

# EM TORNO DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO (\*)

JOSÉ FRANCISCO PAES LANDIM  
Advogado no Distrito Federal

As controvérsias suscitadas pelo empréstimo compulsório levaram-me a indagar da existência de certa defasagem do jurista pertinente à temática da intervenção do Estado no contexto da economia, pois, debruçado na torre de marfim do saber jurídico, unilateraliza, geralmente, o sentido da norma, esquecendo que a interpenetração de quaisquer fenômenos na sociedade, faz com que esta seja pensada globalmente, "orienté selon une prospective, étudiee selon sa totalité", usando uma observação de Burdeau (1).

Diante da trepidação produzida pela tecnologia e o desenvolvimento econômico, dinamizando toda a infra-estrutura social, há desconpassos entre a ordem formal e a real, levando à lúcida reflexão do Prof. A. Lamy Filho: "somos todos testemunhas e partícipes de um momento de transformação sem precedentes na grande aventura humana, em que o passo da história adquire aceleração vertiginosa e em que o Direito, que deveria disciplinar essa mutação, ou reger suas conseqüências, perdeu a equação do tempo" (2)

---

(\*) Tema apresentado no "Curso de Direito Especializado", realizado na PUC-Rio.

(1) "L'Etat", Seuil, 1970/172.

(2) In Rev. "SPES", vols. 37, 38/49.

O empréstimo compulsório merece aquele "instante de meditação", reclamado por Aliomar Baleeiro (3) antevendo, talvez, as perplexidades desencadeadas na doutrina. Como já se indicou, é comum o jurista enfocar o *nomen juris* que se lhe é proposto, dentro da ótica peculiar ao seu mister, isolando-a do cenário global da sociedade, esquecendo que se a norma pertence a determinado sistema jurídico é dentro da sua totalidade que o intérprete procurará desvendar o seu significado, e no bojo do sistema, a política objetivada, pela impossibilidade de se "interpretar leis e regulamentos sem compreender as políticas que eles visam a implementar" (4), e sem desprezar a abordagem de outros setores do conhecimento, pois o direito "pode surgir também através da obra de cientistas e de técnicos" (5)

O empréstimo compulsório da PETROBRÁS já se beneficiara de dispositivo semelhante (art. 15 da Lei n.º 2.004). Entretanto, os debates sobre a natureza jurídica dos empréstimos compulsórios se acentuam com o advento do Empréstimo Público de Emergência (Lei n.º 4.242, de 17-7-63, art. 72), convindo destacar veemente parecer de João Mangabeira, à época, defendendo a sua natureza tributária (6) e, quando da inclusão dos empréstimos compulsórios no texto da Emenda n.º 18, me parece para dirimir as tergiversações sobre a sua constitucionalidade — o relator não hesitou em considerá-los como impostos (7), daí a sua inserção no Código Tributário Nacional (art. 15).

A Constituição de 1967 incluiu os empréstimos compulsórios no capítulo das disposições tributárias, e Paulo Sarazate afirmava, peremptoriamente, terem sido eliminadas "quaisquer dúvidas sobre a sua natureza tributária" (8). O princípio constitucional de 1967 (art. 19, § 4.º), de que "somente a União, nos casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios", foi repetido na Emenda n.º 1 (art. 18, § 3.º), determinando, ainda, aos mesmos se aplicassem "as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais do direito tributário" (art. 21, § 2.º, II), dispositivo este que levou o Ministro Baleeiro a considerar terem sido espancadas as dúvidas surgentes sobre o conteúdo tributacional dos mesmos.

Contudo, no meu entender, se tributos fossem seriam destinatários das disposições constitucionais tributárias *per se*, sem necessidade de remissão expressa às mesmas. Além do mais, como doutrina Morselli, ao Direito Financeiro bem como ao Direito Tributário pertence a classificação da categoria genérica de receitas públicas em ordinárias e extraordinárias, nestas compreendidos os empréstimos públicos que se subdividem, por sua vez

(3) "Limitações Constitucionais ao Dir. de Tributar", 2.ª Ed. Forense, 1960.

(4) D. Trubek, J. H. Gouveia e P. Sá "O Mercado de Capitais e os Incentivos Fiscais". Apec, 1971/72.

(5) Cláudio Souto, "Int. ao Dir. Como Ciência Social", Editora Universidade de Brasília, 1971/51.

(6) In Rev. Dir. Adm. 74/369.

(7) Câmara dos Deputados — Reforma Tributária — Dir. da Biblioteca, 1966/172.

(8) "Constituição do Brasil ao Alcance de Todos" — Liv. Freitas Bastos, 1968/284.

em “empréstimos públicos voluntários ou ordinários e empréstimos públicos forçados” (9).

Impossível, destarte, de se perquirir a natureza jurídica do empréstimo compulsório à deriva da órbita intervencionista do Estado na ordem econômica, ensejadora de crescentes perplexidades na ciência do Direito, induzindo Fábio Comparato a reclamar o “indispensável direito econômico” (10) a fim de que o jurista se adestre às novas técnicas exigidas pelo desenvolvimento econômico e tecnológico.

A nossa Lei Maior mandamenta que o objetivo da ordem econômica é o desenvolvimento nacional (art. 160) e à União compete **planejar e promover** o desenvolvimento (art. 8.º, V), não se podendo afastar o empréstimo compulsório desta órbita, e quando o constituinte enfatizou a competência exclusiva da União em instituí-lo, foi exatamente por lhe competir a coordenação do processo, evitando a dispersão de recursos, compreendendo-se a remissão às normas tributárias, ao fato de se evitar *políticas-sistemáticas* que tolheriam o planejamento global do desenvolvimento. Até porque não inovou o nosso constituinte. O Ministro Baleeiro, ao ensinar, na Universidade da Bahia, os processos milenares do Estado de obter recursos, alinhava, além da tributação (regalias, impostos, taxas, ágios etc.), os “empréstimos voluntários ou forçados”, concluindo “que não se inventou nada que não seja *travesti* moderno e mais requintado dessas velhas usanças da antigüidade” (11).

### **Aspecto Contratual dos Empréstimos Compulsórios**

Numa economia em desenvolvimento, sob o influxo de consumos conspícuos, o Estado há de encaminhar parcelas da poupança, ainda que sob métodos compulsórios, para investimentos vinculados aos interesses globais da sociedade, munindo-se de políticas que instrumentalizam os seus objetivos programáticos. Evidentemente, as políticas traçadas pelo Estado se realizam através de normas jurídicas, porque a lei moderna — ensina Trubeck, “não pode ser dissociada da política por ser lei a si mesma, um instrumento objetivo forjado por uma sociedade para desempenhar certas funções e atingir certos fins” (12)

A eficácia do empréstimo compulsório se fundamenta, como se delineou, na sistemática da intervenção do Estado na economia, prevista na Constituição, por motivo de segurança nacional, ou para organizar setor básico impossível de incrementar-se no chamado processo de concorrência perfeita (art. 163), logicizando poder o Estado para este fim, empregar os mais variados métodos, entre eles os de natureza contratual coercitiva.

Desconhecer a natureza contratual dos empréstimos compulsórios é se apegar às categorias econômicas do *laissez-faire*, que tinha na autonomia da

(9) José Cavalcanti Neves — R. Forense, 214/53.

(10) Alberto Venâncio Filho — Material de Classe CEPED.

(11) “Cinco Aulas de Finanças e Política Fiscal” — Univ. BA., 1959/43.

(12) “O Mercado de Capitais” — Ob. cit., 28.

vontade o seu correspondente jurídico. Como observa Ripert, *imaginava-se* aí, a “igualdade de forças e liberdade de discussão”, porque “se um dos contratantes pode impor sua vontade, se o outro é obrigado pela necessidade aderir sem discutir, o contrato não é senão a lei do mais forte”, e se as empresas impõem condições à clientela e ao seu pessoal, “falseiam a noção do contrato”, e em decorrência da intervenção do Estado na economia, surgiram as regras contratuais imperativas (13).

Sob o signo da *economia dirigida*, na lição de Ripert, surge um novo tipo de contrato para responder às exigências da nova economia — o *contrato dirigido* —, integrando-se nessa categoria, os contratos de trabalho, de seguro, de transporte, de locação de imóveis, de arrendamento, de venda de fundo de comércio, determinando o legislador, “a extensão das obrigações que as partes são obrigadas a cumprir” (14).

O pensamento de Ripert é esposado em nosso país por Santiago Dantas, cuja inteligência, sensível às profundas mutações ocorridas nas vetustas estruturas do edifício jurídico, entendia que “assim como nunca se concebeu o direito de propriedade como senhoria absoluta e ilimitada”, a autonomia da vontade também sofria suas limitações, pelos problemas que a intervenção do Estado na economia engendrava na teoria contratual e examinando as normas jurídicas que criavam a “obrigação de contratar”, Santiago as denominava de “contratos coativos” (15). Orlando Gomes, convicto da “influência decisiva dos dados econômicos no processo evolutivo do Direito Obrigacional” (16) e ainda que admitisse a “monstruosidade jurídica” dos contratos coativos, reconhecia que “realizam-se os contratos impostos para facilitar sua ação financeira” (17) e sentia que “a técnica do direito das obrigações se subverte por incapacidade da doutrina de lhe proporcionar novos quadros” (18).

Insurgindo-se contra a designação de contratos coativos dada aos empréstimos compulsórios, cuja natureza tributária defendeu incisivamente, Amílcar Falcão (19) escreve que “onde há coação não pode haver autonomia da vontade, nem, portanto, contrato”, e embora admitindo a existência dos contratos coativos entende conterem os mesmos “uma forma de dirigismo contratual, tendente a impedir o abuso do poder econômico (20), contrastando com o pensamento de Ripert, porque, *malgré* sua perplexidade, “di-

(13) “Aspectos Jurídicos do Capitalismo Moderno”, Freitas Bastos, 1947/47.

(14) *Ibidem*, 241.

(15) “Problemas de Dir. Positivo”, Forense, 1953/18.

(16) “A Crise do Direito”, Max Limonad, 1955/128.

(17) “Transformações Gerais do Direito das Obriga.,” Rev. dos Tribunais, 1967/20.

(18) “A Crise do Direito”, 247.

(19) Segundo Baleeiro, “mostra-se escassa, em todo mundo, a doutrina sobre o assunto. A melhor monografia, que conhecemos, é a exaustiva de Amílcar A. Falcão (Natureza Jurídica do Empr. Compulsório, Rio, 1964, in “Dir. Tributário Brasileiro”, 3.ª Ed., Forense 1971/115

(20) Natureza Contratual dos Empr. Púb., Rev. Dir. Púb., Vol. 13/19.

rigir a economia não é somente proibir ações funestas ou desregradas, é também impor ações úteis”, em vista de tudo mudar na economia dirigida, onde as “regras do contrato são agora impostas pela lei e os preços das prestações não mais livremente fixados” (21). A economia dirigida, enfim, tem como suporte o contrato dirigido. A atual Carta Magna, por sinal, identifica o contrato como instrumento jurídico da intervenção do Estado. Em seu art. 167 ao dispor sobre o regime das concessionárias de serviços públicos, entremostra que a lei assegurará o “equilíbrio econômico e financeiro do contrato” (item II), embora seja inquestionável a natureza unilateral da presença do Estado em relação às empresas concessionárias.

Refletindo o fenômeno nos Estados Unidos, o grande Samuelson assim descreve a evolução do *laissez-faire* para o “square deal” por parte do Estado: “com o passar do tempo, as doutrinas radicais de uma era tornaram-se as aceitas e até mesmo reacionárias crenças de uma época posterior. A legislação estadual e federal foi ampliada para abranger leis de salário-mínimo, seguro compulsório de acidentes de trabalho, seguro compulsório de desemprego, e pensões por velhice; máximo de horas de trabalho para crianças, mulheres e homens; leis estabelecendo relações trabalhistas justas. A propriedade privada jamais é inteiramente privada, a livre empresa nunca é completamente livre” (22).

Como refugir os empréstimos compulsórios da natureza contratual coativa se estão gizados na órbita intervencionista do Estado, na ordem econômica? Apesar de Geraldo Ataliba inadmitir discussão sobre o regime tributário dos empréstimos compulsórios, achando que o estudo de Amílcar Falcão tornou *res judicata* o tema (23), me parece que o próprio capítulo das disposições tributárias na Lei Maior não agasalha esse entendimento, ao explicitar que o sistema tributário é composto de impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 18, I, II) e na discriminação do elenco de impostos, não fez a menor referência aos empréstimos compulsórios, convindo assinalar que o próprio Amílcar Falcão considera o empréstimo público “um contrato tanto quanto são os contratos de obras públicas, de concessão de serviços públicos e tantos outros”, excluindo dessa categoria os empréstimos compulsórios (24), mas admitindo, alhures, ser o mesmo “uma das modalidades de empréstimo público” (25), embasando a sua oposição aos mesmos em vista de “uma suposta e discutível restituição” por parte do Estado. Mas não existiria, por hipótese, uma “suposta restituição” também nos empréstimos públicos voluntários, que poderiam, como entremosta o A., ser transformados em perpétuos? E é possível diante da realidade fática o jurista examinar fenômenos vivos com *parti pris* abstratos?

(21) Ob. cit. 244 e 253.

(22) “Introdução à Análise Econômica” Agr. 7.ª Ed., 1971/331, Vol. I.

(23) “Lei Complementar na Constituição” Rev. dos Tribunais, 71/66

(24) Ob. cit., págs. 21, 12, 18.

(25) Ob. citada, pág. 19.

Não vejo como atinar pela natureza tributária do empréstimo compulsório, porquanto, como salientava Antônio Balbino, “na técnica do nosso direito financeiro, a possibilidade de devolução ou conversibilidade são características que desnaturam o conceito jurídico de imposto” (26), pois o empréstimo compulsório, na trilha do pensamento de Hugo Auler é “uma forma coativa de colocação de capital, através de um contrato celebrado *ex vi legis* entre pessoas e o Estado” (27).

A jurisprudência da Corte Suprema não refugiu à perspectiva histórica do tema. No RMS 11.252 “**leading case**” (Baleeiro), origem da Súmula n.º 418, “O empréstimo compulsório não é tributo . . .”, Victor Nunes Leal explicava que a obrigatoriedade não é peculiaridade tributária, “porque vivemos enredados numa teia de sujeições e obrigações” e consciente das novas configurações jurídicas do contrato entendia que “modernamente, são numerosos os exemplos em que a lei, no interesse público, não somente estabelece total ou parcialmente, as cláusulas do contrato, como ainda o que é mais importante, **obriga o particular a contratar**” (28).

Enfim, o empréstimo compulsório constante de texto constitucional, é empréstimo público situado na ampla paisagem da intervenção econômica do Estado, ao contrário do pensamento atual de Pontes de Miranda, que se manifesta pela tributação, porque “manifestação unilateral de vontade, às vezes com a promessa de pagamento de juros”, (29), sem uma contribuição dilucidadora. Não tem suporte válido moldurá-lo na sistemática tributária, pois a própria Lei Maior admite a instituição de outros impostos por parte da União (§ 1.º do art. 21) o que dispensaria a referência aos empréstimos compulsórios se fossem considerados como tais. Lei complementar dirá os casos em que os empréstimos compulsórios poderão ser instituídos pela União (§ 3º do art. 18) e elaborada aquela, a União através de leis ordinárias, contidas nos ditames da lei complementar, e com as garantias invocadas (item II do § 2.º do art. 21) terá competência para estabelecê-los, dispensada, no entendimento de Geraldo Ataliba, lei complementar “para cada empréstimo compulsório que a União pretenda impor” (30). Os **númerus clausus** do CTN (art. 15) não têm a mínima razão de ser derogados pelo dispositivo constitucional (item II, *in fine*, do § 2.º do art. 21) e o legislador, na feitura da lei complementar pertinente, terá em vista os princípios subjacentes na ordem econômica e social.

### O Empréstimo Compulsório e a ELETROBRAS

A Suprema Corte, já na vigência da Emenda n.º 1, reafirmou a decisão do **leading case** (RE 64.419, de 21-10-69), quando o Ministro Baleeiro,

(26) Diário do Congresso de 16-4-62, pág. 2.853.

(27) Rev. Direito Adm., Vol. 81/80.

(28) Rev. Direito Adm., Vol. 80/172.

(29) “Comentários à Constituição”, Tomo II — Rev. dos Tribunais, 2.ª Ed., 1970/381.

(30) *Ob. cit.*

ressalvando seu ponto de vista sobre o tema, curvava-se “à jurisprudência cristalizada pela Súmula n.º 418”<sup>(31)</sup>, jurisprudência esta, no meu entender, enobrecedora do sentido político que deva ser emprestado à exegese constitucional, porque a Carta Magna, como “túnica ampla e flexível, a modelar-se pelo corpo da Nação”, em lapidar expressão de Baleeiro<sup>(32)</sup>, possibilitará sempre ao Estado os mecanismos factibilizadores dos princípios programáticos nela contidos.

A Lei Maior consagrou o monopólio estatal da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica, direta ou através de concessionárias e a ELETROBRÁS é a empresa “holding” desta sistemática e para viabilizar a sua política, munuiu-se dos recursos do Fundo Federal de Eletrificação (Lei n.º 2.308, de 3-8-54), composto de dotações orçamentárias, parcelas do Imposto Único de Eletricidade etc. Considerados insuficientes, o Estado lançou mão do empréstimo compulsório criado pelo art. 4.º da Lei n.º 4.156, de 23-11-62, com as alterações posteriores (Leis n.ºs 4.676, 5.073, Decreto-lei n.º 644 e Lei 5.655), determinando que os consumidores de energia elétrica tomariam obrigações da ELETROBRÁS, resgatáveis, com a possibilidade de conversibilidade em ações da empresa, além da admissibilidade, hoje, da correção monetária.

Para implementar a sua política energética, contudo, o Estado teve de recorrer aos recursos externos. A poupança externa, entretanto, há de ser remunerada e os custos das remunerações refletirão, indiretamente, sobre os poupadores internos, sendo importante que a ELETROBRÁS aumente o auto-financiamento, incrementando, ainda que compulsoriamente, a captação da poupança nacional.

Aqui é necessário se refletir que a intervenção do Estado na ordem econômica, como observa Túlio Ascarelli, já não se manifesta somente na consecução — através de operações econômicas, de finalidades extra-econômicas (segurança pública, saúde pública, fé pública etc.) como sempre aconteceu, mas, diretamente, na consecução de finalidades econômicas (extrafiscais)<sup>(33)</sup>.

No momento em que o Estado brasileiro desenvolve projetos no setor energético, de magnitude continental, executa o PROVALE e os pólos energéticos que se irradiarão na Transamazônica etc., exigindo investimentos volumosos, é necessária a canalização da poupança particular para possibilitar o êxito, a curto prazo e a custo reduzido dos investimentos, cuja maximização de resultados reverterá em benefício de todo o sistema econômico.

As obrigações compulsórias da ELETROBRÁS incrementaram a capacidade operacional da empresa, graças em parte, à eficiência com que essa

(31) In Exp. de Motivos do Min. Otávio G. Bulhões (n.º 910) sobre CTN.

(32) Rev. Trimestral de Jurisprudência, 52/597, junho de 1970.

(33) “Iniciación al Estudio del Derecho Mercantil”, Editora Bosch, Barcelona, 1964/201.

alocação compulsória de recursos vem sendo aplicada, representando, em 1971, 32,5% dos "recursos exógenos" da empresa e com o término da vigência do dispositivo legal permissivo para dezembro de 1973, torna-se imprescindível ensejar a solução mais eficaz e consentânea com as exigências do nosso desenvolvimento, "já que não é possível, como salientou o Eng<sup>o</sup> Mário Bhering, fazer obras na Amazônia e no Nordeste com recursos inteiramente provenientes de tarifas e de empréstimos externos" (34).

O empréstimo compulsório da ELETROBRAS não despertou a atenção e o estudo jurídico devidos, residindo aí, ao que parece, um velho preconceito do jurista clássico ao papel desempenhado pelas agências econômicas do Estado.

O Prof. Dias Leite retratou fielmente este aspecto, ao afirmar, objetivamente, que "o papel da empresa industrial do Estado na evolução econômica do Brasil tem sido colocado, em geral, de forma simplista". E acrescenta: "o fortalecimento da empresa pública na área da indústria pesada se constitui em elemento indispensável à efetivação da "política de aceleração do processo de expansão econômica" "e as alternativas reais para essa solução se apresentam bem mais restritivas do que as comumente invocadas nos debates em torno do problema". Explica o Prof. Dias Leite que "a energia elétrica é elemento indispensável à produção industrial" e caracteriza as indústrias da **energia**, do **petróleo** e do **aço** "como componentes do núcleo de expansão econômica" e numa visão lúcida da incapacidade da **poupança espontânea** para o atendimento das necessidades dos setores componentes deste núcleo de expansão econômica, assinala que o total de recursos requeridos pelas três indústrias citadas, na proporção de 400 para 750 bilhões de cruzeiros, e comparando a capacidade de reunião de recursos novos por todas as sociedades privadas (escrito em 1966), "resulta evidente a impossibilidade de serem estas atendidas espontaneamente pela poupança privada, em futuro próximo", refletindo haver "incompatibilidade entre uma política de aceleração do processo de desenvolvimento e a tese de que a empresa privada possa assumir, com recurso de poupança espontânea nacional, a principal responsabilidade pelas indústrias" que compõem o núcleo de expansão econômica. Ora, num país de escassos recursos de capitais como o nosso, o jurista deve criar ou aperfeiçoar institutos jurídicos que impulsionem o desenvolvimento brasileiro, encontrando alternativas legais que possam ser oferecidas, abrindo novos caminhos para a própria empresa industrial do Estado, por cuja reformulação o Prof. Dias Leite clama em seu ensaio indicando que "a estrutura jurídica deverá abrir possibilidades e estabelecer normas para uma adequada capitalização, seja através do recolhimento da **poupança compulsória**, seja de uma política comercial lucrativa". Em outra passagem o atual Ministro das Minas e Energia indica a canalização de poupanças compulsórias para as empresas integrantes do núcleo acelerado da expansão econômica (35).

(34) Rev. Bras. de Energia Elétrica, n.º 17.

(35) "Caminhos do Desenvolvimento", Zahar, 66/34.

O problema que se afigura, agora, é o de saber se as obrigações compulsórias da ELETROBRÁS se inserem na mesma natureza jurídica dos empréstimos compulsórios, ou seja, se os dispositivos constitucionais referentes a estes se aplicam também às obrigações da ELETROBRÁS. Já manifestei a opinião de que os empréstimos compulsórios, genericamente, são **contratos coativos**, na trilha do pensamento de Santiago Dantas, e não hesito em afirmar que os empréstimos compulsórios constantes na Lei-Maior se atêm à necessidade por parte do Estado de recorrer a recursos forçados para a execução de atividades, ainda que econômicas — pois se enquadram no bojo mesmo da ordem econômica — mas de finalidades extra-econômicas como já argüia Ascarelli.

Mas a ELETROBRÁS é um agente econômico, componente de setor básico da atividade econômica do Estado, operacionando identicamente às empresas privadas, dentro da filosofia mesma do Dec.-Lei nº 200. Ao caráter coativo das obrigações da ELETROBRÁS se assenta o entendimento de Diogo Figueiredo Moreira Neto, quando se referindo ao contrato de empréstimo público, acrescenta que “modalidade bastante notória é o chamado empréstimo compulsório”. “Esta peculiaridade levou publicistas a confundir-lo com tributos, preocupados, também, com a antinomia “contrato impositivo”, explicitando, contudo, que o *imperium* surge apenas na formação de contrato, **permanecendo as relações pecuniárias no campo do Direito Privado**” (36).

A ELETROBRÁS é **holding** do setor energético. O empréstimo compulsório é recebido pelas distribuidoras de energia elétrica e recolhido ao Banco do Brasil em nome da empresa ou entregue diretamente a mesma, sem participação da administração pública no recebimento, porque o Estado, usando os instrumentos que a ordem econômica proporciona e exige, agiliza o instrumental adequado na efetivação do princípio, mas a sua condição de *jus imperii* não se exerce na funcionalidade da política desenvolvida pelo seu agente econômico cujas relações com os particulares se atêm às mesmas gizadas pelo Direito Privado.

Neste caso, convém distinguir os empréstimos públicos voluntários e compulsórios destinados aos objetivos do Estado na concretização de operações econômicas de finalidades extra-econômicas (Ascarelli, ob. cit.) — e os empréstimos compulsórios especificamente destinados às agências econômicas do Estado que operam com a mesma sistemática do setor privado, a fim de servirem de suporte à política econômica do Estado na canalização de recursos para núcleos econômicos que consolidarão o “projeto” brasileiro, projeto este catalizador de recursos e métodos gerenciais modernos por

(36) “Curso de Direito Administrativo”, vol. II, Borsol, 1971/71. Aproxima-se desse entendimento, Fábio Fenuochi, Prof. do Mackenzie, para quem “os empréstimos compulsórios, salvo pelo aspecto de obrigatória prestação por parte do mutuante, observam as regras do mútuo civil” (Curso de Dir. Tributário, vol. I, Editora Resenha Tributária Ltda., 1971/56.)

parte do Estado, inacessíveis à iniciativa privada não só pelo dispêndio de fabulosa soma de capitais e os custos elevados, mas pela demorada remuneração e os grandes riscos que o investimento proporciona.

Em sendo assim, seria dispensável a elaboração da lei complementar para a criação de novas obrigações da ELETROBRÁS, pois a sua função será especificar os casos em que os empréstimos públicos compulsórios serão usados como instrumentos da atividade extra-econômica do Estado, não se podendo estendê-la às agências econômicas criadas pelo Estado exercitadoras de atividade lucrativa, porque seria tolher o dinamismo, a gestão operacional e a complexidade tecnológica das mesmas, sem falar no benefício da utilização dos serviços da empresa.

Empresa sólida, excelente imagem no sistema, a ELETROBRÁS possui os requisitos indispensáveis para atrair investidores espontâneos, bastando apenas ampla publicidade, porque o empréstimo compulsório, possibilitando a sua conversibilidade em ações (a *debenture loan* americana), refletirá no lançamento e aquisição das próprias ações da empresa, imprimindo, enfim, uma dinâmica toda especial ao nosso mercado de capitais.

Importante a apreciação do empréstimo compulsório da ELETROBRÁS, porque em torno do seu estudo é o papel da empresa industrial do Estado que assomará à preocupação do jurista e o sentido implícito da intervenção do Estado na ordem econômica adquirirá a concretitude que o tema exige, despindo-o dos ornamentos intelectuais frenadores da sua praticabilidade.

A tão maisnada empresa estatal, pela desorganização, empreguismo etc., se esboroa diante de importantes empresas do Estado brasileiro que, ingavelmente, nos últimos cinco anos, se adestraram para atender aos desafios de um país continental e se ajustaram a uma estratégia econômica para a competição em escala internacional, bastando lembrar que a ELETROBRÁS prevê a elevação de sua capacidade geradora de 11.405.000 quilowatts em 1970 para 22 milhões em 1976. E nenhum decisivo projeto nacional terá viabilidade sem a eficácia da sua política energética, refletindo esta o processo de aceleração da mudança no país, e a vigência deste processo tem no empréstimo compulsório suporte importante.

Sem pretender dirimir controvérsias, objetivei despertar modestamente, para os desafios que o desenvolvimento econômico proporciona, gerando novas fórmulas, métodos e normas em todos os quadrantes do conhecimento para responder as novas solicitações sociais que ele provoca, aguçando a capacidade criadora dos juristas. Miguel Reale sintoniza magnificamente este momento de devenir histórico: "uma sociedade democrática é marcada pela pluralidade de seus centros de produção e pela pluralidade das técnicas de resposta". (37)

(37) "Posição da Empresa no Anteprojeto do Código Civil", in "Moedas e Finanças", ano 3, n.º 6, 1971/62.