

CARLOS ALBERTO BEZERRA

**DIREITO SOCIETÁRIO**

**EMPRESAS PÚBLICAS**

**E**

**SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

Este trabalho foi desenvolvido como proposta de avaliação no Curso de Pós-Graduação em DIREITO SOCIETÁRIO, desenvolvido pela Universidade Federal do Paraná, em Convênio com o Instituto dos Advogados do Paraná.

Orientador – Prof. Dr. Antônio Sérgio Lopes

Curitiba  
2001

## SUMÁRIO

1)	NOÇÕES PRELIMINARES.....	03
2)	EVOLUÇÃO DO DIREITO EMPRESARIAL.....	06
3)	DIVISÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	
	3.1 Administração Direta.....	09
	3.2 Administração Indireta.....	10
4)	AUTARQUIAS	
	4.1 Características .....	11
	4.2 Distinções.....	12
5)	EMPRESAS PÚBLICAS.....	13
	5.1 Características das empresas públicas.....	14
	5.2 Sociedades Estatais.....	15
6)	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.....	17
	6.1 Características das Sociedades de Economia Mista.....	18
	6.2 Sociedades de Economia Mista e a Lei das Sociedades por Ações.....	19
7)	AS EMPRESAS DO ESTADO	
	7.1 Antecedentes históricos.....	21
	7.2 Origem das empresas dos Estados.....	21
	7.3 Evolução das Empresas do Estado.....	23
	7.4 Autonomia das Empresas Estatais.....	26
	7.4.1 Fontes da autonomia.....	27
	7.5 Restrições à autonomia das Empresas Estatais.....	28
	7.5.1 Restrições impostas pelo direito positivo.....	28
	7.5.2 Restrições impostas pela agravamento dos controles.....	29
8)	PRIVATIZAÇÃO OU DESESTATIZAÇÃO	
	8.1 Considerações gerais.....	31
	8.2 Programa Nacional de Desestatização.....	31
	8.3 Processo de Privatização.....	35
	8.4 Conseqüências das Privatizações.....	38
	8.5 Concessões.....	39
	8.6 Licitações.....	40
	8.7 Implicações no Direito Societário.....	41
9)	CONCLUSÕES.....	43
10)	BIBLIOGRAFIA.....	45

## 1. NOÇÕES PRELIMINARES

A vigente Constituição Federal dispensa à empresa estatal volume apreciável de normas, que evidenciam o dualismo do texto, ora alargando a intervenção do Estado na economia, ora se inclinando pela livre iniciativa. Refletem a primeira tendência a facultada exploração de numerosos serviços a empresas sob o controle acionário do Estado (arts. 21-XI e 25, § 2.º) e a ampla atividade monopolística da União (art. 177, I, II, III, IV, V, § 1.º). A Segunda tendência encontra manifestações na paridade entre o regime jurídico de empresa pública e sociedade de economia mista e o regime jurídico das empresas privadas, que é tomado por referência; na proibição de privilégios fiscais não extensivos às empresas privadas; na exigência de lei específica para criação de empresa pública e sociedade de economia mista e estabelecimento de subsidiárias das empresas estatais ou de sua participação em empresa privada (arts. 37, XIX, XX, e 173, §§ 1.º e 2.º). São formas de contenção e controle do setor público.

Este modelo econômico adotado pela Constituição de 1988, assegura à propriedade a condição de garantia constitucional (art. 8.º, V e XIV), reconhece à União o poder de planificar o desenvolvimento nacional e regional, estabelece que a ordem econômica e social tem por objetivo realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, segundo os princípios da liberdade de iniciativa, da valorização do trabalho como condição da dignidade humana, da função social da propriedade, da harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção e a repressão ao poder econômico (art. 160).

A intervenção do Estado no domínio econômico e o monopólio de uma indústria ou de uma atividade determinada podem ser autorizados, por lei federal, se indispensáveis por razões de segurança nacional ou para organizar setor que não pode ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa (art. 163).

O modelo se completa pela opção por um regime de livre iniciativa ou de economia de mercado, de onde resulta o “princípio da subsidiariedade”, segundo o qual, somente em caráter suplementar da iniciativa privada, o Estado organizará e explorará, diretamente, a atividade econômica. A limitação imposta de condicionar a intervenção do Estado a esse caráter suplementar da iniciativa privada contribuiu para forçar o Estado a se submeter à orientação constitucional<sup>1</sup>.

Sobre as empresas que contam com a presença do Estado em suas formações, também chamadas de *Empresas Estatais*, nas quais encontram-se as *Empresas Públicas* e as *Sociedades de Economia Mista*, muito teria para se escrever. Contudo, procurar-se-á, neste modesto trabalho, tecer algumas considerações, sem esgotar o tema, porém, de forma clara e concisa, ressaltando os principais problemas relativos às mesmas.

<sup>1</sup> DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Controle de Empresas Estatais*. São Paulo : Saraiva, 1991; p. 3.

Podemos verificar que, no Brasil, o Estado sempre esteve presente na exploração econômica, com diversos exemplos de ingerência do *soberano* na atividade *empresarial*. Tem-se, nos dias atuais, que a Constituição Federal dita as bases da atividade econômica, atribuindo ao Estado a condição de agente normativo, regulador e fiscalizador dessa atividade.

Para a consecução de seus fins, a administração, ou melhor, o Estado, hodiernamente, tem a possibilidade de optar por um regime de direito público ou por um regime de direito privado, não desprezando a forma *híbrida*, participando o Poder Público e o particular. Na maior parte das vezes, o regime jurídico da administração é tipicamente de direito público, regendo-se por princípios publicistas. Aqui a administração encontra-se revestida por características das prerrogativas e das sujeições.

Contudo, em certos casos, torna-se mais vantajoso para o Estado desincumbir-se das prerrogativas públicas e nivelar-se ao particular, na forma do direito, obedecendo as regras e os esquemas privatísticos.

As empresas estatais encontram-se inseridas neste segundo tipo de regime jurídico, ou seja, são delineadas pelo regime jurídico de direito privado. A natureza jurídica de tais empresas é muito discutida, apesar de ter sido expressamente disciplinada pela Constituição Federal de 1988.

Também discute-se acerca da atividade econômica que as empresas públicas e as sociedades de economia mista desempenham, já que o lucro, objetivo primordial dos interesses pessoais no campo empresarial, é o que serve como sustentáculo para a mesma.

Portanto, existe toda uma controvérsia a respeito da exploração de tais atividades por empresas estatais, mesmo tendo como justificativa o fato de visarem o interesse coletivo.

Muitas vezes tem-se uma idéia de antagonismo entre a atividade empresarial das entidades públicas e a atividade empresarial do particular, como se houvesse uma concorrência entre o Poder Público e a empresa privada. É a dicotomia que tanto se discute entre Direito Privado e Direito Público, sendo muito difícil traçar a linha que divide os dois ramos.

Não existe uma regra eficiente para determinar até onde a atividade empresarial do Estado está realmente buscando os interesses coletivos e invadindo a esfera dos interesses individuais. Ou seja, até onde a empresa estatal está fazendo concorrência com a atividade privada, e se essa concorrência irá trazer benefícios ou não para a sociedade.

É claro que a interferência do Estado em qualquer atividade deverá sempre estar voltada para o atendimento do bem comum. Porém, sempre encontraremos pontos de divergências entre uma atividade e a outra.

Quando o Estado decide retirar-se das atividades econômicas, ou empresariais, que exerce temos a chamada *privatização*, tão comum nestes tempos, e que encerra um ciclo histórico que remonta ao Decreto-Lei 200/67, e que ainda se reveste de atualidade, entretantes, o debate que versa o regime jurídico das empresas, em que se registra a participação societária estatal.

No dizer de *Cassio M. C. Penteado Júnior*, “a discussão, com efeito, mantém-se presente não só porque qualquer grau de privatização, obviamente, não se propõe a eliminar de todo o fenômeno das empresas do Estado (atividades monopolizadas ou que não equilibram a equação investimento e retorno) como, de resto, mesmo na privatização será possível observar a participação do Estado e da iniciativa particular, como ocorreu no leilão da Siderúrgica de Tubarão”<sup>2</sup>.

Pelo aqui exposto, procuraremos neste singelo trabalho traçar uma abordagem, ainda que sucinta dessas discussões, para que ao final, possa propiciar uma maior compreensão das controvérsias que envolvem a matéria.

---

<sup>2</sup> PENTEADO JÚNIOR, Cassio M. C. Artigo: *As Empresas com participação Estatal e a submissão às normas de Direito Público*. RT n.º 688, Fevereiro/1993 – p. 246.

Neste capítulo pretendemos abordar sobre uma entidade cuja importância é desnecessário realçar, que é a *empresa*, expressão genérica que tanto compreende as de natureza privatística, como as empresas públicas, com conotações particulares, mas que nem por isso deixam de ser entidades de direito privado.

Em um primeiro momento vem-nos a indagação: *afinal, o que é empresa?*

A resposta não é tão simples. Não é tarefa fácil conceituar essa conquista do direito moderno, que corresponde antes a um *status* profissional, particularmente relevante pela função que desempenha tanto no campo econômico quanto no campo social.

Onde surgir o exercício, individual ou coletivo, de uma atividade com caráter profissional, que não seja de natureza literária, científica ou artística, numa coordenação de trabalho e de recursos com finalidade produtiva, aí estará caracterizada a empresa.

Muitos autores já defendem a idéia de que o direito comercial já é o próprio direito de empresa, enquanto a noção descolorida e atomística de ato de comércio perdeu, e para sempre, qualquer valor concreto.<sup>3</sup>

Para admitir a empresa, em sentido jurídico, é indispensável que os bens produzidos por uma organizada atividade produtora estejam destinados ao mercado, em sentido amplo, ou seja, a interessados diferentes dos envolvidos no negócio e de seus familiares.

A resistência maior consiste em admitir como empresa aquela constituída por quem exerça determinadas atividades individualmente, pois a expressão dá a subentender a idéia de coletividade. Todavia, é lógico admitir que o conceito evoluiu nos últimos tempos, sendo que a doutrina tem definido empresa como *organização singular, ou coletiva, que, conjugando e pondo em atividade o capital, o trabalho e várias forças produtivas, explora um determinado ramo da indústria ou do comércio, no interesse privado ou público, quando em sua utilidade, tendo sempre um fim lucrativo: empresa comercial, empresa industrial, empresa ferroviária, empresa de transportes, empresa de prestação de serviços, empresa de entretenimento, etc.*

A importância do *direito empresarial* tem aumentado a cada dia, na mesma proporção em que aumenta a importância das empresas para a nossa sociedade. Nesse sentido, *Antonio Chaves*, citando monografia de autoria de *Ruy de Souza*, traz a definição de empresa como sendo “a instituição jurídica não

---

<sup>3</sup> CHAVES, Antonio. *Empresa Privada. Empresa Pública*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 415.

personalizada, que se caracteriza pela organização, com certa permanência e com autonomia administrativa, de uma atividade econômica destinada à produção de bens ou de serviços para o mercado ou à intermediação deles no circuito econômico; essa organização põe em funcionamento um fundo de comércio, a que se vincula, através do empresário individual ou societário, ente personalizado cuja missão é representar juridicamente a empresa no mundo dos negócios e cujos atos são praticados repetidamente, em série orgânica, e são sempre comerciais pela sua própria natureza”<sup>4</sup>. Lembrando, aqui, que qualquer conceituação de empresa, no seu sentido eminentemente jurídico, estará incompleto e impreciso.

Desfeitos, então, seja pela inoperância, seja pelo decurso do prazo, ou pela evolução natural das matérias relacionadas, os pressupostos em que se fundava o sistema jurídico mercantil, a idéia simplesmente comercialista encontra-se esvaziada de conteúdo, tornando-se imperativo um direito mais atualizado, que é o direito empresarial. A *empresa* passa a ser algo novo, vivo e nítido, não mais a esfinge, mas já agora uma instituição que age e produz resultados econômicos e jurídicos reais.

O ilustre doutrinador *Rubens Requião*, destaca da antiga concepção de *Vivante* os dois elementos – *organização* e *risco* – a que *Ferri* denomina de *iniciativa* e *risco*, para conceituar o empresário. A iniciativa do empresário coincide, evidentemente, com a idéia de organização, pois é vedado à sua atividade ou iniciativa que consegue compor a organização dos fatores da produção.<sup>5</sup>

Não podendo formular um autêntico conceito de empresa em seu sentido jurídico, como já foi dito, os doutrinadores valem-se do conceito econômico para desvendar o tema e analisá-lo sob o aspecto do *empresário*. Lembrando que o Código Civil italiano, de 1942, procurou, pensando na empresa, definir legalmente o empresário como *pessoa que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços*.

Atualmente não temos nenhuma dúvida de que o termo *empresário comercial* substitui a expressão *comerciante*, atendendo às modernas concepções sociais do Direito. Parcela considerável de juristas renomados adotou este conceito econômico de empresa. Entre os estrangeiros, além do clássico *Cesare Vivante* temos ainda: *Tullio Ascarelli*, *Asquini*, *Ferri*, *Georges Ripert*, *Hamel-Lagarde*. E no Brasil temos diversos doutrinadores que tratam do tema, citando entre eles: *Comparato*, *Requião*, *Bulgarelli*, *Ulhoa Coelho*, etc. Todavia, os conceitos a respeito continuam a evoluir, e recentemente novos horizontes se abrem para assegurar o sentido social da empresa em face do empresário, configurando um verdadeiro *direito empresarial moderno*.

O Projeto de Lei que institui o novo Código Civil, aprovado pelo Senado Federal em 12.12.1997, e que ainda permanece em discussão no Legislativo, em seu Livro II trata “DO DIREITO DE EMPRESA”, e no Título I, trata

<sup>4</sup> CHAVES, Antonio. Obra citada, p. 416.

<sup>5</sup> REQUIÃO, Rubens. *Aspectos Modernos de Direito Comercial*. São Paulo : Editora Saraiva, 1980, p. 20.

“DO EMPRESÁRIO”, lembrando que pela primeira vez numa codificação civil brasileira, em linhas básicas, o *Direito de Empresa* é regulado em seus diversos ângulos. Originalmente, no Anteprojeto, era tido como *Atividade Negocial*, tendo sofrido essa alteração na Câmara dos Deputados.

Assim é que o artigo 965 do *Novo Código Civil* cuidou de conceituar o empresário: *Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.*

Discute-se, assim, no Direito Comercial, a reforma da empresa comercial, como uma nova etapa da evolução de seu estado de direito. Sem dúvida a introdução do conceito de empresa no Direito Moderno modificou profundamente a estrutura do sistema capitalista clássico. O poder absoluto que o comerciante ou o chefe da indústria detinha foi sendo progressivamente diminuído, pelas novas concepções sociais, sob o impulso progressista da luta de classes.<sup>6</sup>

Não se concebe mais a empresa como propriedade individual e absoluta do empresário, mas sim, como uma comunidade de trabalho e de capital. Surgiram as leis de proteção ao trabalho, à higiene, ao consumidor; as obrigações sociais dos empresários impuseram o seguro e a previdência social. O empresário, público ou privado, continua a sofrer os riscos, mas detém em contraposição os rendimentos. É o responsável, por fim, pela sorte da empresa.

Dessa forma, o novo *direito empresarial* está diretamente vinculado aos demais ramos do direito. Evidentemente que dentro desse campo estará incluído o interesse do Estado, dos empregados, da sociedade e evidentemente dos próprios titulares da empresa, que são os empresários. Tudo isso obedecendo a regras que se inter-relacionam.

---

<sup>6</sup> REQUIÃO, Rubens. Obra citada, p. 23.

### 3. DIVISÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Nos termos do Estatuto da Reforma Administrativa, a Administração Federal compreende a Administração Direta e a Administração Indireta. A primeira é constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, e compreende, entre outros, os serviços públicos, administrativos de saúde pública, de polícia, de ensino, que são assegurados pelos Ministérios respectivos. Quanto a segunda, o Decreto-lei n.º 200/67 enumera as categorias de entidades que a integram – as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas – definindo cada uma delas.

#### 3.1 Administração Direta

A administração direta compreende a Presidência da República e os Ministérios. A Presidência, que está sob a direção do Chefe da Nação, é o órgão supremo e independente, que representa o Poder Executivo da União.

Na Presidência da República se concentram todas as atividades administrativas superiores, no plano federal, de política, de planificação, coordenação e controle do desenvolvimento sócio-econômico do País e da segurança nacional. O Presidente da República, como agente político, chefe supremo e unipessoal do Poder Executivo Federal, no vértice da pirâmide administrativa, dirige, coordena e controla todas as atividades executivas da União.

Os ministérios são órgãos autônomos que se colocam no nível superior da Administração Federal e logo abaixo da Presidência da República. Cada Ministério é dirigido por um Ministro de Estado, cujas funções, múltiplas, foram resumidas pelo Estatuto da Reforma Administrativa na expressão *Supervisão Ministerial*. No nível administrativo, os Ministros de Estado são responsáveis perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Direta e das instituições da Administração Indireta, enquadrados nos seus domínios de competência.

Entre os principais objetivos da Supervisão Ministerial se incluem o respeito à legislação federal respectiva e aos princípios fundamentais da Administração estabelecidos na Reforma, e segundo seu estatuto, as atividades da Administração Federal deverão obedecer aos princípios fundamentais, assim enumerados: ação planificada, coordenação, descentralização, delegação de competência, controle. É atribuição dos ministérios, ainda, a execução dos programas governamentais, a coordenação dos órgãos supervisionados, de modo a harmonizar sua ação entre eles e a dos outros Ministérios; a avaliação de sua gestão administrativa, o controle da aplicação e utilização do dinheiro, valores e bens públicos.

### 3.2 Administração Indireta

A Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; d) fundações públicas. Essas entidades vinculam-se aos Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Cabe ressaltar que as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, enquanto as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas são pessoas jurídicas de direito privado.

À vista de sua importância como instrumentos de ação do Estado, a apresentação, mesmo sumária das autarquias torna-se recomendável para melhor compreender o papel que elas desempenham no conjunto de atividades do Estado, ficando de fora dessa apresentação apenas as fundações públicas, por não terem como objeto de sua atuação o desempenho de uma atividade econômica.

## 4. AUTARQUIAS

*Autarquias* são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio própria e atribuições estatais específicas. São *entes autônomos*, mas não são *autonomias*. Inconfundível é *autonomia* com *autarquia*: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou<sup>7</sup>.

A autarquia tem, no direito brasileiro, uma conceituação legal, dada pelo art. 4.º do Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967. É definida como um serviço autônomo, criado por lei para executar as atividades típicas da Administração Pública, que exigem para seu melhor funcionamento uma gestão administrativa e financeira descentralizada.

Dispõe de personalidade jurídica de direito público, de patrimônio e receita próprios. É uma forma de descentralização administrativa, através da personalização de um serviço retirado da Administração Direta. Todavia, ela mantém sua ligação com esta idéia de *serviço público*. Em consequência disso, as atividades industriais e econômicas, mesmo se elas são de interesse coletivo, não lhes são próprias.

### 4.1 Características

*Primeira:* O patrimônio inicial da autarquia é constituído a partir da transferência dos bens móveis e imóveis da entidade *mater*, que irão integrar o ativo da nova pessoa jurídica.

*Segunda:* Os bens e receitas das autarquias são considerados como patrimônio público, tendo uma destinação especial e a administração própria da instituição à qual eles são incorporados,

*Terceira:* Os atos dos dirigentes das autarquias são assimilados aos atos administrativos, e seus contratos se submetem por expressa determinação legal às normas de licitação (Decreto-Lei n.º 2.300/86, art. 1.º).

*Quarta:* O pessoal da autarquia rege-se por estatuto próprio da instituição e não se confunde com os funcionários públicos, *estricto senso*.

*Quinta:* Tendo a qualidade de um serviço público descentralizado, personalizado e autônomo, a autarquia não se encontra integrada na estrutura orgânica do Executivo e não se submete à hierarquia administrativa.

A ligação da autarquia com a Administração Direta se faz por meio da Supervisão Ministerial, a partir de sua vinculação aos Ministérios

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24.ª Edição. Malheiros Editores, 1999; p. 310.

competentes. É oportuno esclarecer que as autarquias denominadas *territoriais*, do direito italiano contemporâneo, distinguem-se fundamentalmente das autarquias administrativas ou institucionais, às quais são dedicadas as considerações seguintes, à guisa de apresentação.

#### 4.2 Distinções

Conforme a lição de *Hely Lopes Meirelles*<sup>8</sup>, as autarquias territoriais, nas quais integram as Regiões, as Províncias e as Comunas italianas, não têm equivalente exato no direito público brasileiro.

A Itália é uma República Regional, e o Brasil é uma República Federativa. Os equivalentes mais próximos das autarquias territoriais seram as autonomias políticas (a União, os Estados-membros e os Municípios). Daí resulta a impossibilidade de assimilar as autarquias territoriais às autarquias administrativas do direito brasileiro.

---

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada, p. 311.

## 5. EMPRESA PÚBLICA

A gradual e crescente intervenção dos poderes públicos na vida econômica acabou por criar o *Estado-empresário*, assumindo responsabilidades antes privativas ou exclusivas da iniciativa privada. Da disciplina da relações derivadas dos setores primário, secundário e terciário, passou ele próprio a concorrer com a empresa privada, sob os mais variados pretextos. No início era a ação daquilo que os juristas franceses denominariam de *police-gendarme* exercida pelo *État-gendarme*.

A evolução das condições tecnológicas da produção e da distribuição – observam os juristas do intervencionismo – o desenvolvimento correlativo do poder econômico e social de certos interesses privados, a tomada de consciência das imperfeições da concorrência e, finalmente, a grande depressão dos anos 30 provocaram um ceticismo crescente, em face dos mecanismos auto-reguladores do mercado.

Em conseqüência, o intervencionismo estatal desenvolveu-se para modificar, fundamentalmente, o equilíbrio entre poderes públicos e poderes privados. Este assumiu duas formas principais: de um lado, o dirigismo destinado a orientar a atividade econômica; de outro lado, a atividade direta do Estado. No primeiro caso, o Estado contenta-se em modificar os dados do cálculo econômico; no segundo caso, o Estado substitui seu cálculo econômico pela unidades privadas de decisão.<sup>9</sup>

Nos termos do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 200/67 (Estatuto da Reforma Administrativa), a empresa pública é definida como uma pessoa de direito privado, que dispõe de patrimônio próprio e capital exclusivo da União. Sua criação é autorizada por lei, tendo em vista a exploração de atividade econômica que o Governo é levado a exercer por razões conjunturais ou de conveniência administrativa. A empresa pública pode revestir-se de todas as forma permitidas em direito.

A partir da modificação que foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 900 de 29.09.1969, em seu art. 5.º, o capital social da empresa pública foi aberto a outras pessoas jurídicas de direito público interno e às instituições da Administração Indireta da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a condição de que o controle majoritário permaneça sempre, em poder da União.

Neste sentido, o que caracteriza as empresas públicas, no Brasil, é seu capital social totalmente público, de uma só instituição ou de várias instituições. Na hipótese de acionista único ele deverá ser, necessariamente, uma pessoa jurídica de direito público. Na hipótese da presença de mais de um acionista no

<sup>9</sup> MAIA, J. Motta. *Sociedade Comercial Pública*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 70, p. 10.

capital da empresa pública, é imperioso que sejam instituições pertencentes à Administração Indireta.

As empresas públicas guardam sua condição de empresas, mas são instituições do Estado, por ele instituídas, organizadas e controlada. Diferem das autarquias, seja porque elas são pessoas jurídicas de direito privado, enquanto que as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, seja porque, ao contrário das autarquias elas não dispõem de qualquer parcela de poder público.

### 5.1 Características das empresas públicas

Definida a empresa pública, já considerada, ligam-se algumas outras precisões relativas ao seu patrimônio, seus contratos, seu pessoal, atos de seus dirigentes, seus privilégios e prerrogativas e condições do controle jurisdicional ao qual elas se submetem:

*Primeira* – O patrimônio das empresas públicas, em razão de sua origem, é público. Mas poderá ser utilizado, onerado ou alienado independentemente de autorização legislativa especial, porque essa autorização está implícita na lei que autorizou sua instituição, salvo se a mesma lei definir orientação diversa.

*Segunda* – Os contratos celebrados pelas empresas públicas não são contratos administrativos e se regem pelas normas de direito privado aplicáveis aos contratos, ou seja, não estão regidas pelo sistema de licitações públicas aplicáveis aos órgãos da administração direta ou autárquica.

Antes da edição do Decreto-Lei n.º 2.300 de 21.11.1986, a orientação doutrinária dominante era a de que essas empresas deveriam submeter-se aos princípios da licitação que consistem em assegurar e permitir a competição entre os licitantes, assegurando-lhes igualdade de tratamento e o acesso de todos os concorrentes à publicidade das condições básicas da licitação, visando a impedir discriminações entre os concorrentes, e principalmente, lisura no relacionamento entre a entidade pública e as demais partes envolvidas.

Com a edição do Decreto-Lei acima referido, criou-se como mandamento legal a obrigatoriedade das empresas públicas e das sociedades de economia mista de editarem regulamentos próprios que devem ser publicados, compreendendo procedimentos seletivos simplificados, e, assim, submeterem-se aos princípios fundamentais da licitação. A partir desse normativo (Decreto-Lei 2300/86), ficou, expressamente previsto que essas empresas deveriam submeter-se às disposições previstas, enquanto não editarem suas regulamentações próprias.

*Terceira* – Os dirigentes e o pessoal das empresas públicas não são funcionários públicos. Eles submetem-se à legislação e ao direito do trabalho e previdenciário. Porém, são assemelhados aos funcionários públicos, conforme prevê a

Constituição Federal, em três hipóteses: a) no que concerne à proibição constitucional de acumulação de cargos e empregos públicos; b) na interdição de greve; c) para fins criminais.

*Quarta* – Os atos dos dirigentes das empresas públicas, no que concerne às funções outorgadas ou delegadas pelo Poder Público, são assimilados às decisões das autoridades públicas, o que enseja a possibilidade de utilização do Mandado de Segurança (CF/88, art. 153, § 21) e da Ação Popular (art. 153, § 31).

*Quinta* – As empresas públicas não dispõem de qualquer privilégio administrativo, fiscal ou processual. A orientação constitucional é no sentido de sua assimilação às empresas privadas; e alguns privilégios que elas possam ter decorrem ou da lei especial que expressamente lhes atribui ou pela própria lei que autorizou sua criação.

*Sexta* – A exceção ao princípio de sua assimilação às empresas privadas é a própria Constituição que determina, quando define a Justiça Federal e o Superior Tribunal Federal como competentes para julgar os litígios nos quais as empresas públicas da União são interessadas e para os que resultam das relações de trabalho.

## 5.2 Sociedades Estatais

Sociedade estatal ou empresa estatal são expressões com conteúdos abrangente, que englobam tanto as noções de *empresa pública* e de *sociedade de economia mista* quanto outras mais, tais quais a de empresa mista e de empresas incorporadas ao patrimônio nacional e ao BNDE. São sociedades estatais ou empresas estatais aquelas cujo capital participem a União, os Estados ou os Municípios, direta ou indiretamente, minoritária, majoritária ou exclusivamente.<sup>10</sup>

O artigo 170, § 2.º, da Constituição de 1969, previa que “*Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações*”.

A atual Constituição Federal quando trata DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA, limita a atuação do Estado, na exploração de atividades econômicas, em casos excepcionais, envolvendo a segurança nacional ou quando tratar-se de relevante interesse coletivo.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> GRAU, Eros Roberto. *Sociedades de Estatais*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 70, p. 183.

<sup>11</sup> Constituição Federal – Art. 173: Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessários aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1.º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

O texto constitucional, neste passo, em disposição abrangente, explicita comando aplicável à generalidade de sociedades estatais ou empresas estatais, e não, especificamente, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

A partir da consideração das normas contidas nesse art. 173, da Constituição Federal, e seus parágrafos, que definem a disciplina constitucional da iniciativa econômica, uma primeira classificação das empresas estatais é delineada: em um primeiro grupo, as sociedades estatais ou empresas estatais que exerçam serviços públicos, e de interesse da segurança nacional; em outro grupo, as sociedades estatais ou empresas estatais que exerçam atividades econômicas de interesse coletivo.

Assim, as empresas públicas, poderão classificar-se em:

- a) empresas estatais de serviços públicos;
- b) empresas estatais que exercem monopólio de atividade econômica;
- c) empresas estatais que exercem iniciativa econômica em caráter suplementar;
- d) empresas estatais que exercem iniciativa econômica de apoio e estímulo à iniciativa econômica privada.

---

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2.º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3.º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

## 6. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

Em décadas passadas muitas críticas foram dirigidas à essa modalidade de sociedade, sob o argumento de que não haveria como superar o conflito entre o interesse particular e o interesse público. No entanto, muito tempo passou e o cenário brasileiro comprova que as sociedades de economia mista continuam sobrevivendo, e algumas delas ocupam lugar de destaque no cenário nacional, e até ocupando lugar de destaque na classificação das sociedades de maior importância no mundo todo. A relevância da economia mista chegou a justificar que se pretendesse organizar o modelo econômico brasileiro com base no tripé: *empresa estatal, multinacionais e grande empresa privada nacional*.

A colaboração entre capital público e privado existe em mais de uma centena de empresas na área federal e diversas outras na esfera estadual, justificando a ampla bibliografia que a matéria tem merecido na literatura jurídica brasileira.

Adverte *Arnoldo Wald*<sup>12</sup> que é preciso reconhecer que o legislador não se deu ao trabalho de construir, em relação às sociedades de economia mista, uma regulamentação sistemática, clara e inequívoca. Já há longo tempo que se clama por uma lei orgânica das sociedades de economia mista e das empresas públicas, a fim de dar-lhes maior segurança nas relações jurídicas, embora alguns autores preferissem defender um sistema casuístico de regulamentação específica de cada entidade, com a idéia de dar maior flexibilidade a essas empresas.

Na realidade, tanto o legislador como a autoridade administrativa oscilam entre a necessidade de dar a tais empresas a necessária flexibilidade de ação, e, por outro lado, o imperativo do controle da moralidade pública. Este problema, aliás, não é peculiar apenas à economia mista, também a autarquia foi uma fórmula de descentralização administrativa que ensejou, como reação, um controle crescente da atividade dessas entidades a tal ponto que a doutrina chegou a falar na tendência a *desautarquizar as autarquias*. Talvez tivesse havido, em determinados momentos da vida brasileira, uma tendência análoga no sentido de burocratizar a sociedade de economia mista e a empresa pública.

É ainda, o Estatuto da Reforma Administrativa que, a exemplo do que fez com as empresas públicas e as autarquias, se apresenta como fonte de definição legal das sociedades de economia mista.

No teor do Decreto-Lei n.º 200/67, uma sociedade de economia mista é pessoa jurídica de direito privado, criada por lei, para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a

---

<sup>12</sup> WALD, Arnoldo. *Sociedades de Economia Mista e a Lei das Sociedades Anônimas*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 70, p. 266.

voto, pertençam, em sua maioria, ao Poder Público (União, Estado-Membro ou Município) ou à entidade da Administração Indireta.

A participação de particulares e do Poder Público no capital da sociedade de economia mista a distingue das empresas públicas, cujo capital é inteiramente público.

As sociedades de economia mista diferem das autarquias, seja porque elas são pessoas jurídicas de direito privado, e as autarquias são entidades públicas, seja porque, à diferença das autarquias, elas não dispõem de qualquer prerrogativa de poder público.

### 6.1 Características das Sociedades de Economia Mista

Nesta abordagem, poderemos destacar as seguintes características, que identificam e individualizam as sociedades de economia mista:

*Primeira* – A forma da sociedade de economia mista, definida pelo Estatuto da Reforma Administrativa, é a da sociedade anônima, o que a obriga a organizar-se e a submeter-se à Lei das Sociedades por ações (n.º 6.404/76), que trataremos adiante.

No entanto, poderão ser editadas disposições administrativas, pela União, em vista de sua afetação pública. Essas disposições, em geral, integram a lei que autoriza a criação da sociedade e são reproduzidas no respectivo *estatuto social*, que, após aprovação, deverá ser arquivado na Junta Comercial. Aliás, é deste arquivamento que faz nascer, para a sociedade de economia mista, a sua personalidade jurídica de direito privado, o que também ocorre com as demais sociedades.

*Segunda* – O patrimônio é constituído de bens públicos que lhe são transferidos e de subscrições de particulares. Quanto aos bens públicos recebidos para a integralização do capital social inicial e os obtidos no exercício das atividades estatutárias, no que concerne ao Poder Público, continuam como patrimônio público, porém, sob a administração particular da instituição à qual eles foram incorporados, mantém uma destinação especial, em vista da realização dos objetivos estatutários.

*Terceira* – Os atos e os contratos das sociedades de economia mista se submetem às normas de direito privado, aplicáveis às empresas privadas, e especialmente ao das obrigações, como o fazem as empresas privadas.

*Quarta* – Conforme já mencionado, o Decreto-Lei n.º 2.300/86, fixou a regra segundo a qual, as sociedades de economia mista e as empresas públicas devem editar regulamentações próprias, com procedimentos simplificados, e com a aplicação dos princípios fundamentais da licitação. Enquanto essas

regulamentações não forem editadas, estas sociedades ficam sujeitas à regulamentação estabelecida pelo citado dispositivo legal (Decreto-Lei n.º 2.300/86), bem como ao conjunto de regras que se aplicam aos demais órgãos da Administração Direta ou Autárquica.

*Quinta* – O pessoal, ou seja, os empregados e dirigentes das sociedades de economia mista submetem-se às normas do direito laboral.

*Sexta* – Estas sociedades não dispõem de qualquer privilégio estatal. Entretanto, a própria lei que autoriza sua criação, ou outra lei qualquer, poderá especificamente reconhecer-lhes prerrogativas administrativas, fiscais ou processuais.

*Sétima* – Os atos dos dirigentes das sociedades de economia mista, praticados no exercício das funções que lhes foram delegadas pelo Poder Público, se por ventura, lesarem direitos dos cidadãos, ficam sujeitos a interposição de Mandado de Segurança (Lei n.º 1.533/51 (art. 1.º, § 1.º), bem como aqueles que, porventura, lesarem o patrimônio da sociedade, são equiparados, por expressa disposição legal, aos atos das autoridades públicas, podendo, pois, serem anulados via Ação Popular (Lei n.º 4.717/65, art. 1.º), sendo os atos de administração subordinados ao crivo do Tribunal de Contas da União.

## 6.2 **Sociedades de Economia Mista e a Lei das Sociedades por Ações – Lei n.º 6.404/76**

O artigo 235, *caput*, manda aplicar às sociedades de economia mista as disposições da Lei n.º 6.404/76, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal, e sobre a definição das sociedades de economia mista já fizemos referência no parágrafo anterior.

O referido art. 235 refere-se às *sociedades anônimas de economia mista*, quando poderia mencionar somente *sociedades de economia mista*, sabido que pelas disposições do Decreto n.º 200/67 elas devem ser, necessariamente, constituídas sob a forma de sociedades por ações.

A discussão básica sobre este normativo decorre de ter sujeitado as sociedades de economia mista às normas da Lei de Sociedades por Ações e às disposições da lei federal, parecendo excluir, a *contrario sensu*, as normas estaduais ou municipais, no caso as sociedades criadas pelo Estado-membro ou pelo Município. A justificativa para essa previsão é que a norma constitucional determina que as sociedades de economia mista estejam sujeitas às normas aplicáveis às empresas privadas e também que compete à União Federal a competência para legislar sobre direito comercial e econômico.

Em face de a sociedade de economia mista possuir conteúdo de direito público e uma forma de direito privado, levou o legislador a referir essa sociedade como *entidade pública com personalidade jurídica de direito privado*.

Assim sendo, na sua estrutura e nas suas relações externas com empregados (direito do trabalho), com terceiros, clientes (direito do consumidor), fornecedores (direito obrigacional), ou com o próprio fisco (direito tributário e fiscal), a empresa mista obedece aos mesmos princípios que a sociedade anônima privada. Essa situação decorre do princípio da igualdade na competição que se pretende assegurar numa economia de mercado, nas áreas em que a atividade do Estado não é monopolística. Por outro lado, no tocante à fixação de suas metas, a certos princípios gerais diferentes ao orçamento, às despesas de pessoal e de material, a critérios de gastos de publicidade e divulgação e ao controle das contas e da *performance* da empresa, cabe evidentemente a supervisão prevista no Decreto-Lei n.º 200/67 e nada impede que o Estado-membro ou o Município possam fixar, em lei, normas aplicáveis às suas sociedades de economia mista e às suas empresas públicas.<sup>13</sup>

Por mais que se respeite o princípio constitucional da equiparação das sociedades de economia mista às demais sociedades anônimas, a legislação tem admitido a criação de um regime próprio para as sociedades de economia mista, no tocante às contribuições para o PASEP, à fiscalização financeira do Tribunal de Contas, a certo tipo de contratações, obrigatoriedade de licitações em determinados casos, etc.

A razão pela qual o legislador só se referiu à lei federal no art. 235, foi o fato de tratar, tão-somente, do aspecto comercial da empresa, ou seja, de sua estrutura formal e de suas relações com terceiros ou empregados, sem prejuízo de reconhecer ao direito administrativo, que pode ser de natureza local, a possibilidade de fixar critérios ou normas para as sociedades de economia mista e as empresas públicas, consideradas não mais na sua forma, mas sim no seu conteúdo, como órgãos descentralizados do Estado.

Enfim, a empresa de economia mista rege-se pelas disposições da Lei das Sociedades Anônimas, sem prejuízo das normas contidas na lei que autorizou a sua constituição, lei que, evidentemente, conforme o caso, poderá ser federal, estadual ou municipal. Pois não resta dúvida quanto à competência do Estado-membro, do Município e do Distrito Federal para criar tanto sociedades de economia mista como empresas públicas. Se quanto à economia mista a matéria é totalmente pacífica, algumas dúvidas podem surgir no tocante às empresas públicas.

---

<sup>13</sup> WALD, Arnaldo. Obra citada, p. 270.

## 7. AS EMPRESAS DO ESTADO

### 7.1 Antecedentes históricos

Na lição de Caio Tácito, a empresa constituída pelo Estado, com vocação econômica, tem como antecedente histórico as Companhias Holandesas e Portuguesas do século XV e XVI, nas quais se concentravam investimento da Coroa destinados a atingir pela conquista dos mares e terras desconhecidas novas fontes de provisões para os mercados europeus. Mais recentemente, o fenômeno da crescente intervenção do Estado no domínio econômico colocou em evidência o problema dos serviços industriais e comerciais do Estado, e de sus estruturas jurídicas, inspirados em paradigmas de direito privado.

Essas pessoas jurídico-administrativas, cuja forma é de direito privado, mas o *abstractum* é público, nascem já sob essa ambigüidade que vai sempre acompanhá-las. O direito administrativo toma por empréstimo ao direito comercial o modelo orgânico da sociedade por ações e institui instrumentos flexíveis de ação administrativa no domínio da economia<sup>14</sup>.

A intervenção do Estado no domínio econômico, por meio de empresas instituídas com essa finalidade, submete-se aos parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal.

### 7.2 Origem das empresas do Estado

Ao contrário de alguns países, no Brasil, a criação das empresas do Estado não é resultado de uma política global de estatização. A intervenção do Estado nas empresas advêm de diversas naturezas, tais como: *econômica, política, administrativa, e social*.

*Os fatores de natureza econômica* representaram a parcela preponderante da motivação para criação das grandes empresas do Estado, uma vez que eles foram o produto de opção, existente na maioria dos países em desenvolvimento, de promover o progresso sócio-econômico, por meio de projetos públicos. Assim, as empresas foram criadas para:

- a) fornecer a infra-estrutura de base necessária ao desenvolvimento econômico, através de grandes investimentos de capital, realizados pelo Governo; neste caso se integram as empresas de aço e as empresas produtoras de energia elétrica;
- b) produzir bens e serviços que, malgrado sua existência no mercado das empresas privadas, permitem ao

---

<sup>14</sup> Caio Tácito. citado por DUTRA. Pedro Paulo de Almeida. Obra citada, p. 27.

Estado obter as vantagens de que se beneficia a iniciativa privada; nesta hipótese os exemplos que podem ser citados são os bancos e as empresas de serviço como aquelas do setor de informática;

- c) promover, estimular, e financiar os negócios privados considerados de interesse para o desenvolvimento do País, que asseguram um melhor equilíbrio regional dos investimentos privados; para esse fim foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;
- d) obter vantagens do monopólio econômico onde equilíbrios econômicos regionais desestimulam a existência tanto da pluralidade das empresas privadas quanto das empresas do Estado. É o caso das empresas de serviço público que poderão equilibrar os *déficits* das regiões não-rentáveis com os excedentes das regiões mais rentáveis, o que assegura um serviço acessível ao público.

*Os fatores de natureza política* foram essenciais na criação das empresas estatais, principalmente por razões de estratégia ou por causa de vantagens monopolísticas. Levando em consideração esses fatores, as empresas do Estado foram criadas para:

- a) assegurar o controle nacional sobre as indústrias consideradas como estratégicas ou vitais para a segurança do País;
- b) produzir bens e serviços que exigem uma intervenção do Estado de natureza monopolística a fim de assegurar interesses políticos mais amplos.

*Os fatores de natureza administrativa* aparecem explicitamente, como motivos subsidiários para a sua criação, considerando que as empresas estatais são componentes da própria organização administrativa. Conforme se depreende de sua definição, as empresas públicas foram criadas para atuar nas mesmas condições operacionais que as das empresas privadas. Em razão de outros fatores da mesma natureza, pode-se dizer que as empresas do Estado, também, foram criadas, no Brasil, para: a) descentralizar a Administração, através da criação de instituições autônomas, que dispõem do poder de decisão e que se situam próximas do lugar da ação, principalmente, no nível da Administração Federal; este fator é colocado várias vezes em evidência, em razão da grande extensão geográfica do território brasileiro; b) escapar às normas administrativas e financeiras, que, via de regra, se aplicam à Administração Direta, e criar empresas dotadas de autonomia, de uma flexibilidade e de maior eficácia nas suas decisões.

No grupo dos *fatores de natureza social*, se enquadram as empresas do Estado que foram criadas com o fim de produzir bens e serviços para as populações de mais baixo poder aquisitivo. São os bens e serviços já existentes no mercado, produzidos pelas empresas privadas, mas que não são acessíveis senão às populações de rendas mais elevadas. Como esses bens são considerados como essenciais à sobrevivência e à manutenção das condições mínimas de qualidade de vida, eles são produzidos pelo Estado por preços mais vantajosos. Tomamos como exemplo ilustrativo, em um passado não muito recente, quando foi criado o Banco Nacional da Habitação, que, *teoricamente*, estava incumbido de construir unidades habitacionais destinadas aos mais desfavorecidos.

Como visto, é de salientar que a criação das empresas do Estado, no Brasil, não obedeceu a um programa previamente estabelecido. Resulta, sim, de circunstâncias diversas que obrigaram o Governo a intervir no sistema econômico do País.

### 7.3 Evolução das Empresas do Estado

A evolução das empresas estatais, no Brasil, está diretamente ligada às etapas do intervencionismo do Estado, no domínio econômico. Esta criação de empresas pelo Estado é uma das principais formas de expressão desse intervencionismo. Outras formas são as que traduzem participações nas sociedades, cujos objetivos não correspondem a uma verdadeira prestação de serviço público, ou, ainda, no domínio das intervenções por indução, através de políticas de encorajamento ao desenvolvimento de certas atividades econômicas realizadas por via fiscal, econômica ou financeira. Dessa forma, a lógica da criação e proliferação das empresas do Estado resultaria das condições próprias ao desenvolvimento econômico do País.

Necessário, então, retornar ao passado para reconstituir, de forma sistemática, a evolução que ocorreu com essas empresas, para destacar os dados mais expressivos que estiveram na base de cada uma das etapas, a saber:

#### a) *Período anterior a 1930*

A intervenção do Estado, nessa época, foi modesta. Limitava-se, muitas vezes, a exercer seu poder fiscal numa perspectiva protecionista.

Todavia, é preciso assinalar, nesse período, a criação, como sociedade de economia mista, do *Banco do Brasil*, pelo Alvará de 10 de outubro de 1808, do Príncipe Regente, Dom João de Bragança, com capitais privados aos quais se associou à Coroa, em 1812, demonstrando, assim, que a empresa com participação do Estado, no Brasil, não é um instituto recente.

Um outro evento deste período que merece destaque, é a nacionalização de algumas empresas ferroviárias, que pertenciam ao setor privado, e

em 1929, quase metade da rede ferroviária do País já estava sob o controle do Poder Público.

#### *b) Anos trinta*

Esta década foi marcada por um impulso intervencionista tendo por fim proteger a economia do impacto da repressão, apoiar e acelerar o processo de industrialização. Como sociedade de economia mista foi criado, nesse período, o Instituto de Resseguros do Brasil (Decreto-lei n.º 1.186 de 03.04.1939).

#### *c) Anos quarenta*

Com a participação do País na Segunda Guerra Mundial, e por razões ligadas à segurança nacional, esse período registra a criação de inúmeras empresas: Fábrica Nacional de Motores; Companhia Vale do Rio Doce (Decreto-lei n.º 4.532 de 01.06.1942) que no início destinava-se à exploração de mina de ferro e posteriormente diversificou suas atividades; Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF; Companhia Siderúrgica Nacional – CSN e a Companhia Nacional de Álcalis. Atualmente, quase todas já passaram pelo processo de privatização.

#### *d) Anos cinqüenta*

A aceleração da industrialização do País e o apoio governamental a este processo de desenvolvimento foi o que marcou essa década. Podemos enumerar como eventos desse período a criação dos seguintes órgãos: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE, criado como autarquia, pela Lei n.º 1.628 de 20.06.1952, vinculado inicialmente ao Ministério da Indústria e Comércio, e posteriormente, com o acréscimo da palavra “Social” alterou sua denominação para Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA; Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais – USIMINAS.

Ainda, como fatos relevantes, registra-se: estabelecimento do monopólio do Estado sobre o petróleo, e, em consequência, a criação da *Petrobrás*, sob a forma de sociedade de economia mista (Lei n.º 2.004 de 30.10.1953); a entrada dos Estados-Membros no domínio da produção e distribuição da energia elétrica, como foram os casos da CHESF<sup>15</sup>, FURNAS E CEMIG, que anteriormente pertenciam à iniciativa privada (Centrais Elétricas S/A – Lei n.º 2.994 de 08.11.1956); a criação, sob forma de sociedade de economia mista, da Rede Ferroviária Federal para integrar as companhias ferroviárias estatizadas (Lei n.º 3.115 de 16.03.1957), e no mesmo regime jurídico o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (Lei n.º 1.412 de 13.08.1951).

#### *e) Anos sessenta*

---

<sup>15</sup> Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco, que tinha sido criada na década de 1940 (Decreto-lei n.º 8.031 de 03.10.1945), mas que somente começou a funcionar em 1955.

Caracterizam-se pela consolidação e crescimento das atividades já exercidas pelo Estado no processo intervencionista na economia e marcam a ação do Estado em novos domínios. Assinale-se, ainda, o estabelecimento da empresa *holding* das empresas estatais de eletricidade (ELETROBRÁS), sob a forma de sociedade de economia mista (Lei n.º 3.890 de 15.04.1961), e a criação das seguintes empresas: Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL (Lei n.º 4.117, de 27.08.1962, como empresa pública, transformada em 1972 em sociedade de economia mista pelo Decreto n.º 70.913 de 02.08.1972); Companhia Brasileira de Armazenamento – CIBRAZEM (Lei Delegada n.º 6 de 26.09.1962); Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR (Decreto-lei n.º 55 de 18.11.1966); Empresa Brasileira de Aeronáutica – EMBRAER (Decreto-lei n.º 770 de 19.08.1969); Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO (Lei n.º 4.516 de 01.12.1964); e a Empresa Brasileira de Filmes – EMBRAFILME (Decreto-lei n.º 862 de 12.09.1969 e Lei n.º 6.281 de 19.12.1975).

#### *f) Anos setenta*

Esse período acentuou o intervencionismo na economia e consolidou essa intervenção através da Administração Indireta, por intermédio da criação das empresas públicas e das sociedades de economia mista, destacando-se a criação das seguintes entidades, no setor agrícola: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (Lei n.º 5.851 de 07.12.1972); Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER (Lei n.º 6.126 de 06.04.1974).

As Caixas Econômicas Federais, que existiam nos Estados-Membros, deram origem, por fusão, à empresa pública Caixa Econômica Federal – CEF (Decreto n.º 66.303 de 06.03.1970); e a autarquia federal Casa da Moeda do Brasil – CMB foi transformada em empresa pública (Decreto-lei n.º 3.898 de 19.06.1973).

A ação no domínio da siderurgia foi consolidada através da criação da empresa *holding* deste subsector, a Siderurgia Brasileira S/A – SIDERBRÁS (Lei n.º 5.792 de 11.07.1972); a Petrobrás se consolidou e se desenvolveu, tornando-se um conglomerado composto de quarenta empresas, entre as quais subsidiárias que agem mesmo em nível internacional; uma empresa *holding* foi instituída no sistema de telecomunicações, que tinha tido ele também um crescimento extraordinário, podendo contar-se em torno de trinta empresas subsidiárias (Telecomunicações Brasileiras S/A – TELEBRÁS – Lei n.º 5.792 de 11.07.1972).

Esta década registra, ainda, a criação de subsidiárias do BNDES: Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME (Lei n.º 5.662 de 21.06.1971); Mecânica Brasileira S/A – EMBRAMEC; Insumos Básicos S/A, Financiamento e Participação – FIBASE; e Investimentos Brasileiros S/A – IBRASA. Foram criadas também: Empresa de Portos do Brasil – PORTOBRÁS (Lei n.º 6.222 de 10.07.1975); Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO (Lei n.º 5.862 de 12.12.1972) e sua subsidiária Aeroportos do Rio de Janeiro S/A – ARSA;

Industria de Material para Armamento – IMBEL (Lei n.º 6.227 de 14.07.1975);  
Empresas Nucleares Brasileiras – NUCLEBRÁS (Lei n.º 6.189 de 16.12.1974).

Nos *anos oitenta* ocorre uma inversão significativa da tendência dos anos anteriores, e nos *anos noventa* inicia-se o processo de desestatização, fenômeno que trataremos adiante, sob o título de *privatização*.

#### 7.4 Autonomia das Empresas Estatais

Do ponto de vista etimológico, a autonomia de um órgão consiste na sua direção, segundo seus próprios normativos, na sua independência.

*Dufau*, citado por Pedro Paulo de Almeida Dutra<sup>16</sup>, explica a razão por que se coloca o problema da autonomia das empresas: *Neste domínio (controle das empresas estatais) duas exigências opostas devem ser conciliadas: de uma parte, convém deixar às empresas estatais a autonomia de gestão ou, para retomar a formulação de certas leis de nacionalização, a independência técnica financeira e comercial – que implica a natureza mesma de suas atividades.*

Uma atividade industrial e comercial postula a responsabilidade plena e inteira dos órgãos dirigentes das empresas, sob pena de paralisar seu espírito de iniciativa. Um controle excessivamente rígido desenvolvido ao extremo, ou seja, a estatização das empresas públicas conduziria, irrelutavelmente, à ausência ou à diluição das responsabilidades, e a uma administração do tipo burocrático geradora de desperdícios e de ineficácia. Mas, por outro lado, cabe ao Estado assegurar que a gestão das empresas estatais se desenvolve conforme os interesses da coletividade nacional, e, notadamente, aos imperativos da política econômica governamental.

Além disso, atribuindo-se uma margem excessiva de liberdade às empresas públicas, corre-se o risco de ver constituir-se, em face do Estado, poderosa feudalidade de tecnocratas mais preocupados com os resultados em si, do que o interesse geral, em especial o interesse social.

Lembrando, evidentemente, que via de regra ocorre com frequência má utilização das empresas estatais, pelo sistema político brasileiro, irresponsável e corrupto, que sempre privilegia os grupos dominantes, até desviando recursos públicos, em detrimento dos interesses sociais.

A autonomia e gestão reconhecida às empresas deve, em consequência, acompanhar-se de um controle exercido pelo Estado sobre essas empresas. É preciso, pois, encontrar um ponto de equilíbrio entre as duas séries de preocupações que vêm de ser evocadas.

<sup>16</sup> DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Obra citada*; p. 35.

#### 7.4.1 *Fontes da autonomia*

A partir da constatação de que *controle e autonomia* são noções que evoluem uma em função da outra, para bem caracterizar o grau de autonomia das empresas, no Brasil, é preciso tentar identificar as fontes da autonomia para as confrontar com as variações sofridas pelos controles, para daí deduzir sua extensão verdadeira.

##### *a) Fontes indiretas*

É através da via dedutiva que se pode identificar algumas fontes indiretas da autonomia. A primeira delas encontra-se no Art. 170, § 2.º da Constituição Federal, que ao definir o regime jurídico das empresa públicas (estrito senso) e das sociedades de economia mista as assimila expressamente às empresas privadas. Considerando que um dos dados essenciais ao conceito de empresa é sua autonomia operacional, daí resulta que a estruturação dessas instituições como empresas deve ter como pressuposto a autonomia.

Outra fonte indireta que pode ser citada encontra-se na Lei n.º 6.223 de 14.07.1975, posteriormente modificada pela Lei n.º 6.525 de 14.04.1978. Duas disposições dessa lei reconhecem implicitamente a autonomia das empresas (estrito senso) e das sociedades de economia mista. A primeira prevê que o Tribunal de Contas levará em consideração os objetivos, a natureza da empresa e a operação, segundo os métodos do setor privado da economia (art. 7.º); a segunda prevê, expressamente, que os tribunais (Da união e dos Estados-Membros), *não intervirão na política adotada pela instituição, visando à concretização dos objetivos estatutários e contratuais* (art. 9.º).

É interessante constatar que o legislador fixou a regra segundo a qual o controle instituído deve respeitar as particularidades de funcionamento da entidade e que ele deve limitar-se a verificar a exatidão das contas. Assim, o Tribunal de Contas, já habituado a controlar a Administração Direta, ia começar a controlar as empresas estatais, devendo levar em consideração, por expressa determinação legal, *as particularidades de seu funcionamento*.

A instituição dessas entidades, como pessoas jurídicas de direito privado, é, sem dúvida, a mais importante das particularidades que elas apresentam com relação aos órgãos da Administração Direta. A autonomia é o consectário primeiro da personalidade jurídica de direito privado, por isso que estimula o legislador a querer protegê-la, como o fez. A autonomia, então, é ao mesmo tempo reconhecida e protegida.

##### *b) Fontes diretas*

Encontraremos de forma explícita a autonomia das empresas estatais nos seguintes textos legais: art. 5.º do Decreto-lei n.º 200/67, itens II e III, definindo a empresa pública e a sociedade de economia mista como instituições

dotadas de personalidade jurídica de direito privado, reconhecendo, por via indireta, sua autonomia, do fato de que a outorga da personalidade jurídica acarreta, *ipso facto*, a autonomia, consectária necessária da personificação operada; o art. 26-IV do mesmo dispositivo legal, e de forma muito mais explícita dispõe que a supervisão ministerial que se exerce relativamente à Administração Indireta (nela compreendidas as empresas públicas e as sociedades de economia mista), deverá assegurar, essencialmente, *a autonomia administrativa, operacional e financeira da instituição*.

## 7.5 Restrições à autonomia das Empresas Estatais

Se, de um lado o direito brasileiro reconhece a autonomia das empresas estatais, de outra parte está clara a existência simultânea, neste mesmo direito positivo, de disposições restritivas, operando um deslocamento da discussão no sentido do exame do grau de autonomia. É necessário interrogar, tomando ao pé da letra a definição que foi proposta, em que medida a empresa se dirige, segundo suas próprias leis; ou, em outros termos, qual é o grau de sua independência. Interroga-se, ainda, sobre o interesse em verificar se as empresas estatais, funcionando nas condições de direito privado, podem ser independentes dos poderes públicos.

Para poder responder a esses questionamentos, dividimos o estudo da matéria em duas direções: a primeira, que vai pautar-se pela análise das restrições que decorrem dos condicionamentos que são impostos às empresas estatais e que afetam sua autonomia; a segunda, que vai considerar as restrições que resultam da agravamento dos controles que lhes são aplicáveis.

### 7.5.1 Restrições impostas pelo direito positivo

O mesmo sistema jurídico que reconheceu e expressamente protege a autonomia das empresas estatais produz outras disposições que, disciplinando em sentido inverso, a reduzem. O primeiro exemplo é o Art. 27, § único do Decreto-lei n.º 200/67, que assegura às empresas públicas e sociedades de economia mista, de uma parte, condições de funcionamento idênticas às do setor privado, mas, de outra parte, lhes atribui a tarefa de, sob a supervisão ministerial, conformar-se ao Plano Geral do Governo. Trata-se de uma disposição de grande amplitude, que ilustra bem a intenção do legislador de não aceitar uma autonomia absoluta das empresas estatais.

Em nível constitucional podemos evocar o art. 99, § 2.º da Constituição Federal, como representativo de uma certa limitação à autonomia das empresas públicas e sociedades de economia mista. Esta dependência relativamente aos Poderes Públicos, que não atinge as empresas privadas, representa uma limitação da autonomia das empresas estatais.

Existem disposições legais ou estatutárias, que variam de uma para outra empresa, e que às vezes as obrigam tomar determinadas medidas, o que

também representa outra forma de limitação da autonomia. Isso acontece, principalmente, no que concerne às medidas que afetam os seus patrimônios. Normalmente, neste caso, aprovações prévias do Governo são exigidas, ficando a vontade da empresa subordinada à anuência ou decisão governamental.

Havia muita discussão se as empresas estatais deveriam ser submetidas às mesmas normas que regem as licitações na Administração Direta, diante da ausência de um normativo expresso a esse respeito, justificando a controvérsia. Até que ocorreu a promulgação da Lei n.º 8.666 e 21.06.1993, regulamentando o artigo 37-XXI da Constituição Federal. Assim, o art. 119 dirimiu todas as dúvidas: *As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União e pelas entidades referidas no artigo anterior editarão regulamentos próprios devidamente publicados, ficando sujeitas às disposições desta lei.*

Não há dúvida de que esse procedimento, mesmo sendo democrático e positivo, sob o ângulo da moralidade administrativa, traz à liberdade de escolha limitações mais ou menos rigorosas.

Esse outro aspecto de sua submissão às regras e princípios de natureza pública implica um evidente condicionamento de sua autonomia. Basta fazer o confronto com a liberdade de que, nesse particular dispõem as empresas privadas para que essa conclusão se confirme.

Essas manifestações que vêm de ser enumeradas, consideradas, antes, como condicionamentos da autonomia, são dados gerais do regime jurídico aplicável às empresas estatais. Há outras, mais pontuais, que reduzem sua autonomia, de modo mais direto e que resultam da agravação dos controles.

#### 7.5.2 Restrições impostas pela agravação dos controles

É possível recensear algumas restrições impostas à autonomia das empresas, afetas à SEST – *Secretaria de Controle das Empresas Estatais*, em como à *Supervisão Ministerial*.

- a) Sob a responsabilidade da SEST:
- reconhecimento de prioridade de investimento;
  - reconhecimento de prioridade de projeto;
  - reconhecimento de prioridade de programa específico;
  - proposta de aumento de capital social;
  - proposição das tomadas de controle das empresas privadas por empresas do Estado;

- criação de subsidiária;
- fixação da remuneração dos dirigentes das empresas estatais;
- fixação de limites globais para os valores de importação direta de bens e serviços.

b) Sob a responsabilidade da Supervisão Ministerial:

- aprovação do orçamento-programa;
- fixação das despesas de pessoal;
- fixação de despesas de administração;
- fixação de critérios para as despesas de divulgação;
- fixação de critérios para as despesas de relações públicas;
- intervenção por motivo de interesse público.

Mesmo considerando ser essa enumeração do grande campo de restrições que pesam sobre as empresas estatais ser apenas ilustrativa, convém mencionar outras que também poderiam ser citadas, e que emanam, do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil, ou dos diversos Conselhos Normativos, como o Conselho Nacional do Petróleo, e também das diversas Comissões Especializadas que operam na área de controle. Poderíamos até dizer que a autonomia na gestão das empresas públicas é um *mito*, uma *ficção*, ou para ser um pouco mais ameno, a autonomia seria *relativa*.

Se esse é um dado da realidade objetivamente comprovado, a conclusão a que se chegou não serviria a nada, se continuar a evocar, como até então se vêm fazendo, uma característica que as empresas estatais na verdade não têm. Parece ser muito mais razoável – admitindo-se, de início, a impossibilidade de uma autonomia plena da empresa e a inconveniência da manutenção do sistema atual que permite tantas intervenções na gestão empresarial – que as pesquisas se concentrem na identificação do verdadeiro ponto de equilíbrio entre a verdadeira autonomia e independência técnica e financeira das empresas estatais, e a ação intervencionista do Estado.

## 8. PRIVATIZAÇÃO OU DESESTATIZAÇÃO

### 8.1 Considerações Gerais

Se nas décadas passadas tivemos uma grande participação do Estado nas diversas empresas, conforme já visto, a *privatização*, ou *desestatização* é o processo inverso, ou seja, é o processo de saída do Poder Público nas atividades econômicas empresariais, dando lugar à iniciativa privada.

Privatização ou desestatização é, antes de mais nada, um programa que pressupõe conjunto de medidas que devem ter por escopo o aumento do social mediante a reestruturação das atividades do Estado no plano econômico. E, qualquer programa voltado ao aperfeiçoamento do bem-estar social está intrinsecamente associado a decisão política anterior que deve optar por um modelo econômico centralizado, de economia planificada, ou pela economia de mercado. Dessa decisão prévia é que resultam as questões legais quanto à forma de intervenção do Estado no domínio econômico, exercendo, ou não, atividades empresariais. Assim, o modelo político escolhido é que serve como divisor de águas e por ele se define, se desempenha, o papel do Estado no plano econômico.<sup>17</sup>

### 8.2 Programa Nacional de Desestatização

No início dos anos noventa, sob a inspiração e liderança da equipe técnica do BNDES, foi criado o *Programa Nacional de Desestatização* – PND, regulado pela Lei n.º 8.031/90, que tinha como objetivos fundamentais:

- 1) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades que vinham sendo exploradas pelos setores públicos, especialmente as atividades impróprias para a administração estatal;
- 2) contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- 3) permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que viessem a ser transferidas à iniciativa privada;
- 4) contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- 5) permitir que a Administração Pública concentrasse seus esforços nas atividades em que a presença do Estado se demonstrasse fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

---

<sup>17</sup> SZTAJN, Rachel. *Notas sobre privatizações*. Revista de Direito Mercantil, n.º 117. São Paulo : Malheiros Editores, p. 98.

- 6) contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade e do capital das empresas que viessem a integrar o Programa.

A própria legislação define *desestatização*, e consiste em: a) alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; b) transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como na transferência para o setor privado daqueles serviços de sua responsabilidade.

Para coordenar o processo de desestatização, a Lei n.º 8.031/90, instituiu uma *Comissão Diretora*, diretamente subordinada ao Presidente da República, comissão esta que seria integrada por pessoas nomeadas pelo próprio Presidente, depois de aprovada a respectiva indicação pelo Congresso Nacional. A Lei posterior (9.491/97), alterou a disposição anterior, estabelecendo que o Programa teria como órgão superior de decisão o *Conselho Nacional de Desestatização* – CND, também subordinado à Presidência da República, e integrado pelos seguintes membros: a) Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, na qualidade de Presidente do *Conselho* (CND); b) Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; c) Ministro de Estado da Fazenda; d) Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado; e) Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo.

Nos termos do que estabelece a nova legislação, quando o *Conselho* realizar reunião para deliberar sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos, dela participará, com direito a voto, o titular do Ministério ao qual a empresa ou serviço se vincule, sendo certo, de outro lado, que na desestatização de instituições financeiras, participará, com direito a voto, o Presidente do Banco Central do Brasil. De todas as reuniões também participará um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, sem direito a voto.

Para a execução do *Programa* a lei anterior havia criado o *Fundo Nacional de Desestatização*, de natureza contábil, constituído mediante a vinculação ao referido Fundo, a título de depósito, das ações ou quotas emitidas pelas empresas que fossem de propriedade, direta ou indireta, da União, e cujas alienações viessem a ser aprovadas. Foi outorgada ao BNDES a função de órgão gestor do *Programa*, com a competência, inclusive, para administrar o referido *Fundo*.

A nova lei manteve íntegro o *Fundo*, gerido pelo BNDES, e ampliou as possibilidades de privatizações, abrangendo:

- Empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;
- Empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;
- Serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;
- Instituições financeiras públicas estaduais que tenham as ações do seu capital social desapropriadas na forma do Decreto-lei n.º 2.321 de 25 de fevereiro de 1987.

Não se aplicam os dispositivos da lei ao Banco do Brasil S/A, à Caixa Econômica Federal e a empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de que tratam os incisos XI e XXIII do artigo 21 e alínea *c* do inciso I, artigo 159 e artigo 177 da Constituição Federal, não se aplicando dita vedação às participações acionárias detidas por essas entidades, desde que não incida restrição legal à alienação das referidas participações.<sup>18</sup>

As empresas de telecomunicações, controladas pela TELEBRÁS – *Telecomunicações Brasileiras S/A*, que estavam excluídas do *Programa* pela lei de 1990, foram privatizadas sob o regime da Lei n.º 9.472 de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), que contém um livro especial sobre a reestruturação e a privatização das citadas empresas.

Para implementar a privatização das empresas incluídas no *Programa*, podem se adotadas diversas modalidades operacionais, todas elas indicadas na legislação vigente:

- Alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;
- Abertura de capital;
- Aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;
- Alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;
- Dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação dos ativos;
- Concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

Na expressiva maioria das privatizações realizadas, nos últimos anos, a operação se realizou através da venda de blocos de ações representativos do controle das empresas estatais que estavam sendo desestatizadas.

<sup>18</sup> CANTIDIANO, Luiz Leonardo. *Aspectos Jurídicos das Privatizações no Brasil*. In *Aspectos Atuais do Direito do Mercado Financeiro e de Capitais*. São Paulo : Dialética, 1999, p. 171.

A legislação determina que a desestatização de serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades acima indicadas, pressupõe a delegação pelo Poder Público de concessão ou permissão do serviço, objeto da exploração, observada a legislação aplicável ao serviço, sendo certo que os princípios gerais e as diretrizes específicas aplicáveis à concessão ou autorização, elaborados pelo Poder Público, deverão constar do edital respectivo.

A lei atribui competência ao *Conselho Nacional de Desestatização* para baixar normas regulamentadoras da desestatização de serviços públicos, objeto de concessão, permissão ou autorização para determinar, se assim entender necessário, os procedimentos previstos em legislação específica, que devam ser adotados, conforme a natureza dos serviços a serem desestatizados.

Na desestatização dos serviços públicos, o *Conselho Nacional de Desestatização* deverá recomendar, para aprovação do Presidente da República, o órgão da Administração direta ou indireta que deverá ser o responsável pela execução e acompanhamento do correspondente processo de desestatização, ficando esse órgão, no que couber, com as atribuições previstas no artigo 18 da Lei, hoje em vigor.

Repetindo o que já constava na lei anterior, a lei atual admite que, havendo razão que assim justifique a União possa deter, de forma direta ou indireta, ação de classe especial (*golden share*) do capital social da empresa ou instituição financeira objeto da desestatização, que lhe confira poderes especiais em determinadas matérias, as quais deverão ser caracterizadas nos seus estatutos sociais.

Em virtude da grande polêmica que instaurou no país, até mesmo junto ao Parlamento, em relação à aceitação de títulos representativos de dívida pública como moeda de pagamento dos ativos adquiridos em leilão público, foi introduzida substancial modificação quanto aos meios de pagamento do preço de aquisição das empresas privatizadas.

A lei vigente, ao tratar do tema, estipula que, por recomendação do *Conselho Nacional de Desestatização*, fica o Presidente da República autorizado a definir os meios de pagamentos aceitos para aquisição de bens e direitos no âmbito do Programa, atendidos os seguintes princípios: a) admissão de moeda corrente; b) admissão das Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento – OFND, das Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal – LH-CEF, bem como dos títulos e créditos já renegociados e que, no momento da renegociação, eram passíveis dessa utilização; c) admissão de títulos e créditos líquidos e certos diretamente contra a União, ou contra entidades por ela controladas, inclusive aquelas em processo de liquidação, desde que gozem de garantia ou coobrigação do Tesouro Nacional, e que venham a ser renegociados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

### 8.3 Processo de Privatização

A inclusão de uma empresa estatal no processo, com vistas a ser desestatizada, depende de uma recomendação do *Conselho Nacional de Desestatização*, que venha a ser aprovada pelo Presidente da República.

No prazo máximo de cinco dias, contados da data da publicação no Diário Oficial da União, da decisão que determinar a inclusão de uma empresa no referido programa, a União e as entidades da Administração Indireta, titulares das ações de emissão daquela empresa, devem depositá-las no Fundo Nacional de Desestatização.

Em paralelo, o BNDES, como gestor do Programa, publica edital para contratar consultores externos que terão a incumbência de avaliar a empresa a ser desestatizada, com a determinação do preço mínimo de venda, bem como de determinar a modelagem da operação, com a indicação dos ajustes prévios, de caráter societário, patrimonial e financeiro, que devam ser realizados no âmbito da empresa a ser privatizada.

Durante a realização de seus trabalhos, os consultores submetem ao BNDES e ao *Conselho Nacional de Desestatização* as propostas que entendem ser convenientes ou necessárias, competindo a este último aprovar: a) modalidade operacional a ser aplicada a cada desestatização; b) os ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários à desestatização; c) as condições aplicáveis; d) a criação de ação de classe especial, a ser subscrita pela União; e) a fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral, necessárias à viabilização das desestatizações.

Uma vez aprovado, pelo *Conselho*, o relatório final elaborado pelos consultores contratados pelo Governo, é publicado o edital de venda, através de leilão em bolsa de valores, das ações representativas do controle da empresa a ser desestatizada, edital esse que, conforme previsto na legislação vigente, deve conter os seguintes elementos:

- a) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital social da empresa a ser alienado;
- b) data e ato que determinou a constituição da empresa originariamente estatal ou, se estatizada, data, ato e motivos que determinaram sua estatização;
- c) passivo das sociedades de curto e de longo prazos;
- d) situação econômico-financeira da sociedade, especificando lucros ou prejuízos, endividamento interno e externo, nos cinco últimos exercícios;
- e) pagamento de dividendos à União ou a sociedades por essa controladas direta ou indiretamente, e aporte de recursos à conta capital, providos direta ou indiretamente pela União, nos últimos quinze anos;

- f) sumário dos estudos de avaliação;
- g) critério de fixação do valor de alienação, com base nos estudos de avaliação;
- h) modelagem de venda e valor mínimo da participação a ser alienada;
- i) a indicação, se for o caso, de que será criada ação de classe especial e os poderes nela compreendidos.

A legislação vigente prevê que, a alienação de ações a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderá atingir cem por cento do capital votante, salvo disposição legal específica ou manifestação expressa do Poder Executivo, que determine percentual inferior.

É de salientar a Instrução CVM n.º 286, de 31.07.1998, que dispõe sobre *alienação de ações de propriedade de pessoas jurídicas de direito público e de entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público e dispensa os registros de que tratam os arts. 19 e 21 da Lei n.º 6.385 de 7 de dezembro de 1976, nos casos que especifica.*

Apesar de o mencionado regulamento não tratar de privatização de empresas, na medida em que essa instrução cuida apenas da venda de participações minoritárias em companhias detidas por entidades públicas, o assunto deve ser abordado, porque nitidamente conexo com o tema central dessa exposição.

Para situar adequadamente a questão, é necessário destacar que a Lei n.º 8.666/93, dispensa a realização de processo licitatório clássico quando o poder público decide vender ações que integram seu patrimônio, desde que as mesmas venham a ser alienadas em público pregão de bolsa de valores.

Algumas unidades da Federação, antes mesmo de privatizar empresas que se encontram sob seu controle acionário, decidiram vender parcelas relevantes do capital das mesmas empresas a investidores estratégicos, que em regra geral assumem a gestão, ao menos parcial, da companhia, celebrando os instrumentos necessários, inclusive acordo de acionistas.

Assim ocorreu com o Estado do Rio Grande do Sul que, antes de privatizar a CRT, vendeu parcela do capital daquela companhia de telecomunicações para a Telefônica da Espanha, e com base em contrato de gestão e em acordo de acionistas celebrados com o alienante das ações, assumiu a administração da CRT. Situação idêntica ocorreu com o Estado de Minas Gerais, que alienou a operador estrangeiro expressiva participação do capital votante da CEMIG, tendo celebrado acordo de acionistas com o novo sócio. E, ainda, a venda de parcela minoritária da SANEPAR, empresa estadual de saneamento, pelo Estado do Paraná.

Preocupada com a realização de tais operações, que tinham um caráter especial, principalmente quanto à transparência das condições de venda e

admissão de sócio estratégico, e buscando proteger os investidores, a instrução editada pela CVM contém as seguintes regras fundamentais:

- a) é abrangida pela norma a alienação de ações de propriedade da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e demais entidades da Administração Pública (direta ou indireta);
- b) as participações societárias minoritárias de que são titulares a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e demais entidades da Administração Pública serão alienadas através de leilão especial, em bolsa de valores ou em mercado de balcão organizado, com identificação do alienante;
- c) a alienação de participação em companhia aberta cujas ações sejam admitidas à negociação em bolsas de valores ou em mercado de balcão organizado será precedida de aviso publicado, com antecedência mínima de cinco dias, em boletim diário de informações da instituição onde será realizado o leilão, e divulgado através de fax ou meio eletrônico às demais bolsas ou entidades de balcão organizado;
- d) a alienação de participação minoritária em companhia aberta cujas ações não sejam admitidas à negociação em bolsa de valores ou em mercado de balcão organizado, que não configure distribuição secundária (nos termos previstos na Instrução CVM n.º 88/88), bem como em companhia fechada, será precedida de edital, previamente aprovado pela CVM, que conterá, necessariamente: 1) informações sobre o objeto do leilão; 2) modo pelo qual se realizará; 3) possibilidade de interferência de vendedores; 4) possibilidade de preferência ao arrematante que se propuser a adquirir todo o lote ofertado de ações emitidas por companhia fechada; 5) condição da companhia, se fechada ou aberta; 6) advertência, no caso de companhia fechada, de que as ações somente poderão ser negociadas por seus adquirentes através de transações privadas;
- e) a oferta relativa à desestatização de participação acionária determinada em lei federal, estadual, distrital ou municipal que apresente requisitos de pré-identificação, pré-qualificação e condições especiais para os adquirentes pode ser dispensada do registro prévio de distribuição secundária, a que se refere a Instrução CVM n.º 88/88, mediante requerimento dirigido à CVM, desde que: 1) o registro da companhia junto à CVM esteja devidamente atualizado, quando se tratar de companhia aberta; 2) constem do edital as principais características da distribuição e das ações a serem ofertadas; os dados relevantes sobre a companhia emissora e sua condição, se fechada ou aberta, e, nesse caso, o mercado em que suas ações são negociadas; a advertência, no caso de companhia fechada, de que as ações somente podem ser negociadas por seus adquirentes através de transações privadas e, se for o caso, a obrigação da companhia de promover seu registro de companhia aberta junto à

CVM, nos termos do art. 4.º, parágrafo primeiro; 3) sejam encaminhadas à CVM, juntamente com o requerimento de dispensa, os seguintes documentos e informações: minuta do edital; exemplar da publicação do ato do poder legislativo ou executivo dos respectivos entes federativos, disposição legal ou estatutária que autorize a alienação das ações; impacto do ingresso de sócio estratégico; configuração prevista para o preenchimento dos cargos do Conselho de Administração e Diretoria; esclarecimento sobre a interveniência da União, Estado, Distrito Federal ou Município na liquidação da operação; acordo de acionistas, se houver; informações sobre contratos de concessão ou permissão, ou qualquer outra forma de delegação para a execução de serviços públicos, se for o caso; possibilidade de celebração de contratos de prestação de serviços de assistência técnica e de transferência de tecnologia entre os adquirentes das ações e a companhia emissora; outras informações que a CVM julgar necessárias.

#### 8.4 Conseqüências das Privatizações

A privatização corresponde a uma tendência mundial, que surgiu tanto em virtude da globalização da economia como em decorrência da falência do Estado-Providência, ensejando o redimensionamento das atribuições do Poder Público para que o mesmo seja eficiente, garantindo o bom funcionamento dos serviços públicos essenciais. A existência de grande *déficit* público e a impossibilidade de continuar financiando as despesas estatais mediante a emissão de moeda, dentro de um clima inflacionário, fizeram com que, em todos os países, se realizasse uma grande transformação do Estado.

Dessa forma, o Estado onipresente que se desenvolveu no Brasil, entre 1930 e 1990, sendo produtor, financiador, transportador, industrial, ou hoteleiro, teve que se modificar, para ser substituído pelo Estado regulamentador, executor e fiscalizador dos serviços públicos essenciais, catalisador da produção, e reformador de instituições. Ao mesmo tempo em que se abria a economia do país, tinham que ser extintos certos monopólios estatais e a reserva de determinados mercados, que não mais se coadunam com a nossa época, especialmente quando o Estado deixou de ter os recursos necessários para realizar os indispensáveis investimentos para garantir o desenvolvimento da nossa economia.

A privatização tem vários sentidos, abrangendo desde a venda de ativos (bens públicos, empresas públicas, e ações de sociedades de economia mista), até a reformulação das concessões, que, em certos setores eram atribuídas, exclusiva ou quase exclusivamente, a empresas mistas. Também constituem formas de privatização a extinção parcial ou total de monopólios estatais, a implantação de um sistema de acordo de acionistas entre o Estado e empresas privadas nas sociedades de economia mista, a transformação do Poder Público de acionista majoritário em

acionista minoritário, com ou sem uma ação especial (*golden share*) e até, em certo sentido, a abertura de certas atividades ou participações ao capital estrangeiro.<sup>19</sup>

O conjunto de decisões referentes à privatização, em todos os sentidos, representa uma verdadeira revolução econômica, política, jurídica e cultural, que caracteriza-se por ser feita, não contra os abusos, mas contra os usos. Trata-se, pois, de um verdadeiro novo direito, cujas regras abrangem o direito constitucional, o direito administrativo, o direito econômico e o direito do desenvolvimento, com reflexos no direito empresarial, em especial no societário, e também no direito do trabalho.

Pelos importantes reflexos que causaram, em especial sob os aspectos jurídicos, as privatizações merecem destaques em todas as especialidades citadas acima, porém, a seguir serão abordados três pontos que entendemos merecer maior destaque, que são: *as concessões, as licitações, e as consequências societárias.*

## 8.5 Concessões

As privatizações, entendida como simples venda de ativos, têm a vantagem de aumentar a eficiência das empresas, substituindo o espírito burocrático pelo espírito empresarial e liberando-as da verdadeira *camisa-de-força* que, algumas vezes, lhes impõem o direito administrativo. Trata-se de fator importante para a redução de despesas e subsídios estatais, permitindo garantir, de modo adequado, a estabilidade econômica e monetária do país.

Mais importante, todavia, pelos seus efeitos, são as concessões de obras e serviços, com os quais não só combate o *déficit* de infraestrutura. A solução do primeiro caso, por si só, não é suficiente para assegurar o progresso do país, pois não basta reduzir despesas. É preciso criar novas fontes de produção, e conseqüentemente, de riqueza, multiplicar os empregos e, para tanto, impõe-se eliminar os pontos de estrangulamento que impedem ou dificultam o desenvolvimento. É necessário aumentar e aprimorar a produção e distribuição de energia, multiplicar as estradas, ampliar e renovar a rede de telecomunicações, o que pressupõe importante aporte de recursos financeiros e tecnologias avançadas, de que o Estado não possui.

A concessão de serviços públicos, especialmente quando abrange a manutenção de equipamentos ou a realização de obras, é uma forma de mobilizar, no interesse público, de acordo com a regulamentação e sob fiscalização do Estado, tanto a poupança interna e externa, quanto as tecnologias mais modernas aplicadas nos países industrializados e as formas de administração da iniciativa privada. Atende-se, assim, mais adequadamente, aos interesses dos usuários e da própria economia nacional. Por outro lado, transforma-se uma atividade que, no passado, era deficitária ou pouco rentável e mal aproveitada pelo Poder Público, numa

<sup>19</sup> WALD, Arnaldo. *O Direito da Privatização*. Revista de Direito Mercantil, n.º 115. São Paulo : Malheiros Editores, p. 34.

fonte de receita, que permite o investimento estatal nas atividades não rentáveis e, em particular, a segurança, a educação e a saúde.

Mantém-se, assim, o serviço público sob a forma de delegação, com a responsabilidade da iniciativa privada e o controle do Poder Público, sob a forma de regulamentação prévia e de fiscalização *a posteriori*. Na medida em que os recursos investidos são privados, ocorre, todavia, uma modificação básica do papel do Estado, cuja intervenção não mais pode ser arbitrária, nem discricionária, mas sempre deve ser razoável e baseada na lei.

No Brasil, a legislação sobre concessões, que praticamente levou meio século para ser elaborada, pois prevista desde a Constituição de 1934, tem sido adequada, mas exige uma complementação, considerando as peculiaridades dos vários setores envolvidos. Assim, numerosas vezes, o STF teve que manifestar-se sobre alegadas inconstitucionalidades e o STJ apreciou mandados de segurança e outros procedimentos pelos quais, em reiteradas ocasiões, no passado e no presente, houve tentativas de impedir a privatização, abrangendo as empresas concessionárias.

A demora na conversão das Medias Provisórias em textos legais também tem ensejado uma incerteza, que não se coaduna com os investimentos necessários que devem ser feitos pelos concessionários. Mas parece-nos que esta fase está sendo superada, o que se explica pela inovação que representa a concessão na sua versão atual e dinâmica, e na ruptura que representa com as nossas tradições, de tal modo que pode-se falar num verdadeiro renascimento do instituto.

Do ponto de vista técnico, também não tem sido fácil aos juristas brasileiros assimilar a concessão como nova técnica de direito administrativo. Efetivamente, se a tradição brasileira em matéria de serviço público está ligada aos ensinamentos dos juristas franceses, a nossa administração herdou do poder regaliano português a concepção do Estado operador da economia, e a regulamentação e fiscalização das concessões por entidades independentes (inovação americana), num país cujo direito não conhece as concessões propriamente ditas mas autoriza certas empresas a funcionar no interesse público.

Assim mesmo, cabe reconhecer que o sistema de concessões está tendo sucesso no Brasil e que as entidades reguladoras estão se implantando com espírito constitutivo, substituindo, com vantagem, as antigas autoridades burocráticas que desempenhavam papel análogo, embora com poderes mais limitados. É de se concluir, sob este aspecto, que, para o país e para os usuários dos serviços, a propriedade privada sob controle público é bem melhor do que a propriedade do Estado sob controle político.

Para a operacionalização das concessões, também faz-se necessário ocorrer licitação, merecendo alguns comentários específicos à respeito. Em primeiro lugar por haver, em matéria de preço a ser pago, pelo concessionário, ao concedente, uma inversão da tradição que existia, considerando-se, sempre, como sendo vencedor na licitação quem oferecia o menor preço. Já na concessão o vencedor deverá ser aquele que pretende pagar ao Poder Público, o maior preço.

De outra parte, a obediência ao edital deverá ser rigorosa e meticulosa, tanto por parte dos licitantes quanto da autoridade pública. A importância dos recursos a serem investidos e dos eventuais lucros esperados, levam os interessados a verdadeiras batalhas judiciais, para que a norma jurídica seja obedecida.

É oportuno salientar a importância que passou a ter o Judiciário, ao apreciar a matéria, dedicando-lhe especial atenção e ponderando sobre os requisitos indispensáveis e, respectivamente, quais que deverão ser relegados a segundo plano, e ainda aqueles que deverão ser considerados ilegais ou inconstitucionais, para o julgamento das licitações.

O interesse público não se limita à obtenção do melhor preço, mas deve exigir, também, que os licitantes tenham os conhecimentos tecnológicos e a experiência necessária para assegurar a adequada realização das obras e a manutenção e atualização do serviço de acordo com a evolução técnica que poderá ocorrer, além, é claro da idoneidade patrimonial e financeira, que deverá ser proporcional ao montante a ser contratado. Neste sentido poderia ser utilizado de modo mais amplo o *performance bond*, devidamente regulamentada em nível nacional, devendo ser compatibilizada com a que existe no mercado internacional.

Considerando a abertura do mercado às empresas estrangeiras, necessário se faz, também, adequar a regulamentação sobre os papéis e documentos alienígenas, com maior flexibilidade porém sem afastar-se da adequada e rigorosa fiscalização, para que o espírito da nossa legislação seja alcançado. No fundo, seria uma adaptação da nossa lei de licitações, às novas realidades, sem prejuízo do melhor controle das informações sobre os licitantes, prevalecendo o interesse público.

## 8.7 Implicações Direito Societário

O reflexo das privatizações no direito societário é inevitável, merecendo algumas considerações.

Em primeiro lugar cabe lembrar que o Brasil tinha, no seu mercado de capitais, uma situação muito peculiar, diferente da existente nos demais países, pois a maioria das grandes empresas de capital aberto era constituída por sociedades de economia mista. Essas empresas eram e são também as mais negociadas nas Bolsas de Valores, representando mais da metade do movimento no mercado de capitais.

Com as privatizações nos setores elétricos, bancário e de telecomunicações, este panorama será profundamente alterado, e as concessionárias sob gestão privada deverão ocupar o lugar das estatais, o que implica em uma modificação relevante em nosso mercado de capitais.

De outra parte as privatizações introduziram, em nosso mercado, o controle partilhado, com todas as suas peculiaridades. Podemos até afirmar que esse controle inexistia até a década de 1990, enquanto atualmente essa forma de administração das empresas se multiplica, com um papel mais ativos dos fundos de pensão que anteriormente não participavam do poder decisório. Toda a questão de comando empresarial e a própria noção de controle da empresa estão, assim, sofrendo importantes modificações, com reflexos em nossa legislação e jurisprudência. Cabe, então, indagar se não existe uma espécie de *controlador* do grupo de controle que comanda a empresa, ou seja, um controlador do controlador, e até que ponto o *acordo de acionista* pode ou não criar uma situação de comando por parte de quem não é o acionista majoritário, aliás, ocorrerá situações em que nem acionista é.

A privatização também ensejou uma multiplicação de pequenos acionistas, que são os funcionários da empresa, reunidos em associações ou clubes de investimentos. A posição dos acionistas minoritários tornou-se mais relevante e eles estão acompanhando a gestão empresarial, com mais atenção e interesse do que os chamados *acionistas passivos*.

Coloca-se, dessa forma, toda uma discussão sobre a gestão da empresa, o direito dos acionistas minoritários, dos acionistas preferenciais, e da coletividade, ensejando um direito societário mais complexo e que exige maior participação dos operadores do direito, para evitar-se as distorções que uma gestão tendenciosa por parte dos majoritários como também uma participação destrutiva dos minoritários.

A presença do usuário e a proteção do direito do consumidor é mais um elemento importante que se faz sentir na medida em que as empresas deixam de ser mistas ou públicas para serem privadas, e as entidades reguladoras terão a incumbência de garantir o bom funcionamento dos serviços públicos a serem prestados por essas *novas* empresas.

## 9. CONCLUSÕES

Como vimos, no Brasil o *Estado* sempre esteve presente na exploração econômica, com diversos exemplos de ingerência do *soberano* na atividade *empresarial*. E a vigente Constituição Federal dita as bases da atividade econômica, atribuindo ao Estado a condição de agente normativo, regulador e fiscalizador dessa atividade.

Para a consecução de seus fins, a administração pública tem a possibilidade de optar por um regime de direito público ou por um regime de direito privado, não desprezando a forma *híbrida*, participando o Poder Público e o particular. Na maior parte das vezes, o regime jurídico da administração é tipicamente de direito público, regendo-se por princípios publicistas, e a administração encontra-se revestida por características das prerrogativas e das sujeições.

Contudo, em certos casos, torna-se mais vantajoso para o Estado liberar-se das prerrogativas públicas e nivelar-se ao particular, na forma do direito, obedecendo as regras e os esquemas privatísticos. As empresas estatais encontram-se inseridas neste segundo tipo de regime jurídico, ou seja, são delineadas pelo regime jurídico de direito privado. Sua natureza jurídica foi discutida à exaustão, e está expressamente disciplinada pela Constituição Federal de 1988.

Uma das questões levantadas é se as atividades econômicas que as empresas públicas e as sociedades de economia mista desempenham, não estariam em conflito com as atribuições do Estado, já que o lucro, objetivo primordial dos interesses pessoais no campo empresarial, é o que serve como sustentáculo para a mesma.

Não se concebe mais a empresa como propriedade individual e absoluta do empresário, mesmo que esse empresário seja o Estado, mas sim, como uma comunidade de trabalho e de capital. Surgiram, então, as leis de proteção ao trabalho, à higiene, ao consumidor; as obrigações sociais dos empresários impuseram o seguro e a previdência social. O empresário, público ou privado, continua a sofrer os riscos, mas detém em contraposição os rendimentos. É o responsável, por fim, pela sorte da empresa.

Após a intensa interferência do Estado na economia, diretamente, através de suas empresas, iniciamos agora uma nova fase, com a chamada *desestatização* ou *privatização*, que consiste em um programa baseado em medidas que devem ter o escopo do aumento do interesse coletivo, permitindo ao Estado, abandonando sua participação direta, através das empresas estatais, dedicar-se às atividades destinadas ao bem-estar social, com um modelo de economia centralizado e planejado.

Essa *privatização* corresponde a uma tendência mundial, que surgiu tanto em virtude da globalização da economia como em decorrência da falência do Estado-Providência, ensejando o redimensionamento das atribuições do Poder Público para que o mesmo seja eficiente, garantindo o bom funcionamento dos serviços públicos essenciais. A existência de grande *déficit* público e a impossibilidade de continuar financiando as despesas estatais mediante a emissão de moeda, dentro de um clima inflacionário, fizeram com que, em todos os países, se realizasse uma grande transformação do Estado.

O Estado onipresente que se desenvolveu no Brasil, entre 1930 e 1990, sendo produtor, financiador, transportador, industrial, ou hoteleiro, teve que se modificar, para ser substituído pelo Estado regulamentador, executor e fiscalizador dos serviços públicos essenciais, catalisador da produção, e reformador de instituições. Ao mesmo tempo em que se abria a economia do país, tinham que ser extintos certos monopólios estatais e a reserva de determinados mercados, que não mais se coadunam com a nossa época, especialmente quando o Estado deixou de ter os recursos necessários para realizar os indispensáveis investimentos para garantir o desenvolvimento da nossa economia.

A privatização tem vários sentidos, abrangendo desde a venda de ativos (bens públicos, empresas públicas, e ações de sociedades de economia mista), até a reformulação das concessões, que, em certos setores eram atribuídas, exclusiva ou quase exclusivamente, a empresas mistas. Também constituem formas de privatização a extinção parcial ou total de monopólios estatais, a implantação de um sistema de acordo de acionistas entre o Estado e empresas privadas nas sociedades de economia mista, a transformação do Poder Público de acionista majoritário em acionista minoritário, com ou sem uma ação especial e até, em certo sentido, a abertura de certas atividades ou participações ao capital estrangeiro.

O conjunto de decisões referentes à privatização, em todos os sentidos, representa uma verdadeira revolução econômica, política, jurídica e cultural, que caracteriza-se por ser feita, não contra os abusos, mas contra os usos. Trata-se, pois, de um verdadeiro novo direito, cujas regras abrangem o direito constitucional, o direito administrativo, o direito econômico e o direito do desenvolvimento, com reflexos no direito empresarial, em especial no societário, e também no direito do trabalho.

Pelos importantes reflexos que causam, em especial sob os aspectos jurídicos, as privatizações merecem um acompanhamento de toda a sociedade, em especial da comunidade jurídica, fiscalizando, sugerindo, trazendo novas soluções que possam contribuir para que esse processo de desestatização seja transparente, seja, ainda justo e democrático, pois é isso que o país merece.

## 10. BIBLIOGRAFIA

## 10.1 LIVROS

- ALMEIDA, Amador Paes de. *Manual das Sociedades Comerciais*. 7ª Edição. São Paulo : Editora Saraiva, 1992.
- AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. *Sociedade de Economia Mista*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 123 a 125.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Empresarial: Estudos e Pareceres*. São Paulo : Editora Saraiva, 1995.
- COTRIM NETO, A. B. *Empresa Pública*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 420 a 437.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Empresa Pública*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 437 a 446.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade de Economia Mista*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 70, p. 85 a 107.
- CHAVES, Antonio. *Empresa Privada. Empresa Pública*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 415 a 419.
- \_\_\_\_\_. *Sociedades de Economia Mista*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 255 a 265.
- DUARTE, José Florentino. *Sociedade de Economia Mista*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 70, p. 107 a 123.
- DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Controle de Empresas Estatais*. São Paulo : Saraiva, 1991.
- FIGUEIREDO, Lúcia do Valle. *Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Sociedades Estatais*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 285 a 295.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Empresa Pública*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 419 a 420.
- \_\_\_\_\_. *Empresa Pública, Sociedades de Economia Mista e Subsidiárias*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 70, p. 454 a 459.
- GRAU, Eros Roberto. *Empresa Pública*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 446 a 454.
- \_\_\_\_\_. *Empresa Mista*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 356 a 368.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade Estatal*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 31, p. 183 a 185.
- ISFER, Edson. *Sociedades Unipessoais & Empresas Individuais – Responsabilidade Limitada*. Curitiba : Editora Juruá, 1996.
- MAIA, J. Motta. *Sociedade Comercial Pública*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 70, p. 09 a 12.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1998.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª Edição. São Paulo : Malheiros Editores, 1999.
- MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Aspectos Atuais do Direito do Mercado Financeiro e de Capitais*. São Paulo : Dialética, 1999.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. Belo Horizonte : Editora Del Rey, 1997.
- REQUIÃO, Rubens. *Aspectos Modernos de Direito Comercial*. São Paulo : Editora Saraiva, 1980.
- RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. *Sociedade de Economia Mista & Empresa Privada: Estrutura e Função*. Curitiba : Editora Juruá, 1999.
- SZTAJN, Rachel. *Contrato de Sociedade e Formas Societárias*. São Paulo : Editora Saraiva, 1989.
- WALD, Arnoldo. *Sociedades de Economia Mista e a Lei das Sociedades Anônimas*. In Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, n.º 70, p. 266 a 283.

## 10.2 ARTIGOS

- CANTIDIANO, Luiz Leonardo. *Aspectos Jurídicos das Privatizações no Brasil*. In Aspectos Atuais do Direito do Mercado Financeiro e de Capitais. São Paulo : Dialética, 1999, p. 167.
- CARNEIRO, Athos Gusmão. *Sociedade de Economia Mista, prestadora de Serviços Públicos. Penhorabilidade de seus bens*. RT n.º 749, p. 141.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *Questões sobre Empresa Pública no Brasil*. In Revista de Direito Mercantil. São Paulo : Revista dos Tribunais. Janeiro-março de 1985, n.º 57, p. 51/57.
- PENTEADO JÚNIOR, Cassio M. C. *As Empresas com participação Estatal e a submissão às normas de Direito Público*. RT n.º 688, Fevereiro/1993 – p. 246.
- SZTAJN, Rachel. *Notas sobre privatizações*. Revista de Direito Mercantil, n.º 117. São Paulo : Malheiros Editores, janeiro-março de 2000, p. 98 a 111.
- WALD, Arnoldo. *O Direito da Privatização*. Revista de Direito Mercantil, n.º 115. São Paulo : Malheiros Editores, julho-setembro de 1999, p. 33 a 41.