

# NATUREZA JURÍDICA DAS BOLSAS DE VALORES

## LEGAL NATURE OF STOCK EXCHANGES<sup>1</sup>

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

Professor Emérito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.33.demello].

1. Certas atividades categorizam-se como públicas por seu grande realce para o atendimento ou defesa de interesses coletivos e por demandarem (quando menos como *ultima ratio*) a utilização de prerrogativas de autoridades manejáveis em nome do poder da Sociedade Política. Dizer-se que dada atividade é pública equivale a afirmar que se disciplina pelo regime de Direito Público. Esse se caracteriza, fundamentalmente, pela atribuição de poderes expressivos de uma posição jurídica soberaneira, de autoridade; e de restrições especiais, instituídas umas e outras em prol daquela mesma atividade qualificada como pública e para que esteja resguardada não só contra terceiros mas também contra quem a desempenha.

Em suma, o que importa para qualificar um regime como público e como pública a atividade prestada é – como de outra feita averbamos ao propósito da noção de serviço público – que existam “prerrogativas de soberania e restrições especiais instituídas pelo Estado em favor de interesses que houver definidos como próprios no sistema normativo” (*Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*, Ed. RT, 2ª ed., 2ª tiragem, 1983, p. 20).

Tais restrições propõem-se a resguardar o interesse tanto contra terceiros como contra o administrador, pois esse é um traço característico das relações públicas administrativas, como bem anotou o eminente Ruy Cirne Lima, ao apostilar com grande precisão: “A relação de administração somente se nos depara, no plano das relações jurídicas, quando a finalidade, que a atividade de administração se propõe,

---

1. Artigo originalmente publicado na *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano XX, n. 81, p. 217-222, jan.-mar. 1987. A transcrição deste artigo foi realizada por João Paulo Pessoa. Como citar este artigo | *How to cite this article*: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Natureza jurídica da bolsa de valores. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 9, n. 33, p. 361-369, abr.-jun. 2025.

nos aparece defendida e protegida pela ordem jurídica, contra o próprio agente e contra terceiros” (*Princípios de Direito Administrativo*, Ed. RT, 5ª ed., 1982, p. 52).

2. Pois bem, as atividades públicas são, em sua grande maioria, prestadas pelo próprio organismo estatal, isto é, pelo conjunto de repartições intestinas que lhe compõem a intimidade estrutural. Entretanto, nem todas as atividades públicas administrativas estão confiadas a esses plexos unitários de competência alojados na intimidade do sujeito de direito do Estado.

Há inúmeras atividades administrativas cujo desempenho é irrogado a outras pessoas ou, até mesmo – já agora como hipótese excepcional – assumido espontaneamente por particulares em situações anômalas (gestão de negócios públicos). De fora parte o caso incomum da *negotiorum gestio*, são corriqueiras as atribuições de atividades administrativas a outros sujeitos (diversos do Estado) ora de direito público, ora de direito privado e que compõem a chamada “Administração Indireta”. Assim, autarquias – pessoas de direito público – desenvolvem atividades típicas da Administração. Certas empresas públicas e sociedades de economia mista – pessoas de Direito Privado – são constituídas precisamente para prestar serviços públicos, serviços esses, em alguns casos, qualificados como estatais pela própria Carta Constitucional. Sirvam de exemplo o serviço postal (art. 8º, XII, da Lei Maior), a cargo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos ou os de telecomunicações (art. 8º, XV, ‘a’) assumidos por várias sociedades federais, como TELESP, TELERJ, TELEMIG e assim por diante. Mas, o desempenho de atividade pública administrativa por terceiros, alheios ao corpo orgânico do Estado, não ocorre apenas no âmbito daquilo que o Dec.-lei federal 200 denominou de “administração indireta”. Não se cinge a estas figuras que gravitam ao redor do aparelho central do Estado e que se constituem em pessoas governamentais.

Particulares, a dizer, sujeitos estranhos à máquina estatal, sob diferentes títulos jurídicos, também podem ser agentes prestadores de atividade administrativa; atividade pública material (serviços públicos) ou atividade pública jurídica (função ou ofício público). Demais disso, ora tal desempenho tem caráter contínuo e habitual, ora se exerce de modo episódico, esporádico.

3. Algumas destas figuras são sobejamente conhecidas e teorizadas, havendo-se demorado a doutrina em sua análise. É o caso das concessões de serviço público, feitas habitualmente a pessoas jurídicas, particulares ou, inclusive, a pessoas físicas, como ocorria no passado. É igualmente o caso das permissões de serviço público, também objeto de cogitações frequentes dos estudiosos e, tanto como as concessões, reguladas, a couto, pelas leis federal, estaduais e municipais.

Outras figuras, de particulares exercendo atividade pública, ainda que ubicadas desde tempos vetustos nas instituições dos vários povos, têm despertado menor atenção doutrinária e por isso mesmo passam quase despercebidas, salvo para