesmas pertinentes.

Assim é que cuidam da *responsabilidade civil* das empresas em pauta perante terceiros, que não é a do art. 107 da CF, o qual, alude, especificamente, a *pessoas jurídicas de direito público.*

O regime é o de direito comum, já que o art. 170, § 2.º, da CF, conforme foi assinalado, submete empresas públicas e sociedades mistas ao direito das obrigações aplicáveis às empresas privadas.

Já tratamos da *responsabilidade subsidiária* do Poder Público; da penhorabilidade e executoriedade dos bens das empresas governamentais, e sua não-sujeição à falência, nos termos da nova Lei das Sociedades Anônimas. Como a *empresa pública* pode ter índole civil, parece-nos que, neste caso, não estará ela sujeita ao *processo de execução contra devedor insolvente* (arts. 748 e seg. do CPC), que não se aplicará, tampouco, como sucedâneo da *falência* para as sociedades de economia mista.

O pessoal é constituído de *dirigentes (ocupantes dos órgãos)* e *prepostos* (dos ofícios), com regime jurídico regido, conforme o caso, pelo direito comercial ou pelo direito do trabalho, com incidência do direito público, como no que respeita à acumulação de funções (art. 99, § 2.°, da CF).

São *servidores públicos lato sensu,* como se vê pela redação do art. 104 da CF.

A legislação costuma dispensar a licitação, quando o co-contratante é *empresa governamental* (cf. art. 126, § 2.°, *f,* do Decreto-lei n.° 200/67). Parece-nos que, não se tratando de caso de *monopólio,* dispositivos da espécie contrariam o estatuído pelo art. 170, e seus §§, da CF, levando, outrossim, a Administração Direta a pagar mais, muitas vezes.

Quando a empresa paraestatal presta serviço público, o que só pode fazer como delegatária por via legislativa, concessionária ou permissionária da atividade pública — o preço de sua remuneração é fixado pelo Poder Público, pois que constitui *tarifa.*

O *poder regulamentar* e o *poder de polícia* são, tipicamente, parcelas indelegáveis da *função administrativa* e não, apenas, de uma *atividade administrativa.* É de se questionar, portanto, a legitimidade de entidades paraestatais exercerem tal poder.

As *empresas públicas federais* têm justiça própria (cf. arts. 110 e 125, I e IV, da CF), e as entidades paraestatais locais têm, em geral, a prerrogativa do Juízo da Fazenda Pública.

13.4 *Regime tributário das empresas governamentais* — A CF, como já salientamos, prescreve, em seu art. 170, § 3.°, que "a empresa pública que explora atividade não-monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas". Esclarece Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição brasileira* São Paulo, Saraiva. p. 3.208) que "a igualdade de regime, conquanto o texto aqui não seja expresso, abrange a sociedade de economia mista, que são pessoas jurídicas de direito privado. Aqui não se mencionou esta situação por ser óbvia tal conclusão. De fato, como sociedades de direito privado, a elas não se poderia dar

tratamento tributário diverso daquele a que estão sujeitas as demais empresas também pessoas de direito privado cujo controle pertence ao particular".

A própria CF, no art. 19, § 2.º, permite que a União, mediante lei complementar, e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, venha a conceder isenções de impostos estaduais e municipais. A Lei Complementar n.º 6, de 30 de junho de 1970, concedeu à CEF isenção de impostos federais e locais. É claro que as empresas governamentais poderão vir a ser beneficiadas com *isenções* ditas *objetivas,* ou seja, as que não visam favorecer pessoas, mas, atividades.

14. *Extinção das empresas governamentais* — Exige, tal como sua criação, a participação de lei formal, e se fará de acordo com a legislação geral ou específica pertinente. Lembremos o disposto no art. 178 do Decreto-lei n.º 200/67, segundo o qual as "empresas ou sociedades em que a União detenha a maioria ou a totalidade do capital votante, e que acusem a ocorrência de prejuízo continuado, poderão ser liquidadas ou incorporadas a outras entidades por ato do Poder Executivo, respeitados os direitos assegurados aos eventuais acionistas minoritários, se houver, nas leis e atos constitutivos de cada entidade".

O Decreto n.º 76.149, de 22 de agosto de 1975, autorizou o Ministério do Interior a proceder à liquidação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau).

15. *O IRB como sociedade de economia mista* — O Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) tem seu capital dividido entre as entidades de previdência social, acionista classe "A" (50%) — e as sociedades seguradoras — acionistas classe "B" (50%). Sua administração é constituída pela Presidência (seu titular é nomeado pelo Presidente da República), por um Conselho Técnico e por um Conselho Fiscal. Não há, propriamente, uma assembléia-geral, mas os dois últimos órgãos são constituídos de representantes das duas classe de acionistas, sendo os dos da classe A nomeados pelo Presidente da República, e os dos da classe B, pelas próprias sociedades seguradoras, através de escrutínio, em que cada uma tem direito a um voto.

16. *Males das empresas governamentais* — Na prática, as *empresas governamentais* apresentam-se, muitas vezes, com problemas graves. De um lado, o domínio por parte da Administração Direta, de outro, vícios de burocratização, que perturbam sua feição empresarial. Há, ainda, os que querem para elas as vantagens de empresa privada e de Poder Público, frustrando-se, assim, as prescrições do art. 170 da CF.

17. *Campo de atuação* — Cabe salientar que das 20 maiores empresas brasileiras a maioria é governamental, sendo a principal o Banco do Brasil, seguido da Petrobrás.

Do capital das seis mil maiores empresas urbanas do País cerca de 46% são estatais. É certo, porém, que de 85 ramos de atividade econômica o Estado encontra-se ausente em 43 deles, concentrando-se sua atuação, em mais de 90%, nos setores de energia elétrica, telecomunicações, petróleo, bancos comerciais e desenvolvimento, caixas econômicas, ferrovias, siderurgias, mineração e serviços públicos de água, saneamento e gás.

Indicações normativas

1. *Constituição Federal* — arts. 34, I, *a;* II, *b;* 45; 70, §§ 1.°, e 3.° ao 5.°; 110; 111; 119, I, *d;* 163; 170, e §§; 203; 205.
2. *Lei n.° 1.533, de 31 de dezembro de 1951* — Dispõe sobre o mandado de segurança (art. 1.°, § 1.°).
3. *Decreto n.° 53.539, de 5 de fevereiro de 1964* — Estabelece normas para importações com despesas em moeda estrangeira por entidades públicas, paraestatais, autarquias e de economia mista, por todos os graus.
4. *Lei n.° 4.320, de 17 de março de 1964* — (Normas Gerais de Direito Financeiro) art. 107 e parágrafo único: orçamentos de empresas públicas.
5. *Lei n.° 4.595, de 31 de dezembro de 1964* — Dispõe sobre instituições financeiras (arts. 17 e seg.).
6. *Lei n.° 4.717, de 29 de junho de 1965* — Dispõe sobre a ação popular (art. 1.°).
7. *Lei n.° 4.728, de 14 de julho de 1965* — (disciplina o mercado de capitais) arts. 60 e 61: alienação de ações das sociedades de economia mista.
8. *Circular n.° 37/66, de 3 de maio de 1966, do Banco Central do Brasil* — Dispõe sobre depósito e movimento de contas bancárias em estabelecimentos de crédito não-oficiais.
9. *Lei n.° 5.010, de 30 de maio de 1966* — (sobre a Justiça Federal) — art. 70: intervenção da União nas causas das empresas públicas e sociedades de economia mista.
10. *Decreto-lei n.°73, de 21 de novembro de 1966, alterado pelos Decretos-leis n.°s 168, de 14 de fevereiro de 1967, e 296, de 28 de fevereiro de 1967, e regulamentado pelo Decreto n.° 60.459, de 13 de março de 1967* — Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados.

11. *Decreto-lei n.º 147, de 3 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-lei n.º 231, de 28 de fevereiro de 1967* — Dá nova Lei Orgânica à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e dispõe sobre a Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais (veja arts. 1.º, V; 10, V; XII e 39 e 45).

12. *Decreto-lei n.º 200, de 25 de junho de 1967* — arts. 4.º; 5.º, 19, 20, 26, e parágrafo único, 27, e parágrafo único, 28. — Reforma Administrativa.

13. *Decreto n.º 61.776, de 24 de novembro de 1967* — Dispõe sobre os afastamentos de funcionários civis federais (revogado pelo Decreto n.º 84.033, de 26 de setembro de 1979).

14. *Decreto-lei n.º 807, de 4 de setembro de 1969* — Dispõe sobre a transcrição de imóveis incorporados às sociedades por ações da Administração Indireta da União.

15. *Decreto-lei n.º 808, de 4 de setembro de 1969 (art. 3.º)* — Dispõe sobre a política de preços no mercado interno.

16. *Decreto-lei n.º 900, de 29 de setembro de 1969 — art. 5.º* — Reforma Administrativa.

17. *Resolução n.º 158, de 10 de setembro de 1970, do Banco Central do Brasil* — Dispõe sobre operações de câmbio.

18. *Lei n.º 5.809, de 10 de outubro de 1972, Decreto-lei n.º 1.394, de 27 de fevereiro de 1975 e Decretos n.ºs 74.143, de 4 de junho de 1974, e 75.430, de 27 de fevereiro de 1975* — Dispõem sobre viagem ao exterior a serviço ou com fim de aperfeiçoamento sem nomeação ou designação de funcionários ou empregados da Administração Direta ou Indireta.

19. *Decreto n.º 71.660, de 4 de janeiro de 1973* — Dispõe sobre planos de contas, incorporação dos resultados e publicação dos balanços das entidades da Administração Indireta.

20. *Decreto-lei n.º 1.290, de 3 de dezembro de 1973* — Dispõe sobre a aplicação financeira de disponibilidades pelas entidades da Administração Federal Indireta, bem como pelas Fundações supervisionadas pela União.

21. *Decreto-lei n.º 74.176, de 22 de junho de 1974* — Extingue a Codecan e dispõe sobre a competência da Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.

22. *Lei n.º 6.091, de 15 de agosto de 1974 (art. 13)* — Proíbe contratação de servidores em período eleitoral.

23. *Decreto n.º 74.908, de 19 de novembro de 1974* — Disciplina a compra de produtos importados por órgãos da Administração Direta, autarquia, empresas públicas e sociedades de economia mista.

24. *Lei n.º 6.223, de 14 de julho de 1975, alterada pela lei n.º 6.525, de 11 de abril de 1978* — Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional. Veja Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), arts. 33, 34, 40, I, 42, e seus §§. Veja Resolução Administrativa n.º 14/77, do TCU, com as modificações das Resoluções Administrativas n.º 19/78 e 28/79 (Regimento Interno do TCU). Veja Resolução n.º 165/75, do TCU, alterada pela Resolução n.º 186/77, que "dispõe sobre o exame das tomadas de contas dos órgãos da administração direta e das prestações de contas das entidades da administração indireta e disciplina a execução da Lei n.º 6.223, de 14 de julho de 1975".

25. *Decreto-lei n.º 76.085, de 6 de agosto de 1975* — Aprova a estrutura básica do Ministério da Fazenda (veja art. 12, VI, sobre a Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda).

26. *Lei n.º 6.264, de 18 de novembro de 1975* — Dispõe sobre a incidência do imposto de renda das empresas sob controle ou com participação governamental.

27. *Decreto n.º 78.120, de 26 de julho de 1976* — Dispõe sobre o ingresso de pessoal civil em órgãos da Administração Direta, entidades da Administração Indireta e Fundações, instituídas em virtude de lei federal.

28. *Resoluções de 4 de agosto de 1976 (DOU de 6 ago. 1976), e n.ºs 8, de 15 de março de 1977 (DOU de 16 mar. 1977) e 4, de 4 de janeiro de 1978 (DOU de 12 jan. 1978), do CDE* — Dispõe sobre o reajustamento salarial de dirigentes e servidores de entidades federais.

29. *Decreto n.º 79.132, de 17 de janeiro de 1977* — Estabelece a obrigatoriedade de utilização do transporte ferroviário, marítimo, fluvial ou lacuste para as cargas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e fundações instituídas pela União.

30. *Decreto-lei n.º 1.521, de 26 de janeiro de 1977* — Revoga, a partir do exercício de 1977, as normas legais e regulamentares autorizativas de destinações especiais dos resultados atribuíveis à União nas empresas públicas e sociedades de economia mista federais (aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 33, de 6 de maio de 1977).

31. *Decreto n.º 79.391, de 14 de março de 1977* — Regulamenta e consolida as normas legais vigentes que disciplinam a requisição, a compra e a utilização de passagens aéreas e o pagamento de frete de carga aérea pelos órgãos e entidades da Administração Federal e pelas fundações supervisionadas.

32. *Lei n.º 6.435, de 15 de julho de 1977 (art. 39, § 2.º) e Decreto n.º 81.240, de 20 de janeiro de 1978 (arts. 7.º, § 2.º; e 32)* — Dispõem sobre fundações de previdência complementar patrocinadas por empresas públicas e sociedades de economia mista.

33. *Decreto n.º 80.421, de 28 de setembro de 1977* — Dispõe sobre incorporação dos resultados e publicações dos balanços das entidades da Administração Indireta.

34. *Decreto n.º 80.827, de 28 de novembro de 1977* — Dispõe sobre o Programa de Investimentos das entidades da Administração Indireta e Fundações.

35. *Resolução n.º 6, de 31 de janeiro de 1978, do Conselho de Desenvolvimento Econômico* — Proíbe as empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes da Administração Indireta a aplicarem incentivos fiscais em fundos que não sejam o FINOR e o FINAM (DOU de 8 fev. 1978).

36. *Resolução n.º 01/79, de 4 de janeiro de 1979, do Conselho de Desenvolvimento Econômico* — Exige prévia autorização do Presidente da República para o aumento, no exercício de 1979, do capital social de qualquer empresa sôb o controle direto ou indireto do Governo Federal (DOU de 10 jan. 1979, fls. 379).

37. *Resolução n.º 02/79, de 9 de janeiro de 1979, do Conselho de Desenvolvimento Econômico* — Estabelece limites de valor para as importações do setor público federal, incluídas a Administração Indireta e Fundações Supervisionadas (DOU de 10 de jan. 1979, fls. 380).

38. *Decreto n.º 83.053, de 18 de janeiro de 1979* — Dispõe sobre a importação, o arrendamento mercantil, a locação ou a aquisição no mercado interno de bens de consumo, máquinas e equipamentos, veículos e demais produtos de origem externa, por órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta e fundações supervisionadas e dá outras providências.

39. *Decreto n.º 83.090, de 24 de janeiro de 1979* — Dispõe sobre normas de racionalização de consumo de combustíveis, estabelecidas pelo Decreto n.º 79.133, de 17 de janeiro de 1977, e dá outras providências.

40. *Resolução n.º 5/79, do CDE (DOU de 8 de fev. 1979)* — Aplicação de parcelas dedutíveis para incentivos fiscais pelas empresas públicas e sociedades de economia mista federais, bem como suas subsidiárias.

41. *Decreto n.º 84.128, de 29 de outubro de 1979* — Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais.

42. *Lei n.º 6.728, de 22 de novembro de 1979* — Institui a obrigatoriedade de declaração de bens para o exercício de cargos ou funções em empresas públicas ou assemelhados.

43. *Decreto n.º 84.003, de 26 de setembro de 1979* — Dispõe sobre o afastamento de servidores civis das respectivas repartições da Administração Direta e autárquica.

44. *Decreto n.º 84.268, de 7 de dezembro de 1979* — Dispõe sobre a importação, o arrendamento mercantil, a locação ou a aquisição no mercado interno de bens de consumo, máquinas e equipamentos, veículos e demais produtos de origem externa, por órgãos e entidades da administração federal direta e indireta e fundações supervisionadas, e dá outras providências.