

Empresas Estatais na França, Itália e na Polônia()*

(Aspectos Jurídicos)

NATALIA GAJL

Doutora em Direito, Professora-Adjunta da
Faculdade de Direito de Lodz (Polônia)

Tradução de MARIA DE LOURDES L. MODIANO

A atividade econômica do Estado desenvolveu-se no decurso de séculos, mas foi principalmente depois da segunda guerra mundial que conquistou importância essencial. O grande número de empresas estatais criadas após a guerra, tanto nos países socialistas, como nos capitalistas, constitui tema constante de discussão entre juristas e economistas do mundo inteiro. A questão gira, primordialmente, em torno das formas jurídicas e dos métodos de administração dessas entidades, isto é, quanto aos métodos de gestão mais indicados e eficazes, quer do ponto de vista econômico, quer sob o aspecto jurídico.

As formas jurídicas, tanto quanto os métodos de gestão, variam segundo o país. Após a libertação, entretanto, observou-se, por toda parte, a tendência de criar-se um sistema jurídico e financeiro especial, diferente dos métodos administrativos de antes da guerra, adotados na maioria dos países.

Os problemas e as dificuldades daí decorrentes são sempre os mesmos, a despeito de todas as diferenças de estrutura política e econômica. No intuito de examinar os novos métodos jurídicos e econômicos, bem como as tendências atuais de nacionalização, escolhemos como exemplos as empresas estatais da França, da Itália e da Polônia. A escolha não foi feita ao acaso. As razões da nacionalização das empresas são completamente distintas em cada um desses três países. A consequência é que as formas jurídicas e os métodos empregados variam, merecendo por isso um estudo comparativo.

(*) "Revue Internationale des Sciences Administratives", Vol. XXVII, nº 2.

Entre os inúmeros problemas suscitados em matéria jurídica, financeira e econômica, em nossa esfera, examinaremos especialmente os problemas mais importantes, dos quais decorrem todos os demais — as formas jurídicas e os métodos de gestão das empresas.

As formas jurídicas das empresas estatais, adotadas por aqueles três países, decorrem das diferentes influências políticas e das condições econômicas do imediato pós-guerra, inteiramente distintas em cada um deles.

Entre as empresas criadas pelos Estados, encontram-se, por toda parte: (1) de um lado, aquelas que são geralmente geridas pela administração pública, centro dos métodos tradicionais usados antes da guerra e, de outro, as empresas estatais administradas como organismos juridicamente distintos da administração pública, com personalidade jurídica, autofinanciamento, autonomia de gestão, etc. Em nosso estudo comparativo, trataremos exclusivamente desta última categoria de empresas, por ser a forma mais representativa das tendências atuais e das novas e modernas concepções de empresa pública.

Na França, durante o período entre as duas guerras mundiais, encontramos inúmeras empresas estatais criadas por motivos financeiros (monopólios, Banco da França); militares (fábricas de material bélico, monopólio dos explosivos) ou administrativos (PTT — Correios e telecomunicações), etc. Na época, essas empresas existiam mais comumente ao lado de empresas privadas ou nos setores em que a iniciativa privada, por motivos econômicos e financeiros, não se dispunham a atuar. Em princípio, os direitos de propriedade (salvo em caso de defesa nacional), não eram afetados. (2) Foi somente depois da libertação que o Estado francês passou a atuar nesse setor, por motivos inteiramente diferentes, encampando certo número de setores da atividade econômica. A nacionalização, que se processou depois de 1945, difere da atividade de antes da guerra, não só por essas novas razões e pelos objetivos da nacionalização, como, também, pelas formas jurídicas e pelos métodos de gestão.

A nacionalização na França realizou-se sob a influência da maioria dos partidos políticos — e com o apoio destes —, dos sindicatos e da nação. O Partido Comunista, (3) o Partido Socialista (SFIO), (4) o MRP (5) da mesma forma que os principais sindicatos, como a CGT, (6) fiéis a suas idéias em matéria de nacionalização, declaradas já no Congresso de Lião em 1919, a CFTC (7) e a CGC, (8) pronunciaram-se a favor. A atmosfera política dos primeiros dias após a libertação teve sua influência tanto sobre a ampliação da área da nacionalização de empresas, como sobre a forma jurídica dessa nacionalização. Esta abrange todas as empresas da indústria elétrica e do gás, as minas de

carvão, o Banco da França e o Banco da Argélia; quatro dos maiores bancos de depósitos, os seguros e a «Régie» Nacional das Usinas Renault. Depois da nacionalização, o setor público na França passou a abranger três quartas partes de tôdas as operações de crédito e dois terços das operações de seguros. Levando-se em conta as emprêsas que já pertenciam ao Estado antes da guerra, o setor público abrange agora — como principal ou grande acionista — cinco setores da economia nacional: o crédito, os seguros, a energia (com exceção do petróleo), o transporte ferroviário (9) e a construção aeronáutica. Conseqüentemente, por sua importância, dada a amplitude adquirida, essa situação dá ao Estado, pela primeira vez, a possibilidade de influir ativamente na estrutura econômica do País.

Não existe na França, da mesma forma que na maioria dos países, uma definição jurídica de *nacionalização*. (10) Vamos encontrar, porém, inúmeras discussões a respeito, não só no Parlamento, como entre juristas e economistas. Na maioria das definições, dá-se ênfase à oportunidade da transferência do direito de propriedade privada para o setor estatal, eliminando-se, assim, o problema da gestão e do lucro privados. A necessidade de transferência é justificada, na maioria dos casos, pelo «interesse geral», (12) pelo «interesse público» (13) ou pelo «interesse da Nação». (14)

Encontram-se também, muitas vezes, definições nas quais a nacionalização é considerada sob o aspecto de uma nova organização de gestão jurídica e econômica. Nas definições dêsse tipo, põem-se em relêvo as formas originais e novas, (15) diferentes dos métodos normalmente empregados, quer nas emprêsas privadas, (16) quer nas públicas. (17)

Três características comuns observam-se na maioria das definições: 1) transferência de propriedade da emprêsa para a coletividade; 2) novos métodos de gestão; e 3) o interesse geral. O principal defeito de quase tôdas essas definições é serem, de regra, um tanto vagas. As maiores dificuldades decorrem da noção de interesse geral, que a maioria dos autores deixa de precisar. Nos debates parlamentares sobre as leis de nacionalização, da mesma forma que nas exposições de motivos a respeito, dá-se tôda ênfase aos problemas econômicos. Os oradores, sempre em grande número, acentuam a necessidade de reconstrução imediata, de modernização e desenvolvimento da produção, o que somente o setor público pode realizar, (18) aplicando uma política dirigida não apenas pelo critério do lucro mas, principalmente, com a finalidade de melhorar as condições econômicas e sociais do País. (19) Idênticos argumentos encontram-se nas leis de nacionalização. Mesmo no caso das Usinas Renault, a nacionalização não foi motivada apenas por necessidade de uma sanção repressiva, mas o problema econômico também foi levado em consideração.

Os motivos giram em torno da necessidade de libertarem-se as empresas das pressões e dos capitais privados, a fim de que se possa levar avante uma política do interesse de toda a nação. (20)

A etimologia da palavra «nacionalização» situa a ênfase nos laços de dependência das empresas nacionalizadas para com a nação, mais do que com o Estado. É uma maneira de prejudicar-se a forma jurídica e a organização. As empresas nacionalizadas devem possuir autonomia jurídica com relação ao Estado e ser geridas pelos representantes da nação. Quanto à representação desta, adotou-se, na maioria dos atos de nacionalização, o conceito da C.G.T., isto é, a fórmula «tripartida» (representantes dos empregados, dos usuários e do Estado). O Estado deve representar o interesse geral e impedir quaisquer conflitos que possam surgir entre os delegados dos empregados e os dos consumidores ou usuários.

Como consequência de sua personalidade jurídica, as empresas possuem orçamento e fontes financeiras próprias, assim como autonomia de gestão, em contraposição aos métodos administrativos. Em princípio, todas as empresas são obrigadas a cobrir, por seus próprios recursos, as despesas de produção e, ainda, a desenvolver esta e realizar investimentos de acordo com o princípio de autofinanciamento. A política de preços deve ser determinada por critérios diferentes dos das empresas privadas, permitindo, porém, ainda assim, a aplicação do princípio do autofinanciamento. A diferença entre as empresas nacionalizadas e as empresas privadas resulta não apenas de uma concepção diferente de lucro, como, também, da utilização desse lucro. No caso das empresas nacionalizadas, o lucro deve ser utilizado visando ao desenvolvimento do país, à melhoria da situação dos empregados, dos serviços sociais, etc. Nesse sentido, o lucro não estará em contradição com o interesse geral e permitirá conseguir o melhor. (21)

À luz da motivação dos atos de nacionalização e dos debates parlamentares, parece-nos possível completar as definições, precisando o objetivo e a forma da nacionalização. A definição a seguir parece atingir essa finalidade: na França, deve-se compreender por nacionalização a transferência da propriedade privada (com vistas ao desenvolvimento econômico e social do País) para empresas nacionalizadas, que são organizadas como pessoas jurídicas financeira e juridicamente autônomas, administradas pelos representantes da coletividade.

A discussão que se desenrolou na França durante os anos de 1945 e 1946 concentrava-se, essencialmente, na motivação e no objetivo da nacionalização. As formas jurídicas das empresas não foram, porém, objeto de muito estudo. A rapidez das nacionalizações não permitirá ao legislador elaborar uma forma jurídica

completa. Os inúmeros projetos de estatuto geral das empresas estatais até hoje não foram votados e continuam em vigor as formas jurídicas adotadas pelos primeiros atos de nacionalização. Os inúmeros atos jurídicos particulares, baixados sucessivamente desde então, não codificaram (22) o sistema jurídico, não dirimiram a questão das diferentes interpretações, nem aprofundaram o problema da forma das empresas.

Distinguem-se cerca de trinta tipos de empresas públicas de estruturas diferentes. (23) Entre elas, há, em primeiro lugar, as que foram criadas entre as duas guerras, administradas pelos ministérios, de acordo com os métodos tradicionais («Régie Autonome des Pétroles», «Caisse Nationale Industrielle de l'Azote», etc.). A seguir, vem outro grupo, formado pelas sociedades de economia mista (Sociedade Nacional das Estradas de Ferro Francesas, Companhia Nacional de Construções Aeronáuticas, Companhia Nacional «Air-France», Atualidade Cinematográfica, etc.), todas elas administradas como sociedades privadas. E, tendo em vista os capitais privados, mais ou menos vultosos, nelas investidos, não seria possível tratá-las como empresas nacionalizadas (24) no verdadeiro sentido da palavra. Trataremos, pois, exclusivamente do grupo de empresas nacionalizadas após a libertação, cuja estrutura jurídica e cujos métodos de gestão são mais característicos.

Nesse tipo de empresas, observam-se duas formas juridicamente distintas: aquela que o legislador denominou de «empresa nacionalizada» (bancos e seguros) e aquela a que chamou de «empresa de caráter industrial e comercial» (eletricidade, gás, minas de carvão, Usinas Renault). As primeiras conservaram a forma de sociedade anônima, eliminando, porém, todos os acionistas privados. O rótulo de sociedade anônima possibilita deixar intactos vários dos antigos princípios jurídicos de organização e de financiamento. Ao mesmo tempo, a transferência de todas as ações para um único acionista permite realizarem-se novos objetivos e, ainda, respeitar a política econômica do Estado.

A segunda forma de empresa pública, de caráter industrial e comercial, é aquela em que se aliaram aos princípios do Direito Público os novos métodos de organização e gestão, até então empregados exclusivamente nas empresas privadas. O âmbito dos contratos, a organização da empresa, os métodos de financiamento, de contabilidade, etc., obedecem às normas do Direito Privado, a fim de permitir às empresas agirem dentro do princípio da mercantilidade. As relações das empresas com o Estado são reguladas pelo Direito Público. (25) As normas públicas obrigam-nas a submeterem à aprovação do Estado seus estatutos e suas decisões mais importantes do ponto de vista econômico e jurídico, bem como a escolha dos respectivos administradores. São sujeitas às diferentes formas de controle exercidas pelo Estado —

principalmente o controle *a priori*. Isso diz respeito também ao direito de propriedade do Estado com relação aos bens imóveis, que são cedidos às empresas apenas na qualidade de usuárias.

As normas do Direito Público servem também, para garantir às empresas uma posição privilegiada: (26) subvenções, dotações, empréstimos e garantias do Estado. Isso permite-lhes executar as tarefas de interesse geral que, não raro, dependem de seus próprios meios de financiamento (investimentos vultosos, planos de renovação de produção, racionalização técnica, desenvolvimento da produção, etc.).

Três tendências (27) — sindicalista, estatal e autonomista — explicam as diferenças entre a organização e os métodos de gestão das empresas nacionalizadas. À época de criação das empresas, foram essas tendências que influíram no legislador. Foi sob a influência do estatismo que se criou a «Régie» das Usinas Renault. O presidente-diretor-geral é nomeado por decreto, mediante proposta do Ministro da Indústria e Comércio, com referendo do Ministro da Economia Nacional. É ele que preside o Conselho de Administração e o Comitê Central da empresa. (28) Os membros do Conselho de Administração (7 representantes do Estado, 2 dos usuários, 6 dos empregados), também são nomeados pelo Governo que, no caso, representa o papel da antiga Assembléia Geral. No conceito de organização das usinas Renault, a influência do Estado faz-se sentir quer pela possibilidade da escolha da Diretoria e do Conselho, como pelo número de seus representantes neste último.

A tendência sindicalista manifestou-se na organização das empresas de eletricidade, do gás e da indústria carbonífera. De início, a composição do Conselho de Administração ajustava-se à idéia «tripartida», com um número igual de representantes do Estado, dos usuários e dos empregados. Posteriormente, em vista dos inconvenientes de ordem prática desse tipo de constituição (interesses contraditórios dos grupos de representantes), modificou-se a composição do Conselho, sem, por isso, eliminar-se a forma «tripartida».

Em todas as empresas, encontra-se, na cúpula, um Conselho superior (dos Serviços Nacionais de Eletricidade da França e da Companhia de Gás da França ou das Indústrias Carboníferas da França), que tem por finalidade controlar e coordenar a atividade das empresas, submeter ao Estado o programa de trabalho comum, dirigir as pesquisas técnicas e tratar das compensações financeiras destinadas a assegurar o equilíbrio financeiro entre as empresas, etc. O Conselho, no caso da Eletricidade e Gás da França, é composto de 15 membros nomeados por decreto (5 representantes do Governo, 5 pessoas de comprovada idoneidade e competência profissional, 5 representantes dos empregados, escolhidos pelos grandes sindicatos. (29) O lugar dos usuários foi

ocupado, nesse caso, pelas pessoas de «comprovada idoneidade e competência, mas os usuários são representados permanentemente no Conselho dos Serviços de Eletricidade da França e do Gás da França, onde podem defender seus interesses. A composição do Conselho dos serviços permanece, entretanto, fiel ao princípio tripartido. Os Conselhos designam os diretores-gerais e os diretores-regionais. Os primeiros são nomeados por decreto.

A organização dos bancos e das companhias de seguros foi concebida sob a influência da tendência autonomista. A política geral dos bancos é pautada pelo Conselho Nacional do Crédito. O papel da Assembléia Geral, no caso, cabe à Comissão de Controle dos Bancos. Os conselhos de administração dos bancos são nomeados pelo governo, com o fim de dar o máximo de independência e autonomia de gestão. (30) Dos doze membros, (31) oito são designados pelo governo, entre pessoas de grande experiência e competência bancária, que lhes permitam salvaguardar tanto o interesse do próprio banco, como o interesse geral. Uma pergunta poderá ocorrer: tendo em vista o poder de escolha dos administradores, conferido ao Estado, existirá preponderância dêste, independentemente da composição do Conselho? Mas os novos métodos de gestão, apesar de tudo, refletem princípios doutrinários de nacionalização e a composição do Conselho permite manter-se certo equilíbrio entre a política econômica geral do Estado e os interesses da empresa em questão, bem como os interesses, muitas vezes contraditórios, dos usuários e dos empregados.

O princípio da autonomia jurídica e financeira das empresas revela-se, principalmente, nos métodos de utilização dos lucros, que não são os mesmos em tôdas as empresas. Para os bancos e para as companhias de seguros, não existem normas obrigatórias e os lucros são distribuídos facultativamente pela Comissão de Controle dos Bancos ou pelo Conselho Nacional dos Seguros. Na prática, o lucro é destinado, primeiramente, à criação de dotações e reservas para a empresa e ao pagamento de indenizações ou dividendos aos antigos acionistas. No caso dos bancos, o Conselho de Administração recebe sua parte e no dos seguros, apenas uma parte dos lucros é destinada ao fundo especial dos empregados. Uma parte dêsses lucros destina-se, quer nos bancos, quer nas companhias de seguros, aos dividendos do Estado.

No tocante às empresas de eletricidade e de gás, o lucro é repartido de acordo com o princípio do autofinanciamento. Nem o Estado, nem os empregados, participam dêle. Nas minas de carvão, o lucro líquido é destinado, até o limite de um quinto, ao fundo social dos trabalhadores e à criação de reservas para investimentos. A lei prevê que o Estado só receberá o eventual excedente do lucro, que não fôr utilizado pela empresa. Como as

companhias carboníferas são tôdas, praticamente, deficitárias, a eventualidade é puramente teórica.

Do ponto-de-vista da doutrina das nacionalizações, a melhor solução é a adotada nas Usinas Renault. Em primeiro lugar, o lucro é destinado ao financiamento da produção e dos investimentos necessários, tanto quanto para as reservas. O excedente é dividido em partes iguais entre o Estado e os empregados. A solução coaduna-se com a doutrina jurídica e, além disso, permite interessar materialmente os empregados na boa gestão da empresa.

O conceito atual da ligação entre o Direito Privado e as normas do Direito Administrativo, apesar da aparente contradição, constitui o aspecto característico (32) da nova organização jurídica. O novo sistema jurídico das empresas nacionalizadas não é muito completo. Tanto a forma de organização, como os métodos de financiamento estão em vias de evolução, conforme se verifica pelos numerosos atos jurídicos baixados nestes últimos anos. Mas a nova concepção constitui, em linhas gerais, o advento de uma estrutura original e é de supor-se, analisando os projetos de estatutos, que será, no futuro, aplicada aos demais tipos de empresas públicas.

* * *

Na Itália, o desenvolvimento do setor público processou-se por motivos inteiramente diversos dos da França. (32a) Só muito raramente poder-se-á falar, ali, de nacionalização resultante de intervenção estatal de origem política. A ação do Estado, na Itália, originou-se, mais comumente, na necessidade de ação em consequência da difícil situação econômica do País, que colocou o Estado na obrigação de intervir nas empresas privadas em dificuldade. A gestão dessas empresas cabia, por conseguinte, ao Estado, e este foi obrigado a criar novas empresas de caráter econômico, para desenvolver certos setores deficientes ou inexistentes.

Foi principalmente depois da primeira guerra mundial que a intervenção do Estado se ampliou nesse sentido. Durante o período da guerra, sob a pressão das necessidades militares, os capitais dos bancos italianos mais importantes foram comprometidos em investimentos e na produção de material bélico. Em 1921, a liquidação do «Banca Italiana di Sconto» e a situação financeira semelhante dos demais bancos, cujos capitais estavam investidos na produção de material de guerra, obrigaram o Estado a envolver numa intervenção considerada como «remédio». (33) A fim de reduzir os efeitos da falência dos bancos, o governo criou, em 1922, uma *Sezione autonoma del consorcio per sovvenzioni su valori industriali*, (34) transformada, em 1926, em *Istituto di liquidazione*, autorizado a financiar as obrigações dos bancos

para com os credores. Graças a essas operações, o Estado transformou-se em proprietário ou co-proprietário, nas diversas esferas econômicas, de grande número de bancos e empresas industriais. A crise industrial que eclodiu em 1926 e foi ainda mais agravada pela grande crise mundial de 1929, provocou a passagem de grande número de empresas privadas para o setor público. Para remediar a nova crise, o Estado foi obrigado a intervir, mediante uma reorganização do crédito. Visando a liberar os bancos de depósitos das imobilizações industriais, criou-se o *Istituto Mobiliare* (IMI), (35), com a finalidade de conceder às indústrias italianas empréstimos até o prazo máximo de dez anos. O grande número de empresas de propriedade estatal, nos mais variados setores da economia, e organizados sob formas jurídicas diversas, forçou uma reorganização completa, permitindo uma política coordenada e uniforme. O *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), agente dessa organização foi criado em 1933. (36) Trata-se de um organismo complexo de Direito Público com a atribuição de dirigir e reorganizar as empresas de cuja propriedade o Estado participasse majoritariamente ou minoritariamente. (37) Nos anos seguintes, o IRI funcionou estreitamente ligado à política estatal. Em 1937, (38), o IRI foi transformado em órgão permanente de Direito Público, com a dotação de um bilhão de liras e com o direito de gerir as empresas, comprar ou vender ações. Nesse período, o IRI foi o instrumento da política do Estado para o preparo da guerra seguinte e a execução da política de autarquização econômica e do desenvolvimento da indústria e da agricultura nos territórios italianos da África. Em 1953, o IRI foi subordinado primeiro à gestão de um comissário extraordinário e, após a modificação de seus estatutos, (39) retomou sua atividade, como uma das maiores e mais importantes instituições públicas com a finalidade de coordenar, desenvolver e dirigir numerosas empresas diversas, nas quais possuía interesses.

Em consequência das condições econômicas variáveis que culminaram com a criação do setor público na Itália, tanto o âmbito como as formas jurídicas das empresas diferem das da França. O setor público que se erguera na Itália sem plano e sem ação uniforme, como resultado de circunstâncias variáveis e de necessidades econômicas e políticas, é muito mais disperso que na França, entre os vários setores da economia. Como resultado de um outro conceito da criação do setor público, as formas jurídicas e a organização das empresas também são diferentes.

Na literatura italiana, vamos encontrar divisões diferentes do setor público. Raffaele Pio Petrilli, presidente do Conselho de Estado, (40) divide o setor público em cinco grupos: *gestione direttiva*, *aziende patrimoniali*, *enti pubblici economici*, *imprese societari di natura privatistica con partecipazione dello Stato*.

Outros autores dividem as empresas em quatro (41) ou até mesmo em três grupos: (42) *impresa organo, impresa ente pubblico, impresa ente privato*, o que nos parece mais justo, uma vez que não existem diferenças importantes entre os métodos de gestão da administração ministerial. Na presente análise, não tratamos das empresas diretamente geridas pelos órgãos administrativos do Estado; (43) examinaremos, especialmente, as empresas de personalidade jurídica de Direito Privado gozando de autonomia de gestão (*enti pubblici economici*) e suas ligações com as inúmeras sociedades de economia mista dependentes do Estado.

Dada a grande dispersão das empresas públicas, não nos seria possível apresentar um levantamento exato do número das mesmas, mas pode-se dizer, em todo caso, que se trata de mais de 150 empresas importantes, (44) cujo capital se encontra, totalmente ou na maioria, nas mãos do Estado. Entre essas empresas figuram oito bancos mantendo em depósito o terço do montante total da poupança, nove usinas siderúrgicas controlando mais da metade da produção nacional, oito estaleiros de construção naval com uma capacidade de produção equivalente a 80% do total das construções navais e numerosas outras empresas pertencentes aos vários setores, como minas, produção mecânica, petroliíca e química, as companhias de transportes, o cinema, etc.

Grande número de empresas públicas e de economia mista, antes administradas e controladas pelo IRI, o ENI (*Ente Nazionale Idrocarburi*), instituição que desempenha papel idêntico ao do IRI junto às empresas de hidrocarburetos, ou pelos diferentes ministérios, não se pautavam por uma política coordenada e uniforme do governo. (45) Foi o que resultou, em 1956, na criação de um ministério especial — o *Ministero delle Partecipazioni Statali*. (46) A criação desse novo ministério foi resolvida depois de muita hesitação e de inúmeras discussões no Parlamento. As objeções então levantadas visavam, de início, combater a criação de uma nova forma de controle e de problemas de tutela, (47) assunto sempre muito discutível e talvez perigoso para a autonomia das empresas controladas e para os critérios de economia que devem nortear a gestão das empresas. Levantaram-se objeções também relativamente ao caráter jurídico do novo ministério, (48) do número de ministérios italianos e à sua harmonização com a política de coordenação exercida pelo governo (art. 95 da Constituição italiana).

Por determinação do ministério referido, foram transferidas todas as empresas e todas as participações antes geridas pelo IRI, pelo ENI, o FIM e por outros ministérios, ensejando, então, uma política comum e coordenada. O problema da coordenação das empresas mereceu especial atenção. Constituiu-se, sob a presidência do Presidente do Conselho de ministros, o Comitê Permanente, composto pelos ministros das Participações, do Orçamento,

do Tesouro e Trabalho e do da Indústria e Comércio, que se reúnem para tratar das questões comuns a todos os ministérios. O Comitê, além disso, deve examinar anualmente os resultados obtidos pelos setores sob o controle do Ministério das Participações. O Ministro das Participações é membro, também, dos comitês interministeriais para a reconstrução, o crédito, os preços e a política do Mazzogiorno, o que lhe permite representar os interesses de seu Ministério e ficar sempre a par da política geral do Estado. (49) O Ministro das Participações deve apresentar, anualmente, ao Parlamento, um balanço completo e o programa, bem preciso, de todas as empresas sob seu controle, (50) que sejam objeto de discussões extraparlamentares. A constituição desse ministério proporcionou, pela primeira vez, a possibilidade de exercer-se, na Itália, uma política mais completa e mais bem concebida, o que, antes, era quase impossível. Essa nova tendência para uma organização mais completa do setor público, tal como a observamos em todos os países, é das mais significativas.

As formas de empresas que devem dirigir e coordenar diretamente empresas e sociedades de economia mista, são constituídas sob a forma jurídica de empresas de Direito Público (*ente pubblici economici*). Nesse tipo de entidade, vamos encontrar as duas mais importantes, que dirigem maior número de empresas: o IRI e o ENI, bem como as *Aziende Generale Italiana Petroli*, as *Aziende Nazionale Idrogenazione Combustibili*, a *Società Nazionale Metanodotti*, a *Società Nazionale Cogne*, a *Ente Industrie Cinematografiche*, e outras.

Nos estatutos do IRI, (51) a finalidade do instituto é formulado segundo o artigo 1, como a gestão das participações e do patrimônio de sua propriedade, de acordo com as diretrizes gerais do governo. Dada a importância e a forma predominante das participações estatais, criou-se na literatura italiana a definição (52) de acordo com a qual se chama de participação estatal as participações concernentes a empresas autônomas, com personalidade jurídica de Direito Privado, que atuam na esfera da agricultura, da indústria, do crédito, do comércio, do controle financeiro, etc., com exceção das grandes empresas públicas financeiras e de seguros.

A estrutura do IRI é composta (53) de um presidente e um vice-presidente, nomeados por decreto do chefe do Executivo, por proposta do Presidente do Conselho de ministros, de um Conselho de administração e de um Comitê de presidência.

O Conselho de administração é constituído, além do presidente e do vice-presidente, de oito altos funcionários públicos (*o regioniere generale dello Stato*, do Diretor-geral do Tesouro, do Diretor-geral do Domínio, do Diretor-geral da Indústria, do Diretor-geral da Marinha Mercante, do Diretor-geral do Emprego do Ministério do Trabalho, do Diretor-geral do Ministério da

Defesa e de um representante do Ministério dos Correios e Telecomunicações) e, ainda, de três técnicos de finanças e indústria, nomeados por um período de três anos pelo Presidente do Conselho de Ministros. Os poderes do Conselho são idênticos aos dos membros do conselho das sociedades por ações. Delibera especialmente quanto às compras e vendas de ações, emissões de obrigações, compra ou venda de bens, orçamento do Instituto, propostas de modificação dos estatutos, etc.

O Comitê de presidência é composto do presidente, do vice-presidente e dos três técnicos do Conselho de administração. É convocado pelo presidente para deliberar sobre as matérias encaminhadas pelo Conselho e em todos os demais casos urgentes.

A gestão do Instituto é confiada ao Diretor-Geral, nomeado por decreto do Presidente do Conselho de Ministros, mediante proposta do presidente do IRI.

O balanço do IRI é controlado por um órgão colegiado fiscalizador, composto de cinco membros: um procurador do Estado, um representante do Ministério das Finanças, um representante do Ministério do Tesouro e um representante da *Ragioneria generale dello Stato*. O órgão é presidido por um ministro do Tribunal de Contas. Essa comissão fiscal visa elaborar um relatório sobre o balanço, o qual, juntamente com o relatório do Conselho de administração e o orçamento, é submetido à aprovação do Ministério, para, em seguida, ser comunicado ao Parlamento.

A destinação dos lucros permanece como antes: 20% vão para os fundos de reserva, 15% para a elaboração dos quadros futuros e 65% para pagamento do fundo de dotação do Tesouro do Estado. Os empregados não têm participação direta na divisão do lucro e apenas os interesses profissionais (54) são levados em consideração. Caso seja restituído totalmente ao Estado o fundo de dotação, 65% podem ser utilizados na constituição de uma reserva especial, destinada a compensar prejuízos que possam ocorrer por motivos diversos no decurso dos exercícios subsequentes.

O IRI administra cinco grandes sociedades financeiras especiais («holdings») que controlam as empresas dos setores siderúrgicos, (Finsider), mecânico (Fimmeccanica), de navegação (Finmare), telefônico (Stet) e elétrico (Finelettrica). Até hoje, os bancos e empresas radiofônicas, químicas, de mineração, transporte, agricultura e dos vários setores ainda não se agruparam em «holdings» e é o IRI que as dirige diretamente. Todos os «holdings» (55) dedicam-se à coordenação e a programas de investimento, ditando às empresas as diretrizes gerais, evitando a concorrência, melhorando a organização das empresas, etc. Contudo, todas as decisões de importância e que ultrapassem os interesses de um grupo de empresas são tomadas pelo IRI. A composição dos órgãos de direção das empresas filiadas, e, bem assim

seus programas, são acordadas com aprovação do Instituto e da sociedade financeira («holding») interessada. Em compensação, cabe aos «holdings» assegurar a execução dos planos fixados e uniformizar as modalidades de aplicação.

Embora seja o IRI uma entidade financeira de Direito Público, tôdas as demais sociedades a êle subordinadas são sociedades anônimas, sujeitas às normas comuns do Direito Privado.

O modelo dos estatutos das outras empresas públicas assemelha-se ao do IRI. Mesmo as novas empresas de mineração, cinematográficas e térmicas criadas pelo Estado em 1958, (56) como o *Ente autonomo di gestine*, em princípio obedecem aos modelos anteriores, não só quanto à composição dos órgãos de administração, como no tocante aos métodos de gestão e à utilização dos lucros. A participação do Estado nos lucros é fixada obrigatoriamente, sem qualquer possibilidade de participação da empresa nos mesmos, em nenhuma circunstância. A fiscalização e o controle dessas empresas são exercidos diretamente pelo Ministério das Participações que tem em suas mãos todos os poderes da antiga assembleia geral, o direito de nomeação e dispensa dos administradores, presidente e Conselho de administração, inclusive do presidente da comissão fiscal.

A organização do setor público na Itália e as formas jurídicas adotadas diferem grandemente do que existe na França. Isso acontece, como dissemos antes, por causa das condições e dos motivos diferentes que levaram ao ampliamto do setor público italiano. Efetivamente, a forma predominante é a da sociedade de economia mista. Entretanto, contrariamente à maioria dos países capitalistas, o Estado Italiano dá às empresas de economia mista diretrizes gerais e, em grande parte, as dirige diretamente. Isso não ocorreu apenas por motivo de terem a maioria das ações passado para o Estado, mas, principalmente, como resultado da criação do ministério e das entidades especiais que dirigem e controlam as empresas, concretizando assim uma concepção inédita e original.

A fim de reforçar a posição do Estado, até mesmo a estrutura clássica da sociedade anônima, na Itália, é um tanto diferente. (57) A lei (art. 2.458 do Código Civil) estatui que, tanto o Estado como os outros órgãos públicos têm o direito de nomear um ou vários administradores ou fiscais, escolhidos mesmo fora da Assembleia Geral dos acionistas. Esses administradores ou fiscais têm os mesmos direitos e deveres que os demais, mas só podem ser demitidos pelo Estado ou pelas instituições públicas que os escolheram. Além disso, de acordo com o artigo 2.460 do Código Civil, a presidência do Comissão Fiscal é sempre reservada ao representante do Estado.

O conceito de setor público e as formas de gestão podem, ainda assim, suscitar dúvidas quanto à finalidade a ser visada

pelas empresas. (58) Ninguém nega que é dever do Estado, sempre que participe de empresa privada, atender a uma finalidade pública (59) e ao interesse geral. Esse objetivo pode ser facilmente alcançado se o Estado tiver em suas mãos a maioria das ações. Em casos diferentes, o interesse econômico geral e a finalidade pública devem, não raro, ceder à finalidade fiscal, representada pelos acionistas. As tendências contraditórias podem ser, na prática, perigosas e contrárias à idéia de empresa pública. (60) Na Itália, a situação nesse setor mudou desde a criação do novo ministério, que assegura melhor a possibilidade de levar-se avante uma política econômica comum e de exercê-la do ponto de vista do interesse geral, mas o problema ainda existe.

Confrontando as formas de nacionalização na França com as formas do setor público italiano, verifica-se não ser possível usar-se o termo «nacionalização» na mesma acepção. Até mesmo na literatura italiana, raramente encontramos essa palavra, que é sempre usada com grande prudência. (61) Nas formas jurídicas e nas formas de gestão do setor público italiano, não se encontram as características próprias à nacionalização francesa. Duas principais características estão ausentes: a transferência total da propriedade e a gestão pelo representante da coletividade. A forma das sociedades de economia mista determina a predominância das normas privadas, que quase não foram alteradas. Os representantes dos empregadores e dos usuários não estão representados nem nas empresas nem nos órgãos superiores e não existe possibilidade de defenderem-se os interesses desses grupos. Nessa concepção, o único representante do interesse geral — que é puramente econômico — é o Estado, que dirige sua política através do ministério e das instituições especiais. O método adotado na Itália pode ser definido como uma nova forma de intervenção do Estado, mais do que como forma de nacionalização.

* * *

A diferença essencial entre a organização e as formas jurídicas do setor público na França e na Itália, de um lado, e, de outro, as que foram implantadas na Polônia, resulta das diferenças de estrutura política deste país. A estrutura da Polónia baseia-se na socialização dos meios de produção, de troca, de consumo e de crédito. Pertencem à nação (62) todas as riquezas do subsolo, águas, florestas, minas, estradas, estabelecimentos industriais do Estado, explorações agrícolas do Estado e centro de máquinas agrícolas do Estado, bem como as empresas comerciais do Estado. Na França e na Itália, o grosso das empresas ainda permanece nas mãos dos particulares. Conforme declaram as constituições daqueles países, (63) o setor público é criado especialmente por motivos de interesse geral e, em comparação com as empresas privadas, seu âmbito permanece bastante restrito.

Na Polônia, a situação é inversa: as empresas privadas são pouco numerosas e não têm qualquer papel na economia do país. (64) A grande importância e o número de empresas estatais forçam o exame atento, por juristas e economistas, não só das formas jurídicas das empresas, como dos métodos de gestão.

Entre as duas guerras mundiais, a esfera do setor público na Polônia, assemelhava-se ao da França e, em parte, ao da Itália. O desenvolvimento da atividade econômica direta do Estado levou à necessidade de se criar uma organização especial e estabelecer-se princípios especiais de sistema financeiro das empresas do Estado. Ao lado das empresas administradas, como nos outros países, diretamente pelos ministérios, organizaram-se, a partir de 1927, (65) empresas industriais, comerciais e de mineração como unidades jurídica e financeiramente autônomas, regidas por normas comerciais. (66) Os métodos de gestão e de financiamento dessas empresas, que, à época, representavam uma concepção original, poderiam, até certo ponto, ser comparadas com as normas adotadas na França.

Depois da libertação, o novo âmbito e o papel desempenhado pelas empresas estatais tornaram necessária a introdução de novos métodos de gestão e novas normas jurídicas, capazes de atender às diferentes tarefas das inúmeras empresas, dos mais diversos setores da economia, que deveriam trabalhar de acordo com as diretrizes do plano econômico nacional. As normas jurídicas e os métodos de gestão das empresas estatais foram elaborados e modificados durante esses anos. (67) Diante das fortes críticas formuladas contra os métodos de gestão centralizada dos ministérios, principalmente entre 1950 e 1956, (68) criou-se um sistema jurídico uniforme, de acordo com o qual as empresas são administradas segundo o princípio do «regulamento econômico (*rozrachunek gospodarczy*)», como unidades jurídica e financeiramente independentes do orçamento e com considerável autonomia de gestão.

As empresas estatais dividem-se em empresas orçamentárias e «empresas do regulamento econômico». O primeiro grupo, pouco numeroso, é estreitamente ligado ao orçamento do Estado e é administrado diretamente pelos ministérios. Nêle se incluem principalmente as empresas de utilidade pública, quase sempre deficitárias, mantidas pelo Tesouro. O segundo grupo abrange todas as demais empresas industriais e comerciais e constitui a forma jurídica fundamental a que limitaremos nossa análise comparativa.

Segundo a respectiva importância, as empresas estatais são criadas e administradas pela administração central ou pela administração local exercida pelos «conselhos populares». (69) Como, de regra, suas normas jurídicas e seus métodos de gestão não va-

riam, examinaremos atentamente apenas as formas de empresa da administração central, por serem mais importantes e mais numerosas.

As empresas são controladas pelas instituições especiais de fiscalização (*Zjednoczenia*) abrangendo, geralmente, empresas de um mesmo setor ou de um setor territorial. Os *Zjednoczenia* são organizados como pessoas jurídicas de natureza econômica e criados pelo Conselho de ministros. São eles que dão as diretrizes gerais às empresas e fiscalizam a realização dos planos econômicos estabelecidos. Os diretores das empresas são representados na conferência dos respectivos colegiados, onde podem defender os próprios interesses.

As empresas são organizadas como pessoas jurídicas distintas, dotadas de autonomia de gestão e autonomia financeira. Ao serem constituídas, recebem os bens (fundos de investimento) a título administrativo e «para uso», (70) mas aqueles permanecem patrimônio inalienável do Estado. Quanto aos bens móveis, estes são conferidos às empresas a título de propriedade. Todas as empresas são inscritas no registro das empresas do Ministério das Finanças. De um modo geral, as empresas são organizadas como estabelecimentos únicos distintos, mas também há algumas que têm várias filiais. Neste último caso, as filiais são organizadas como empresas autônomas, com orçamentos próprios, sua contabilidade, fundos e balanços, etc., mas não possuem personalidade jurídica distinta da empresa (*przedsiebiorstwa na wewnetrznym rozrachunku gospodaczym*). A organização autônoma de todas as filiais e seções das empresas dá ensejo a uma apreciação separada dos respectivos resultados econômicos e financeiros.

As empresas estatais são criadas pelos ministros competentes, depois de ouvidos o Ministro das Finanças e o Conselho popular. (71) As empresas são dirigidas pelo diretor, (72) consoante o princípio de gestão unipessoal. O diretor tem poderes amplos: dirige a empresa, e a representa internamente e na justiça, etc. Administra com a ajuda dos subdiretores, dos dirigentes das filiais e das seções, bem como do chefe da contabilidade. Sempre que se trata de decisão que envolva o financiamento da empresa, deve obter a aprovação do Contador. Em caso de desacôrdo, o Contador pode dirigir-se ao *Zjednoczenie* a quem cabe dirimir a controvérsia.

Além da direção nas empresas industriais, de construção e agrícolas, existem conselhos de operários (73) e Conferências de operários (*Konferencja samorządu robotniczego*) que devem participar da gestão das empresas. O Conselho operário é constituído para assegurar ao trabalhador a gestão das empresas do Estado, dando-lhe a possibilidade de influir nos efeitos da produção e da racionalização do trabalho, e ampliando a responsabili-

dade do empregado na gestão da empresa. O Conselho operário é eleito por todos os trabalhadores em escrutínio secreto. Só podem ser eleitos para o Conselho empregados das empresas. Pelo menos um terço dos eleitos, deve ser composto de operários. O Conselho escolhe em seu seio o presidente e o secretário ou, quando necessário, o *presidium*. O Conselho pode ser dissolvido por decisão da maioria dos operários, quando sua gestão é contrária ao interesse da empresa ou ao interesse econômico da nação. O Conselho organiza conferências sobre produção, modernização técnica; decide a venda das máquinas inúteis, toma a iniciativa de novas produções e assegura o controle da gestão econômica da empresa.

A Conferência dos operários é o órgão superior do Conselho. Decide sobre todos os assuntos da competência dos conselhos operários e coordena a atividade do Conselho. A Conferência é composta de representantes do Conselho operário e do Comitê local do Partido Comunista (PZPR). A Conferência tem o poder executivo de decidir os regulamentos de trabalho, dividir o fundo social e o pagamento dos prêmios pagos para esse fundo; aprovar a nomeação do presidente e do secretário do Conselho operário e do *presidium*. Seus poderes se estendem às deliberações sobre o balanço da empresa, a votação dos planos e a aprovação da estrutura de organização da empresa.

A atividade do Conselho e da Conferência dos operários é examinada e coordenada pela Central sindical (*Centralna Rada Związków Zawodowych*) e os sindicatos dos setores particulares.

O diretor da empresa tem o direito de suspender a execução das decisões do Conselho operário ou da Conferência dos operários, caso contrariem as leis ou o plano da empresa. Neste caso, o Conselho operário pode dirigir-se à Conferência e se o assunto for de sua alçada, esta se dirigirá ao órgão superior da empresa, o *Zednoczenie*, ao qual caberá decidir, na presença dos representantes sindicais. Em caso de controvérsia entre a Conferência e o órgão superior da empresa, o problema é examinado pela Comissão especial (*Komisja rozjemcza*) que atua junto aos ministérios interessados.

A gestão da empresa deve conformar-se com o princípio da mercantilidade, segundo o «regulamento econômico». As empresas têm liberdade de escolher os métodos e meios mais eficazes e econômicos para alcançar os melhores resultados, quer econômicos, quer financeiros. Nessa esfera, predomina o critério da mercantilidade. Contudo, como as empresas são constituídas para desempenhar tarefas fixadas anualmente pelo plano nacional, as normas do Direito Público, que limitem a autonomia das empresas, permanecem em vigor. A gestão planificada tem por efeito fazer com que as normas do Direito Administrativo sejam

aqui aplicadas mais do que em qualquer outro país. Para assegurar a estrita execução do plano nacional, os ministérios e instituições fiscalizadoras (*Zjednoczenia*) fixam as tarefas das empresas, estabelecendo normas (*wskaznik*) relativamente à produção e aos investimentos. As normas estabelecidas para a empresa dizem respeito ao valor da produção, à quantidade de produção do material mais importante, ao fundo dos salários, lucros ou perdas previstos, montante da receita incluída no orçamento e das dotações previstas para as empresas constantes do orçamento do Estado. As dotações são divididas segundo a determinação entre o investimento «centralizado» e as demais finalidades. (74) As normas são estabelecidas com vigência de um ano e têm caráter compulsório para as empresas. Estas são livres apenas quanto aos métodos de executá-las e quanto às mudanças durante o ano. Quando as empresas preenchem as finalidades fixadas nos planos, são livres e podem resolver começar outras produções, firmar novos contratos, etc., ao próprio arbítrio, segundo seus interesses.

De regra, os contratos são firmados pelas empresas consoante às normas do Direito Civil. Mesmo, porém, nessa esfera, existem exceções no tocante às entregas feitas entre as empresas do setor público, (75) e quanto às quais foram instituídas normas especiais que, particularmente nos casos de entregas dos artigos regulamentares, quase sempre deficitários, limitam a livre decisão das empresas, fixando obrigatoriamente as condições dos contratos e, por vezes, também dos contratantes (*umowy planowe*). (76).

O lucro das empresas, uma vez pagas as dívidas bancárias contraídas para os investimentos «descentralizados» (77) é dividido entre o fundo social, o fundo de desenvolvimento da empresa, o fundo de reserva centralizado do *Zjednoczenie* e a receita para o orçamento do Estado. A lei fixa não só a determinação do lucro, como, também, os métodos de divisão. (78) São as instituições de fiscalização (*Zjednoczenia*) que fixam o fundo de desenvolvimento necessário à empresa e o montante do recolhimento ao fundo de reserva centralizado. O fundo social, que fica inteiramente à disposição da empresa, é reservado aos investimentos sociais e aos prêmios individuais dos trabalhadores. O que resta após a divisão do lucro, é recolhido como receita incluída no orçamento do Estado. As normas relativas ao método de gestão planificada, são importantes e compulsórias para as empresas. É o que atenta, entre outros, um regulamento especial, segundo o qual, em caso de lucros superiores aos previstos, as empresas utilizam apenas uma parte degressiva, recolhendo ao orçamento do Estado as importâncias maiores. Essa norma visa a impedir uma planificação inexata, contrária ao interesse financeiro das empresas.

A experiência dos últimos anos, na Polônia, prova que, para o problema das empresas nacionalizadas nas condições de socialização dos meios de produção, é necessário criarem-se normas jurídicas próprias às empresas estatais. Contrariamente ao que ocorre na França e na Itália, o sistema de impostos relativo às empresas nacionalizadas é distinto do aplicado ao setor privado. Criaram-se normas de imposição especiais, não só quanto aos métodos como no que se refere às estruturas, diferentes das que se aplicam às empresas privadas. (79). O sistema jurídico e os princípios do financiamento aplicáveis às empresas estatais na Polônia são diferentes tanto do sistema francês como do italiano. É possível, às vezes, até certo ponto, compará-las em matéria de subvenção e dotação, bem como nos métodos de aprovação dos preços pelo Estado, com as normas francesas relativas ao princípio de gestão e de financiamento das empresas monopolistas, como as de eletricidade, do gás e da mineração de carvão.

CONCLUSÃO

O estabelecimento de formas jurídicas e a escolha de métodos econômicos adequados, destinados às empresas estatais, prejudga, em grande parte, resultados econômicos e financeiros da economia nacional. Eis a razão por que nesses três países aqui examinados, consagra-se muita atenção a esses problemas. Como isso resulta da revisão dos princípios estabelecidos para esse fim nos referidos países, as diferenças entre as soluções adotadas são, principalmente, conseqüências da gênese política e econômica das nacionalizações e da transferência das empresas para o Estado, gênese diferente em cada um deles. Observada por esse ângulo, a nacionalização levada a efeito na França e na Polônia, com as inevitáveis conseqüências, provocou, desde o início, o estabelecimento de novas formas jurídicas para as empresas estatais.

Nesta ordem de idéias, o exemplo da França parece-nos merecer particular atenção. Efetivamente, as concepções doutrinárias da nacionalização tiveram na França repercussões muito características na esfera das formas jurídicas e dos métodos de gestão das empresas. Estas últimas são organizadas como entidades distintas do Estado, jurídica e financeiramente autônomas, administradas pelos representantes da comunidade. A concepção «tripartida» da gestão possibilita, em grande parte, a defesa dos interesses dos grupos sociais em questão, por isso que, por intermédio de seus representantes, esses grupos participam da gestão. Embora o Estado assuma papel preponderante, graças a seus amplos poderes de nomeação e sua participação na gestão e no controle das empresas, as formas jurídicas destas opõem-se, diametralmente, aos métodos de administração tradicionalmente aplicados às empresas estatais. A outorga de autonomia jurídica e de gestão, a essas entidades,

permi-te-lhes manifestar suas próprias iniciativas e atuar dentro das regras do Direito Privado. Mas a aplicação simultânea, ao lado daquelas, de certas regras do Direito Público (particularmente quanto ao financiamento adicional das empresas por meio de dotações, subvenções ou empréstimos em condições favoráveis) permi-te-lhes atingir a finalidade da nacionalização, qual seja o desenvolvimento econômico e social do país. Essa solução, embora aparentemente paradoxal, constitui uma concepção lógica na esfera do Direito. A julgar pelos projetos formulados na França, é provável que a mesma seja um dia aplicada à maioria das empresas públicas daquele país.

O setor público na Itália resulta de condições políticas e econômicas específicas do país. Ao longo destes últimos quarenta anos, a evolução levou à adoção de soluções inteiramente diversas das adotadas alhures. O método da participação do Estado — que até nova ordem constitui a forma principal da ação estatal na esfera econômica — possibilitou a manutenção, em grande dose, das regras do Direito Privado nesse setor. Contudo, em relação à ampliação progressiva da participação do Estado nas empresas, evidencia-se a necessidade de uma economia mais centralizada e mais bem coordenada. Segundo o conceito italiano, cabe ao ministério das Participações do Estado servir à realização desse conceito. Uma vez que a solução italiana, contrariamente à francesa, resulta primordialmente de considerações de ordem econômica, o interesse geral nela está representado exclusivamente pelo Estado, que dirige e coordena a ação econômica das empresas. A análise dos motivos e objetivos dessa atividade estatal — diametralmente diversa da dos dois outros países — justifica, a nosso ver, classificar-se o conceito italiano como nova forma de intervenção do Estado e não como nacionalização no sentido estrito dessa noção jurídica e doutrinária.

Finalmente, o conceito jurídico e financeiro das empresas estatais adotadas na Polônia resulta de dois motivos primordiais: da extensão das nacionalizações, que abrangem a maioria das empresas de todos os setores da economia nacional, e dos princípios de economia planificada. Por essas duas razões, impôs-se a adoção de métodos específicos de gestão para as empresas do Estado. Essas empresas, tal como na França, gozam de personalidade jurídica e de autonomia no âmbito da organização e das finanças. Todavia, essa independência é muito limitada. Na Polônia, são as regras do Direito Administrativo que predominam no caso. Tendo em vista a necessidade de adaptar a ação das referidas empresas às tarefas resultantes dos planos econômicos nacionais, um papel preponderante foi ali reservado a entidades superpostas e a ministérios. São estes que, no âmbito das respectivas disposições, regulam a ação econômica e as finanças das empresas. Consequentemente, como isso resulta da revisão das atribuições legais próprias

das empresas, as normas do Direito Privado ali se aplicam à margem das do Direito Público. No momento atual, estão sendo elaborados na Polônia projetos de novos métodos de gestão e financiamento das empresas estatais, (79a), levando em conta as críticas dos métodos e de alguns dos conceitos anteriores.

Parece-nos evidente que a economia de toda empresa pública moderna deve basear-se no princípio da autonomia de gestão e de financiamento, sob pena de chocar-se contra o princípio de mercantilidade, inegavelmente indispensável. Mas, levando-se em conta os princípios da economia planificada, a autonomia das empresas na Polônia não pode ir tão longe quanto a das empresas dos países capitalistas, onde os planos gerais não têm a mesma força compulsória e onde a atividade econômica é primordialmente condicionada pelas necessidades atuais do mercado e da concorrência. É claro que outros conceitos políticos e sociais básicos exigem soluções diferentes, quer na esfera do Direito, quer na da organização das empresas. A estrutura destas últimas deve assim, em cada um dos países aqui comparados, ligar-se às tarefas particulares a que serve e as condições econômicas das quais decorre.

As normas jurídicas e os métodos de gestão são bastante diferentes nos países aqui citados. Mas, ainda assim, há problemas e tendências comuns. Em todos os países, independentemente da forma jurídica das empresas, o principal problema a resolver é saber-se a que ponto as empresas autônomas, embora assegurando o princípio da mercantilidade, devem realizar, ao mesmo tempo, a finalidade do interesse geral. Nesse particular, os limites da autonomia de gestão das empresas na França e na Polônia são estabelecidos nas listas mais ou menos longas das decisões sujeitas à aprovação do Estado (80). Na Itália, esse problema não é resolvido por normas estritas (81). O caminho permanece aberto pois que não se estipulam nos textos os poderes particulares do Ministério ou do Comitê permanente (82). Isso possibilita decisões livres e variações da política do Estado. Observa-se tal fato muito claramente tomando-se como exemplo a gestão das empresas na Polônia, durante os anos de 1950-1956, quando as normas não precisavam os limites da autonomia das empresas, deixando a possibilidade de uma interpretação muito lata. Na prática, naquela época, a tendência predominante era a da centralização de gestão das empresas pelos ministérios. Pode-se pensar, ao examinar as instruções e diretrizes atuais, que a mesma tendência se manifesta na Itália, pois a pressão no sentido da centralização de gestão é característica de todas as administrações públicas. Ao que parece, é preferível um regulamento estrito dos poderes, uma vez que se dão assim às empresas poderes precisos e enseja-se uma política contínua e determinada.

O exame das normas jurídicas e dos métodos de gestão nos três países, conforme acabamos de analisar, permite chegar-se a

uma conclusão geral. Em todos os três, verifica-se a mesma tendência de criar-se para as empresas estatais um sistema jurídico especial. Essa tendência manifesta-se claramente, em particular na França e na Polônia, onde os conceitos adotados se distinguem de todos os antigos conceitos. Mas, mesmo na Itália, que permanece fiel às normas privadas, essa tendência ultimamente está-se fortalecendo bastante. A ampliação do setor público, com a mudança, ao mesmo tempo do âmbito e da finalidade da gestão, demonstra nos três países a necessidade da criação de um novo regime jurídico. As normas jurídicas e os métodos de gestão deram nova feição ao aspecto tradicional do Direito Privado e do Direito Administrativo e, por toda parte, observa-se a tendência de elaborar-se para as empresas estatais um sistema específico e original.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Cf. — no mesmo sentido da distinção feita pelo Seminário organizado em conjunto pelas Nações Unidas e a IISA em Rangum: *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises In the Industrial Field*. 1954, págs. 5 e sq.
- (2) Mesmo nos casos de «nacionalizações feitas pelo Governo em 1936, por motivos puramente militares, não existiam empresas organizadas sob a forma de sociedade de economia mista, nas quais o Estado fôsse acionista, majoritário (como no caso das sociedades nacionais de construção aeronáutica do Oeste, do Centro, do Norte e do Sudeste), ou minoritário (como na Sociedade de exploração dos motores Gnome e Rhône e da Sociedade de exploração dos materiais Hispano-Suiza).
- (3) MAURICE THOREZ: «*Pour une politique française*». *Rapport au Dixième Congrès du Parti Communiste*. Paris, 26-30 de julho de 1945.
- (4) JULES MOCH, «*Volonté*», de 10 de janeiro de 1945.
- (5) *Comment nationaliser*, (L'Aube), de 6 de março de 1945.
- (6) ALBERT GAZIER, *Les organisations syndicales françaises depuis la Libération*. CGT («*Droit Social*», 1945, pág. 104. *Extrait du «Programme des Gauches» relatif à la politique économique et sociale*. «*Droit Social*, 1945, págs. 351-352.
- (7) GEORGES VIDALEC, 26º Congresso da CGT, em Paris, 8/12 de abril de 1945, «*Droit Social*», 1946, pág. 250.
- (8) Esta última declarou-se favorável a uma nacionalização de sentido bem mais restrito que as outras. Paul Marabutto, *Les partis politiques et les mouvements sociaux sous la IVe. République*. Paris, 1948, pág. 348.
- (9) Sociedade Nacional das Estradas de Ferro Francesas (SNCF), sociedade de economia mista, na qual o Estado possui a maioria das ações Cf. Jacques Brangr, *Les participations financières de l'Etat*, «*Droit Social*», 2/1960, págs. 125 e seguintes.
- (10) No preâmbulo da Constituição de 1946 encontra-se, a respeito, uma definição indireta. A Constituição de 1958 não se refere à matéria; a não ser no tocante a técnicos governamentais, não introduz qualquer modificação nos princípios econômicos e sociais consagrados pela IV República.

- (11) G. LYON-CAEN, *Les diverses formes de nationalisation* «Droit Social», 1945, pág. 85.
- (12) BERNARD VIDAL DE LAUSUN, *La nationalisation des entreprises* (Tese, Faculdade de Direito), Paris, 1948, datilografada.
- (13) RIPERT, *Traité Élémentaire de Droit Commercial*, Paris, 1951, págs. 1 a 509. Koust, Katzarov, *Théorie de la nationalisation*. Neuchâtel, 1960, pág. 226: «Intérêt Public d'ordre supérieur».
- (14) LUCIANO MORANDO, *Les tendances Actuelles des nationalisations*, San Remo, 1957, pág. 12.
- (15) *Inventaire de la situation financière (1943-1946) établi sur les instructions de M. Robert Schumann, ministre des Finances*, Paris, 1946, pág. 87 — François Perroux, *Les nationalisations* «Droit Social», 1945, pág. 348.
- (16) BERNARD VIDAL DE LAUSUN, *op. cit.*, pág. 111 — André — G. Delion, *L'Etat et les entreprises publiques*, Paris, 1950, pág. 16.
- (17) *Les nationalisations en France et à l'étranger*, Paris, 1948, pág. 1.
- (18) FÉLIX GOUIN, *Déclaration ministérielle, prononcée à l'Assemblée Nationale Constituante le 28 janvier 1946*, J. O. Débats parlementaires, pág. 153. Marcel Paul *Annexe au procès-verbal de séance du 28 janvier 1946*, J. O., Débats parlementaires du 28 mars 1946, pág. 1106.
- (19) *Rapport présenté par M. Paul Ramadier au nom de la commission de l'Assemblée Nationale*. Anexo à Ata da Assembléia Nacional Constituinte, de 30 de março de 1946, J.O., Débats parlementaires, pág. 655.
- (20) HENRY LAUPENBURGER, in *Enterprises privées et entreprises publiques*, «L'Actualité économique», n° 4, janeiro-março, 1952, pág. 612, analisa as razões econômica e política da mesma categoria. Também: François Perroux, *op. cit.* pág. 348. Outros autores analisaram: o objetivo fiscal (Waline, *op. cit.* pág. 86); social (Alain Dumas, *Les entreprises nationalisées et le droit commercial*, Tarbes, 1957, pág. 12); e, ainda a necessidade do aperfeiçoamento dos métodos de gestão (J. M. Fourier, *Bilan de nationalisation des banques*, «Droit Social», 1952, pág. 215, bem como, *Le fonctionnement des entreprises nationalisées*, Paris, 1956, pág. 33 et passim).
- (21) LÉON KAZIMIECZAK, *L'application du droit commercial aux entreprises nationalisées*. Impr. G. Samer, 1955, págs. 64 e seguintes.
- (22) Mesmo nos atos oficiais, a terminologia não é uniforme. As empresas nacionalizadas são denominadas: sociedades nacionais, sociedades nacionalizadas, estabelecimentos públicos de natureza comercial ou industrial (*Inventaire de la situation financière (...)* *op cit.* págs. 86, 89, 506, e, bem assim, os inventários publicados nos anos seguintes) empresas nacionais (*Rapport sur l'évolution de la situation économique et financière des entreprises nationales du secteur industriel et commercial au cours des exercices 1952, 1953 et 1954*. Paris, 1956), empresas públicas nacionais (Decreto de 9 de agosto de 1953, n° 53-707) ou empresas públicas (Comissão de fiscalização das contas das empresas públicas: os seis relatórios). A nosso ver, o termo «empresas nacionalizadas», usado pela Comissão Parlamentar, é o mais apropriado, pois as distingue de todas as demais formas jurídicas de empresa.
- (23) MAURICE BYÉ, *Le conflit des tendances dans l'organisation du secteur public. Les nationalisations en France et à l'étranger*, *op. cit.*, pág. 9.
- (24) *La nationalisation des Usines Gnômes et du Rhône des transports aériens*, «Droit Social», 1945, pág. 168. Jean-Denis Bredin. *L'entreprise semi-publique et le droit privé*. Paris, 1957, pág. 59. Monique Maillet-Chasagne, *Influence de la nationalisation sur la gestion des entreprises publi-*

- ques. Paris, 1956, pág. 193. Of. «Bulletin du Conseil économique» n° 5, de 25 de fevereiro de 1959.
- (25) Não se aplica aos casos em que o Estado é cliente ou fornecedor da empresa; todos os contatos desse tipo são regulados pelo Direito Privado.
- (26) Com exceção das Usinas Renault, que não gozam de privilégios.
- (27) MAURICE BYÉ, *op. cit.* págs. 8 e seguintes.
- (28) O Comitê Central da empresa trata especialmente das questões sociais, mas também pode dar parecer e sugestões acerca da gestão das empresas. Foi o que deu ensejo a certos autores (Michel Depax, *L'entreprise et le droit*, Paris, 1956, pág. 298) classificarem o papel do Comitê como atuante no processo de produção e de gestão de empresas.
- (29) É a seguinte a composição do «Conseil des Charbonnages de France»; cinco representantes do Estado, três técnicos, dois representantes dos usuários, cinco representantes dos empregados. Quanto à forma tripartida, cf. Georges Lescury, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, Paris, 1959, págs. 19 et *passim*.
- (30) JEAN-DENIS BREDIN, *op. cit.*, pág. 180. Maurice Byé, *op. cit.* pág. 49 e seguintes.
- (31) No caso das companhias de seguros, o Conselho Nacional dos Seguros, composto de igual número de representantes do Estado, dos segurados e dos empregados, desempenha o papel de Assembléia Geral. O Estado designa seis membros do Conselho, escolhidos principalmente entre pessoas de grande experiência profissional.
- (32) GÉRARD, Lyon-Gaen, *Les diverses formules de nationalisation*, «Droit Social», 1945, pág. 43. Bernard Chenot, *Premiers résultats de la nationalisation des mines*, «Droit Social», 1949, pág. 246. Georges Vedel, *La Technique des nationalisations* — «Droit Social», 1946 pág. 97. Jouis Jacquignoa, *Le régime des biens entreprises nationales*, Paris, 1956, pág. 9. Konst. Katzarow, *op. cit.*, pág. 261.
- (32*) Cf. Mario Einaudi & Maurice Byé & Ernesto Rossi, *Nationalization in France and Italy* — Nova Iorque, 1955; págs. 24 et *passim*.
- (33) RADAR, *Struttura del capitale finanziario del Italia*. Roma, 1946. Ernesto Rossi, *Lo Stato industriale*. Paris, 1953, págs. 16 e seguintes. — IRI, vol. III, *Rapport du Professeur Pasquale Saraceno*, Turim, 1956.
- (34) Decreto de 22 de março de 1923. Decreto-lei alterado pela Lei n° 1581, de 15 de dezembro de 1932.
- (35) Decreto-lei n° 1.398 de 13 de novembro de 1931, alterado pela Lei n° 1.581, de 15 de dezembro de 1932 em obediência à Constituição.
- (36) Decreto-lei n° 5, de 23 de janeiro de 1933.
- (37) IRI — «Anais da economia coletiva», 1958, págs. 9 e seguintes. Pasquale Saraceno, *Twenty-five Years of Activity of the Economic Commissions*, n° 1/1959, págs. 7 e seguintes.
- (38) Decreto-lei n° 905 de 24 de junho de 1937.
- (39) Decreto-lei n° 51 de 12 de fevereiro de 1948.
- (40) *Gli Enti Autonomi di Gestione delle Partecipazioni Statali*, «Stato Sociale — Revista mensile di studi finanziari economici sociali», Turim, n° 8/1958, pág. 812. *L'organizzazione amministrativa nel campo dell'economia pubblica*, *ibid.*, n° 10/1958, págs. 1043 sg.
- (41) IRI, *Studi e documenti*, vol I, Turim, 1955, págs. 5, 10 sg.
- (42) GAETANO STAMMATI, *La Corte dei Conti ed il controllo sulle imprese pubbliche*, «Stato Sociale», n° 10/1958, pág. 1088.

- (43) Nesse grupo há empresas sem orçamento próprio (arsenais, etc.) e outras que, dependente estreitamente da administração pública, por motivos técnicos e contábeis, gozam de certa autonomia de gestão e possuem orçamento próprio (*Azienda autonoma*). Veja-se, a propósito: Giuseppino Treves, *Azienda (Diritto pubblico)*, «Enciclopedia del Diritto». Milão, 1959, págs. 741-742.
- (44) FLAMINIO FRANCHINI, *Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne*. «Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger», Paris, março-abril de 1957, pág. 237.
- (45) ROMOLO SARTORI, *Le partecipazioni economiche dello Stato*. Roma, 1957, pág. 106.
- (46) Lei nº 589 de 22 de dezembro de 1956, sobre a criação do Ministério das Participações do Estado Cf. Giuseppino Treves, *Il controllo dell'impresa pubblica in Italia*. In *Il controllo dell'impresa pubblica*, Milão, 1960, págs. 37 sg.
- (47) Relatório nº 1.727-A da Primeira Comissão Permanente (relatório Lucifredi, encaminhado à Presidência da Câmara dos Deputados a 2 de dezembro de 1955). Ministério das Participações do Estado, Roma, 1959, págs. 18 sg. Aviso da X Comissão Permanente (Indústria) e da I Comissão (Interior); relator: De Cocci. Ministério das Participações do Estado, op. cit. págs. 40 sg.
- (48) Ugo Malfa há muito vinha propondo organizar o Ministério nos moldes «Cassa per il Mezzogiorno». (IR) «Studi e documenti» Vol. I, Turim, 1944, pág. 111.
- (49) VITTORIO BACHELET, *La istituzione del Ministero delle partecipazioni statali*. «Revista trimestrale di diritto pubblico», Milão, 1958, págs. 207 et passim.
- (50) O programa apresentado pelo Ministério para 1960 tem 181 páginas. *Relazione Programmatica*. Ministero delle Partecipazioni Statali, Roma, 1960.
- (51) Decreto legislativo nº 51, de 12 de fevereiro de 1948. Cf. Aldo Foscetti, *Scritti e discorsi*. Milão, 1960, pág. 10 sg.
- (52) UGO MALFA, *Relazione conclusiva concernente la riorganizzazione della partecipazioni economiche dello stato*. IRI, «Studi e documenti», Turim, 1955, vol. I, pág. 10.
- (53) De um modo geral, os estatutos do ENI são idênticos aos do IRI. Lei nº 136 de 10 de fevereiro de 1953, criando a «Ente Nazionale Idrocarburi» (ENI) e decreto do Presidente da República nº 1.523 de 22 de dezembro de 1954, aprovando os estatutos da Ente Nazionale Idrocarburi. A «Giunta executiva», composta da mesma maneira que o Comitê de Presidência do IRI tem as mesmas atribuições. As atribuições dos vários órgãos são as mesmas que nas sociedades anônimas, com exceção da transferência de uma parte dos poderes para o Comitê-executivo e dos poderes da Assembléia para o Estado.
- (54) É possível, por exemplo, criarem-se laboratórios técnicos, escolas, etc., para preparar condições favoráveis do ponto de vista técnico, profissional e social (art. 32). Assim é que no ENI, 15% dos lucros foram aplicados na manutenção dos Institutos Universitários e na enciclopédia do petróleo. ENI. Relatório e orçamento a 30 de abril de 1958, pág. 258.
- (55) Os relatórios do Ministério das Participações do Estado (Roma, 1959, vol. II, págs. 167-182), dão em minúcias a estrutura do grupo de Roma do IRI.

- (56) Decretos do Presidente da República ns. 574, 575, 576, de 7 de maio de 1958.
- (57) M. S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche*, «Rivista delle Scienze Sociali», 1958, fasc. 2, pág. 267. Sabino Cassese, *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, «Rivista Trimestrale di Diritto pubblico», nº 4/1958, pág. 912 sg.; e *Azionariato di Stato*, «Enciclopedia del Diritto», vol. IV, Milão, 1959, pág. 781.
- (58) LUCIANO MORANDO, «As tendências Atuais das Nacionalizações» (em italiano). San-Remo, 1957, págs. 369 sg.
- (59) GIOVANNI GRONCHI, 24 Ore 16 dicembre 1952, IRI, «Progetti di riordinamento», Vol. II, Turim, 1955, págs. 36, 53, 54 et passim.
- (60) REUTER, *Les participations financières. La société anonyme au service des collectivités publiques*. Paris, 1936, pág. 29. G. Rippett, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, 1951, pág. 324 et passim. G. Sena, *Problemi del cosiddetto azionariato di Stato: l'interesse pubblico come interesse extrasocial*, «Rivista delle Scienze Sociali», 1958, fasc. I, págs. 46 sg.
- (61) «Uns forma de nazionalizzazione senza indennizzo», IRI, vol. III, op. cit. pág. 198 e págs. 5, 133 et passim.
- (62) Artigo 8 da Constituição da República Popular da Polónia, votada pela Dieta de 33 de julho de 1952.
- (63) Preâmbulo da Constituição francesa de 1946 — Art. 42 e 43 da Constituição italiana de 1948.
- (64) Só não foram atingidas pela nacionalização as empresas com menos de cinquenta empregados e sem importância económica.
- (65) J. O. de 1927 nº 25, rubrica 195.
- (66) B. CHELCZYNSKI, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów przepisów prawnych*. Varsóvia, 1929. S. Z. Szydlowski, *Zagadnienia Komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w XV — leciu Polski Ludowej*, «Finanse», nº 7/1959, págs. 18/32.
- (67) Stanislaw Majewski & Emanuel Winter, *System Finansowy Przedsiębiorstw Państwowych WXV — leciu Polski Ludowej* «Finanse», nº 7 — 1959, págs. 18 a 32.
- (68) BRONISLAW MINC, *Niektóre tezy o Koniecznych zmianach w systemie zarządzania i planowania gospodarki*, «Gospodarka Planowa», nº 7/1956 — Bronislaw Blass, *Problemy reformy systemu finansów przedsiębiorstw państwowych*, «Finanse», nº 3/1957. — Z. Federowicz, *Kierunki przebudowy Systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłowych*, Varsóvia, 1958.
- (69) Lei de 25 de janeiro de 1958 sobre os Conselhos Populares. J. O., 1958, nº 5, rubrica 16.
- (70) JERZY WISZNIEWSKI, *Problematika rozrachunku gospodarczego a nowelizacja przepisów o przedsiębiorstwach państwowych* «Państwo i Prazo» 8/9/1960, pág. 228 sg. — Zdzislaw Federowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*. Varsóvia, 1960, págs. 83 sg. — Janusz Wierbicki, *Zagadnienie Samodzielności finansowej przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, «Ruch Prawniczy» i «Ruch Prawniczy» i «Ekonomiczny». 1/1960, págs. 135-161.
- (71) No caso das empresas locais, a decisão cabe diretamente ao Conselho Popular, ouvido o ministro competente.
- (72) J. O. nº 18, 1960, rubrica 41.

- (73) Lei de 20 de dezembro de 1958. J. O. nº 77 de 1958, rubrica 397. Mais detalhes, cf. Jerzy Kwejt, *Elementy teorii przedsiębiorstwa*, Varsóvia, 1959, págs. 387 sq.
- (74) Relativo à estrutura do planejamento, cf. Oskar Lange, *Ekonomia Polityczna*. Varsóvia, 1959, págs. 158 sq.
- (75) Decreto de 16 de maio de 1956. J. O. nº 16 de 1956, rubrica 87.
- (76) JARZY MAJZEL, *O umawach dosdawy pomiedzy jednostkami gospodarki uspołeczniomej* «Państwo i Prawo», nº 8-9/1956.
- (77) Os investimentos «descentralizados», contrariamente aos centralizados, referem-se a trabalhos de técnica e racionalização e são planejados e financiados diretamente pela empresa, com seus próprios recursos.
- (78) «Monitor Polski» nº 13 de 1960, rubrica 61.
- (79) JERZY LUBOWICKI, *Les impôts sur les transactions et les transmissions en Pologne*. «Archives internationales des Finances publiques», nº 2, 1959, págs. 327-350.
- (79*) Cf., quanto aos anos de 1962-1965, «Monitor Polski», nº 91 de 1960, rubrica 411.
- (80) Na França, essa lista varia segundo a empresa. Esta é obrigada, no mínimo a ter seu balanço, contas de lucro e perdas, distribuição dos lucros e modificações da respectiva participação financeira, aprovados. (J. O. 10 de agosto de 1953, retificado a 11 de outubro de 1953. Decreto de 9 de agosto de 1953). Na prática, a lista abrange também os estatutos da empresa, o plano de investimentos, empréstimos a longo prazo, emissão de obrigações, transformação do capital e fixação dos preços nos monopólios.
- (81) GIUSEPPINO TREVES, *La direzione delle imprese con capitale statale*, «Il diritto dell'economica», nº 5/1959, págs. 10 et passim.
- (82) Nem mesmo os poderes do Ministério das Participações e os do Comitê Permanente estão precisamente especificados nos textos das leis. Romolo Sartori, *op. cit.*, p. 115.