

# Estatismo e intervenção do Estado no domínio econômico

RUBEM DE OLIVEIRA LIMA  
Professor da Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

- I — Introdução
- II — O planejamento econômico estatal
- III — Estatização e intervenção no domínio econômico
- IV — Da natureza jurídica das empresas estatais
- V — Conclusões

### I. Introdução

O tema a que nos propusemos discorrer, de tão vasto, exige conceituações e definições preliminares sobre a noção moderna de Estado, seus deveres e suas responsabilidades.

2. Assim é que, de início, devemos abandonar o conceito histórico de Estado, para situá-lo, dentro das modernas concepções sociológicas, como um instrumental de que se vale a sociedade para manter a harmonia social, aproximando-se, destarte, o entendimento da sua função, com aquele que norteia, hoje, a moderna conceituação do Direito como uma técnica a serviço da sociedade.

3. Dessa aproximação conceitual, pode-se concluir que o Estado e Direito não podem estar em dissonância, devendo, ao contrário, apoiarem-se inteiramente, no que se tem convencionado chamar estado de direito.

4. Diz HELY LOPES MEIRELLES no seu tratado **Direito Administrativo Brasileiro**:

“Sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo primacial da Administração é o **bem comum**.”

5. Daí, se considerarmos que o grupo social, na concepção adotada, deve impor condicionamentos à ação individual, objetivando a harmonia desejada, não resta outra alternativa que reconhecer a necessidade de poder agir quando e onde se faça necessário, em prol dessa harmonia. Mas agir como, se o grupo, ainda nesta fase, não tem volição, porque a sua vontade não poderia ser a soma das vontades dos indivíduos, já que estas podem ser conflitantes? Surge, assim, o conceito do Estado como pessoa jurídica que, embora abstrata, tem atributos próprios, e é capaz de discernir e decidir.

6. Essa capacidade, ou seja, a **facultas agendi**, que os romanos contrapunham à **norma agendi**, é, portanto, inerente à própria concepção do Estado moderno. Não é a vontade do império, mas o império da vontade. Mas não se pode deixar de reconhecer o dilema: a cada indivíduo (**persona**) deve-se assegurar a liberdade de agir conscientemente, decidindo do que, para cada um, representa o bem, o melhor, o desejável; e a satisfação desses desejos (**besoins**, tão bem considerados por MARCEL WALINE, no seu **Traité Élémentaire de Droit Administratif**, representa a meta de cada um no processo evolutivo de aprimoramento do homem, dentro dos conceitos de DARWIN e LAMARQUE de que a natureza cria e o uso aperfeiçoa.

7. Todavia, sendo o homem um ser social, vive condicionado ao grupo, e os seus desejos devem ser, também, condicionados a parâmetros que, se não eliminam, pelo menos possam minimizar os conflitos, quando tais desejos sejam divergentes, ou quando os interesses de um indivíduo contrariem os de outrem.

8. Ora, se aos indivíduos se reconhece a faculdade de agir, essa faculdade deve ser condicionada à harmonia social; somente o grupo (no caso a Nação considerada, **ad argumentandum**, como tal) pode prevenir os conflitos e resolvê-los. Mas como, se amorfo e sem vontade própria? Voltamos, assim, à idéia da criação de uma personalidade abstrata, à qual se reconhece o poder de agir.

9. A ação, porém, surge como manifestação concreta da vontade que é o seu pressuposto, e, conseqüentemente, quem age, o faz em razão de uma vontade resultante do próprio discernimento; o animal age em função dos seus instintos, a sua ação é instintivamente condicionada, mas o homem age conscientemente; primeiro quer, depois pensa e delibera. E o Estado? Se lhe emprestamos uma personalidade, se lhe reconhecemos uma **facultas agendi**, imperioso será que a ação deve ser concretamente entendida, daí

resultando a conclusão de que essa entidade abstrata, para manifestar-se, há que ser corporificada.

10. O Estado, pois, deve corporificar-se, para agir em prol do bem comum, caso contrário, jamais passará de mera construção teleológica. Surge, então, a grande dúvida: se o Estado deve ser corporificado, se o homem é o único a quem se pode reconhecer a faculdade de agir racionalmente, o Estado, ao corporificar-se, não pode fazê-lo senão através do homem. Ora, a construção lógica, da qual resulta o reconhecimento dessa personalidade abstrata, não seria fruto tão-somente de uma indagação situada no tempo e no espaço, mas ao contrário, como bem esclarece AMARAL FONTOURA, é resultante de um processo evolutivo que se origina nas próprias origens do homem e com ele evolui. Antes foi o pai que encenava as suas funções, decidindo do bem comum da família isoladamente tomada; depois foi o patriarca em relação à tribo, para, finalmente, surgir o Estado abrangendo todo o grupo na sua decisão.

11. Realçam, de tudo, três conclusões que se impõem: a primeira, é que o interesse do indivíduo está condicionado ao bem coletivo, a segunda de que, na vida social, os interesses dos indivíduos podem ser conflitantes, e, finalmente, a última, é que, sendo o Estado o árbitro do bem comum, pode conflitar a sua vontade com a do indivíduo, ou dos indivíduos.

12. Corporificado o Estado no governo, última manifestação do processo social evolutivo, há que se lhe assegurarem os meios de agir, consubstanciados num ordenamento geral das relações entre os indivíduos em primeiro plano, entre estes e o Estado, e finalmente, entre os Estados de per si. E aí teríamos definido os três campos principais do relacionamento social, ou seja: o privado, o público e o internacional, todos, porém, delimitados por um ordenamento complexo, a ordem jurídica, já que desse condicionamento resultam o reconhecimento e delimitações da **facultas agendi**, ou mais precisamente, do direito.

13. Temos, assim, identificados o indivíduo, a Nação, o Estado, a ordem jurídica, e o Governo. Pode-se, então, examinar, dentro dessas colocações, as diversas posições em que o ser humano pode ser encontrado. Em harmonia ou em conflito uns com os outros, entre eles e o Estado, entre um Estado e outro.

14. A ordem jurídica, ao contrário do conceito abstrato do Estado em que a **facultas agendi** foi o elemento caracterizador fundamental, deve ser objetivamente tomada como o conjunto de normas, através das quais o Estado, na sua representação concreta, o Governo, manifesta a ação; mas, e isto é importante, manifesta, não executa. Entre manifestar uma vontade de agir, e executar essa vontade, há grande distância. Pretende-se praticar uma ação, anuncia-se essa vontade, mas, para ser concretizada, é necessário que se ponha em funcionamento um mecanismo que a torne real, palpável, conhecida, reconhecida, respeitada e acatada. E o Estado, da mesma forma, não prescinde desse mecanismo. O homem quer, pensa, delibera e decide ir, mas tem de locomover-se para executar essa ação, e o faz pelos veículos

naturais ou artificiais que possui. Comparativamente, também o Estado deve cobrir essas fases: quer, discerne, delibera e decide, e executa essa decisão pelos meios que possui, ou seja, o Governo e Administração Pública, tomada esta como o conjunto de mecanismos capazes de agir concretamente, em seu nome, em sua representação:

“Após a organização soberana do Estado, com a instituição constitucional dos três Poderes que compõem o Governo, e a divisão política do território nacional, segue-se a **organização da Administração**, ou seja, a estruturação legal dos **órgãos** que irão desempenhar as funções, através de agentes públicos (pessoas físicas)” (H. L. MEIRELLES — Obra citada).

15. Esse conjunto de mecanismos, instituições que são, age, portanto, em representação do Estado corporificado no Governo. É o sistema de relação entre o Estado e a Nação e tem, assim, na emanção do Estado, o poder de agir em função do bem comum:

“O estudo da **Administração Pública** em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados” (H. L. MEIRELLES — Obra citada).

16. Não é fácil conceber-se o bem comum, quando o que é considerado o bem, para a coletividade, não o seria para o indivíduo, como ocorre nas limitações da faculdade de cada um agir em razão só da satisfação dos seus desejos, sem considerar as múltiplas relações sociais. É a velha regra de que as faculdades reciprocamente se delimitam. Em outras palavras, cada um pode agir, até o ponto em que surge o conflito de interesses, ou, mais claramente, dos direitos individualmente considerados, e somente a ordem jurídica pode harmonizá-los. Quando a ordem jurídica traça normas de comportamento aos indivíduos reciprocamente considerados, diremos que atua no campo privado e tais normas são de ordem privada; se traça normas de comportamento dos indivíduos no grupo, na sociedade, coletivamente considerados, ou entre estes e o Estado, diremos que atua no âmbito público, e tais normas são de ordem pública e, finalmente, se considera as coletividades entre si, ou melhor, os Estados em relação uns com os outros, diríamos que são normas ou convenções internacionais.

## II. O planejamento econômico estatal

17. O desenvolvimento da **Administração Descentralizada** e da atividade empresarial teria sido, provavelmente, fruto da necessidade de maior flexibilidade na manipulação dos recursos necessários ao desenvolvimento de novas atividades. Pressionado pelas novas aspirações da coletividade quanto ao papel a ele reservado na execução de novas atividades no campo social e econômico, viu-se o Governo obrigado a interferir mais diretamente em setores relacionados principalmente ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica, mediante criação de agências especializadas. Embora o objetivo

inicial de dar mais flexibilidade à execução dos diferentes programas possa ser coerente com a criação dos órgãos mencionados, tal procedimento constitui um fator adicional para reduzir o grau de liberdade na utilização dos recursos disponíveis em períodos futuros.

18. A proliferação de entidades descentralizadas, especificamente voltadas para o desenvolvimento de determinados setores, introduz, ainda, outro tipo de rigidez na manipulação dos recursos governamentais: aquela relativa à alocação setorial dos recursos, que resulta da institucionalização desses órgãos e conseqüente vinculação de parte dos recursos a programas previamente definidos. Esta vinculação pode ser concretizada através da destinação prévia da própria receita ou, do lado da despesa, pela transferência global de recursos de Administração Central para as Autarquias, Empresas e Fundações.

19. Por outro lado, os problemas de coordenação das decisões tornam-se evidentemente mais complexos quanto maior o número de agentes envolvidos no processo decisório, uma vez que a não consolidação dos orçamentos, mediante inclusão de todos os recursos movimentados pelo Setor Público em cada nível de Governo, impede uma avaliação global da programação dos gastos governamentais.

20. A participação da Administração Descentralizada é especialmente importante nos Setores de Transporte, Saúde, Previdência Social e Educação. Conforme já mencionado no item 17, tal situação decorre da progressiva especialização introduzida na Administração Federal, que reservou ao Governo Central a tarefa de exercer diretamente as atividades relacionadas à produção dos bens públicos tradicionais (Defesa, Justiça, Segurança etc.) e transferiu a órgãos especialmente criados para esse fim a tarefa de observar as novas atividades atribuídas ao Governo.

21. As funções do Governo na economia expandiram-se consideravelmente no presente século, em virtude não só de uma evolução dos próprios princípios teóricos, que determinam a necessidade de intervenção governamental, no sistema econômico, como também de modificações substanciais nas preferências da coletividade quanto à necessidade de uma maior intervenção em atividades relacionadas com o crescimento econômico e a redistribuição da Renda Nacional.

22. Como resultado dessa evolução, os problemas de política fiscal passam, assim, a ser analisados não apenas do ponto de vista da adequação do montante previsto de gasto e o volume de recursos disponíveis, mas também quanto à repercussão dos diferentes componentes da receita e despesa sobre a estabilidade econômica, a distribuição da renda e a promoção do crescimento econômico. Isso conduz, evidentemente, à preocupação de centralizar as decisões em matéria de política tributária, tendo em vista o propósito de compatibilizar as medidas propostas com os objetivos nacionais. Em países federativos, isto significa atribuir à União todo o poder de influenciar ou modificar o sistema tributário, procurando adaptá-lo às crescentes exigências de expansão dos gastos públicos. Desta forma, é pro-

gressivamente reduzida a liberdade dos governos locais em matérias de tributação.

23. Por outro lado, na mencionada expansão das funções do Governo, destacam-se aquelas relativas ao **seu papel como produtor de bens e serviços**, cuja importância, tanto do ponto de vista de efeitos sobre a distribuição da renda, quanto do ponto de vista de efeitos sobre o próprio processo de desenvolvimento econômico, justifica o carácter prioritário que lhe vem sendo conferido.

24. **A inconsistência fica, então, evidenciada.** De um lado, o poder de arrecadar recursos a nível local é progressivamente limitado pelo imperativo de unificar as decisões de política tributária, levando em conta as implicações de medidas a serem tomadas do ponto de vista de sua repercussão sobre o conjunto de objetivos estabelecidos no planejamento nacional; de outro, as necessidades de despesas a esse mesmo nível são progressivamente ampliadas graças à própria expansão das funções do Governo e às características especiais dessa expansão, no que se refere à ampliação de atividades mais eficientemente produzidas a nível local.

25. O hiato entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de expansão dos gastos a nível local passa a constituir, portanto, característica universal em países de organização federal de governo. E tende a ampliar-se, na medida em que:

a) o processo de crescimento econômico e a conseqüente expansão da população urbana exerçam pressão cada vez maior sobre a necessidade de expansão dos gastos a nível local;

b) a crescente preocupação com os problemas de planejamento e compatibilização de medidas de política econômica exijam uma progressiva centralização das decisões em matéria de política tributária.

26. O argumento básico a ser desenvolvido é o de que, mediante utilização de critérios apropriados de distribuição, as transferências podem ser utilizadas para influenciar o comportamento dos governos locais, tanto no que respeita à arrecadação quanto no que se refere à distribuição das despesas. O que se pretende é que essa influência seja exercida mediante introdução de um esquema de incentivos e desincentivos que contribuam para orientar a atuação dos governos locais de acordo com as diretrizes gerais do planejamento nacional. Um esquema desse tipo contribuiria para assegurar a compatibilidade entre a fixação dos critérios de aplicação a nível nacional e a implementação do programa a nível local.

27. Parece-nos que um melhor critério para analisar a compatibilidade das despesas locais com as prioridades nacionais deveria levar em conta o montante dos gastos em relação às necessidades dos respectivos setores. Implicaria, assim, uma avaliação do desempenho de cada unidade em cada um dos programas normalmente cumpridos.

28. A análise da estrutura funcional das despesas do Governo, e dos principais fatores institucionais que condicionam os resultados encontrados em

termos do volume de recursos aplicados em cada setor, constitui a primeira etapa do projeto que objetiva avaliar o desempenho do Setor Público brasileiro. Os resultados até agora obtidos são de grande importância na medida em que revelam qual a distribuição dos setores e por programas dos gastos do Governo e quais os fatores que interferem nas decisões adotadas com respeito à alocação setorial dos recursos públicos. Pelas razões apontadas, tais resultados não são, todavia, suficientes para o propósito de quantificação do desempenho do Governo do ponto de vista do atingimento dos objetivos econômicos estabelecidos pelo planejamento nacional.

29. Um dos pontos centrais na aplicação empírica do conceito de orçamento-programa consiste na avaliação da eficiência e da eficácia dos gastos do Governo face aos objetivos estabelecidos no planejamento nacional. Além desses, outros elementos importantes para uma aplicação efetiva do método devem ser considerados. Segundo Smithies, o sistema integrado de planejamento, programação e orçamento, que entre nós seria conhecido mais simplesmente como orçamento-programa, envolve:

a) avaliação e comparação das várias atividades do Governo em termos de sua contribuição para a consecução de objetivos nacionais (avaliação da eficácia);

b) determinação de como os objetivos estabelecidos podem ser atingidos com o mínimo dispêndio de recursos (avaliação de eficiência);

c) projeção de atividade do Governo para um adequado horizonte de tempo;

d) comparação das contribuições relativas dos Setores Público e Privado para a concretização das metas nacionais;

e) revisão periódica de objetivos, programas e orçamentos à luz da experiência e da modificação das circunstâncias.

30. Embora algumas indicações tenham sido formuladas no que se refere à natureza do trabalho a ser desenvolvido, tendo em vista o estabelecimento de um modelo operacional para qualificação dos resultados da atividade governamental, elas estão longe de serem exaustivas. Uma formulação mais completa é, inclusive, prejudicada pela ausência de uma maior especulação teórica a respeito de problemas e métodos de programação do Setor Público, com a conseqüente construção de modelos que forneçam o necessário pano de fundo à análise empírica dos dados estatísticos que estão sendo obtidos. A simples tentativa de sofisticação econométrica a partir dos dados agregados de despesas por setor, visando a obter relações funcionais que procurem explicar o volume de gastos realizados, não constitui, por uma série de motivos apresentados anteriormente, o procedimento mais recomendável. Antes que se proceda aos testes estatísticos, é necessário que sejam convenientemente formuladas as hipóteses teóricas a serem testadas e melhor especificadas as relações funcionais que se supõe existirem.

31. A nível dos estudos empíricos, um aspecto importante a ser considerado refere-se ao critério utilizado para medir o tamanho do Setor Público

e à importância de sua participação nos diferentes setores de atividade econômica. As informações utilizadas no presente trabalho dizem respeito ao volume de despesas públicas em cada setor e refletem, dessa forma, a participação direta do Governo nos setores considerados. Uma abordagem mais ampla do problema da avaliação dos resultados da atividade governamental do ponto de vista da contribuição do Governo para o atingimento dos objetivos estabelecidos no plano nacional de desenvolvimento deve, entretanto, considerar as demais formas de intervenção do Estado no que se refere à alocação dos recursos na economia.

**32.** A participação do Governo na economia, se medida do ângulo da despesa realizada, não reflete a importância dos recursos mobilizados através do sistema de incentivos, embora este amplie substancialmente a influência das decisões governamentais sobre a alocação setorial e regional dos recursos disponíveis.

**33.** Falou-se muito, e ainda se fala no Brasil, em Planejamento Integrado. A análise do II PND, conjugada a uma leitura atenta do pronunciamento do então Superintendente do Instituto de Planejamento do IPEA e Subsecretário de Planejamento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, conduz à conclusão de que o país optou por um modelo de crescimento econômico com o estabelecimento de objetivos *a priori*, devendo a nação como um todo crescer elevando a taxa de seu PNB, aumentando a sua capacidade competitiva no mercado por meio de um estímulo maciço às exportações e restrição de importações para assegurar o crescimento de uma economia de mercado interno. Mais recentemente, as medidas tomadas pelo Ministério da Fazenda enfatizam esta tendência.

**34.** Por outro lado, o Brasil parece estar tentando aplicar o planejamento por estágios preconizado por TINBERGEN (1975), "onde o planejamento central, em sua forma externa, é adotado como o método pelo qual se dirige o sistema, as decisões que dizem respeito aos objetivos de desenvolvimento de uma determinada região são diretamente derivados dos objetivos do sistema global. Esse conjunto de objetivos regionais pode diferir em muitos aspectos importantes dos objetivos desejados pela população da região. Entretanto, mesmo que tenha sido introduzido um certo grau de descentralização, tal discrepância, normalmente, continuará a existir embora as diferenças possam ser menos pronunciadas" (HILHORST, 1973).

**35.** A função de planejamento governamental, pela sua própria natureza e escopo de atingir mudanças socio-econômicas em diversas frentes, faz com que "as atividades envolvidas no planejamento sejam tão diversas, numerosas e tão complexas que é impossível realizá-las por meio de uma única organização" (GROSS, 1964). Ainda dentro desta perspectiva, a nossa noção de planejamento governamental é a de um aglomerado organizacional complexo e diferenciado, desempenhando uma variedade de papéis na busca de: **a)** dinamização de pontos-chaves do governo; **b)** mediação e integração das grandes disputas econômico-sociais da sociedade ou pelo menos contribuindo para a legitimação das políticas nacionais.

**36. Objetivos da sociedade: modernização e desenvolvimento.** Objetivo de produção: o planejamento social e econômico de atividades. Objetivos de sistemas: uma estrutura flexível e adaptada na qual partes da organização deveriam ser mais estáveis e partes deveriam ser mais dinâmicas e inovadoras. Objetivo de produto: **a)** alta qualidade de estudos e pesquisas cobrindo fatores sócio-econômicos envolvidos no processo de modernização e desenvolvimento. Estes objetivos a nosso ver criaram as condições para o desenvolvimento de diretrizes contextuais para guiar o planejamento sócio-econômico; **b)** alta qualidade de coordenação e orientação da ação, visando à configuração, à implementação e ao controle do processo de planejamento; **c)** rápido processo de **feedback** visando sustentar um controle de alta qualidade. Objetivos derivados: atingir uma posição de poder e prestígio dentro do sistema político no sentido de facilitar a realização dos objetivos da sociedade (primordialmente, no que tange aos atos de alocação de fundos necessários ao planejamento da modernização e desenvolvimento).

**37.** No Seminário Internacional de Estudos sobre Política Científica, realizado no Rio de Janeiro, promovido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq, International Council for Science Policy e Organização dos Estados Americanos — OEA, JOSÉ PELÚCIO FERREIRA defendeu a participação do povo na definição dos rumos das atividades científicas e tecnológicas “pois esta é a única maneira de os governos e os políticos se sensibilizarem e apoiarem sua reorientação”.

**38.** “O uso não racional da ciência e da tecnologia poderá levar à destruição dos recursos naturais e à completa deterioração da qualidade de vida”, alertou o Professor EVERETT MENDELSON, da Universidade de Harvard, ao falar na abertura do Seminário, com a palestra “História da Ciência e Estudos em Política Científica”. Ao citar o cientista ALBERT CAMUS quando se referiu ao fato de que vivemos o “século do medo”, demonstrou também preocupação quanto à má utilização do conhecimento científico que, segundo ele, poderá conduzir o ser humano à autodestruição.

**39.** Um dos principais aspectos levantados durante os debates, coordenados por SHOZO MOTAYAMA, da Universidade de São Paulo, referia-se à defasagem entre a abordagem da questão a partir de um enfoque de país subdesenvolvido. Na opinião de alguns dos participantes, a discussão precisa ser colocada a partir da realidade dos países subdesenvolvidos, que possuem uma certa especificidade.

**40.** “A avaliação do desenvolvimento é um processo muito mais complexo do que a manipulação de um único indicador econômico, como costuma aparecer nas estatísticas oficiais”.

**41.** ROSEMBERG explicou que, na verdade, o “crescimento da renda **per capita** é uma medida que esconde muita coisa, assim como a utilização de índices médios encobre a realidade dos problemas. A renda **per capita**, por exemplo, não diz nada sobre a concentração de renda”. O economista ANTONIO DE BARROS CASTRO (FINEP) iniciou o debate advertindo para o fato de que o mais relevante na discussão a respeito da **atividade científica está relacionado às ligações existentes entre ciência e tecnologia, por um lado, e política e sociedade, por outro.**

42. Segundo ROSEMBERG, “o problema não é só relativo ao surgimento de uma nova cultura científica, mas também à forma como ela está se difundindo”. Ele explicou que a criação de escolas públicas nos Estados Unidos, durante o século XIX, permitiu uma conexão fundamental entre ciência e desenvolvimento econômico, contribuindo para o surgimento de uma massa de cientistas no País.

43. Como assinalou ROSEMBERG, na conferência, “a relação entre esses elementos (ciência, tecnologia e desenvolvimento) não é simples e linear. É um processo que implica em idas e voltas. Na verdade, constitui-se numa relação dialética onde cada um dos aspectos influencia o outro e nem sempre o trajeto se dá em termos de ciência e depois tecnologia”.

### III. Estatização e intervenção no domínio econômico

44. Como o crescimento de uma nação, desde a formação histórica de sua economia, não se pode dizer que tenha atendido a um planejamento integrado, na maioria tendo ocorrido ao sabor das circunstâncias que afetaram as condições internas e externas de mercado, evidencia-se que o Estado moderno, ante a necessidade de promover ou assegurar o desenvolvimento, deve assumir a responsabilidade de objetivar em medidas concretas a sua ação que diríamos supletiva, mais no sentido de ocupação dos “espaços vazios” da economia, ao mesmo tempo em que reformula a sua estrutura orgânica, como suporte de um planejamento global, observando, porém, a necessidade de acurada análise setorial, ouvidas as bases, para melhor identificação desses “espaços vazios”, e da melhor consecução dos fins colimados.

45. LUIZ OCTAVIO GALLOTTI, Ministro do Tribunal de Contas da União, no Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo — exercício de 1974, esclarece inicialmente:

“A atividade do Estado em relação à vida econômica se apresentava, outrora, quase exclusivamente sob fase negativa, por consistir, de fato, em retiradas, por via de impostos, para custeio dos órgãos públicos. As repercussões não intencionais se foram transmudando, porém, em reflexos de interferência necessária e deliberada, à medida em que a promoção do bem-estar da coletividade se evidenciava como escopo primordial do Estado. Atualmente, as opções de política tributária passaram a ser dirigidas a efeitos extrafiscais. E a distribuição das despesas do Governo e os controles de crédito, dos preços, da moeda e do comércio exterior acabaram por constituir instrumentos essenciais para a busca do equilíbrio econômico e da prosperidade. Essa intervenção acentuada caracteriza os modelos econômicos do mundo ocidental, por cujos lineamentos se pauta o sistema brasileiro, com diversas peculiaridades.”

Para, em seguida, diagnosticar a situação atual:

“A expansão da interferência do Estado na atividade econômica como fenômeno comum dos nossos dias, envolve e afeta, no plano

político, a própria Federação. Imperativos de planificação conjugada, necessidades de cooperação e solidariedade financeira e submissão a padrões e diretrizes federais angustiam a autonomia dos Estados-membros, distanciando-a da concepção clássica. O impacto inflacionário provocado pelas emissões, programadas ou contingentes, discricionariamente feitas pela União, atinge os orçamentos dos Estados e Municípios. E, mais ainda, amplia-se a presença das autarquias econômicas, ou a atividade das grandes empresas federais, com tudo quanto representa de canalização de recursos, criação de empregos, fomento da economia, desenvolvimento regional e conseqüente dependência política.”

46. O mesmo insigne jurista, no mesmo trabalho, examinada a nossa Carta Magna, constatou:

“Na Constituição, normas programáticas estabelecem as bases e os objetivos da ordem econômica e social (art. 160), resguardando a liberdade de iniciativa, **fixam o caráter supletivo da exploração de atividade econômica pelo Estado** (art. 170, § 1º), admitem monopólio estatal, por motivo de segurança nacional ou de deficiência em certos setores sob livre competição (art. 163), sujeitam as empresas do Governo, em regra, ao regime tributário comum (art. 170, § 3º), mas deixam à legislação ordinária, aos regulamentos e à ação administrativa ampla discricção quanto a meios, formas e procedimentos.”

47. Após esses comentários, passando ao exame da situação decorrente da criação das empresas públicas ou de economia mista, escreve:

“A ação do Estado através de empresa mista ou pública — excluídas as atividades que monopoliza, por imperativo de interesse público — decorre basicamente, em nosso sistema, de duas necessidades: a da assunção, em atividades pioneiras, de riscos não suportáveis pela iniciativa privada e a do suprimento de capitais para os empreendimentos de grande vulto, especialmente de infra-estrutura, onde os investimentos particulares não lograriam alcançar a escala de economia requerida.

É indispensável, todavia, que essa noção geral e assente assumo contorno mais preciso, e inadiável definirem-se, com segurança, os objetivos e limitações da intervenção para que se torne então possível identificar com nitidez, e coibir, sempre que necessário, o desvio de poder na atividade empresarial do Estado e prevenir o advento de uma estatização generalizada, inconveniente e às vezes ineficiente, que contraviria à Lei Máxima.”

Para concluir que “a finalidade que o Estado tem presente quando cria uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista, e que justifica sua intervenção, está consubstanciada no objeto da empresa; qualquer atividade que extravase tal objetivo é abusiva, sobretudo quando assume a forma oblíqua de participações em outras sociedades, ou criação de subsidiárias,

de verdadeiros conglomerados públicos que a lei institucional não autorizou e não quis. É um crescimento sem limites, através do autofinanciamento e do jugo empresarial, em que, às vezes, são obliteradas as razões públicas que ditaram a presença do Estado num determinado setor, e só nele.

Outro aspecto que se tem ventilado como decorrência dessa intervenção estatal no domínio econômico, quando o Estado, almejando obter o mesmo sucesso que, em condições equivalentes, a iniciativa privada tem logrado obter, faz-se transportar, mercê dessas entidades, para o setor privado, é o destino do lucro ou dos rendimentos decorrentes dessa política operacional, e é o mesmo Ministro que, no mesmo trabalho, comenta:

*“Se o Estado não deve intervir impelido pelo lucro, nada impede que, intervindo, colha os dividendos cuja reinversão seja dispensável à finalidade da intervenção, incorporando-os à receita pública, tão necessária a setores como, por exemplo, o da educação e saúde. Tudo, entretanto, desaconselha a reaplicação sistemática, quando endereçada à diversificação e à competição com a iniciativa privada, para multiplicação indefinida do lucro.”*

No que se refere à máquina administrativa que devia desenvolver e suportar tal atividade estatal, diz ele que “resta abordar o problema do ajuste da máquina administrativa às responsabilidades que lhe cabem em decorrência da nova ordem econômica” e que “a remuneração do pessoal, obedecendo em tese ao mercado de trabalho, tem freqüentemente gerado desnível marcante, com quebra de hierarquia salarial em detrimento de servidores de alta responsabilidade da Administração Direta, muitas vezes incumbidos da supervisão das próprias empresas, sem falar em categorias que tradicionalmente constituíram uma elite no serviço público civil, como as da Magistratura, do Ministério Público e da Diplomacia, cujos níveis atuais de vencimentos chegam a oferecer sério embaraço ao preenchimento adequado dos cargos iniciais das respectivas carreiras.”

Finalmente, conclui ele que:

*“Manifesta-se, portanto, a necessidade de harmonizar o aparelho do Estado com o novo papel que vem assumindo na economia, não só em obediência ao ditame pragmático de melhor produtividade, como também em atenção à norma ética que impõe ao Estado distribuição justa da renda, a principiar pela de seus próprios servidores.”*

48. KARLOS RISCHBIETER, no *Jornal de Brasília*, de 6 de junho deste ano, fez algumas considerações sobre a enfática intervenção do Estado no domínio econômico, através de suas empresas, e vale a pena transcrever, aqui, algumas de suas observações:

*“É ilusório pensar que o Governo se retire dos setores em que está no momento, pois não há sociedade em que o Estado não esteja presente fortemente. O que deve haver são fórmulas de convivência entre o setor privado e o público, mas é preciso que as regras*

sejam claras e iguais para os dois lados, que as regras devem ser respeitadas”, afirmou, ontem em Porto Alegre, o presidente do Banco do Brasil.

Acrescentou que “não adianta lutar para que o Governo se retire, ou jogar com o fator emoção na discussão entre o setor público e o privado. Há necessidade de união do empresariado do setor privado (nacional e estrangeiro) para uma convivência mais pacífica da sociedade com o Estado, possibilitando assim o fortalecimento do sistema social.”

49. Abordando o teor sob outro aspecto, procurando delimitar a estatização, D. SCHERER, no mesmo jornal, defende a liberdade de organização da economia privada com as seguintes palavras:

“Tem-se a inafastável impressão de que nas esferas da administração ministerial existe a intenção tenuamente velada de levar ao desânimo, à insolvência e ao desespero as entidades mantenedoras dos hospitais, com a finalidade de estatizar todos os seus serviços”, o Cardeal VICENTE SCHERER criticou, ontem, o processo de estatização no Brasil, declarando que “a autoridade pública não tem o direito de perpretar este atentado à liberdade de organização particular.”

Observou que “tem limite a liberdade do cidadão e tem limite a missão e a competência do poder público; se isto não se admite ou não se observa, se estabelece ou a anarquia e a exploração do poder econômico ou se implanta o despotismo igualmente insuportável do Estado.”

Para o Cardeal VICENTE SCHERER, justifica-se apenas “a estatização dos serviços que, sob a direção da iniciativa particular, prejudicariam os interesses e direitos da coletividade, especialmente no setor econômico, dada a influência e o domínio que com sua posse e exploração se conquistaria facilmente”. Entretanto, “se não se acata o princípio da solidariedade, que concilia a ação do Estado com a liberdade dos cidadãos e das sociedades, modestas ou poderosas, de direito particular, o Estado se torna opressor e totalitário e absorve abusivamente os direitos e restringe a liberdade e a autonomia dos cidadãos. Além disto, segundo experiência constante e universal, os serviços administrados pelo Estado nem sempre parecem os de melhor qualidade e, via de regra, saem mais dispendiosos e onerosos à coletividade que os particulares.”

#### IV. Da natureza jurídica das empresas estatais

50. Da própria conceituação das empresas públicas e sociedades de economia mista, surge a compreensão de que tais entes estão compreendidos na expressão constitucional, quando a nossa Lei Magna, estabelece no art. 70:

“§ 1º — O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a

apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

.....

§ 4º — O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria, e pronunciamento das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções mencionadas no parágrafo anterior.”

E no art. 170

**Art. 170 — § 2.º** — 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.”

51. Instituídas pelo Estado para exploração da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista diferem, porém, segundo delas participe, ou não, o capital privado. Em outras palavras, a empresa pública é uma pessoa jurídica de direito privado, criada pelo Estado, e da qual apenas o poder público participa, com finalidade de exploração de atividade econômica.

52. Conceituando e definindo as **empresas públicas**, HELY LOPES MELLERES (in **Direito Administrativo Brasileiro** — 1966) expressou-se magnificamente, com as seguintes palavras:

“As empresas públicas são os mais modernos tipos de instituições paraestatais, com personalidade privada e organização de entidade particular, mas com capital inteiramente do governo.”

53. Começam a ser adotadas entre nós, com os contornos imprecisos dos institutos novos, mas já se acham implantadas e definidas nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá (Public Corporation ou Government Corporation), na Itália (Imprese Pubbliche, Società Commerciali Pubbliche ou Enti Pubblici Economici), na França (Etablissements Nationaux ou Sociétés Nationales) e na Alemanha (Offentliche Anstalt), como noticiam os publicistas pátrios e estrangeiros.

54. O que caracteriza a empresa pública é o seu capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades estatais, mas sempre capital público. Sua personalidade é de direito privado e suas atividades se regem pelos preceitos comerciais. É uma empresa, mas uma empresa estatal por excelência, constituída e dirigida pelo Estado.

55. Diante dessa realidade os alemães a consideram como o Estado na qualidade de empresário: **Der Staat Unternehmer**. Difere da autarquia por ser de personalidade privada e não ostentar qualquer parcela de poder

público; distingue-se da sociedade de economia mista por não admitir a participação do capital particular. É de natureza ambivalente, como assinala FRANCESCO VITO, porque “pertence ao mesmo tempo ao domínio público e ao domínio privado, sem se identificar completamente com um ou com outro.”

**56.** O relatório da Conferência promovida pela Associação Internacional de Ciências Jurídicas, realizada em Praga, em outubro de 1958, para estudo da empresa pública, consubstanciou, na conclusão XXIV, os seguintes dados:

“A empresa pública autônoma é uma criação do Estado. Submete-se, portanto, a estatuto definido pelo Estado. Sua existência depende do Estado, que a instituiu. Precisamente, porém, em virtude dessa instituição, o Estado introduz no setor de economia pública uma estrutura descentralizada. A conservação dessa descentralização supõe o respeito à autonomia da empresa pública. Exige que não seja colocada sob a autoridade hierárquica de órgãos ou agentes do Estado (Ministros, por exemplo). Dentro dos limites de sua carta constitutiva a empresa deve decidir livremente. A autonomia da empresa subsiste se o Estado definir as obrigações das unidades do setor econômico sob a forma de planos gerais. Não é incompatível com uma participação do Estado, limitada e fixada pelo estatuto da empresa, na gestão. Atrai a si diferentes formas de controle pelo Estado, administrativo, financeiro, jurisdicional, parlamentar. Esses controles têm como finalidade verificar se a empresa está sendo gerida convenientemente. Permitem corrigir uma administração infeliz ou irregular.”

**57.** Diante dos característicos apontados, a empresa pública se apresenta como ente paraestatal, permanecendo na zona de transição entre os instrumentos de ação administrativa do Poder Público e as entidades privadas de fins industriais. Sujeita-se ao controle direto do Estado, na dupla linha administrativa e política, já que o seu patrimônio, a sua direção e os seus fins são estatais. Vale-se, tão-somente, da forma privada para o desempenho de suas atribuições públicas.

**58.** Daí decorre que os seus bens institucionais são impenhoráveis, como o são estatais, mas o produto de sua atividade industrial, por sua comercialidade, deve garantir as obrigações da empresa e sujeitar-se à execução no mesmo plano dos negócios particulares. Tal é a conciliação sugerida pela doutrina tendo em vista a necessidade da garantia dos que contratam com a empresa pública.

**59.** O pessoal destas empresas rege-se por seus estatutos e sujeita-se às normas da legislação trabalhista, em pé de igualdade com os das organizações privadas. Não são considerados funcionários públicos, salvo para fins criminais e inacumulabilidade de cargos executivos ou mandatos legislativos, como indicamos no início deste título ao cuidarmos das generalidades dos entes paraestatais.

60. Quanto às prerrogativas e privilégios estatais e autárquicos, não se nos afiguram extensíveis automaticamente às empresas públicas, só lhes sendo reconhecidos os que forem especificamente outorgados por lei.

61. Já as **sociedades de economia mista** são entidades de direito privado nas quais participam, lado a lado, o poder público, ou entidades de direito público, e pessoas ou entidades de direito privado, ou, em suma, o capital estatal e o capital privado. Segundo a definição de JOSÉ CRETELLA JUNIOR (in **Tratado de Direito Administrativo** — 1966):

“Analogamente à concessão de serviço público em cujas linhas, aliás, se inseriu, a sociedade de economia mista é peculiar aos serviços industriais e comerciais e constitui, na teoria dos modos de gestão, um enriquecimento decorrente do desenvolvimento desses serviços. É, como se vê, um tipo de intervenção do Estado, variando apenas em intensidade tal ingerência. Estamos, assim, diante de sociedades nas quais pessoas públicas e particulares combinam seus esforços para atingir fins comuns mediante colaboração conjunta, no capital e na direção da empresa, que se estrutura nos moldes congêneres do direito privado.”

62. MARCEL WALINE, citado por JOSÉ CRETELLA JUNIOR, escrevia no seu **Droit Administratif** (1963):

“A empresa de economia mista se caracteriza pelo fato de que, do ponto de vista jurídico e formal, é uma sociedade e, pois, uma pessoa jurídica de direito privado, ao passo que, do ponto de vista econômico e financeiro, o capital que a constitui é fornecido parte pelo Estado, parte por outras pessoas, públicas ou mesmo privadas, de tal modo que seu conselho de administração reúne altos funcionários que representam o Estado e outros administradores, que representam outras tantas contribuições ao capital, sendo que estes últimos podem pertencer ao mundo dos negócios.”

63. A seguir, o festejado autor do **Tratado de Direito Administrativo** esclarece:

“Muito se discute a respeito da natureza jurídica da sociedade de economia mista, o que não tem razão alguma de ser, porque é ela, sem sombra de dúvida, uma pessoa jurídica de direito privado.”

64. Referindo-se às sociedades de economia mista, RAFAEL BIELSA (**Derecho Administrativo** — 1964), na sua abalisada opinião, comentava:

“En una forma de iniciativa privada, de inversión de capitales privados, se establece una especie de **colaboración híbrida**; que se dice ser “interés público”. Se arguye que lo dominante de la institución es la **colaboración financiera** de los particulares o administradores con la Administración pública que actúa como accionista. Pero el régimen legal nacional tiene caracteres singulares que sinalaremos.”

“La Administración pública no puede ni debe ser un simple accionista. Esa actitud exclusivamente particular, implicaría desertar de su misión jurídicosocial, en lo que respecta a la prestación de servicios públicos. Desde luego, la Administración pública no debe renunciar al poder de contralor, que es manifestación de potestad administrativa, es decir, que es un contralor distinto de aquel que ejerce el mero accionista, según el derecho común, regido en esto por el Código de comercio.”

65. Definindo a empresa, ALVARENGA BERNARDES e J.B. ALMEIDA FILHO, na sua obra **Direito Financeiro e Finanças**, escreveram:

“Costuma-se definir como empresa pública aquela que o Estado conserva para poder, melhor que o particular, tutelar certos interesses públicos ou obter maior soma de utilidade pública coletiva.”

E mais adiante esclarecem:

“Quando a empresa pública é exercida somente pelo Estado ela é do tipo **régie**, sendo que a atividade que lhe corresponde pode ser praticada diretamente como um ramo da administração, com orçamento próprio ou não, ou mesmo instituída como órgão da administração autárquica. No caso de empresa **concessionária**, o Estado não participa com qualquer parcela de capital na exploração a que se destina. Sua ação é limitada à fiscalização, à imposição de preços e, em certos casos, a garantir um determinado juro sobre o capital empregado, como lucro mínimo da empresa.”

66. Nas empresas em que o regime é de **associação**, o capital social é realizado pelo Estado com a participação de particulares, cabendo-lhe investir a maior parte e indicar os membros da administração da empresa. É a hipótese das sociedades de economia mista, largamente utilizada nas administrações contemporâneas.

67. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (**Tratado de Direito Administrativo**), afirmava:

“A sociedade de economia mista é aquela em que se verifica sob uma estrutura de direito privado a participação financeira de uma pessoa pública e de particulares, regendo-se por normas especiais e organizada a sua administração de forma a conciliar os interesses econômicos dos sócios com o interesse público, representado este pela participação da pessoa de direito público, na constituição do capital da empresa e na sua administração.

Temos, assim, os elementos constitutivos das chamadas sociedades de economia mista, a saber: **a)** a participação da pessoa pública e dos particulares na constituição do capital, isto é, como sócios da empresa; **b)** a participação também de ambos na administração; **c)** a estrutura de direito privado, quase sempre sob a forma de sociedade anônima; **d)** a adaptação dessa estrutura às exigências

de direito público peculiares à generalidade dessas empresas, visando conciliar os interesses públicos com as disposições gerais que presidem à organização da generalidade das sociedades de fins civis ou comerciais.”

68. Após tais considerações, o consagrado autor esclarece:

“Procuraram, assim, esses autores colocar essas entidades como um grupo separado de empresas, explorando o serviço por administração direta (régie) prevalecendo, em todas elas, o interesse público sobre o particular, a administração estatal sobre a privada, o controle dos serviços pelos prepostos do Estado.”

69. GUIDO ZANOBINI (*Corso di Diritto Amministrativo*), examinando a posição do Estado frente à realização de tarefas ou serviços públicos, por entidades de direito privado, ponderava:

“Sotto il titolo dell’esercizio privato di pubbliche funzioni s’intende qualunque forma di attività, dalla quale derivi l’attuazione di fini pubblici, esercitata da privati, ossia da persone fisiche che non abbiano la qualità di organi di enti pubblici, o da società commerciali, o altre persone giuridiche private. Evidentemente, inserendo tale istituto nel concetto di organizzazione amministrativa, intendiamo quest’ultima non in senso tecnico e ristretto fissato in principio del presente volume (cap. I, § 2, n. I), ma in senso ampio, comprensivo di qualunque persona, traverso la cui attività gli enti pubblici possono conseguire i loro fini.

70. Dalla stessa definizione si rileva che l’esercizio privato non rappresenta una tersa specie di amministrazione, dopo quelle dello Stato e degli enti autarchici: si tratta, invece, di un mezzo particolare, e diverso da quelli finora esaminati, di cui si valgono tanto lo Stato quanto gli enti anzidetti. L’argomento, per questo, può considerarsi complementare di quanto è stato detto sia nei riguardi dell’amministrazione diretta, sia rispetto a quella autarchica. Così lo Stato, come gli enti minori, possono conseguire i loro fini non solo con la propria attività, cioè per mezzo dei loro organi, ma anche con l’attività di altri soggetti, che si possono considerare organi indiretti, o impropri degli enti stessi.

Gli elementi essenziali del concetto che stiamo esaminando sono, evidentemente, due: il carattere pubblico della funzione o del servizio e il carattere privato del soggetto da cui questi vengono esercitati.

a) Il carattere pubblico deve intendersi nel senso tecnico e giuridico altrove precisato: deve trattarsi di un’attività che rappresenti l’esplicazione di una potestà propria dello Stato o di altro ente pubblico o, se consiste in un semplice servizio, questo deve essere stato assunto come esclusivamente proprio, cioè in forma di monopolio, dallo Stato, dal comune o da altro ente amministra-

tivo. Un' attività che sia soltanto di pubblico interesse, e che un ente pubblico eserciti in regime di concorrenza con altri soggetti, non viene in considerazione per i fini di cui parliamo. L'attività deve, inoltre, essere pubblica non solo per il fine cui serve, ma anche per la sua efficacia giuridica: essa può comprendere l'emanazione di regolamenti, di provvedimenti di polizia, la formazione di certificati e di atti in genere facenti pubblica fede.

b) Il carattere privato del soggetto è determinato dalla circostanza che egli eserciti l'attività di cui si tratta in nome proprio. Gli organi, infatti, non agiscono mai in nome proprio, ma sempre in nome dell'ente, della cui organizzazione fanno parte. Nell'attività dell'organo agisce direttamente lo Stato, o altro ente pubblico: e da questa attività derivano diritti ed obblighi esclusivamente per i medesimi; nell'attività del privato agisce soltanto quest'ultimo e da essa non possono derivare né diritti né obblighi per l'ente pubblico. Volendo chiarire con un ragionamento analogico la situazione, potremmo paragonare il rapporto fra l'ente pubblico e colui che esercita come privato le sue funzioni, alla figura civilistica del mandato senza rappresentanza: in essa, infatti, il mandatario cura gli interessi di un altro soggetto, ma ciò fa agendo non in nome di questo, ma in nome proprio, contraendo proprie obbligazioni e responsabilità."

E, mais adiante:

"Sono conseguenze del carattere pubblico delle funzioni e dei servizi esercitati dal privato:

a) la necessità, il più delle volte imposta dalla legge, che il soggetto cui l'esercizio viene attribuito presenti requisiti di capacità analoghi a quelli richiesti di solito per la nomina agli uffici pubblici: particolarmente, la cittadinanza italiana, la buona condotta morale e politica, determinati titoli di studio. Questa regola non si applica ai servizi di carattere industriale, pei quali sono decisivi, invece, altri requisiti come la capacità economica o il possesso dei mezzi tecnici necessari per la gestione del servizio;

b) i controlli, che l'ente titolare della funzione o del servizio, esercita sull'attività del privato per assicurarsi che questa corrisponda realmente ai fini pubblici cui deve essere diretta, e che la cura di tali fini non sia danneggiata da quella degli interessi di lucro che costituiscono il fine ultimo del privato;

c) la responsabilità disciplinare, alla quale il più delle volte sono soggetti coloro che esercitano le funzioni o i servizi di cui si tratta: così i notari, i professionisti legali, quelli sanitari ed altri. In alcuni casi, di una vera disciplina e di pene disciplinari non può parlarsi: si ha però egualmente una responsabilità amministrativa, che dà luogo all'applicazione di sanzioni, che hanno la stessa funzione e

la stessa natura di quelle disciplinari: così, nel rapporto fra gli enti pubblici e i relativi concessionari, le multe, le sospensioni e la dichiarazione di decadenza, che possono essere applicate in caso di inosservanza dei doveri imposti dal rapporto;

d) la protezione penale della funzione o del servizio, che à la stessa stabilità per tali funzioni e servizi quando vengono esercitati direttamente dagli organi degli enti pubblici. Gli art. 357 e 358 del vigente Codice penale considerano pubblici ufficiali, e incaricati di pubblici servizi, tanto coloro che tali attività esercitano come impiegati e dipendenti dello Stato o di altro ente pubblico, quanto coloro che esercitano le medesime senza rivestire tale qualità. Per questo, i privati che esercitano funzioni pubbliche sono tutelati, in caso di oltraggio o di altro delitto da parte dei terzi, come i pubblici funzionari; d'altra parte, i delitti che essi possono commettere contro gli interessi dell'amministrazione sono gli stessi previsti nei riguardi dei titolari dei pubblici uffici (peculato, concussione, corruzione, abuso etc.).

71. Não há que contestar, tanto pelos altos suplementos invocados, como pelas informações do direito positivo, que as empresas públicas e as sociedades de economia mista caracterizam-se como pessoas jurídicas de direito privado, embora figurem no elenco das entidades da Administração Indireta (v. D.-L. nº 200/67, arts. 3º e 4º), e o controle, como afirma G. ZANOBINI, é exercido sobre elas, para garantir a execução dos fins que, pela sua natureza, ou pela participação do Estado, são de interesse público. Conseqüentemente, com apoio na doutrina que induz a esta ordem de idéias, pode-se afirmar que é legítimo o controle que a lei instituiu sobre os entes da administração indireta, dentre eles, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

72. E se assim não fora, teríamos uma extensa área de fuga ao controle, numa época em que a intervenção do Estado mais se faz sentir no domínio econômico, seja objetivando a sua ação supletiva onde a iniciativa privada não pode realizar a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento, seja para a correção da desigual participação regional no investimento bruto nacional, como ocorre, inclusive, nas regiões do Nordeste e da Amazônia. Assim, se o Estado investe capitais, só ou em conjunção com capitais privados, não há que esquecer que tais capitais públicos têm por base o desvio da parte da renda nacional em proveito dessa ação supletiva sendo, nesse caso, imprescindível o controle político de tal atividade estatal, em todas as suas fases.

## V. Conclusões

73. Em recente publicação no *Jornal do Brasil* (16-6-78), o economista JAIRO CARNEIRO, Diretor-Geral da Fundação Centro de Desenvolvimento Industrial, externou a sua opinião sobre a política de descentralização do governo:

“É imperioso que o Governo federal, ao deflagrar uma política de descentralização compatibilizada com a programação industrial de

âmbito nacional, coerente com os interesses e desígnios do desenvolvimento regional e global do país, assuma a responsabilidade, ou a maior parcela de responsabilidade política e de natureza financeira na construção e montagem de infra-estrutura industrial, a qual não se destina a atender ao interesse restrito de uma determinada unidade da federação, antes, responde a uma exigência de integração e fortalecimento da economia do país, da unidade nacional e da própria estabilidade das instituições sociais e políticas.”

E o **Jornal de Brasília**, de 5 de abril último, noticiava que:

“A descentralização industrial nas áreas metropolitanas, e o desempenho do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) no setor de equipamentos básicos, com exame mais acurado do setor de bens de capital são os dois temas principais da reunião de hoje do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). O setor de equipamentos básicos deverá receber este ano do BNDE, na forma de desembolsos, Cr\$ 23,7 bilhões, dos quais Cr\$ 2,5 bilhões para o sub-setor “Bens de Capital”, que em 1977 absorveu Cr\$ 1,8 bilhões dos recursos do Banco.”

**74.** Cumpre, assim, ao Estado Moderno, intervindo na sociedade, no domínio econômico, procurar o ponto de equilíbrio, consciente de que, erigido em árbitro do bem comum, não venha a confundir os desejos dos componentes do complexo social, com aqueles dos seus agentes (Governo e Administração), via da adoção de critérios ou de políticas meramente racionalistas em função de objetivos bem intencionados, é certo, mas distantes, pelos seus efeitos, da satisfação do mais legítimo interesse da sociedade que se resume na compreensão simples, mas nem por isso, menos importante, em que se resume o “bem comum”: o bom, para cada indivíduo, para cada grupo, ou para o agregado social, será proporcionar-lhe o mínimo de segurança que se traduz na tranqüilidade advinda da certeza de que os meios para uma sobrevivência humanamente condigna, lhes sejam assegurados, ao mesmo tempo que lhes seja deferida a possibilidade de ver gratificado, em termos de mobilidade social, o seu esforço, na medida das suas potencialidades.

**75.** Não seria demais citar aqui um trecho do artigo publicado no mesmo **Jornal do Brasil** de 16-6-78, no artigo “Variações sobre Descartes”, por Luiz Paulo Horta:

“O mundo não pode ser construído: está aí simplesmente, e reconhecer o mistério dessa presença seria o primeiro passo na direção de uma filosofia não racionalista, que escapasse ao círculo de ferro traçado em torno da inteligência ocidental pelo Chevalier Descartes.”

“Cumpre reconhecer que, no plano político, os regimes ditos democráticos estão razoavelmente vacinados quanto à possibilidade ou às vantagens de uma “construção” levada excessivamente a sé-

rio. Porque uma tal obra, a exemplo da Torre de Babel, exigiria uma total uniformidade de propósitos; e aos regimes democráticos acontece o que aconteceu à Torre Bíblica: falam-se, neles, várias línguas. A “construção” será, assim, aproximativa; pode, inclusive, mudar de sentido com a mudança de Governos, como aconteceu com a Inglaterra pós-churchilliana; o que não impede que nesses regimes, brandamente impelidos pelo *Zeitgeist*, haja um movimento progressivo, embora lento, no sentido da diminuição, através de mecanismos como o sistema previdenciário, das injustiças gritantes que compunham o liberalismo antiquado.”

76. É digno de nota o trecho sobre as “Corporaciones Públicas”, no artigo publicado na **Revista Internacional de Auditoria Gubernamental** (outubro de 1976), sob o título “La Auditoria del Estado en una Situación de Cambio”, referindo-se a SRI LANKA:

“Las tareas del desarrollo eran de tal magnitud que el Estado tuvo que emprenderlas, ya que no existían empresas privadas capaces de correr los riesgos de capital involucrados, pero la maquinaria institucional de que disponía el Gobierno no era adecuada para el propósito de administrar las empresas comerciales e industriales en forma rentable. Por esta razón hubo de crearse un instituto intermedio, que estuviera libre de las regulaciones financieras rígidas y que, sin embargo, permaneciera bajo el control del Gobierno democráticamente elegido.”

77. O **Jornal do Brasil**, de 19-6-78, sob o título “Europa não define ação estatal”, publicou artigo do qual destacamos o seguinte trecho:

“Monopólios com mercados cativos ou obrigadas a forte concorrência em casa e no exterior, as empresas estatais da Europa têm em comum, entretanto, um problema de definição: como julgar seu sucesso ou fracasso? Consideradas como serviço público, têm de fornecer determinado serviço, lucrativo ou não, mas, se afinal não apresentam resultados financeiros satisfatórios, são acusadas de baixa eficiência. Por fim, se lucram um pouco demais, também não faltam protestos de todos os lados.”

78. O planejamento governamental, segundo entendemos, em conclusão, não deve ser linear, nem impor, de cima para baixo, um conceito de modernização e desenvolvimento, adrede preparado, ainda que, em termos de construção sócio-econômica, possa ser considerado suficiente; mas, ao contrário, deverá condicionar tal planejamento às condições sócio-econômicas de cada grupo, de cada região, e até mesmo a princípios que atentem para a satisfação de cada um em particular, e da sociedade em geral, de forma tal que, estabelecendo a participação, em dois sentidos, esteja consciente de estar apresentando, à nação, soluções e não agravando os problemas que, no espaço e no tempo, a tenham afligido e condicionado o seu comportamento.