

# DOCTRINA

## AS EMPRESAS PÚBLICAS

JOSÉ DE MESQUITA LARA

Advogado em Minas Gerais

Como já deixamos claro em outro trabalho, (\*) as atividades não-governamentais dos entes administrativos podem ser exercidas através das sociedades de capitais públicos associados aos privados, ou das empresas públicas, nas quais somente as pessoas de direito público concorrem para a formação do fundo social.

Dissemos então que ambos os tipos podem coexistir, desde que fique reservado às s.e.m. o incentivo da produção, a dinamização da riqueza social, a promoção do desenvolvimento econômico, quando hiposuficientes os capitais privados, e, às sociedades públicas fique assegurada a prestação dos serviços públicos propriamente ditos.

As sociedades de economia mista (s.e.m.), que tiveram grande incremento no primeiro após-guerra, começaram, modernamente a declinar, como forma de intervenção do Estado no domínio econômico.

Inúmeras críticas surgiram ao modo adotado pelo Estado para a solução de alguns dos problemas públicos mais importantes da vida moderna. O uso demasiado freqüente da s.e.m. foi, talvez, a causa primeira de alguns de seus fracassos; onde quer que fosse necessária a ingerência do Estado, ou onde houvesse um serviço público necessitando de solução, lá vinha a fórmula mágica das *mixed corporations*.

Este uso indeterminado (e mesmo abuso) da fórmula que em certos casos dava tão bons resultados, foi a razão de seu declínio em alguns países, embora tenha havido novo recrudescimento, após a 2a. Guerra Mundial, principalmente em França.

A S.E.M. que dedicava exclusivamente à prestação de serviços públicos trouxe o desinteresse dos capitais privados; a finalidade da sociedade era vista de modo diverso pelos particulares e pelos representantes dos entes públicos majoritários: estes queriam apenas que o uso do serviço fosse o mais amplo e barato possível, ao passo que aqueles tinham em mira unicamente o alcance de maiores rendimentos para seus capitais.

Tudo isso trazia resistência por parte dos privados, seja na participação ao lado do capital público, seja nos órgãos colegiados da direção social.

Com o passar dos anos os dirigentes públicos sentiram que o sucesso das empresas particulares devia-se ao seu modo de operar, à organização do trabalho, a maior plasticidade financeira e contábil da organização, a maior rapidez na tomada de decisões, etc.

Começaram então a adotar os métodos e sistemas privados em alguns órgãos públicos e viram então, que podiam muito bem prescindir do concurso de fundos particulares.

Surgiu assim a EMPRESA PÚBLICA.

### NOMENCLATURA

Varia de país para país, e mais que isso, de autor para autor, o nome usado para individualizar as empresas públicas.

(\*) "As Sociedades de Economia Mista".

RAYMOND RACINE, in L'ACTIONARIAT PUBLIC (tese apresentada à Universidade de Gênève, 1947), usa o nome genérico de acionariado público para caracterizar tanto as empresas públicas propriamente ditas como as sociedades de economia mista.

EDGARD MILHAUD em todos os seus trabalhos sobre a matéria usa a expressão "comunidades de serviços" (LES LÉGIES ET LEURS ÉVOLUTION; ANNALES DE LA RÉGIE DIRECTE; CONCENTRATION, ET COMMUNAUTÉ D'INTÉRÊTS DANS L'ÉCONOMIE COLLECTIVE). O professor CIHAT IREN também adota a mesma expressão (in LES COMMUNAUTÉS DES SERVICES, 1948).

Bernard LAVERGNE (ORDRE COOPERATIVE, Paris, 1926) prefere os termos RÉGIES COOPERATIVES, ao passo que EMILE VANDERVELDE, em LE SOCIALISME CONTRE L'ÉTAT, as chama de sociedades de direito público.

Na Alemanha, segundo o testemunho de Bilac Pinto (Rev. For. 146-16), há preferência para o uso da denominação "sociedade pública de um só membro", para as sociedades anônimas que têm como único acionista o Poder Público; "sociedade de pessoa pública" é o nome usado para as sociedades onde há a participação de várias entidades públicas.

Entre os povos de língua inglesa a terminologia é variada: GOVERNMENT CORPORATIONS, GOVERNMENT PROPRIETARY CORPORATION, PUBLIC ENTERPRISE e PUBLIC CORPORATION cf. com JOHN THURSTON, in GOVERNMENT PROPRIETARY CORPORATIONS IN THE ENGLISH SPEAKING COUNTRIES; ERNEST DAVIES, IN NATIONAL ENTERPRISE e THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC CORPORATION; W.A. ROBSON, in THE BRITISH PUBLIC CORPORATION, artigo publicado na Revista de Direito da Universidade de Harvard, 1950, p. 1.329-1-331; JOHN MAC DIARMID, in GOVERNMENT CORPORATIONS AND FEDERAL FUNDS.

Na Itália usam-se mais os nomes de sociedade de economia pública e empresa pública (GIUSEPINO TREVES, in LE IMPRESE PUBBLICHE; ANDREA ARENA, in LE SOCIETA COMMERCIALI PUBBLICHE; ACCARDO comentando o verbete IMPRENSA PUBBLICA, no NUOVO DIGESTO ITALIANO).

Em França, na literatura após-46, usam-se as denominações ÉTABLISSEMENTS NATIONAUX, SOCIÉTÉS NATIONALES e ENTERPRISE PUBLIQUE (LES NATIONALISATIONS EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER, de L. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE ET MAURICE BIÉ).

A diversidade das denominações, é Bilac Pinto que afirma, constitui uma documentação expressiva de como se vai desenvolvendo o trabalho de criação desse novo instrumento colocado à disposição do Estado, para a execução das suas tarefas de caráter econômico e industrial.

Os políticos, os juristas e os economistas — continua o insigne mestre — dedicam-se à moldagem das novas empresas com ampla liberdade, quer no que concerne à sua denominação, quer no que diz respeito à sua estrutura (Rev. For. 146-17).

#### AS EMPRESAS PÚBLICAS NO DIREITO COMPARADO ALEMANHA

Diz o prof. HENRY ZWAHLEN (Des sociétés commerciales avec participation de l'État, p. 43) que a partir da 1.ª Guerra Mundial, a s.e. mista evoluiu num sentido, que as coletividades públicas foram alcançando cada vez mais importância em detrimento dos acionistas priva-

dos: caminhava-se para as sociedades de pessoas jurídicas de direito público e para a sociedade pública de um só membro.

O movimento, segundo o mesmo autor, foi em crescendo e não tardou se estender além da exploração dos serviços públicos. O "Reich" e os "lander" utilizavam, cada vez mais, essas fórmulas novas para dissimular, sob a máscara de organização na aparência privada, uma socialização crescente da produção. Esse processo, que recebeu a denominação de "kalte Sozialisierung" (socialização fria), estava em plena florescência, quando então foi fundada, em 1923 a VIAG — VEREINIGTEN INDUSTRIEUNTERNEHMUNGEN A.G. — Berlin, uma sociedade anônima com o capital de 600 milhões de marcos, na qual o Reich era o único acionista. A VIAG era uma sociedade pública de um só membro "öffentliche Einmanngesellschaft" e sua finalidade era a participação em empresas econômicas.

Foi tão amplo o poder alcançado por ela, e seus investimentos eram em tão grande escala que veio a controlar os maiores empreendimentos alemães, tais como o ELECTROGRUPPE, o STICKSTOFFGRUPPE, o ALUMINIUMGRUPPE, o MARGANINEGRUPPE e inúmeros outros.

Em 1929, segundo os dados de ZWAHLEN, das 66 sociedades anônimas alemãs com capital superior a 50 milhões de marcos, 10 eram empresas públicas, com capital exclusivamente de entidades governamentais e 5 eram sociedades de economia mista, nas quais tais entidades eram majoritárias.

O sucesso alcançado pelas empresas públicas alemãs deu logo causa a que o tipo de organização fosse adotado em diversos países do mundo; sua autonomia ampla, sua liberdade de despesa — sem os entraves do controle e a rigidez dos orçamentos — a possibilidade de retenção de lucros para o aumento do capital em giro, tudo isso foi motivo de imitação em todos os quadrantes do globo.

#### ESTADOS UNIDOS

Nos EE.UU., com a vitoriosa experiência alemã, começaram a surgir, depois de 1930, em grande número, as GOVERNMENT CORPORATIONS. E' bem verdade que, isoladamente, já havia o Governo Federal Americano tentado a adoção do sistema de sociedade pública ou da empresa pública, quando participou do Banco dos Estados Unidos e comprou a Panama Railroad Company (1904).

Durante a 1.ª Grande Guerra, na super mobilização estadunidense, o Congresso criou inúmeras empresas das quais as principais foram a WAR FINANCE CORPORATION, a EMERGENCY FLEET CORPORATIONS, U.S. HOUSING CORPORATION, U.S. SUGAR EQUALIZATION BOARD, U.S. SPRUCE PRODUCTION CORPORATION, etc.

Com o advento do governo rooseveltiano e do "new deal", tomou grande incremento a criação de empresas do tipo em causa; começou com a famosa R.C.F. (Reconstruction Finance Corporation).

No início do 2.º período do governo de Roosevelt, já existiam nos EE.UU. nada menos que 90 grandes empresas inteiramente controladas pela União e dedicadas unicamente à atividade não-governamentais.

Além das public corporations manobradas pelo governo federal, também existem aquelas controladas pelos governos estaduais e municipais.

Segundo informam JONES e BIGHAM (PRINCIPLES OF PUBLIC UTILITIES, pgs. 715, 716 e 719), os estados da União americana podem possuir e operar com empresas destinadas a serviços de pública utilidade ou qualquer outra atividade comercial; quanto aos municípios, segundo vem decidindo a Corte Suprema, para que possam dirigir empresas de fi-

nalidade estranhas à sua atividade específica, faz-se mister autorização das Constituições ou leis estaduais, ou de autorização expressa dos governos estaduais.

Com a 2.<sup>a</sup> Grande Guerra foram criadas nos EE.UU. mais de 20 empresas públicas; entre as mais importantes foram a WAR DAMAGE CORPORATION, a DEFENSE PLANT CORPORATION, a RUBBER RESERVE COMPANY, a METALS RESERVE COMPANY, etc.

Elas fizeram investimentos enormes e seus produtos foram os mais variados. Segundo diz HALL, in GOVERNMENT AND BUSINESS, p. 293, at the cost of more than U.S.\$ 15.000.000.000,00 the U.S. Government through the governmental agencies built and owned at least in part more than 2.800 plants for the production of war materials, including airplanes, iron and steel products, machine tools, radios, aluminium; ships; ordnance equipment and many other products.

Segundo os autores americanos, as características principais das government corporations são a autonomia financeira, ampla capacidade de auto-organização e descentralização, direito de fazer e obter empréstimos, capacidade judicial ativa e passiva, regência de sua vida pelo seu próprio estatuto e estabelecimento, livremente, do regimen jurídico de seu pessoal.

Tiveram as empresas públicas nos EE.UU. as três liberdades, que talvez tenham sido as causas de seu enorme sucesso: não prestavam contas ao "Bureau of the Budget" e nem ao Congresso; não estavam sujeitas às normas reguladoras atinentes aos funcionários públicos e escapavam da incidência da lei normativa das compras e contratos.

Pouco a pouco porém, foram cassadas essas prerrogativas e hoje, pela legislação americana em vigor, elas são quase que verdadeiras repartições públicas.

### FRANÇA

Pode-se dizer que na França a introdução das empresas públicas foi feita depois da libertação, muito embora existissem, antes da guerra, alguns "offices", com certa autonomia, operando em atividades industriais, como é o caso do OFFICE NATIONAL DE L'AZOTE, organizado em 1924, e outros.

Com as características do que modernamente se chama empresa pública, somente no após guerra — 39-45 apareceram as primeiras.

Segundo JEAN MEYNAUD (Aspectos atuais da empresa pública na França, p. 28, pode-se dizer que, atualmente, em França, se fôr considerado o conjunto das atividades do Estado no setor não governamental, o significado de empresa pública abrange, principalmente, três grandes formas de exploração: os estabelecimentos públicos de caráter industrial e comercial; as sociedades nacionais e finalmente as sociedades de economia mista.

Pondo de lado este último tipo, que já mereceu despretensioso exame de nossa parte, examinemos os dois outros.

Segundo o mesmo autor, em a mesma obra, p. 25, sociedades nacionais são aquelas nacionalizadas (para nós estatizadas), com a transferência para o Estado, do conjunto das ações das empresas visadas. O aspecto essencial desta operação é o de que o serviço conserve as suas bases jurídicas. A sociedade continua a existir e como tal está sob a ação do Cod. Commercial. O Estado porém é o único acionista. De acordo com este processo foram nacionalizadas as Soc. An. de Motores Gnome et Rhone, a Cia. Air France, as companhias Air Bleu e Air France Transatlantique, o Banco

de França, e os outros 4 maiores estabelecimentos de crédito e nove grupos de companhias de seguro.

Estabelecimento público é aquele cujo patrimônio foi nacionalizado, com sua integral transferência para o Estado; as antigas empresas privadas foram levadas à liquidação, logo que designadas nominativamente por decretos que punham em execução os dispositivos da lei de nacionalização.

Elas desapareceram, ficando seus bens inteiramente de propriedade do Estado; este criou um certo número de estabelecimentos públicos de caráter comercial e industrial, para a exploração do acervo que passou a seu domínio.

O primeiro estabelecimento, cronologicamente criado foi o das HOUILLERES NATIONALES DU NORD ET DU PAS DE CALAIS. Segundo ainda JEAN MEYNAUD, a nacionalização francesa criou dois tipos de organização jurídica diferentes: as sociedades nacionais e os estabelecimentos industriais e comerciais.

Acha o autor que a diferença de estrutura jurídica entre os dois tipos são fundamentais; embora haja alguns pontos de semelhança entre ambos, as características de um e outro em maior número são comuns.

Ambos os tipos de empresa têm personalidade jurídica, autonomia financeira, seu pessoal não entra na classe dos funcionários públicos, a direção é nomeada pelo Governo e geralmente é constituída de representantes da Administração, dos trabalhadores no serviço e dos consumidores ou clientes.

As diferenças que podem ser apontadas são devidas às peculiaridades do serviço desempenhado, em cada caso, por esta ou aquela empresa.

### CONTROLE DAS EMPRESAS PÚBLICAS EM FRANÇA

O controle é uma das mais intrincadas questões relativas às empresas públicas, pois, se de um lado é necessário que se lhes assegure autonomia comercial e financeira, de outro, o Estado delas não pode desinteressar-se, visto sua importância econômica e eventuais consequências de sua administração sobre as finanças públicas.

O controle estatal em França é feito de 4 maneiras diversas, conforme o serviço desempenhado (JEAN MEYNAUD, pg. 34 e segs.).

O primeiro tipo de controle é aquele feito através da aprovação de certas decisões; isso dá-se quando assim o dispõe a lei ou o estatuto das empresas. As matérias mais sujeitas à aprovação prévia são, de um modo geral, os orçamentos das entidades, seus balanços, os resultados de sua vida financeira, propostas de aplicação de lucros, contratos de participação financeira, propostas de operações imobiliárias, medidas relativas a salários, etc.

Outro tipo de controle é o exame das atividades diárias das empresas. É feito pelos contadores do Estado, ligados ao MINISTÈRE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES; através dele os representantes do governo examinam todo o funcionamento da empresa, de ponto de vista econômico e financeiro. Tal controle aplica-se a maior parte dos estabelecimentos públicos.

A 3.<sup>a</sup> espécie é exercida pela Comissão de Verificação de Contas; esta, criada pela lei de 6-1-48, é presidida por um Presidente do Tribunal de Contas, composta de certo número de sub-comissões, cada uma, por sua vez, de 5 membros. Sua competência se estende a todos os estabelecimentos do Estado considerados públicos.

O controle exercido pela Comissão é "a posteriori" e visa, sobretudo, assegurar a regularização de todas as contas e propor os reajustamentos que

pareçam necessários; demonstrar os resultados da administração, a situação financeira e as perspectivas futuras; formular um julgamento sobre a administração comercial e financeira, emitir críticas e fornecer sugestões.

A Comissão não tem poder de decisão; seus relatórios são dirigidos aos diversos Ministros, conforme o serviço realizado pela empresa; aqueles cabe tomar as decisões, no limite de suas competências.

Por último existe o controle parlamentar, também "a posteriori". É feito através da distribuição aos deputados e senadores de documentação copiosa sobre as atividades do estabelecimento público (balanços, contas de lucros e perdas, relatórios dos conselhos de administração, relatórios da Comissão de Investigação da Contabilidade das empresas públicas, nomenclatura anual destas, com indicação dos nomes e capacidade dos diretores, dos membros dos Conselhos de Administração).

Tal controle se complementa pelas informações diretas dos "contrôleurs" às Comissões de Finanças das duas Assembleias, acerca dos fatos relativos à vida financeira das empresas.

Por último, com a edição da lei 21-3-47, criou-se uma sub comissão, dentro de cada Assembleia, com a finalidade precípua de acompanhar e julgar a administração das empresas industriais nacionalizadas e das soc. e. mista.

Estas sub comissões têm poderes para abrir inquéritos parlamentares e seus membros estão habilitados a verificar "in loco" e permenorizadamente, a situação econômico-financeira dos estabelecimentos públicos, devendo estes lhes fornecer todas as informações e meios materiais que facilitem sua missão.

#### SITUAÇÃO ATUAL DAS EMPRESAS PÚBLICAS

Segundo dados citados por MEYNAUD, à p. 47 de seu opúsculo, é enorme a extensão das atividades das empresas públicas em França, abrangendo elas, inteiramente, grande parte dos setores mais importantes de sua vida econômica.

Com respeito à energia, com exceção do petróleo, a cobertura estatal é completa: existe o monopólio do carvão (Charbonnages de France et Hoiullères de Bassin), da eletricidade (ÉLECTRICITÉ DE FRANCE), do gás (GAZ DE FRANCE). Com relação ao petróleo, as atividades particulares dominam a refinação e a distribuição, porém o Estado vem procedendo pesquisas através de diversos órgãos, em particular da RÉGIE do petróleo, possuindo além do mais, 35% do capital da Companhia Francesa de Petróleo.

No setor dos transportes é grande a atividade do Estado; detém a maioria das ações na SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER, na CIE. GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE, na CIE. DES MESSAGERIES MARITIMES, na CIE. NATIONALE AIR FRANCE.

Explora ainda, diretamente, os PORTS AUTONOMES DU HAVRE, BORDEAUX; STRASBOURG; AEROPORT DE PARIS; CHEMINS DE FER MÉDITERRANÉE-NIGER, etc.

No que diz respeito à atividade bancária o Governo francês domina o BANQUE DE FRANCE (até à guerra de particulares) e os outros 4 maiores bancos de França: CRÉDIT LYONNAIS, SOCIÉTÉ GÉNÉRALE, BANQUE NATIONALE POUR LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE e o COMPTOIR NATIONAL D'ESCOMPTE; além disso controla a CAISSE NATIONALE DE CRÉDIT AGRICOLE, DES MARCHÉS DE L'ÉTAT, CAISSE CENTRALE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER, etc.

Com respeito aos seguros, por ocasião da libertação, o Estado nacionalizou os 9 grupos mais importantes, representando ao todo 34 sociedades, que cobrem os mais diversos riscos.

#### ÊXITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

O sucesso dos estabelecimentos públicos em França é celebrado por diversos autores. Conseguiram as empresas do Estado justamente a grande meta sonhada com a lei de nacionalização de 1946: colocar o Poder Público ao abrigo das pressões exercidas pelas grandes forças econômicas e financeiras e anular os tentáculos imensos dos trustes a cartéis.

O êxito das atividades estatais através de suas empresas é muito grande e merece o encômio dos grandes publicistas gaulses da atualidade; diz muitas vezes o citado MEYNAUD à p. 44 de seu livro, que a economia francesa deve dar crédito especial às a. p. por alguns de seus mais louváveis feitos técnicos dos últimos anos. Ele próprio completa seu pensamento à p 65:

Sob o ponto de vista técnico não há dúvida de que o setor público, na França, poderia apresentar um balanço positivo. Durante os últimos dez anos foi concebido e realizado um programa intenso e proveitoso de investimentos, quais sejam: a rápida restauração da rede de estradas de ferro após a guerra, a construção de grandes barragens nas montanhas, a construção de obras como a de GÉNISSIAI e DONZERE, obras estas que causam verdadeiro orgulho e sobre as quais B. CHENOT escreveu:

De um modo geral, estas empresas bateram, de uma só vez, o recorde dos investimentos e do sucesso técnico; seus índices de produtividade constituem um exemplo; seus trabalhos são dignos de serem inaugurados da maneira mais solene possível; a qualidade de seus materiais revela o prestígio da indústria francesa.

#### CARACTERÍSTICAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS

Depois do perfunctório exame da situação das empresas públicas na Alemanha, EE.UU. e França, podemos chegar à conclusão sobre suas principais características.

Estas foram muito bem catalogadas pelo Prof. BILAC PINTO e nos poupa de maiores digressões. Segundo o renomado mestre, in Rev. For. 146/17, as características externas são: 1.<sup>a</sup>) — adota a forma das empresas comerciais comuns ou recebe do legislador estruturação específicas; 2.<sup>a</sup>) — a propriedade e a direção são exclusivamente governamentais; 3.<sup>a</sup>) — têm personalidade jurídica de direito privado.

Dentre as características internas o insigne autor arrola as seguintes: completa autonomia técnica e administrativa; capitalização inicial; possibilidade de recorrer a empréstimos bancários; possibilidade de reter os lucros para ampliar o capital de giro e constituir reservas; liberdade em matéria de despesas; flexibilidade e rapidez de ação; capacidade para acionar e ser acionada; regime de pessoal idêntico ao das empresas privadas.

#### A EMPRESA PÚBLICA NO BRASIL

O prof. Bilac Pinto, em conferência proferida, em 1952, (Rev. For. 146/15), afirmou que no Brasil ainda não havíamos atingidos a era da emp. púb., como os EE.UU. e Alemanha; que até aquela época, nenhuma sociedade de um só membro ou sociedades cujos acionistas fossem exclusivamente entidades públicas.

Vislumbrou nas Caixas Econômicas Federais e Estaduais, muitos pon-

tos de contato com as emp. púb., do tipo alemão e norte-americano, sem contudo, notar-lhes a pureza formal e estrutural.

Disse ainda que era intenção do Poder Executivo Federal criar o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico com as características funcionais dos bancos privados, muito embora fôsse êle um ente público. O Congresso Nacional porém, alterou a mensagem presidencial e estruturou-o como uma autarquia, sem grande autonomia, quer financeira ou administrativa.

A mais importante tentativa da criação de uma emp. púb. no Brasil foi a que resultou do substitutivo apresentado pela U.D.N. ao projeto da Petrobrás.

Por êle criava-se a Empresa Nacional do Petróleo, moldada nos melhores exemplos de emp. púb., pela adoção da flexibilidade, liberdade e demais técnicas e características das sociedades particulares (Bilac Pinho, trab. e loc. citados).

Interessante passo no caminho das emp. públ. foi dado através da Lei Federal 3.115, de 16-3-57 (D.O. 20/3/57), que determinou a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedade por ações e autorizou a constituição da REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S. A.

Ficou a União, pelo art. 4.º da Lei, obrigada a subscrever e integrar todo o capital inicial da R.F.F.S.A.

O § 2.º do mesmo art. autorizou o Governo Federal a desfazer-se das ações de sua propriedade, até o limite máximo de 49%; a cessão somente poderá ser feita às pessoas jurídicas de direito público interno, às sociedades de economia mista federais, estaduais, ou municipais, cujo controle permanente esteja sob o Poder Público e finalmente, às pessoas jurídicas de direito privado brasileiras, até o máximo de 20% do capital social.

Assim sendo, até que o Governo Federal desfaça de parte das ações, para particulares, será aquêle importante órgão da Administração Federal uma autêntica empresa pública, com toda autonomia, liberdade, poder de comando e plasticidade que lhe é característica.

Ela agirá da mesma forma que as empresas particulares salvo levíssima e discreta fiscalização do Departamento Nacional de Estradas de Ferro e controle de contas feita pelo Tribunal de Contas da União, mas "a posteriori".

Com a Lei n. 2874, de 19-9-56, que dispôs sobre a mudança da Capital Federal, foi criada no Brasil, embora com finalidade não industrial, comercial ou de prestação de serviços, a primeira empresa pública nos moldes estadunidenses ou tedescos.

Com efeito, o art. 3.º do mencionado diploma, deu as linhas mestras da Companhia Urbanizadora da Nova Capital S. A.; tal companhia tem seu capital, na totalidade, subscrito e integralizado pela União; esta poderá ceder suas ações, desde que conserve um mínimo do capital social; a transferência somente poderá ser feita à pessoas jurídicas de direito público interno, às quais, é vedado aliená-las, salvo se a adquirente for a própria União.

Com a lei criadora da C.U.N.C.A. S.A. foi dado enorme passo na meta da implantação, no Brasil, das emp. púb., com qualidades que lhes asseguraram, em outros países, grande sucesso, indiscutível êxito e inegável prosperidade.

#### CONCLUSÃO

A ampliação cada vez maior dos serviços públicos, acarretado pelas imensas e variadas necessidades coletivas a serem satisfeitas, obrigou o Estado a chamar a si, ou a suportar, ainda que INVITO SUO, a realização de inúmeras tarefas destinadas à plena satisfação daquelas necessidades.

Dia a dia dilata-se a ação estatal e quase tudo vai passando para sua órbita de atividade; em todos os setores da vida clama-se pela ação dos entes públicos e êles são convocados a resolver e intervir em questões antes deixadas inteiramente à alçada particular.

O aparecimento das empresas públicas, em larga escala, representa justamente, um dos processos de integração dos inúmeros serviços novos no organismo estatal.

Tem razão TEMÍSTOCLES CAVALCANTI quando diz que a e. p. é uma consequência do desenvolvimento da atividade estatal, nos setores destinados quase que exclusivamente à atividade privada no período anterior à guerra de 1914-18, e que ela cresceu como exigência elementar de aliviar os órgãos governamentais, saturados de obrigações que, normalmente, não poderiam satisfazer dentro dos quadros e processos criados pela administração pública (prefácio ao livro de MEYNAUD, pg. 13-14).

Para as novas necessidades coletivas que o Estado necessitou satisfazer, para as inusitadas tarefas que viu obrigado a enfrentar, não podia usar os mesmos métodos de antanho, as velhas técnicas da administração pública; os novos serviços públicos que lhe foram impostos, pela evolução da vida social, exigiram novos processos de ação e novos meios para sua resolução.

Tinha-se que pôr de lado a rigidez da contabilidade pública, a proibição do estorno, os orçamentos pré-fixados e imutáveis a obrigatoriedade da devolução dos saldos das verbas. Aos novos organismos impunha-se a maleabilidade de ação, o desenvolvimento do poder de iniciativa dos dirigentes, ampla autonomia e liberdade de ação. Sem tudo isso era impossível o atendimento e a completa realização dos novos encargos.

Não foram poucas as vantagens trazidas com as empresas públicas. Elas permitiram, em França, que o Estado ficasse ao abrigo das pressões exercidas pelas grandes forças econômicas e financeiras; diminuiu em muito o poder dos monopólios, na sua sanha de explorar os consumidores, e restringiu enormemente a pressão dos interesses particulares sobre o Estado (MEYNAUD, ps. 46 e 47).

Segundo clarividente observação de TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, a empresa pública identifica o povo com os deveres do Estado, em uma forma moderna e democrática de colaboração, derrubando a velha barreira entre êle e o indivíduo; além do mais, atrai os particulares para a administração; eleva instituições privadas à categoria de órgãos estatais; coordena a atividade e a iniciativa particulares; atribui a indivíduos alheios aos quadros administrativos funções públicas e recorre a pessoas com experiência técnica e especializada para constituir os seus conselhos (pref. a MEYNAUD, p. 8).

As empresas públicas representam um passo no caminho do inevitável controle estatal sobre os meios de produção; sua proliferação, abarcando os ramos mais variados de atividades antes confiadas aos particulares, constituiu justamente aquela socialização fria (kalte Sozialisierung), com que foi batizado o movimento alemão no sentido de sua adoção.

Em país como o nosso, nos albores de seu surgimento como grande nação, é bom que elas surjam à mancheias; a "domesticação", desde já, do capitalismo nacional nascente e a implantação das GOVERNMENT CORPORATIONS poderão trazer inúmeros benefícios para a coletividade, evitando os abismos entre as diversas classes sociais e a exploração de umas pelas outras.

Bem integradas e afinadas com a Administração Pública, dirigidas por homens capazes e honestos, poderão trazer imensa prosperidade ao povo brasileiro e evitar lutas sociais, desajustamentos humanos e mesmo revoluções, que lavaram com sangue o solo de outros Estados.