

A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil: recursos, organização e funcionamento

35

VICENTE FERRER CORREIA LIMA
e
TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

VENCIDA a fase inicial de estudos e levantamentos que se iniciara em 1892 com a Missão Cruls e prosseguira em 1948, com a Comissão Poli Coelho, foi nomeada, em 1953, a Comissão José Pessoa, com a finalidade de planejar a mudança da Capital Federal.

O problema essencial do custeio do empreendimento permanecia, porém, sem solução, e isso impedia que se passasse do terreno meramente teórico e especulativo para o das realizações práticas.

A solução desse importante problema foi proposta em mensagem que o Chefe do Poder Executivo dirigiu ao Congresso Nacional, em abril de 1953. Dessa mensagem resultou a Lei nº 2.874, a qual, em seu art. 2º, autorizou o Poder Executivo a constituir uma sociedade, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), com as seguintes atribuições:

1º) Planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura capital, diretamente ou através de órgão da administração federal, estadual e municipal, ou de empresas idôneas com as quais contratar;

2º) Aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do Distrito Federal, ou em qualquer parte do território nacional, pertinentes aos fins previstos nesta lei;

3º) Execução, mediante concessão de obras e serviços da competência federal, estadual ou municipal, relacionados com a nova capital;

4º) Prática de todos os mais atos concernentes aos objetivos sociais, previstos nos estatutos ou autorizados pelo Conselho Administrativo.

Houve da parte do legislador o propósito de conferir a tarefa da urbanização da nova capital do País a um órgão que, embora vinculado à administração federal, não tivesse, entretanto, feição burocrática, mas ao contrário pudesse gozar da flexibilidade de estrutura características das empresas privadas.

Que a NOVACAP não é uma repartição pública dá-lo a própria Lei nº 2.874, seja diretamente, ao denominá-la de *sociedade* (art. 2º), seja indiretamente, ao conferir-lhe capacidade para executar, como concessionária,

serviços da competência da União, dos Estados e dos Municípios (alínea 3 do art. 3º). Fôsse ela um órgão da administração pública e não poderia constituir uma sociedade, visto que esta figura a lei reserva para as pessoas jurídicas de direito privado; nem poderia ser concessionária de serviço público, pois que isto seria incompatível com a natureza da concessão.

Segundo preceituam os arts. 9º e 11 da Lei nº 2.874, a NOVACAP tem um capital de quinhentos milhões de cruzeiros, dividido em quinhentas mil ações ordinárias nominativas no valor de mil cruzeiros cada uma, e pode emitir, além de obrigações ao portador (debêntures), títulos especiais que serão por ela recebidos com 10% de ágio para pagamentos dos terrenos urbanos de Brasília.

Dai a afirmação ainda hoje por muitos sustentada de que a NOVACAP é uma sociedade anônima. Em realidade, porém, não o é, apesar das fortes analogias que imprimem à citada afirmação um colorido de verdade.

A Lei nº 2.874 afastou qualquer dúvida a respeito, ao determinar (artigo 7º) que na organização da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil fôsssem observadas, no que coubesse, as normas da legislação das sociedades anônimas. De resto, não se compreenderia uma sociedade anônima que sem a autorização do Chefe do Poder Executivo não pudesse aceitar doação pura e simples de direitos e bens; que dependesse de autorização legislativa para alterar o seu sistema de administração; que tivesse de submeter sua gestão financeira ao exame do Tribunal de Contas.

Não tendo o propósito de criar uma repartição pública, o legislador evitou, entretanto, o extremo oposto e optou por um tipo de organismo fortemente vinculado à União, a qual lhe proporciona os recursos básicos, dá garantia às suas operações de crédito e tutela seu funcionamento.

Então seria, acaso, a NOVACAP uma entidade autárquica? Parece-nos que não; e, para assim concluir, não precisamos sequer confrontar os diferentes conceitos de autarquia com os princípios que imprimem à NOVACAP sua feição peculiar. Basta que fiquemos com a idéia de que, modernamente, só se consideram autarquias os órgãos que nas respectivas leis de criação ofrem expressamente classificados com tal.

Há quem sustente que a NOVACAP é uma *sociedade de economia mista*, idéia que nos parece aceitável, com algumas restrições.

Nas sociedades dêsse tipo conjugam-se recursos provenientes do erário público e capitais privados, em proporções que variam conforme o maior ou menor interesse do Estado em assumir o controle do empreendimento. O que caracteriza a sociedade de economia mista é, como dizem HAMEL e LAGARDE, a «co-gestão do Estado (ou de uma outra coletividade pública) e dos capitalistas privados».

Embora as fórmulas para constituições das sociedades de economia mista do tipo padrão sejam muitas e ensejem soluções as mais variadas, uma coisa é indispensável: a participação conjunta de fundos públicos e particulares na formação do capital social. Uns e outros se incorporam, de maneira definitiva, ao patrimônio da sociedade. Não basta, portanto, a participação transitória sob a forma de empréstimo ou de adiantamento remuneratório de utilidades ou de serviços futuros. Nada impede, porém, que, face à urgência do

empreendimento ou à dificuldade de obtenção de recursos, uma das partes integralize o capital, para ser, oportunamente, reembolsada do que tiver despendido além de sua quota obrigatória. A operação que em tal hipótese se verificar não constituirá um empréstimo à sociedade e os recursos que dela provierem incorporar-se-ão, em definitivo, ao capital social. O reembolso deverá ser feito não pela sociedade que nada deve ao adiantador, mas pela parte a quem cabia realizar a parcela de capital que foi adiantada.

O art. 10 da Lei nº 2.874 dispôs que o capital da NOVACAP seria integralmente subscrito pela União, mediante:

I — A incorporação dos estudos bens e direitos, integrantes do acervo da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, de 1892, da Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal, criada pelo Decreto nº 32.976, de 8 de junho de 1953, e alterada pelo Decreto nº 38.281, de 9 de dezembro de 1955.

II — A transferência de toda a área do futuro Distrito Federal, pelo preço de custo, acrescido das despesas de desapropriação, à medida que fôr sendo adquirida pela União, excluídas as áreas reservadas ao uso comum de todos e ao uso especial da União.

III — A incorporação de outros bens móveis ou imóveis ou direitos pertencentes à União, resultantes ou não de desapropriações.

IV — A entrada, em dinheiro, da importância de Cr\$ 125.000.000,00 (cento e vinte e cinco milhões de cruzeiros) necessária às despesas de organização, instalação e início dos serviços da Companhia.

V — A entrada, em dinheiro, da importância de Cr\$ 195.000.000,00 (cento e noventa e cinco milhões de cruzeiros), posteriormente, quando fôr considerada necessária.

Como, porém, o limite da quota de capital reservada à União foi fixado num mínimo de 51% (§ 2º do cit. art. 10), as ações da NOVACAP correspondentes aos 49% restantes poderão ser adquiridas por *pessoas jurídicas de direito público interno, as quais, porém, ficam proibidas de aliená-las a não ser à própria União*.

Não se admite, portanto, a participação de dinheiro de particulares na constituição do capital da sociedade. O afluxo do numerário de fonte privada somente poderá verificar-se, através da aquisição de debêntures ou de títulos especiais, destinados, exclusivamente, à venda de terrenos de Brasília (Lei nº 2.874, art. 8º, parágrafo único).

Ora, o portador de debêntures tem, em relação à entidade que as emite, a posição de credor e não a de sócio, o mesmo podendo dizer dos portadores dos títulos especiais a que se refere a Lei nº 2.874. Uns e outros negociam com a sociedade, mas dela não fazem parte.

Não admitindo, como de fato não admite, a «co-gestão do Estado e dos capitalistas privados» a NOVACAP não é uma sociedade de economia mista do tipo-padrão. Como este, porém, não esgota todas as possibilidades da fórmula de constituição de grandes sociedades pelo Estado, visando à execução de certos programas especiais de obras públicas, nada impede que vejamos na NOVACAP uma sociedade de economia mista *sui generis*.

O *status* de sociedade *lhe* é conferido, expressamente, pela Lei nº 2.874 (art. 2º alínea *a*), como já tivemos ensejo de ver; o característico de *economia mista* decorre da composição de seu capital, o qual devendo pertencer à União numa percentagem mínima de 51% admite a participação de recursos fornecidos por pessoas jurídicas de direito público interno, até o máximo de 49%; e, finalmente, o qualificativo de *sui generis* exprime as peculiaridades que a afastam do tipo-padrão das sociedades de economia mista.

A co-gestão, no caso da NOVACAP, não será do Estado e dos capitalistas privados, mas do Estado e de pessoas jurídicas de direito público interno.

Estamos, pois, diante de uma entidade que não se pode classificar entre as pessoas jurídicas de direito privado, como as sociedades de economia mista em geral.

Para as tarefas de administração e fiscalização, a NOVACAP dispõe de um Conselho de Administração, uma Diretoria e um Conselho Fiscal, com mandato de cinco anos, cabendo ao Presidente da República a nomeação de seus integrantes. Um terço destes é escolhido de uma lista triplíce de nomes indicados pelo partido oposicionista de maior expressão no Congresso Nacional.

Esse tipo de organização impõe às atividades da NOVACAP um sistema de controle extremamente severo, no qual intervêm, desde a formulação e aprovação dos planos de trabalho e de despesas, as forças políticas de oposição ao governo; e, na fase final, o Tribunal de Contas da União e o próprio Congresso Nacional.

Dispondo na Diretoria de dois assentos no Conselho de Administração e um no Conselho Fiscal, a oposição, se nem sempre pode fazer prevalecerem os seus pontos de vista, uma vez que as decisões são tomadas por maioria, participa, entretanto, da elaboração de todos os atos que importam em compromisso para a Companhia.

Além disso o simples debate que precede as resoluções desses órgãos colegiados e a publicidade que em torno dele se faz permite que a opinião pública se mantenha permanentemente informada de tudo e possa também ela exercer seu próprio controle sobre as atividades da Companhia.

Dentro do Conselho de Administração, que é composto de seis membros, a oposição tem dois representantes e, através deles, participa das decisões sobre planos de compra e venda, locação ou arrendamento de imóveis de propriedade da Companhia, e bem assim sobre as operações de crédito por ela negociadas.

Um dos Diretores da NOVACAP é indicado pelo maior partido político da corrente oposicionista, o que dá a esta o ensejo de participar do exercício da competência da Diretoria, à qual, na forma do art. 19 da Lei número 2.874, cabe:

a) elaborar e propor ao Conselho de Administração as normas ou atos que devam ser por ele expedidos ou aprovados;

b) apresentar ao Conselho de Administração relatórios, boletins, estatísticas e balancetes que *lhe* permitam acompanhar e fiscalizar as atividades da sociedade;

c) expedir os regulamentos dos diversos departamentos e serviços da Sociedade;

d) conceder férias e licenças aos Diretores;

e) exercer, dentro dos limites legais e estatutários, os poderes de administração da Companhia, não expressamente incluídos na competência dos outros órgãos da sociedade;

As atividades da NOVACAP estão, pois, sujeitas a três tipos de controle:

— o *contrôle político*, que é exercido pela oposição, através de sua presença nos principais órgãos de planejamento, comando e supervisão da Companhia (Art. 12, § 6º, da Lei nº 2.874); e pelo Congresso Nacional (Artigos, 6, parágrafo único, 16 e 20);

— o *contrôle jurídico-contábil*, a cargo do Tribunal de Contas, cujo pronunciamento é comunicado ao Congresso Nacional, a fim de que este adote a respeito as medidas que sua ação fiscalizadora entender convenientes (Art. 16); e

— o *contrôle administrativo*, da competência do Poder Executivo que o concretiza através da nomeação e substituição dos corpos dirigentes (Artigo 12), aprovação de certos atos (Art. 2º) ou revogação de outros (Artigo 21, letra b) e designação do representante da União na Assembléia Geral (Art. 25, parágrafo único); do Conselho de Administração que examina as propostas oriundas da Diretoria em todos os assuntos que envolvam interesses patrimoniais, aprova as normas gerais de contabilidade e inspeciona os serviços da Companhia visando à eficiência dos mesmos; do Conselho Fiscal, cujas atribuições na NOVACAP são as que lhe competem nas sociedades anônimas em geral (Art. 12, § 5º); e da Assembléia Geral (Artigo 24).