

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

FLÁVIO ROSENDO DOS SANTOS

A INFLUÊNCIA POLÍTICA NA GESTÃO DAS EMPRESAS
ESTATAIS À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA
ADMINISTRAÇÃO E DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E PÚBLICA

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2015

FLÁVIO ROSENDO DOS SANTOS

**A INFLUÊNCIA POLÍTICA NA GESTÃO DAS EMPRESAS
ESTATAIS À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA
ADMINISTRAÇÃO E DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E PÚBLICA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

S237i
2015

Santos, Flávio Rosendo
A influência política na gestão das empresas estatais à luz do direito fundamental à boa administração e da governança corporativa e pública / Flávio Rosendo dos Santos.-- 2015.
137 f. : il. ; 30 cm.

Texto em português, com resumo em inglês
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2015
Bibliografia: f. 126-137

1. Empresas públicas - Aspectos políticos. 2. Administração pública - Brasil - Aspectos políticos. 3. Corrupção administrativa - Brasil. 4. Governança corporativa - Brasil. 5. Administração pública - Dissertações. I. Oliveira, Antonio Gonçalves de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, inst. III. Título.

CDD: Ed. 22 -- 351



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria do *Campus* Curitiba
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
**Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Governança Pública**



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação Nº 44

**A INFLUÊNCIA POLÍTICA NA GESTÃO DAS EMPRESAS
ESTATAIS À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA
ADMINISTRAÇÃO E DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E PÚBLICA**

por

FLÁVIO ROSENDO DOS SANTOS

Esta dissertação foi apresentada às 09h30 do dia **30/11/2015** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração - Planejamento Público e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O(a) candidato(a) foi arguido(a) pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- () Aprovado
- () Aprovado com restrições
- () Reprovado

Prof. Antonio Gonçalves de Oliveira, Dr.
(PPGP-UTFPR)

Profa. Ana Paula Myszczu, Dra.
(PPGP-UTFPR)

Profa. Patricia Luíza Kegel, Dra.
(PPGDR-FURB)

Visto da Coordenação

Prof. Roberto Benghi Del Claro, Dr.
(PPGD-UFPR)

Prof. Antonio Gonçalves de Oliveira, Dr.
Coordenador (PPGP)

- O Termo de Aprovação assinado encontra-se na Coordenação do Programa -



UTFPR - CT Av. Sete de Setembro, 3165
CEP: 80230-901 - Curitiba-PR - Brasil
Tel.: (41) 3310-4611

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor doutor Antônio Gonçalves de Oliveira, por toda a colaboração, orientação e paciência, e a meus familiares e amigos pelo apoio e por terem estado lá.

RESUMO

SANTOS, Flávio Rosendo dos. **A influência política na gestão das empresas estatais à luz do direito fundamental à boa administração pública e da governança corporativa e pública.** 2015. 137f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2015.

Este estudo dedica-se a explicar em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública e da governança corporativa e pública, motivo pelo qual se empreendeu pesquisa bibliográfica e documental pautada no método dedutivo de trabalho, na qual foram investigados e apresentados conceitos e questões relativas ao Estado, governo, política, Administração Pública direta e indireta, princípios constitucionais da Administração Pública, direito fundamental à boa administração pública, governança corporativa e pública e empresas estatais. Com base nas premissas encontradas nas obras e legislações consultadas, foi possível concluir que a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública quando promova o interesse público e o atingimento de finalidades públicas, com eficácia, eficiência e observância dos direitos dos cidadãos e dos princípios e regras que compõem o regime jurídico da Administração Pública; e pode ser considerada legítima à luz da governança corporativa e pública se, de forma transparente e conforme as normas pertinentes, busca propiciar não o benefício privado dos agentes políticos, mas a promoção do interesse público ou, em outras palavras, o incremento do valor público produzido por elas, sem deixar de proteger e garantir os direitos de seus *stakeholders* e *shareholders*.

Palavras-chave: Influência política na gestão de empresas estatais. Legitimidade. Direito fundamental à boa administração pública. Governança Corporativa. Governança Pública.

ABSTRACT

SANTOS, Flávio Rosendo dos. **Political influence over the management of state enterprises in the light of the fundamental right to good public administration and corporate and public governance.** 2015. 137f. Dissertation (Planning and Public Governance Master's Degree) – Planning and Public Governance Post-Graduation Program (PPGGP), Paraná Federal Technological University (Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR), Curitiba, 2015.

This study is dedicated to explain the extent to which political influence in the management of state-owned enterprises can be considered legitimate in the light of the fundamental right to good governance and corporate and public governance, for which was undertaken bibliographical and documentary research guided by the deductive method of work, in which were investigated and presented concepts and issues relating to the State, Government, politics, Public Administration, constitutional principles of Public Administration, the fundamental right to good administration, corporate and public governance and state enterprises. Based on the assumptions found in the works and consulted laws it was possible to conclude that the political influence in state-owned enterprises management can be considered legitimate in the light of the fundamental right to good governance if it promotes the public interest and the public purposes achievement, effectively, efficiently and if it preserves the citizens' rights and the principles and rules that make up the legal framework for public administration; and can be considered legitimate in the light of corporate and public governance to the extent that, in a transparent manner and according to the relevant rules, it seeks not the private benefit of politicians, but to promote the public interest or, in other words, the increase of public value produced by them, while protecting and guaranteeing the rights of its stakeholders and shareholders.

Keywords: Political influence in the management of state enterprises. Legitimacy. Fundamental right to good public administration. Corporate governance. Public governance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	13
1.2 JUSTIFICATIVA	14
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	15
1.4 PRESSUPOSTOS.....	17
1.5 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	18
1.5.1 Objetivo Principal	18
1.5.2 Objetivos Secundários	18
1.6 METODOLOGIA.....	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 ESTADO, GOVERNO, POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
2.1.1 Estado e Governo	21
2.1.2 Política	24
2.1.3 Administração Pública.....	26
2.2 ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA	28
2.3 ENTIDADES QUE COMPÕEM A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	29
2.3.1 Autarquias.....	31
2.3.2 Fundações Instituídas pelo Estado	33
2.3.3 Consórcios Públicos.....	36
2.3.4 Empresas Estatais: empresas públicas, sociedades de economia mista e outras empresas controladas pelo poder público	37
2.4 REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS	38
2.4.1 Princípios: natureza, eficácia e aplicabilidade.....	40
2.4.2 Princípios da Administração Pública	43
2.4.2.1 Princípio da supremacia do interesse público.....	43
2.4.2.2 Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	45
2.4.2.3 Princípio da legalidade: legalidade em sentido amplo ou juridicidade	46
2.4.2.4 Princípio da impessoalidade	47
2.4.2.5 Princípio da moralidade	48
2.4.2.6 Princípio da publicidade	49

2.4.2.7 Princípio da eficiência	50
2.4.2.8 Princípio da finalidade pública	51
2.4.2.9 Princípio da obrigatoriedade do desempenho e da continuidade	52
2.4.2.10 Princípio da motivação.....	52
2.4.2.11 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade	53
2.5 DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	54
2.5.1 Direitos Fundamentais	54
2.5.2 Direito Fundamental à Boa Administração Pública	59
2.6 GOVERNANÇA: DA CORPORATIVA À PÚBLICA	64
2.6.1 Governança Corporativa	65
2.6.2 Governança Pública.....	70
2.6.3 Governança nas Empresas Estatais.....	74
2.7 AS EMPRESAS ESTATAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	78
2.7.1 O Exercício de Atividade Econômica pelo Estado	81
2.7.2 As Empresas Estatais	83
2.7.2.1 Empresas públicas.....	84
2.7.2.2 Sociedades de Economia Mista.....	85
2.7.2.3 Outras entidades empresariais controladas pelo Estado.....	86
2.7.3 O Regime Jurídico das Empresas Estatais.....	87
2.7.4 Interesse Público e Lucratividade nas Empresas Estatais.....	91
2.7.5 A Relação entre Políticas Públicas e Empresas Estatais.....	94
2.7.6 A Influência Política na Gestão de Empresas Estatais	98
3 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	102
3.1 LIMITES À INFLUÊNCIA POLÍTICA NA GESTÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	103
3.2 LIMITES À INFLUÊNCIA POLÍTICA NA GESTÃO DAS EMPRESAS À LUZ DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E PÚBLICA	111
3.3 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS.....	116
4 CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS.....	126

1 INTRODUÇÃO

O Estado, ao longo da História, assumiu atribuições de diversos matizes crescendo em tamanho, importância e complexidade, tornando-se um instrumento a serviço da satisfação das necessidades da sociedade humana.

Podem-se mencionar, entre as diversas missões que lhe costumam ser atribuídas: garantir a incolumidade de seu território; instituir e impor um sistema de normas jurídicas à sua comunidade; respeitar, promover e garantir os direitos fundamentais de seus cidadãos; regular o mercado e suprir suas falhas; prestar ou promover a prestação de serviços públicos.

Importa observar, porém, que esse rol não é exaustivo, tampouco indiscutível ou imutável. O conjunto de atribuições do Estado pode variar de acordo com circunstâncias de tempo e lugar ou de acordo com condicionantes históricas e estruturais ou, ainda, para se ajustar à concepção ideológica dominante.

Como consequência, o Estado se organiza para atender as atribuições que lhe cabem e as necessidades sociais a elas correspondentes, estruturando, em alguns casos, novas organizações destinadas a cumprir tarefas específicas, mas vinculadas ao escopo maior do ente instituidor.

Entre essas organizações instituídas pelo Estado, interessam particularmente ao presente estudo as empresas estatais, pessoas jurídicas de direito privado que exercem atividade empresarial, cujas peculiaridades, todavia, as distinguem de seus pares instituídos exclusivamente pela iniciativa privada.

No caso brasileiro, as empresas estatais – gênero no qual estão compreendidas as espécies “empresas públicas” e “sociedades de economia mista”, cujos contornos serão traçados em outro momento neste estudo – são consideradas partes integrantes da Administração Pública indireta, conforme explicitado no artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967), e estão submetidas, como se pode notar a partir do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a um regime jurídico diferenciado das pessoas jurídicas de direito privado instituídas por particulares que exercem atividade empresarial.

Por outro lado, o regime jurídico das empresas estatais, como pessoas jurídicas de direito privado que exercem e exploram atividades econômicas, não se equipara ao de órgãos públicos integrantes da Administração Direta ou mesmo de pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Indireta, até em virtude do disposto no artigo 173, §1.º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Em verdade, o exercício de atividade econômica pelo Estado brasileiro por meio de suas empresas estatais é vedado, de acordo com o artigo 173, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), salvo para atender imperativos de segurança nacional ou relevantes interesses coletivos, assim definidos em lei, de modo que o exercício da empresa pelo Estado brasileiro está submetido a considerações outras, e não tão-somente à busca de lucro.

Todavia, o objetivo de lucro não pode ser levemente descartado das empresas estatais, pois a Administração Pública dispõe de formas por natureza não lucrativas para exercer suas atividades e prestar serviços públicos, como as autarquias e fundações.

Se uma forma empresarial foi escolhida pela Administração para exercer uma dada atividade, buscando atender a determinada finalidade de interesse público, pressupõe-se, pelos menos em princípio, que o resultado econômico e financeiro desta importa minimamente, nem que seja como forma de financiar a própria atividade (ou parte dela) e propiciar novos investimentos.

Por tal motivo, em uma empresa estatal a satisfação da necessidade pública que ensejou sua criação deve, tanto quanto possível, harmonizar-se com o intuito lucrativo inerente a toda atividade empresarial.

Dessa forma, uma das tarefas dos gestores de uma empresa estatal é harmonizar o intuito lucrativo com a busca do interesse público que, em última instância, é a razão de ser da empresa estatal.

Ora, a definição do interesse público que anima uma empresa estatal passa pela esfera política. A própria administração, como um todo, das empresas estatais não refoge à esfera política, pois o Estado exerce o papel de controlador dessas empresas, nomeando seus diretores e cobrando deles os resultados esperados.

Assim, em virtude de sua natureza, as empresas estatais têm sua gestão sujeita a desígnios políticos, começando pelo imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo que devem atender, passando pela nomeação de seus diretores pelo Poder Público controlador e chegando à cobrança dos resultados esperados, o que pode ter influência (positiva ou negativa) sobre os resultados alcançados, tanto do ponto de vista do interesse público quanto da lucratividade.

Essa influência política na gestão das empresas estatais ganha relevo e torna-se polêmica quando chega a influir nos preços e investimentos praticados por elas para atender a fins diversos, prejudicando seus resultados e tornando possível argumentar ser ela negativa e ilegítima.

Porém, não é simples dimensionar a legitimidade ou ilegitimidade dessa influência política na gestão das empresas estatais, diante de sua natureza dual, que busca não apenas o lucro mas também o interesse público.

Além disso, avaliar a legitimidade da influência política na gestão das empresas estatais sem parâmetros claros ou balizas bem definidas que orientem essa avaliação pode acarretar a formação de juízos destituídos de objetividade, resultantes de concepções ideológicas ou mesmo de conveniências políticas momentâneas.

Em que pesem essas dificuldades, pretende-se aqui, justamente, analisar a legitimidade da influência política na gestão das empresas estatais. O conceito de legitimidade, para os fins deste estudo, será delimitado ainda neste capítulo introdutório, no item 1.3. Do mesmo modo, o conceito de influência política na gestão das empresas estatais. Por sua vez, a análise pretendida terá como referência dois parâmetros de avaliação.

O primeiro deles é o direito fundamental à boa administração pública, o qual, apesar de não ter sido explicitado em nossa Constituição (BRASIL, 1988), é considerado por Freitas (2009, p.9) como uma norma implícita de eficácia direta e imediata, composta por um feixe de princípios e regras, tendente a regular e garantir a boa administração da coisa pública.

Devido às suas peculiaridades (investigadas adiante), cogita-se que o direito fundamental à boa administração pública pode fornecer parâmetros norteadores para

a análise da legitimidade ou ilegitimidade da influência política na gestão de empresas estatais com vistas em nosso sistema jurídico, razão pela qual foi escolhido como uma das balizas que orientam este estudo.

O segundo parâmetro de avaliação é a governança, tanto corporativa quanto pública, pois as empresas estatais apresentam viés público e privado à medida que integram a Administração Pública indireta, e devem atender finalidades públicas ao mesmo tempo em que exercem atividade econômica, gerando expectativa de retorno do investimento realizado, especialmente em eventuais acionistas privados.

Conforme é demonstrado adiante, ao lidar com conflitos de agência, a governança toma em consideração os interesses de todos os envolvidos em uma dada organização, e no caso das empresas estatais permite que se considere não apenas os interesses de seus gestores ou do governo, mas também de eventuais acionistas privados, da sociedade e do Estado, ampliando o horizonte de análise da legitimidade da influência política na gestão de empresas estatais para além da esfera da Administração Pública, razão pela qual foi escolhida como uma das balizas que orientam este estudo.

Na busca do escopo anteriormente delineado, empreendeu-se pesquisa bibliográfica de cunho explicativo e pautada no método dedutivo de trabalho, resultando nesta dissertação, a qual está estruturada em quatro capítulos.

O primeiro capítulo corresponde a esta Introdução, na qual se definem a estrutura do trabalho, o problema pesquisado, a justificativa do estudo, sua delimitação, seus pressupostos e objetivos, bem como a metodologia empregada.

No segundo capítulo constrói-se o referencial teórico a partir do qual o estudo é fundamentado, abordando-se conceitos relativos ao Estado, à política e à Administração Pública direta e indireta, seu regime jurídico, entidades que a compõem e seus princípios, bem como o direito fundamental à boa administração pública e a governança corporativa e pública, investigando-se, ainda, o exercício da atividade econômica pelo Estado e o papel das empresas estatais na Administração Pública, seu regime jurídico, o “conflito” entre interesse público e lucratividade que lhes é característico, sua relação com a implementação de políticas públicas e os influxos da política sobre a gestão dessas entidades.

No terceiro capítulo são externados os resultados obtidos a partir da pesquisa empreendida; isto é, são analisadas as interações entre o direito fundamental à boa administração pública, governança corporativa e pública, gestão de empresas estatais e a influência política incidente sobre esta. Ao final deste capítulo também serão alvo de considerações as limitações inerentes ao estudo realizado, bem como serão apresentadas sugestões para outros estudos na temática.

Por fim, no quarto e último capítulo, são apresentadas as considerações finais e extraídas as conclusões possíveis a partir do estudo realizado.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Na qualidade de instituidor e controlador das empresas estatais, a influência do Estado sobre a gestão de suas empresas não pode ser negada, e nem se argumenta que poderia ser diferente, pois, em última instância, é tarefa dos representantes políticos – isto é, dos governantes – assegurar que os entes integrantes de sua Administração Pública direta e indireta cumpram suas funções.

Portanto, não se trata apenas de influência jurídica ou administrativa, mas também de influência política, pois a política é inerente ao Estado e à formação e formatação das decisões e ações estatais.

Se há influência sobre a gestão, por consequência há impacto sobre os resultados das empresas estatais, impactos estes que podem ser benéficos a elas e ao interesse público, ou não.

Ora, não se ignoram os debates ideológicos em torno do papel do Estado e das empresas estatais e as críticas ao “Estado-empresário”, mas não se afigura possível considerar ilegítima a influência política que direciona a gestão de uma empresa estatal ao atendimento do interesse público.

Porém, se esta influência, a pretexto de direcionar a empresa estatal a perseguir o que o governante considerada ser de interesse público, acaba por impactar negativamente seus resultados a ponto de prejudicar os interesses de eventuais acionistas e, mais importante, inviabilizar a própria empresa e, em última

instância, o atingimento de sua finalidade pública, não é possível, por outro lado, considerá-la legítima.

A tarefa de avaliar a legitimidade ou ilegitimidade da influência política na gestão de empresas estatais, contudo, é dificultada pela natureza dual destes entes que buscam ao mesmo tempo atender o interesse público e atingir lucro; isto é, buscam não apenas resultados econômicos, mas também resultados sociais.

Por buscarem tanto resultado econômico quanto social, estes não podem ser avaliados de acordo com uma perspectiva única, sob pena de se formarem juízos insuficientemente abrangentes ou destituídos de objetividade, resultantes de concepções ideológicas ou mesmo de conveniências políticas momentâneas.

Para superar essa dificuldade, este estudo investiga a legitimidade da influência política na gestão de empresas estatais com base em duas balizas: o direito fundamental à boa administração pública, e a governança, tanto corporativa quanto pública.

Por tal razão, o problema que anima o presente estudo pode ser delimitado e explicitado sob a forma da seguinte questão de pesquisa: **em que medida a influência política na gestão de empresas estatais pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública, e da governança corporativa e pública?**

1.2 JUSTIFICATIVA

De acordo com informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013a, p.10), referentes ao ano de 2012, no Brasil, na esfera Federal, existem 141 (cento e quarenta e uma) empresas estatais, atuando em diversos setores, empregando 540.656 (quinhentas e quarenta mil, seiscentas e cinquenta e seis) pessoas e mais 381.556 (trezentos e oitenta e um mil, quinhentos e cinquenta e seis) empregados terceirizados.

Ainda de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013a, p.11), no ano de 2012 o investimento total das empresas estatais

correspondeu a R\$ 97.968.000.000,00 (noventa e sete bilhões, novecentos e sessenta e oito milhões de reais), sendo que apenas os investimentos das estatais federais corresponderam a 2% do Produto Interno Bruto nacional, proporção superior à alcançada pelos investimentos realizados pela União.

Tais dados demonstram a importância das empresas estatais na economia do país, mas há que se considerar ainda que muitas delas fornecem produtos essenciais, estratégicos ou são prestadoras de serviços públicos.

No âmbito regional, de acordo com informações do Governo do Estado do Paraná (PARANÁ, 2015), na composição da Administração Indireta do Estado do Paraná existem 13 empresas estatais, entre as quais pelo menos duas são importantes prestadoras de serviços públicos essenciais (água e energia elétrica) e pelos menos sete estariam entre as 500 maiores empresas do sul do Brasil no ano de 2012, de acordo com *ranking* elaborado pela revista Amanhã, em parceria com a consultoria PricewaterhouseCoopers (PARANÁ, 2012).

Portanto, a relevância das empresas estatais para o desenvolvimento econômico e social, tanto nacional quanto regional, não é desprezível, demonstrando a pertinência deste estudo e a importância de se analisar a legitimidade dos influxos políticos em suas gestões, à medida que estes se refletem nos resultados obtidos por elas e, por consequência, no próprio desenvolvimento econômico e social do país.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Neste estudo, os limites de análise da legitimidade da influência política na gestão de empresas estatais serão o direito fundamental à boa administração e a governança corporativa e pública, pois, embora o tema pudesse ser abordado sob outras perspectivas, de viés econômico, político ou administrativo, por exemplo, adentrar estas searas fugiria ao escopo da pesquisa e a tornaria impraticável em virtude da amplitude que assumiria, ainda que tais ramificações temáticas possam servir como sugestões a outros estudos.

O direito fundamental à boa administração pública e a governança corporativa e pública são objeto de considerações, respectivamente, dos itens 2.5 e 2.6 desta dissertação.

Por sua vez, para os fins deste estudo, legitimidade não se confunde com a qualidade imputável a decisões ou ações políticas que tenham sido fruto de consenso democrático, embora esta qualidade não deixe de constituir parte integrante do conceito aqui adotado.

Nesta pesquisa, legitimidade também não se confunde com legalidade, isto é, com a qualidade atribuível a decisões ou ações que se adequem aos preceitos de normas jurídicas que compõem um determinado sistema jurídico, embora esta qualidade também não deixe de constituir parte integrante do conceito aqui adotado.

Em verdade, o conceito de legitimidade que perpassa este estudo resulta da convergência dessas duas concepções. Conforme observa Moreira Neto (1991, p.6-9), essa convergência é típica do Estado Democrático de Direito e decorre da necessidade de submeter todos os processos políticos ao Direito, vinculando a ação política à legalidade em sentido amplo e ao interesse social prevalente, de modo a unificar interesses sociais politicamente definidos e interesses sociais juridicamente definidos, fazendo surgir o conceito de interesse público – interesses coletivos gerais cometidos ao Estado pela sociedade para que este os satisfaça, por meio de ação política juridicamente embasada (dicção do Direito) ou de ação jurídica politicamente fundada (execução administrativa ou judiciária do Direito) –, ao qual todas as ações estatais estão subordinadas.

Porém, ainda conforme Moreira Neto (1991, p.9), legitimidade é conceito mais amplo que legalidade, pois não é possível definir exhaustivamente, por meio de lei, todas as hipóteses de interesse público, abrindo espaço para definições políticas de interesse público, em casos específicos, sempre que haja necessidade de explicitá-las. Essa necessidade decorre do próprio Direito e se caracteriza pela inexistência de norma jurídica da qual decorra definição do interesse público em um caso concreto.

Dessa maneira, para os fins deste estudo, considera-se legitimidade como a qualidade atribuível à ação estatal que, dentro dos limites da legalidade, promova

o interesse público. Esta definição perpassa todo o estudo, influenciando e dando fundamento às suas considerações e conclusões. Todavia, não se pretende aqui infirmar definições de legitimidade provenientes de outras ciências ou pertinentes a contextos específicos, mas apenas explicitar conceito que é chave para a delimitação deste estudo.

Por fim, é necessário explicitar também o que se entende por “influência política na gestão de empresas estatais” para os fins deste estudo, pois esta é outra questão que permeia e influencia toda a pesquisa realizada.

Para os fins desta pesquisa, influência política na gestão de empresas estatais é toda interferência – ordem, diretriz, imposição, ideologia, pressão, sugestão ou outra – na gestão e condução dos negócios das empresas estatais, proveniente, de forma direta ou indireta, do governo ou de outras esferas da Administração Pública ou, ainda, de políticos ou grupos políticos – partidos e grupos de pressão – ligados ao governo ou com poder político suficiente para, valendo-se do aparato estatal ou de sua autoridade institucional, influenciar na decisão dos gestores das empresas estatais.

Porém, é conveniente observar que essa definição não se pretende universal, tampouco se propõe a questionar definições provenientes de determinados campos da ciência ou pertinentes a contextos específicos, buscando apenas atender aos fins deste estudo, isto é, delimitar o campo de incidência de suas conclusões.

1.4 PRESSUPOSTOS

A questão-problema anteriormente delineada e o presente estudo partem de alguns pressupostos que, embora já tenham sido mencionados, merecem ser explicitados de forma mais objetiva. Assim, neste estudo pressupõe-se que:

- a) existe influência política na gestão das empresas estatais;
- b) *a priori*, é legítima a existência de influência política na gestão de empresas estatais.

1.5 OBJETIVOS DA PESQUISA

No intuito de atender à questão proposta, e diante dos pressupostos indicados, foram estabelecidos os objetivos da pesquisa, incluindo-se os desdobramentos do objeto pesquisado, sem os quais sua compreensão não seria possível.

1.5.1 Objetivo Principal

O principal objetivo deste estudo é explicar em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública e da governança corporativa e pública.

1.5.2 Objetivos Secundários

O atingimento do objetivo principal deste estudo passa pelos seguintes objetivos secundários:

- a) investigar o papel das empresas estatais na realização das atribuições do Estado e na efetivação de políticas públicas;
- b) discutir o direito fundamental à boa administração pública e relacioná-lo com a gestão das empresas estatais;
- c) delinear governança, tanto corporativa quanto pública, e relacioná-la com a gestão das empresas estatais.

1.6 METODOLOGIA

Com o fito de responder à questão proposta e atender aos objetivos especificados, foi estruturada esta pesquisa científica, isto é, “uma investigação, planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia consagradas pela ciência” (RUIZ, 2002, p.48), de modo a produzir conhecimento

cuja validade e certeza possam ser racionalmente justificadas (KÖCHE, 2005, p.32), contribuindo para o entendimento de seus objetos de estudo.

A pesquisa concebida, quanto às suas finalidades, pode ser classificada como explicativa – espécie de pesquisa científica que “além de registrar, analisar e interpretar os fenômenos estudados, procura identificar seus fatores determinantes” (ANDRADE, 2010, p.112) – pois, no caso em tela, busca-se precipuamente analisar e relacionar os fenômenos “influência política na gestão de empresas estatais”, “direito fundamental à boa administração pública” e “governança”, de modo a explicar em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima em face do direito fundamental à boa administração pública e da governança.

Quanto aos meios de pesquisa, ou seja, aos procedimentos empregados de coleta, análise e interpretação de dados (GIL, 2010, 28-29), trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, tendo em vista que o problema colocado não se mostra passível de ser tratado com base em uma pesquisa de campo ou estudo de caso.

As obras consultadas e referenciadas compreendem livros, artigos científicos, monografias, dissertações e teses pertinentes à temática, nas áreas do Direito, Administração Pública e Ciências Sociais.

Integram os documentos consultados e analisados, diplomas legislativos pertinentes à temática, em especial a legislação relacionada à estrutura e organização da Administração Pública e das empresas estatais, além, é claro, da própria Constituição Federal.

Por fim, quanto ao método de trabalho, compreendido como um conjunto de processos ordenados logicamente de modo a permitir que se chegue ao conhecimento de algo, identificando o meio pelo qual se atinge determinado fim (SOARES, 2003, p.14), utiliza-se o dedutivo – “processo pelo qual, com base em enunciados ou premissas, se chega a uma conclusão necessária, em virtude da correta aplicação de normas lógicas” (LAKATOS; MARCONI, 2004, p.256) –, adequado aos objetivos propostos e à natureza da pesquisa, pois permite inferir conclusões a partir das premissas extraídas das obras e legislação pesquisadas, partindo do geral para se chegar ao particular.

Com o intuito de justificar essas opções metodológicas, observe-se, primeiramente, que este estudo não se propõe a investigar fatos concretos e específicos, tampouco seu escopo é explorar ou descrever a influência política na

gestão das empresas estatais ou, ainda, explorar e descrever a estrutura de governança desta ou daquela empresa estatal.

Em verdade, a influência política na gestão das empresas é tratada de modo abstrato e, nesse passo, o atingimento dos objetivos desta pesquisa não exige a coleta direta de dados quantitativos a respeito desse fenômeno, o mesmo podendo ser dito da governança.

Quanto ao direito fundamental à boa administração pública, por sua vez, trata-se de uma abstração, de um instituto jurídico que não pode ser reconhecido ou compreendido senão a partir da análise direta de normas jurídicas ou, de forma indireta, a partir da consulta a obras científicas a ele relacionadas, haja vista não estar ele explícito nessas normas.

Portanto, essas circunstâncias justificam a opção por empreender pesquisa bibliográfica e documental, em detrimento de outros meios positivistas que envolvam o emprego de tratamentos paramétricos de dados, tais como entrevistas, estudos de caso e outros, pois estes, respeitadas suas relevâncias para o tratamento científico, se aplicáveis, não trariam para o estudo contribuição direta à resposta da questão de pesquisa.

Por outro lado, a opção pelo emprego do método dedutivo de trabalho ou abordagem justifica-se por essas mesmas circunstâncias e por sua interação com os objetivos do estudo.

Isto porque a presente pesquisa não objetiva produzir conhecimentos a partir da análise de situações concretas que, por um processo indutivo, possam ser extrapoladas a algum grau de generalidade.

Ao contrário, pretende-se neste estudo, partindo de conhecimentos de grau mais genérico a respeito do direito fundamental à boa administração pública e da governança corporativa e pública, atingir um grau de conhecimento mais específico a respeito das interações entre esses fenômenos e o fenômeno da influência política na gestão das empresas estatais, com o intento de explicar em que medida os primeiros limitam este último.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Depois de explicitada a estrutura desta pesquisa, cumpre investigar, primeiramente, conceitos fundamentais para o seu desenvolvimento, de modo a formar o referencial teórico que embasa o estudo.

Este referencial apresenta quatro vértices. O primeiro diz respeito ao Estado, ao Governo, à política e à Administração, bem como ao regime jurídico desta última, seus princípios e entidades que a compõem. O segundo relaciona-se ao direito fundamental à boa administração pública. O terceiro, à governança corporativa e pública. O quarto volta-se às peculiaridades das empresas estatais e de seu papel no Estado e na Administração Pública.

2.1 ESTADO, GOVERNO, POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com relação ao primeiro vértice deste referencial, há que se começar por investigar a figura do Estado, ente instituidor e controlador das empresas estatais, diferenciando-a da figura de seu Governo.

2.1.1 Estado e Governo

Apresentar um conceito de Estado é tarefa que está longe de ser simplória, pois ele pode ser contemplado de diversos ângulos, dando origem a diferentes entendimentos, conforme explica Dallari (2001, p.41-45).

Todavia, algumas características essenciais da figura do Estado não podem deixar de ser elencadas, a começar por sua natureza de sujeito de direitos, isto é, de pessoa jurídica (JELLINEK, 1958, p.136).

Esta pessoa jurídica não constitui uma ficção, mesmo não podendo ser comparada a uma pessoa física, tratando-se de abstração a quem se imputa a vontade externada por seus órgãos (DALLARI, 2013, p.126-127).

É constituída por uma comunidade de indivíduos reunidos em torno de uma finalidade e que tem suas condutas juridicamente coordenadas e orientadas em busca dessa finalidade (ZIPPELIUS, 1994, p.61).

Dallari (2013, p.55-58) qualifica como sociedades as comunidades ou agrupamentos humanos direcionados a um fim próprio e, nesse sentido, considera o Estado uma sociedade política ou de fins gerais, voltada não a um fim específico e imediato, mas a criar condições propícias para que os indivíduos ou outras sociedades que a compõem atinjam seus fins particulares, orientando suas condutas em direção a um fim comum.

Essas condutas são coordenadas por uma ordem jurídica imposta ou garantida pelo Estado, um sistema normativo regulador de condutas que tanto prescreve ações ou omissões quanto estabelece competências de regulação; isto é, atribui a este ou àquele órgão ou ente a competência para regular condutas, e nesse aspecto o Estado se diferencia de outras sociedades juridicamente estruturadas, pois detém a competência máxima (ZIPPELIUS, 1994, p.63-64).

Ainda, conforme observa Jellinek (1958, p.144), o Estado tem o poder de impor sua vontade a outros, e este poder não deriva juridicamente de nenhum outro poder, senão de si próprio. Também detém o monopólio do uso da força física, mas este uso é racionalizado e legitimado por ele (BONAVIDES, 2000, p.76).

Segundo Dallari (2013, p.79-127), quatro elementos ou notas características do Estado merecem ser destacados: a soberania, que na acepção jurídica pode ser definida como “o poder de decisão, em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica”; o território, porção delimitada de espaço no qual o Estado exerce com exclusividade sua soberania, constituindo o “limite de validade espacial do direito do Estado” (BOBBIO, 2003, p.94); o povo, conjunto de indivíduos que compõem o Estado e que estão submetidos a seu poder, constituindo “o limite de validade pessoal do direito do Estado” (BOBBIO, 2003, p.94); e a finalidade.

Soares (2011, p.88), Santos (2009, p.24) e Martins (2013, p.49) preferem mencionar apenas soberania, território e povo como elementos do Estado, mas para Jellinek (1958, p.190) o Estado é uma unidade de fim, cujos atos devem buscar legitimidade em sua finalidade última, a qual se diferencia dos fins intermediários e particulares do Estado em um dado momento.

Dallari (2013, p.112) identifica a finalidade última do Estado na busca do bem comum, entendido como o conjunto de condições que permite e favorece o desenvolvimento da personalidade humana. Este entendimento é compartilhado por Martins (2013, p.49).

Contudo, para Bresser-Pereira (1977, p.76), em entendimento de inspiração marxista, o Estado é uma estrutura de dominação por meio da qual a classe economicamente dominante alcança também a dominância política, o que lhe permite apropriar-se dos excedentes produtivos. Nessa concepção, a finalidade do Estado distancia-se do bem comum.

De acordo com Bobbio (2003, p.94), tomado como ordenamento coativo, o Estado caracteriza-se como uma técnica de organização social, e enquanto técnica, definida por ele como um conjunto de meios destinados ao atingimento de um objetivo, pode ser direcionada a fins diversos.

Por isso, o mesmo Bresser-Pereira (1977, p.76), que descreveu o Estado como uma estrutura de dominação, afirma em 2007 que:

[...] nas democracias contemporâneas o Estado é, antes, o principal instrumento de ação coletiva da sociedade: é a ferramenta básica que as sociedades nacionais utilizam para alcançar seus objetivos políticos. As elites empresariais continuam a ter uma grande influência, mas a classe média e mesmo os pobres têm voz. Juntos, e apesar do conflito entre eles, eles constituem a Nação, e quanto mais desenvolvido for um país ou estado-nação, mais capaz será a Nação de usar o Estado como um instrumento para alcançar seus objetivos políticos (ordem social, liberdade, bem-estar, justiça e proteção do meio ambiente) em uma economia globalizada competitiva. Nas democracias modernas, o papel do Estado é em última instância decidido pelos eleitores e pelos políticos que eles elegem. Eles decidirão se o Estado deve garantir os direitos sociais em termos de educação, assistência à saúde, cultura e previdência social, e como o governo dará suporte ao desenvolvimento econômico nacional (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.6).

Ora, a Constituição é responsável por estabelecer a ordem normativa fundamental de um Estado e orientá-lo em um sentido ou outro, cabendo-lhe, portanto, determinar os fins do Estado (ZIPPELIUS, 1994, p.65-67).

A Constituição Federal do Brasil (1988), em seu artigo 3.º, elegeu como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a busca do desenvolvimento nacional, a

erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, indicando ainda no artigo 1.º como seus fundamentos, entre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa.

Sejam quais forem suas finalidades maiores ou seus fins imediatos, o Estado estrutura seu aparato de modo a atendê-los. Este aparato assume feição piramidal: em seu vértice encontra-se a direção do Estado, o Governo, responsável por tomar as decisões políticas fundamentais; no seu meio encontra-se o corpo do Estado, a Administração Pública, composta pelos órgãos e entidades que executam as decisões políticas; e na base encontra-se a população e seu território (SOARES, 2011, p.88).

Governo e Estado não se confundem. Para os fins desse estudo, Estado é pessoa jurídica composta por um povo, a qual exerce o poder soberano sobre um determinado território com vistas em sua finalidade. Governo, por outro lado, é o conjunto de órgãos responsáveis por estabelecer as diretrizes políticas do Estado (BACELLAR FILHO, 2007, p.17).

O traço característico do Governo, conforme observa Meirelles (2008, p.65), é “sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente”.

A forma como o Governo dirige o Estado estabelecendo as diretrizes e os objetivos a serem perseguidos por ele, impelindo-o neste ou naquele sentido, é matéria que passa pela esfera da política, a seguir examinada.

2.1.2 Política

De acordo com Aristóteles (1997, p.31), todas as ações do homem visam a algo que lhe parece um bem, e, da mesma forma, toda comunidade visará a algum bem, o mesmo valendo para a comunidade que lhe era mais cara, a comunidade política, consubstanciada então na figura da Cidade-Estado grega.

De forma similar, Azambuja (2008, p.47-49) observa que os homens se organizam para obter o bem comum e, por isso, a finalidade da sociedade política

denominada Estado é o bem público, objetivo este que, segundo ele, manteria os homens unidos e obedientes ao poder político.

Azambuja (2008, p.74) define poder político como “a possibilidade efetiva que tem o Estado de obrigar os indivíduos a fazer ou não fazer alguma coisa” com vistas ao bem público, ressaltando que na hipótese de o exercício do poder político afastar-se deste objetivo, ele deixará de obrigar jurídica e moralmente, convertendo-se em mero uso da força.

Para Bonavides (2000, p.132), o poder representa a energia que anima a existência de uma comunidade humana, mantendo-a unida, coesa e solidária, baseando-se em dois aspectos: força e competência, no qual “força” corresponde ao emprego de meios coercitivos como forma de impor obediência, e competência corresponde à legitimidade oriunda do consentimento dos governados; o predomínio do primeiro aspecto caracteriza o poder de fato, o predomínio da última, o poder de direito.

Nesse caminho, de forma ampla, Matias-Pereira (2012, p.18) define política como o exercício do poder voltado para a resolução pacífica de conflitos de interesse presentes nas sociedades organizadas e, de forma mais específica, partindo da noção de que o Estado deve buscar o bem comum, como atividade que almeja conciliar interesses conflitantes dentro de uma unidade de governo, “concedendo-lhes uma parcela de poder proporcional à sua importância para o bem e a sobrevivência do conjunto da comunidade”.

Por sua vez, enfatizando sua importância para a vida em sociedade, Arendt (2002, p.16) descreve a política como:

[...] uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade. Como o homem não é autárquico, porém depende de outros em sua existência, precisa haver um provimento da vida relativo a todos, sem o qual não seria possível justamente o convívio. Tarefa e objetivo da política é a garantia da vida no sentido mais amplo. Ela possibilita ao indivíduo buscar seus objetivos, em paz e tranquilidade, ou seja, sem ser molestado pela política – sendo antes de mais nada indiferente em quais esferas da vida se situam esses objetivos garantidos pela política, quer se trate, no sentido da Antiguidade, de possibilitar a poucos a ocupação com a filosofia, quer se trate, no sentido moderno, de assegurar a muitos a vida, o ganha-pão e um mínimo de felicidade. Como além disso, conforme Madison observou um dia, trata-se nesse convívio de homens e não de anjos, o provimento da vida só pode realizar-se através de um Estado, que possui o monopólio do poder e impede a guerra de todos contra todos.

Todavia, conforme observa Thélène (1999, p.7), o conceito de política é objeto de discussões que refletem a diversidade de abordagens e tradições próprias da Filosofia e da Teoria Política, o que torna arriscado se comprometer com uma definição de política.

Apesar disso, Bobbio (2000, p.160) observa que na era moderna o vocábulo *política* passou a ser habitualmente empregado para indicar a atividade ou o conjunto de atividades que de algum modo têm como termo de referência o Estado; atividades estas das quais ele pode ser sujeito – ao praticar, por exemplo, atos de comando e proibição com efeitos vinculantes sobre toda a sociedade, ao exercer domínio sobre um território, ao impor normas jurídicas e ao redistribuir recursos de um setor da sociedade para outro – ou objeto – quando estas atividades tenham como finalidade, por exemplo, conquistar, manter, defender, ampliar, reformar, abater ou derrubar o poder estatal.

Nesse caminho, adota-se, apenas para os fins deste estudo, a definição de política dada por Meynaud (1960, p.33 *apud* DALLARI, 2013, p.57), “conjunto dos atos e das posições tomadas para impelir em rumo determinado a estrutura e a marcha do aparelho governamental”, na qual, segundo ele, estão englobadas a totalidade dos fatores do homem: suas ideologias, crenças, interesses de classe ou de grupo, fatores pessoais, entre outros.

Dessa forma, é por meio da política que as diretrizes e os objetivos a serem perseguidos pelo Estado são estabelecidos por seu governo, de modo a orientar a atuação de sua Administração, tema abordado a seguir.

2.1.3 Administração Pública

Já foi visto que Estado e Governo não se confundem. Por sua vez, estas duas figuras não se confundem, com a Administração Pública. Esta é o conjunto de órgãos que compõem o Estado e os demais entes criados por ele encarregados dos atos de execução e da concretização das diretrizes políticas (DI PIETRO, 2011, p.50), mas não deixa de refletir a dimensão e a natureza do próprio Estado,

de seu regime político, de sua opção econômica e do modelo social buscado por ele (ROCHA, 1995, p.16).

Entretanto, a expressão “Administração Pública” é plurissignificativa, podendo ser compreendida, conforme observa Gasparini (2011, p.96-97), a partir de duas óticas: uma formal, que corresponde, nesse caso, a um conjunto de órgãos encarregados das funções administrativas, quando se falará em Administração Pública, e uma material, que corresponde, nesse caso, ao “complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando ao atendimento das necessidades coletivas”, quando se falará em atividade administrativa ou administração pública.

Por sua vez, Meirelles (2008, p.65-66) define Administração como “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”, explicando ainda que ela não pratica atos de governo, e sim atos de execução, com variado grau de autonomia funcional, de acordo com a competência de seus órgãos e agentes.

Neste estudo, a expressão “Administração Pública” é utilizada em sentido formal para designar o conjunto de órgãos integrantes do Estado, englobando também os demais entes por ele criados, aos quais é cometida a tarefa de concretizar as diretrizes políticas, praticando os atos de execução pertinentes.

Esses atos ou atividades de execução podem ser levados a cabo pelo próprio Estado, diretamente, por meio de seus órgãos – partições internas e abstratas do Estado, desprovidas de personalidade jurídica, relativas a um conjunto delimitado de suas atribuições e competências, as quais são exercidas por agentes públicos, cujas condutas são diretamente imputadas ao Estado – ou, de forma indireta ou descentralizada, por meio de outras pessoas jurídicas por ele instituídas, ou ainda pela transferência de algumas de suas atribuições a particulares (MELLO, 2005, p.129-130).

Caso o Estado opte por executar diretamente suas atribuições, fala-se em Administração Direta, ao contrário, quando institui pessoas jurídicas diversas para executá-las, fala-se em Administração Indireta (CRETELLA JÚNIOR, 1990, p.19-21), distinção a ser examinada no próximo tópico.

2.2 ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Como visto, buscando concretizar suas diretrizes políticas, o Estado estrutura sua Administração Pública em órgãos, no âmbito interno do próprio Estado, ou institui pessoas jurídicas outras a quem atribui uma parcela determinada de suas competências.

Nesse passo, haverá descentralização ou Administração descentralizada quando o Estado cometer parte de suas atribuições a pessoa distinta do Estado; ao reverso, haverá centralização ou Administração centralizada, quando o Estado atuar diretamente, e à medida que as competências para essa atuação são repartidas internamente entre seus órgãos surge o fenômeno da desconcentração (MELLO, 2005, p.139-141).

Ora, a já mencionada distinção entre Administração Direta e Indireta foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 200/67 (FERREIRA, 1995, p.13), e, de acordo com Mello (2005, p.142), esses conceitos deveriam coincidir com os conceitos de Administração centralizada e descentralizada, uma vez que:

A administração realizada pelo próprio corpo orgânico do Estado, isto é, pela Administração se diz administração direta, uma vez que é o próprio Estado, através de seu aparelho burocrático, unificado pela relação hierárquica que diretamente administra.

A Administração desempenhada por outras pessoas que descentralizam atividade pública, se diz administração indireta, pois, no caso, o Estado obtém a satisfação de seus fins administrativos, por meio de interposta pessoa, ou seja, através de outrem que não ele próprio (MELLO, 1983, p.8-9).

Todavia, Mello (2005, p.142) observa que essa correspondência não é perfeita, pois a regra contida no artigo 4.º, §2.º, do Decreto-Lei n.º 200/67 baseia-se em critério subjetivo para distinguir Administração Direta de Indireta, excluindo considerações de ordem objetiva a respeito da natureza pública ou privada das atividades exercidas ou de seu regime de execução, de modo que mesmo empresas estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, isto é, não prestadoras de serviços públicos, podem ser consideradas integrantes da Administração Indireta (MELLO, 1983, p.31-32).

Já, para Pinto Júnior (2009a, p.44), a descentralização administrativa se prestaria tanto à organização de atividades tipicamente estatais quanto à exploração de atividades econômicas, de modo que não haveria distinção entre Administração Direta e Administração centralizada e entre Administração Indireta e Administração descentralizada.

Ao presente estudo interessa mais a Administração descentralizada ou indireta cuja natureza, pautada na constituição de entes com personalidade jurídica e patrimônio próprio, vinculados a um determinado fim reconhecido e protegido pelo Direito e, por tal razão, dotados de maior autonomia administrativa, orçamentária e financeira (PINTO JÚNIOR, 2009a, p.44), pode garantir maior eficiência no cumprimento de certas tarefas do Estado, à medida que:

Os entes federativos (União, Estados Distrito Federal e Municípios) são pessoas jurídicas, porém, com objetivos multifacetários e dotados de estrutura de governança *sui generis*. Tais características tornam bastante complexo o processo decisório interno e comprometem a agilidade para enfrentar situações concretas que demandam pronta resposta. Já as entidades da administração indireta, por possuírem foco de atuação mais restrito e modelo organizacional simplificado, podem desempenhar com maior eficiência a sua missão institucional. A racionalidade da descentralização administrativa assenta-se na combinação de três fatores: (i) especialização funcional, (ii) autonomia gerencial e (iii) flexibilidade de ação (PINTO JÚNIOR, 2009a, p.44).

Todavia, não é apenas por facilitar e tornar mais eficiente a organização do Estado para o atingimento de determinados fins que a Administração Indireta interessa ao presente estudo, mas porque as empresas estatais a integram. Por isso, no próximo tópico, as entidades componentes da Administração Indireta serão examinadas, de modo a delinear seus contornos e diferenciá-las das empresas estatais.

2.3 ENTIDADES QUE COMPÕEM A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Esclarecida a distinção entre Administração Direta e Indireta, cumpre identificar as entidades componentes desta última e diferenciar seus traços característicos, a fim de embasar a investigação a respeito do papel exercido pelas empresas estatais dentro da estrutura administrativa do Estado.

De acordo com Pinto Júnior (2009a, p.43), a Constituição Federal, em seu artigo 37, reconhece a possibilidade de divisão da administração pública de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em direta e indireta, deixando transparecer, em outras passagens, que a Administração Indireta é compreendida pelas mesmas figuras previstas no Decreto-Lei n.º 200/67, isto é, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Di Pietro (2011, p.432) corrobora esse entendimento, afirmando que a Constituição Federal se utiliza da expressão “Administração Indireta” de acordo com o critério subjetivo empregado no Decreto-Lei n.º 200/67, designando o conjunto de pessoas jurídicas de natureza pública ou privada instituídas pelo Estado para desempenhar atividades assumidas por ele, sejam elas atividades tipicamente administrativas ou de intervenção no domínio econômico.

A regra contida no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967) institucionalizou a dicotomia entre Administração direta e indireta e, embora num primeiro momento tenha sido dirigida à Administração Federal, posteriormente estendeu-se também a Estados e Municípios (FERREIRA, 1995, p.13), pois apesar de estes terem liberdade para estruturar suas administrações indiretas, a configuração das entidades que as compõem deve obedecer a legislação federal, tendo em vista que somente a União pode legislar sobre direito civil e comercial (JUSTEN FILHO, 2011, p.243).

Nesse passo, apesar de as regras do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967) terem encontrado eco na Constituição Federal, isto não permite reputar que sua disciplina tenha sido constitucionalizada ou que ele possua hierarquia superior à de uma lei ordinária, de modo que é possível a criação de novas espécies de entidades além daquelas nele previstas, por meio de lei federal, como observa Justen Filho (2011, p.243).

Por tal motivo, Di Pietro (2011, p.432) enumera como entidades integrantes da Administração Indireta brasileira as autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos, estes últimos não previstos no rol instituído pelo Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967).

Entre elas, algumas exercerão atividades tipicamente estatais, enquanto outras explorarão atividade econômica; umas assumirão personalidades jurídicas de direito público, enquanto outras, de direito privado (CRETELLA JÚNIOR, 1990, p.21), tornando-se necessário distingui-las a partir de seus traços característicos, começando pelas autarquias.

2.3.1 Autarquias

As autarquias são definidas pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967) como serviços autônomos com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, criados por lei e destinados a executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram gestão descentralizada para o seu melhor funcionamento.

Esta definição é criticada por Mello (2005, p.147) por não fazer referência à natureza pública de suas personalidades, preferindo ele descrevê-las como “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”.

“Capacidade exclusivamente administrativa” significa que elas não podem ser equiparadas a pessoas políticas, entidades integrantes da Federação investidas dos poderes de soberania estatal (JUSTEN FILHO, 2011, p.238), configurando apenas pessoas administrativas, encarregadas de executar determinadas atividades públicas, não de desempenhar funções políticas, legislativas ou judiciárias (CRETELLA JÚNIOR, 1990, p.167-168).

Nesse sentido, Figueiredo (2008, p.144) as vê como pessoas de direito público, de capacidade administrativa, instituídas pelo Estado para buscarem finalidades públicas, razão pela qual se submetem ao regime jurídico de direito público.

Este também é o entendimento de Justen Filho (2011, p.247), para quem “autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta”.

Para Cretella Júnior (1990, p.149), as autarquias são as entidades que prestam serviço público do modo mais completo e perfeito, pois são instituídas e

estruturadas com vistas a esse único objetivo, interpondo-se entre a pessoa política instituidora e o usuário do serviço público.

São por isso, segundo o autor (CRETELLA JÚNIOR, 1990, p.97), um estágio do processo descentralizador do Estado, “um momento e um aspecto da capacidade estatal”, pois se o Estado pode ser equiparado à “gestão genérica e total dos serviços públicos”, a autarquia pode ser equiparada à “gestão específica e parcial dos serviços públicos”.

Desse modo, um de seus traços característicos é a personalidade jurídica de direito público que, instituída por lei, lhes confere direitos, obrigações, poderes, deveres, interesses e fins próprios, passíveis de serem opostos e defendidos mesmo em face da pessoa política instituidora, caso esta viole indevidamente suas competências (MELLO, 1983, p.61-62).

À medida que possuem personalidade jurídica de direito público podem titularizar interesses públicos, diferentemente das empresas estatais, que podem exercer atividades públicas, mas não serem titulares dessas atividades (MELLO, 2005, p.148).

Por força do artigo 37, XIX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) as autarquias devem ser criadas por lei específica e, em consequência, somente por meio de lei poderão ser extintas, conforme observa Gasparini (2011, p.374).

Elas gozam de autonomia administrativa nos limites da lei que as instituiu, não estando subordinadas hierarquicamente a qualquer órgão da entidade instituidora; mas esta detém sobre elas controle ou tutela, também nos limites da lei, a fim de direcioná-las aos propósitos ensejadores de sua criação e coordenar sua atuação com a atuação do restante da Administração (MELLO, 2005, p.148-151).

No mais, as autarquias estão submetidas ao mesmo regime jurídico do ente instituidor, de modo que: seus atos e contratos são administrativos e estes últimos, em regra, devem ser precedidos de licitação; são civilmente responsáveis por seus atos (existindo responsabilidade subsidiária do ente instituidor), sendo esta responsabilidade objetiva; gozam das mesmas prerrogativas processuais do ente instituidor e de imunidade tributária (BACELLAR FILHO, 2007, p.23).

Além disso, seus bens são considerados públicos e, portanto, inalienáveis enquanto possam ser qualificados como de uso comum ou especial, impenhoráveis, insuscetíveis de usucapião, de serem objeto de direitos reais de garantia e seus débitos oriundos de sentença judicial devem ser executados de acordo com o disposto no artigo 100, da Constituição Federal (MELLO, 2005, p.154).

Por tal motivo, não há a possibilidade de seus bens serem expropriados para saldar dívidas e os pagamentos de seus débitos reconhecidos por sentenças judiciais submetem-se à sistemática dos precatórios ou requisição de pequeno valor (CUNHA, 2007, p.233).

Por fim, e à medida que esta característica interessa mais diretamente ao presente estudo, por ser oposta à das empresas estatais, vale ressaltar, como faz Pinto Júnior (2009^a, p.45), que as autarquias não estão comprometidas com a busca do lucro, tampouco estão submetidas à concorrência de mercado, razão pela qual:

[...] seguem padrão de comportamento assemelhado ao das entidades sem fins lucrativos do setor privado, que estão imbuídas de uma função-utilidade diferente das empresas propriamente ditas. A eficiência não é medida pelo montante do lucro gerado, capital acumulado ou valorização do investimento, mas por outro tipo de relação custo-benefício, qual seja, a capacidade de realizar determinadas tarefas ou atividades com o menor dispêndio possível de recursos humanos, materiais e financeiros (PINTO JÚNIOR, 2009^a, p.45).

Elencadas essas características das autarquias, cumpre passar ao exame das fundações instituídas pelo Estado.

2.3.2 Fundações Instituídas pelo Estado

Firmados os caracteres das autarquias, cumpre examinar as fundações instituídas pelo Estado, as quais guardam semelhanças com as entidades analisadas na seção anterior, como será visto.

Conforme observa Medauar (2012, p.89), as fundações têm sua origem e nascedouro no direito civil que faculta sua instituição pela destinação de um conjunto de bens a um determinado fim estabelecido pelo instituidor.

Mas, de acordo com Gasparin (2011, p.382), fundação é gênero dentro do qual se encontram as espécies “fundação privada” e “fundação pública”, havendo divergências doutrinárias a respeito da natureza jurídica desta última (DI PIETRO, 2011, p.444), cuja existência é indicada no artigo 4.º, II, “d”, do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967).

Modesto (2012, p.546) sintetiza as posições doutrinárias a respeito da natureza das fundações instituídas pelo poder público em três correntes, as duas primeiras qualificadas por ele como monistas, e a terceira como dualista.

A primeira considera fundações de direito público todas as fundações instituídas pelo poder público, equiparando-as às autarquias, com a peculiaridade de sua criação não se dar pela lei, que apenas autoriza sua criação.

A segunda corrente estaria praticamente desaparecida e considera inapropriado falar em fundações de direito público, atribuindo-lhes caráter de direito privado, na forma do direito civil.

A terceira admite a existência tanto de fundações de direito público quanto de direito privado, de acordo com as finalidades e competências atribuídas a elas.

Di Pietro (2011, p.444-446) pode ser considerada integrante da terceira corrente, pois para ela:

Quando o Estado institui pessoa jurídica sob a forma de fundação, ele pode atribuir a ela o regime jurídico administrativo, com todas as prerrogativas e sujeições que lhe são próprias, ou subordiná-las ao Código Civil, neste último caso, com derrogações por normas de direito público. Em um e outro caso se enquadram na noção categorial do instituto da fundação, como patrimônio personalizado para a consecução de fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade.

Modesto (2012, p.546-547) entende que as fundações instituídas pelo poder público serão de direito público quando manejarem prerrogativas de direito público e titularizarem poderes de autoridade ou, de direito privado, quando forem predominantemente regidas por regras de direito privado, sem que isso exclua diversas derrogações de direito público.

Cabe observar que tanto a primeira quanto a terceira corrente persistem apesar de o inciso IV do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967) expressamente atribuir às fundações públicas personalidade jurídica de direito privado.

Isto porque, de acordo com Di Pietro (2011, p.445), a lei instituidora da fundação pode atribuir-lhe regime jurídico de direito público, derogando, no caso concreto, a norma estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967).

A partir de seu entendimento, Di Pietro (2011, p.446) define as fundações instituídas pelo Estado

como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei.

Quanto às fundações de direito público, Figueiredo (2008, p.149) as considera autarquias, atribuindo-lhes regime jurídico idêntico. É o caso de ressaltar, tão-somente, que a criação das fundações é apenas autorizada por lei, pois suas personalidades jurídicas só serão adquiridas com a inscrição da escritura pública de constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (MEDAUAR, 2012, p.92).

Quanto às fundações de direito privado, apesar de só hipoteticamente admitir sua existência, Figueiredo (2008, p.149) afirma que seu regime é idêntico ao das empresas estatais, mas esta afirmação merece ser temperada, pois, de acordo com Gasparini (2011, p.384), as fundações instituídas pelo poder público, sejam elas de direito público ou de direito privado, destinam-se à realização de atividades não lucrativas, embora ele admita fundações prestadoras de serviços públicos que cobrem por tais serviços, posição da qual Justen Filho discorda (2011, p.285).

Além disso, as fundações públicas de direito privado atendem a um regime predominantemente privado, inscrito nos artigos 62 a 69, do Código Civil (GASPARINI, 2011, p.383), salvo no que este regime for derogado por normas de direito público (DI PIETRO, 2011, p.452).

Nesse caminho, Di Pietro (2011, p.453) anota que as fundações instituídas pelo poder público com personalidade jurídica de direito privado estão submetidas ao controle administrativo pelo Poder Executivo e à fiscalização pelos Tribunais de Contas; sua extinção só pode ocorrer por meio de lei, ao contrário das fundações privadas propriamente ditas; seus empregados equiparam-se aos funcionários públicos para fins criminais, de acumulação de cargos e improbidade administrativa;

gozam de imunidade tributária sobre o patrimônio, renda ou serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes, entre outras derrogações de direito público.

De qualquer maneira, possuam elas personalidade de direito público ou de direito privado, as fundações instituídas pelo Estado – como já visto – buscam atender o interesse público cuja persecução lhes foi confiada, sem preocupações com lucratividade, afastando-se nesse aspecto das empresas estatais.

2.3.3 Consórcios Públicos

Uma vez delineadas as principais características das fundações instituídas pelo Estado, é o caso de passar à análise dos consórcios públicos, normatizados pela Lei n.º 11.107/2005 (BRASIL, 2005), cujo fundamento constitucional encontra-se no artigo 241 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ao contrário das demais figuras componentes da Administração Indireta, os consórcios públicos não são fruto de descentralização mas sim de um processo de conjugação de competências de entes políticos diversos em busca de interesses comuns (JUSTEN FILHO, 2011, p.240).

De acordo com Di Pietro (2011, p.487), antes da entrada em vigor do referido diploma legal, o consórcio era considerado pela maioria da doutrina como um acordo de vontades firmado entre pessoas políticas e, portanto, não configurava um ente personalizado, panorama este alterado pela Lei n.º 11.107/2005 (BRASIL, 2005) que lhes atribui personalidade jurídica, pública ou privada.

Em consonância com o referido diploma legal, Meirelles (2008, p.378) dá aos consórcios a seguinte definição:

Consórcios públicos são pessoas de direito público, quando associação pública, ou de direito privado, decorrentes de contratos firmados entre entes federados, após autorização legislativa de cada um para a gestão associada de serviços públicos e de objetivos de interesse comum dos consorciados, através de delegação e sem fins econômicos.

É por meio dos consórcios públicos que os entes políticos integrantes da Federação podem combinar seus recursos, financeiros, técnicos e administrativos, e assim possibilitar empreendimentos ou a prestação de serviços cuja realização de forma isolada, por cada um dos envolvidos, não se tornaria possível (MEIRELLES, 2008, p.378).

A lei possibilita que os consórcios públicos assumam a natureza de pessoa jurídica de direito público, quando tomarão obrigatoriamente a forma de associação pública com natureza e regime jurídico de autarquia, ou de pessoa jurídica de direito privado, sujeita a regime jurídico privado com derrogações de direito público, podendo os consorciados atribuir-lhe uma das formas previstas no direito civil, tais como a associação privada ou a fundação (GASPARINI, 2011, p.402-403).

Todavia, os consórcios públicos são figuras complexas, e aprofundar seu estudo foge ao escopo do presente trabalho, bastando ressaltar que essas figuras também não se destinam à exploração de atividade econômica, tampouco estão voltadas para o lucro.

2.3.4 Empresas Estatais: empresas públicas, sociedades de economia mista e outras empresas controladas pelo poder público

Por fim, esgotadas as entidades componentes da Administração Indireta que não ostentam preocupação com a lucratividade, é o caso de passar a investigar as empresas estatais.

Todavia, uma vez que o regime jurídico das empresas estatais, os fins a serem perseguidos por elas e seu papel na Administração Pública e no Estado serão analisados no item 2.7 deste capítulo, entende-se que é oportuno trabalhar os conceitos pertinentes a cada uma de suas espécies e a distinção existente entre elas em conjunto com esses temas.

Na oportunidade, cumpre apenas observar que empresa estatal é gênero composto por três espécies: empresas públicas, sociedades de economia mista e outras empresas controladas pelo poder público. Essas três espécies de entidades dividem característica que as distingue das demais entidades componentes da

Administração Indireta; por estarem vocacionadas à exploração de atividades econômicas – conceito cujos contornos serão traçados também no item 2.7 deste capítulo – preocupam-se não apenas com exercício das atividades que lhes foram cometidas, mas também com os resultados econômicos dessas atividades, com sua lucratividade.

O quadro 1, a seguir, apresenta as entidades componentes da Administração Indireta, classificando-as de acordo com suas preocupações no tocante aos resultados econômicos.

Entidades componentes da Administração Indireta		
Autarquias Fundações Instituídas pelo Estado Consórcios Públicos		Exclusivamente voltadas para o exercício eficiente de suas atividades
Empresas Estatais	Empresas Públicas Sociedades de Economia Mista Outras Empresas Controladas pelo Poder Público	Também preocupadas com o resultado econômico de suas atividades

Quadro 1 – Entidades componentes da Administração Indireta

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Di Pietro (2011, p.432-452).

Estabelecida a distinção entre as empresas estatais e as demais entidades integrantes da Administração Indireta no Estado brasileiro, importa examinar o regime jurídico que regula a Administração Pública, pois, tendo em vista que as empresas estatais integram a Administração Pública Indireta, tal regime também integra o regime jurídico das empresas estatais.

2.4 REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS

Explorados os órgãos e entidades por meio dos quais o Estado brasileiro exerce suas funções e atividades, passa-se ao exame do regime jurídico que rege estes órgãos e entidades, isto é, à análise do regime jurídico que regula a Administração Pública.

Para Justen Filho (2011, p.105), regime jurídico é expressão que indica um feixe de normas dentro do sistema jurídico, um subsistema normativo dedicado a

disciplinar atividades socialmente relevantes que pode ser integrado por normas pertinentes a diferentes ramos do direito, razão pela qual dá importância limitada à distinção entre regime de direito público e de direito privado, embora observe que essa distinção pode ser utilizada para indicar a natureza predominante das normas que compõem um dado regime.

No caso da Administração Pública, à Constituição ou à lei cabe a opção de submeter as entidades que a compõem a regime jurídico de direito público ou a regime jurídico de direito privado, mas mesmo quando submetidas a regime jurídico de direito privado, o regime adotado será parcialmente derogado por normas de direito público que lhes atribuam algumas prerrogativas e restrições necessárias à persecução da finalidade à qual estão vinculadas (DI PIETRO, 2011, p.60-61).

Por tal razão Di Pietro (2011, p.61) faz distinção entre regime jurídico da Administração, expressão que pode ser empregada em sentido amplo para indicar o regime de direito público ou privado a que se submetem os entes da Administração, e regime jurídico administrativo, expressão que segundo a autora deveria ser reservada para indicar as prerrogativas e sujeições típicas da atividade administrativa.

Nesse caminho, para Figueiredo (2008, p.65), regime jurídico administrativo é o “conjunto de regras e princípios a que se deve subsumir a atividade administrativa no atingimento de seus fins”.

Justen Filho (2011, p.108-112) menciona que as regras exercem um papel essencial no que se refere à segurança jurídica, pois estabelecem uma correlação imediata entre os pressupostos de sua incidência e o resultado ou solução nela previsto, mas, por outro lado, destaca a importância dos princípios no regime jurídico-administrativo, pelos valores fundamentais que consagram.

Na visão de Moraes (2002, p.30), com a atual Constituição, o Direito Administrativo voltou-se para a observância dos princípios constitucionais com o fito de limitar o poder estatal, instituindo meios de controle e responsabilização dos agentes públicos, como forma de garantir também a transparência e a probidade na administração da coisa pública.

Dessa forma, a relevância dos princípios no regime jurídico administrativo é consequência de sua constitucionalização, uma vez que, de acordo com Rocha (1994, p.1), seus fundamentos repousam não mais em normas infraconstitucionais, mas sim em princípios fundamentais traçados pela Constituição Federal.

Esse fenômeno também se reflete nas empresas estatais, pois, como observa Figueiredo (2008, p.129), os princípios constitucionais da Administração Pública, explícitos ou implícitos, aplicam-se às empresas estatais, tornando seu exame pertinente para os objetivos deste estudo.

2.4.1 Princípios: natureza, eficácia e aplicabilidade

Antes de iniciar uma análise específica dos princípios que regem a Administração Pública, cabe analisar aspectos mais gerais da temática dos princípios, em especial dos princípios constitucionais, tais como sua natureza, eficácia e aplicabilidade.

Gasparini (2011, p.60) define princípios como “um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade”, classificando-os em onivalentes, quando forem válidos para qualquer ciência, plurivalentes, quando forem válidos para um grupo de ciências, e monovalentes, quando forem válidos apenas para uma ciência, os quais, por sua vez, poderão ser classificados em gerais, válidos para um ramo de uma dada ciência, ou específicos, válidos para uma parte de um ramo de determinada ciência.

Quanto aos princípios constitucionais, eles ostentam a natureza de normas jurídicas, cuja observância, dentro da sociedade estatal, não pode ser questionada, até em virtude de sua superioridade perante outras normas (ROCHA, 1994, p.26).

Em consequência, eles dispõem da eficácia própria das normas jurídicas, estando aptos a impor ou excluir condutas, vinculando comportamentos, para Justen Filho (2011, p.108), talvez com intensidade superior às regras.

Todavia, distinguem-se destas, pois as regras são aplicadas de modo disjuntivo – verificada a hipótese de incidência de uma determinada regra, suas prescrições incidirão necessariamente para regular a matéria, com exclusão das prescrições de outras regras – enquanto os princípios, ao contrário, poderão admitir ou mesmo exigir convivência e conciliação em um caso concreto (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p.52-56).

Nesse matiz, para Alexy (1997, p.86), os princípios são mandados de otimização e, nessa qualidade, admitem diferentes graus de cumprimento, de

acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto, sendo estas últimas determinadas pelos princípios e regras opostos.

Por isso, Silva (2006, p.27) observa que, diferentemente do ocorrido com as normas, no caso dos princípios é raro ocorrer a realização máxima destes, a qual se torna possível apenas sob condições fáticas e jurídicas ideais.

De qualquer forma, eles integram o sistema positivado de normas jurídicas mesmo quando não estejam explicitamente previstos no texto constitucional, mas possam ter sua existência implícita demonstrada a partir deste, sem que tal fato impeça ou enfraqueça sua eficácia e aplicabilidade (ROCHA, 1994, p.26).

Isto porque, de acordo com Freitas (2004, p.24), todos os princípios dispõem de eficácia jurídica direta e imediata em maior ou menor grau, estando aptos, por tal motivo, a incidir sobre as relações jurídicas existentes, em coexistência dialética respaldada “na interligação de sentidos devidamente hierarquizados pelo aplicador do Direito, mais do que das leis”.

Eles refletem os valores essenciais da sociedade estatal e são materializados e formalizados juridicamente de modo a constituírem a regulação política do Estado, o cerne da Constituição, formando, informando e conformando o sistema jurídico (ROCHA, 1994, p.23).

Nessa trilha, Santos (2013, p.35) explica que eles formam o sistema jurídico de normas, pois as normas inferiores ou posteriores lhe devem observância; informam, pois as normas inferiores ou posteriores devem ser interpretadas de acordo com seus preceitos; e conformam, pois as normas inferiores ou posteriores dissonantes de seus preceitos devem ser invalidadas.

Por isso, Enterría e Fernández (1990, p.141) destacam que os valores consagrados por meio dos princípios constitucionais não são pura retórica, tampouco são destituídos de valor normativo, pelo contrário, constituem “a base inteira do ordenamento, a que há de prestar a este seu sentido próprio, a que há de presidir, portanto, toda sua interpretação e aplicação”.

Rocha (1994, p.23-26) adverte que os princípios constitucionais não possuem significados unívocos, precisos e imutáveis, razão pela qual permitem a evolução do sistema jurídico constitucional mediante a criação ou recriação do sentido de suas normas, sem que haja necessidade de modificar o texto legal, adequando-se legitimamente ao contexto político, social e econômico do momento.

Por sua vez, a concretização dos princípios constitucionais exige a valoração das circunstâncias e dos demais princípios envolvidos, pois *a priori* um princípio não torna válida uma única solução para um caso concreto, ao passo que exclui a validade de todas as soluções com ele incompatíveis (JUSTEN FILHO, 2011, p.108-111).

Além disso, a incidência de um princípio sobre determinada relação jurídica não exclui a incidência de outros, pois, como já mencionado, “eles admitem e até mesmo exigem convivência e conciliação com outros princípios – igualmente operantes e eventualmente concorrentes – que ofereçam razões para soluções em sentido diverso” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p.56).

Diante de seu igual valor, em caso de conflito, o sacrifício total de um princípio constitucional em relação a outros deve, se possível, ser evitado pelo estabelecimento de limites e condicionantes recíprocos, para que se chegue a uma harmonização entre eles mediante ponderações imbuídas de carga política (FERRARI, 2011, p.107).

No mesmo sentido, Moreira Neto (2009a, p.82) explica o processo de convergência e ponderação de princípios:

[...] sem relação de continência ou de hierarquia, o comum é que, sobre as hipóteses de fato examinadas, convirjam vários princípios, até mesmo antagônicos, mas, distintamente do que ocorre na aplicação das regras, que se excluíram, quando teoricamente conflitivas, não haverá exclusão aplicativa de qualquer dos princípios, senão que, ao revés, se perseguirá a harmonização possível entre todos, buscando-se um compromisso balanceado entre todos, com vistas a alcançar o melhor resultado possível: objetivo que constitui a essência do método de ponderação. O processo de aplicação deste método de ponderação se desenvolve em três fases: na primeira – da identificação aplicativa – definem-se quais os princípios incidentes em tese sobre a hipótese considerada; na segunda – da valoração aplicativa – se vai indicar a prevalência, em tese e em que grau se daria, de um princípio sobre o outro; e, na terceira – da avaliação do menor prejuízo – se decidirá qual a importância mínima e o valor relativo que se atribuirá, na hipótese considerada, àquele princípio que, como resultar do exame, deverá ser o mais sacrificado.

Em situações de colisão de princípios, nas quais as circunstâncias do caso concreto impeçam a harmonização dos princípios envolvidos, a resolução do conflito passará pela instituição de regras de prevalência fulcradas nas circunstâncias do caso concreto – razão pela qual a solução encontrada não terá

validade universal e absoluta – a partir das quais será determinado o peso relativo de cada princípio e, por consequência, qual deles prevalecerá naquelas circunstâncias (ÁVILA, 2007, p.7).

Como se pode perceber, a importância e complexidade da matéria não é pequena, em especial para a Administração Pública, a qual foi regulada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) por meio de diversos princípios explícitos e implícitos, alguns dos quais, por sua importância genérica, outros por sua importância específica para a temática em estudo, serão examinados a seguir.

2.4.2 Princípios da Administração Pública

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) elenca como princípios da Administração a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas o rol de princípios pertinentes à Administração Pública não se esgota nesta enumeração. Alguns outros, mencionados pela doutrina ou em outras passagens do texto constitucional também são dignos de nota, como é o caso do princípio tratado a seguir, o princípio da supremacia do interesse público.

2.4.2.1 Princípio da supremacia do interesse público

Para Mello (2005, p.47), uma das bases sobre a qual está fundado o regime jurídico administrativo é o princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados, cuja importância também é asseverada por Araújo (2005, p.50), para quem outros princípios dele descendem direta ou indiretamente.

Contudo, para Freitas (2004, p.34), embora o princípio do interesse público aparente ser aquele que mais perpassa, alicerça e matiza os demais princípios da Administração, “o mesmo se pode dizer de todos os princípios, sobretudo quando se compreende, em profundidade, o alcance de cada um e de suas respectivas contribuições para a unidade dinâmica do sistema”.

De acordo com Mello (2005, p.60), o princípio da supremacia do interesse público implica a prevalência deste sobre o interesse particular. De modo mais específico, Freitas (2004, p.34) observa que, por força desse princípio, “em caso de colisão, deve preponderar a vontade geral legítima sobre a vontade egoistamente articulada”.

Ainda, para Mello (2005, p.87-90), o princípio da supremacia do interesse público é princípio geral de direito inerente à vida social que, implícito na Constituição Federal, justifica prerrogativas, chamadas por ele de “deveres-poderes”, exercidas pela Administração, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e nas leis, como meios necessários à persecução de finalidades públicas.

No mesmo sentido, Ferreira (2012, p.445) observa que as prerrogativas da Administração Pública são limitadas pela legalidade, e que a aplicação do princípio da supremacia do interesse público não é apenas um poder, mas também um dever.

Em seu turno, Freitas (2004, p.36) subordina o princípio do interesse público ao princípio da dignidade da pessoa humana e à fiel observância dos direitos fundamentais.

Todavia, Sarmiento (2012) critica esse princípio por considerar não ser possível, *a priori*, estabelecer que interesses públicos devam prevalecer sobre direitos fundamentais.

No mesmo sentido, para Justen Filho (2011, p.118-119), não é possível declarar de forma abstrata, concreta e ilimitada a preponderância do interesse público sobre o privado, e qualquer controvérsia desta natureza deve ser solucionada em vista do caso concreto pela aplicação das regras e princípios pertinentes, buscando-se a solução mais conforme e adequada à ordem jurídica como um todo.

Mais, ainda de acordo com Justen Filho (2011, p.118-119), não é possível defender a prevalência do interesse público sobre os direitos subjetivos (principalmente quando fundamentais), que recebem da ordem jurídica uma proteção mais intensa e só podem ser sacrificados em benefício do interesse público quando houver previsão legal, ainda assim mediante indenização.

Ávila (2007, p.29) chega a afirmar textualmente que “não há uma norma princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no Direito

brasileiro”, razão pela qual não seria possível vincular particulares ou interpretar regras com esteio neste princípio.

Todavia, essa afirmação de Ávila (2007, p.29) não está imune a críticas, pois Carvalho Filho (2007, p.26) observa que os direitos fundamentais não excluem a densidade do princípio da supremacia do interesse público, que considera “corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias”.

Por sua vez, Gabardo (2009, p.292), defendendo a existência do princípio, observa que:

[...] o princípio ora em foco trata da supremacia do “interesse” público sobre o “interesse” privado e não do “direito” público sobre o “direito” privado, ou mesmo do “interesse público” sobre o “direito subjetivo privado”. O princípio não trata, portanto, de direitos, mas de interesses a partir de uma alocação do público em situação de preferência normativa e axiológica em face do particular.

Contudo, colocando de lado esse dissenso doutrinário, de acordo com a concepção prevalente no Brasil, o regime jurídico administrativo é informado pelo princípio da supremacia do interesse público e, mais ainda, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público (JUSTEN FILHO, 2011, p.115).

2.4.2.2 Princípio da indisponibilidade do interesse público

Quanto ao princípio da indisponibilidade do interesse público, Mello (2005, p.47) também o considera um dos fundamentos do regime jurídico-administrativo, no que está acompanhado por Borges (2007, p.4).

Para Meirelles (2008, p.105), o princípio da indisponibilidade do interesse público é decorrência do princípio da supremacia do interesse público e significa que a Administração Pública não pode dispor do interesse público, pois seu titular é o Estado.

Nesse sentido, Gasparini (2011, p.72) entende que os bens, direitos, interesses e serviços públicos não estão à disposição da Administração Pública –

cujo dever é “guardá-los e aprimorá-los para a finalidade a que estão vinculados” –, mas sim do Estado, motivo pelo qual há a necessidade de autorização legal para alienar bens, outorgar serviços públicos, transigir, renunciar, confessar, bem como para outras atividades a cargo da Administração.

Por tal motivo, para Mello (2005, p.66), da indisponibilidade do interesse público decorre o princípio da legalidade, inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual explicitaria a subordinação da atividade administrativa à lei.

2.4.2.3 Princípio da legalidade: legalidade em sentido amplo ou juridicidade

A respeito do princípio da legalidade, vale dizer que é princípio inerente ao Estado de Direito (DI PIETRO, 2011, p.64), conferindo aos particulares a liberdade de conduzirem-se de acordo com suas vontades, ressalvada a existência de prescrição legal em sentido contrário, mas que, por outro lado, atribui à Administração Pública o dever de fazer apenas “o que a lei e o Direito permitem ou obrigam” (FREITAS, 2004, p.46), em desdobramento comumente chamado no Direito Administrativo de Princípio da estrita legalidade (ARAÚJO, 2005, p.41).

Freitas (2004, p.43) assinala a vinculação da Administração não apenas à lei mas ao Direito como um todo em decorrência de evolução na hermenêutica desse princípio, de um legalismo estrito para posição mais principiológica e substancialista, pautada na interpretação sistemática das normas jurídicas.

Assim, quando referido ao princípio da legalidade, o termo “lei” deve ser compreendido em sentido amplo, englobando não apenas a lei, mas a Constituição, as leis, instrumentos normativos com força de lei e atos infralegais porventura expedidos pelo Poder Público (FERRARI, 2011, 243).

Por isso, para Rocha (1994, p.69-84), o princípio da legalidade deve ser entendido como princípio da juridicidade, o qual impõe a observância de todo o sistema jurídico de normas, de todo o Direito, pois para ela a Administração Pública seria o próprio direito em seu momento dinâmico, voltado não para a

formulação de normas, mas para sua concretização, à medida que a concretização de normas jurídicas é sua função.

De qualquer forma, conforme observa Moreira (2012, p.56-58), o princípio da legalidade não retrata mais uma concepção calcada em um universo fechado de normas que se encerram na leitura de seu texto, exigindo, ao contrário, a compreensão de todo o ordenamento jurídico e do contexto socioeconômico, como já foi reconhecido na Lei n.º 9.784/1999 (BRASIL, 1999), que impõe atuação conforme a lei e o Direito no âmbito dos processos administrativos.

2.4.2.4 Princípio da impessoalidade

Outro princípio da Administração Pública inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, considerado por Rocha (1994, p.146) como característico do Estado de Direito é o princípio da impessoalidade.

Este princípio impõe neutralidade à atividade administrativa, que apresenta o interesse público, a finalidade pública, como única diretriz jurídica válida, vedando subjetivismos (ROCHA, 1994, p.147-148).

Decorrente do princípio da isonomia, ele obriga a Administração Pública a dispensar tratamento isonômico a todos, sem favorecimentos pessoais ou perseguições, vedando discriminações negativas (FREITAS, 2004, p.49).

Todavia, para Almeida (2012, p.114), a essência do princípio da impessoalidade reside “no fato de o tratamento dado pelos agentes estatais aos casos individuais e concretos estar fundamentado numa decisão anterior geral e abstrata”.

Por sua vez, Bertoncini (2002, p.98-104) observa que três correntes doutrinárias divergem a respeito do conteúdo do princípio da impessoalidade: a primeira o equipara ao princípio da finalidade (a ser examinado posteriormente); a segunda, ao princípio da isonomia; e a terceira, única que confere autonomia ao princípio da impessoalidade, em face dos princípios da finalidade e da isonomia, segundo a qual o princípio da impessoalidade acarretaria a imputação da conduta dos agentes e órgãos públicos ao Estado. Em sentido contrário, Araújo (2005, p.55-56) entende que essas três concepções estão inseridas no âmbito do princípio da igualdade.

2.4.2.5 Princípio da moralidade

Mais um princípio da Administração Pública inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal é o princípio da moralidade, o qual Medauar (2012, p.138) observa ser de difícil expressão verbal.

Rocha (1994, p.191), que considera a moralidade um fator de legitimação da Administração Pública, assim define esse princípio:

A moralidade administrativa é, pois, princípio jurídico que se espraia num conjunto de normas definidoras dos comportamentos éticos do agente público, cuja atuação se volta a um fim legalmente delimitado, em conformidade com a razão de Direito exposta no sistema normativo.

Nesse sentido, para Marrara (2012, p.165), moralidade administrativa passa pelo respeito aos valores maiores do Estado que, eleitos democraticamente e consagrados no sistema jurídico, justificam a existência do poder público, de modo que “agir de acordo com a moralidade administrativa significa agir de acordo com finalidades públicas legítimas”.

Mas ainda, segundo Marrara (2012, p.166-177), a moralidade administrativa não se esgota na finalidade, exigindo a observância de outros parâmetros, defendendo que tais parâmetros seriam a probidade, a razoabilidade e a cooperação.

Figueiredo (2008, p.57-58) entende que o princípio da moralidade corresponde “ao conjunto de regras de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são considerados os *standards* comportamentais que a sociedade deseja e espera”, relacionando-o ao princípio da motivação, legalidade, igualdade, publicidade, economicidade e razoabilidade.

Para Bertocini (2002, p.107), a Lei n.º 9.784/99 fixou critérios de interpretação e aplicação do princípio da moralidade, impondo ao agente público os deveres de probidade, decoro e boa-fé, observando ainda que este princípio não é dirigido apenas aos agentes públicos, mas também aos particulares em suas relações com a Administração Pública.

2.4.2.6 Princípio da publicidade

Outro princípio explicitado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal considerado essencial para o Estado democrático de direito, por contribuir para a visibilidade e previsibilidade do aparato estatal – permitindo a verificação da conformidade de sua atuação ao direito –, é o princípio da publicidade (MOTTA, 2012, p.264-265).

Este princípio dirige-se a toda a Administração Pública, direta e indireta, aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tornando a efetiva publicidade de seus atos como requisito de eficácia dos mesmos (BERTONCINI, 2002, p.112).

De acordo com Freitas (2004, p.56), o princípio da publicidade atribui à Administração Pública o dever de “nada ocultar, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há, com raras exceções constitucionais, que não deva vir a público”, de modo que:

[...] os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem (CARVALHO FILHO, 2007, p.21).

Na visão de Motta (2012, p.267), este princípio confere três direitos aos cidadãos: o direito de saber o que acontece no interior da Administração, pois esta atua em função do interesse geral, estando a serviço dos cidadãos; o direito de controlar e fiscalizar, a legalidade e a oportunidade dos atos e decisões administrativas; e, por fim, o direito do cidadão de ser ator, isto é, o direito à participação.

Este princípio não se esgota com a publicidade oficial, embora esta seja condição de eficácia dos atos emitidos pelo poder público, admitindo que regras específicas imponham a publicação em outros meios. Além disso, não basta a utilização de meios adequados que garantam o amplo acesso à informação; importa também a qualidade da informação, sua inteligibilidade. Exige-se clareza e transparência, as quais podem ser compreendidas como substrato material do princípio da publicidade, além de abrangência, pois não basta que os atos públicos sejam públicos, suas motivações também devem ser públicas (MOTTA, 2012, p.272-277).

2.4.2.7 Princípio da eficiência

O último princípio da Administração explicitado no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o princípio da eficiência, é também o mais recente deles, pois não constava do texto original da Constituição, tendo sido introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 (BRASIL, 1998).

Gabardo (2012, p.341) observa que, embora sua inclusão na Constituição tenha sido fortemente influenciada pela ideologia neoliberal vigente na década de 1990, o princípio da eficiência não constituiu ameaça ao regime jurídico-administrativo pautado na supremacia do interesse público, pois não é possível reduzi-lo a uma relação custo-benefício de viés exclusivamente econômico ou atribuir-lhe o condão de flexibilizar a legalidade.

Na visão de Figueiredo (2008, p.64-65), a Emenda Constitucional n.º 19/1998 simplesmente quis atribuir à Administração o dever de agir com eficácia. Porém, conforme anota Moreira Neto (2009a, p.117), eficácia é conceito que se relaciona à produção dos resultados esperados e ao atendimento da finalidade pública, razão pela qual não é apropriado equiparar eficiência a eficácia, pois a Administração Pública sempre esteve jungida ao atendimento da finalidade pública.

Para Gabardo (2012, p.341), o ponto nuclear deste princípio é o ideal de “ato ótimo”, na linha do entendimento de Mello (2007, p.32), para quem a Administração Pública e o administrador público estão adstritos à busca do ótimo, à adoção de condutas plenamente adequadas à finalidade dos atos que praticam, ou que ao menos possam ser fundamentadamente assim qualificadas (FREITAS, 2004, p.73-74), considerando as dificuldades inerentes à tarefa de precisar o “ótimo”.

De acordo com Moreira Neto (2009a, p.117), este princípio impõe a melhor realização possível dos interesses públicos com o menor custo possível para a sociedade. Para ele (MOREIRA NETO, 1991, p.4), a eficiência administrativa pode ser apontada como um dos fundamentos de validade de um sistema jus político, chegando a reconhecer a existência de um direito público subjetivo de exigir atuação legítima e eficiente do Estado (MOREIRA NETO, 2009b, p.5).

Para Mendes (2012, p.361), o termo eficiência significa bom rendimento e expressa relação entre os resultados obtidos em uma dada atividade e os sacrifícios envolvidos na obtenção desses resultados, considerando-se que quanto maiores forem os resultados e quanto menores forem os sacrifícios, maior será a eficiência.

Com relação ao sistema jurídico constitucional brasileiro, ainda de acordo com Mendes (2012, p.366), prover os membros da sociedade dos direitos garantidos pela Constituição é o resultado esperado, no maior grau possível, das atividades da Administração Pública, enquanto a imposição de deveres aos membros desta mesma sociedade é o sacrifício necessário à garantia desses direitos, a ser impingido no menor grau possível, em respeito ao princípio da eficiência.

Nesse sentido, conforme entendimento de Aragão (2012, p.375), eficiência na Administração Pública pressupõe “a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos”.

Por sua vez, para Santos (2013, p.40), a Administração Pública eficiente deve atender à finalidade pública de modo ótimo ou, ao menos, dentro de parâmetros razoáveis de rendimento, quando o ótimo não possa ser precisado, estabelecidos de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto ou previamente, mediante lei, harmonizando-se tanto quanto possível com os demais valores constitucionais.

2.4.2.8 Princípio da finalidade pública

Outro princípio do regime jurídico administrativo que é merecedor de atenção – tendo sido mencionado diversas vezes nesta seção – é o princípio da finalidade pública.

Por força desse princípio, em suas ações ou omissões, a Administração Pública não pode se afastar de sua finalidade, a promoção do interesse público, sob pena de incorrer em desvio de finalidade, vício que acarreta a nulidade de seus atos, seja por ter sido desatendida a finalidade específica prescrita em lei, seja porque o ato simplesmente visava atender interesses outros, não o interesse público (GASPARINI, 2011, p.68-69).

Isto porque, de acordo com Meirelles (2008, p.87-88), a finalidade da Administração Pública é o bem comum da coletividade administrada, o interesse público, as aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade ou por parcela significativa de seus membros, tradicionalmente chamadas de interesse público primário, em oposição ao interesse público secundário, entendido como o interesse particular do Estado enquanto pessoa jurídica dotada de interesses individuais que só podem ser por ele buscados quando coincidentes com o interesse público.

2.4.2.9 Princípio da obrigatoriedade do desempenho e da continuidade

Fala-se também no princípio da exigibilidade dos atos administrativos (FIGUEIREDO, 2008, p.68-69) ou da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública (MELLO, 2005, p.71-72), oriundo do princípio da indisponibilidade do interesse público. Por força do princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, a Administração Pública não pode se negar a desempenhar as atividades que a lei e o direito lhe cometeram.

Nesse passo, o princípio da continuidade é um subprincípio ou princípio derivado do princípio da obrigatoriedade do desempenho (MELLO, 2005, p.72). Por força do princípio da continuidade, não se admite a paralização das atividades e serviços públicos, cujo exercício ou prestação deve prosseguir de forma ininterrupta ou, ao menos, regular nos casos em que a natureza da atividade permitir (GASPARINI, 2011, p.71-72).

2.4.2.10 Princípio da motivação

Outro princípio que informa a Administração Pública é o da motivação, o qual lhe impõe o dever de externar os fundamentos fáticos e jurídicos de suas decisões e atos, sejam eles vinculados ou discricionários (DI PIETRO, 2011, p.82).

A motivação deve ser prévia ou contemporânea ao ato, além de explícita, clara e congruente, admitindo-se motivação remissiva a outras decisões, pareceres, informações ou propostas, as quais passarão a integrar o ato (GASPARINI, 2011, p.77-78).

2.4.2.11 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade

Cabe mencionar ainda outro princípio implícito, o da razoabilidade e proporcionalidade que, para Meirelles (2008, p.94), impõe à Administração o dever de compatibilizar os meios que emprega aos fins almejados, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas de direitos.

Para Marrara (2012, p.171), o princípio da razoabilidade “demanda a avaliação da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito das ações estatais”.

Nessa trilha, ainda de acordo com Marrara (2012, p.171-172), a adequação de um ato estatal consiste na aptidão deste para promover o fim público que lhe deu ensejo. Entre os atos porventura adequados para a promoção de um determinado fim público, necessário será aquele considerado menos gravoso para os direitos da sociedade ou dos particulares envolvidos. Por fim, o ato adequado e necessário será proporcional caso os benefícios públicos auferidos compensem os prejuízos causados aos particulares.

Outros princípios relevantes para a atuação da Administração Pública poderiam ser mencionados, tais como o princípio da responsabilização do Estado, da boa-fé, da economicidade, da segurança jurídica, entre outros mencionados pela doutrina.

Todavia, entende-se que o exposto até o momento é suficiente para embasar a compreensão da primeira baliza deste estudo a ser examinada a seguir: o direito fundamental à boa administração, temática ligada à dos princípios, como será visto.

2.5 DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Analisadas as peculiaridades da Administração Pública, de seu regime jurídico e de seus princípios, as quais embasam este trabalho, é possível passar ao segundo vértice deste referencial teórico e analisar os caracteres essenciais da primeira baliza que orienta este estudo: o direito fundamental à boa administração.

Mencione-se não ser por simples coincidência que se inicia a análise do direito fundamental à boa administração imediatamente após terem sido discutidos os princípios constitucionais da Administração Pública.

Os temas são correlatos, pois os direitos fundamentais são exteriorizados por meio de princípios e regras, e, à medida que reflete valores cujas concretizações podem ser viabilizadas por diversos caminhos alternativos, não por uma única solução previamente definida (JUSTEN FILHO, 2011, p.109-142), compreende-se que o direito fundamental à boa administração é um princípio.

Nessa linha, autores como Moreira Neto (2009a, p.119), Mello (2005, p.112) e Ferrari (2011, p.247) preferem falar em princípio da boa administração, o que não impede o primeiro de ver a boa administração como um direito do cidadão.

Dessa forma, o direito fundamental à boa administração pública compartilha as características gerais dos demais princípios constitucionais examinados no tópico anterior, pois, como eles, é um princípio constitucional.

Por outro lado, ele também compartilha as características gerais dos direitos fundamentais, razão pela qual é conveniente que se examine também, de maneira detalhada, a temática geral dos direitos fundamentais antes de imergir nos caracteres do direito fundamental à boa administração.

2.5.1 Direitos Fundamentais

Com o fito de embasar o estudo do direito fundamental à boa administração, cumpre examinar o conceito de direito fundamental, suas características e seu papel no sistema jurídico constitucional brasileiro.

Em sua concepção tradicional, são chamados de fundamentais aqueles direitos destinados a proteger a pessoa que os titulariza da ação e influência do poder estatal, embora não somente deste (SANTOS, 2012, p.59-60).

Nesse matiz, encontra-se o entendimento de Justen Filho (2011, p.142), para quem os direitos fundamentais “se constituem num conjunto insuprimível e irredutível de garantias em favor do indivíduo, oponíveis inclusive (e especialmente) perante o Estado”.

Sarlet (2009, p.29-36) observa que o reconhecimento destes faz parte da essência e razão de ser do Estado constitucional moderno e diferencia direitos humanos de direitos fundamentais, esclarecendo que estes são direitos do ser humano reconhecidos como fundamentais e positivados pela Constituição de um dado Estado, enquanto aqueles estariam relacionados a documentos de direito internacional e aspirariam validade universal, independentemente de vinculação a uma ordem jurídica nacional.

Quanto ao sistema jurídico brasileiro, Clève (2003, p.32) chega a afirmar que o Estado instituído pela Constituição Federal brasileira de 1988 foi desenhado para satisfazer princípios, objetivos e direitos fundamentais.

Para Santos (2012, p.70), ao Estado não cumpre apenas proteger os direitos fundamentais, cabe-lhe também o dever jurídico de garantir eficácia a esses direitos, mas ressalva que tal afirmação não implica admitir que a garantia dos direitos fundamentais seja a finalidade exclusiva do Estado ou o único motivo legítimo para suas ações.

Porém, certo é que a importância dos direitos fundamentais dentro de um sistema jurídico não pode ser minorada, pois, conforme observa Sarlet (2009, p.58):

Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo, neste sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas também elemento nuclear da Constituição material.

Além disso, no caso da Constituição Federal brasileira, os direitos fundamentais foram alçados à condição de elementos integrantes de sua identidade e continuidade, razão pela qual foram vedadas emendas constitucionais tendentes a aboli-los (MENDES, 2010, p.91).

Mais, conforme observa Mendes (2010, p.92), os direitos fundamentais apresentam um caráter duplo:

[...] são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo, quanto aqueles outros, concebidos como garantias individuais – formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático.

Nessa linha, para Marinoni (2004) as normas consagradoras de direitos fundamentais implicam valorações de ordem objetiva que irradiam seus efeitos por todo o ordenamento jurídico, influenciando em toda a vida política e social do Estado e da comunidade por meio dos valores e finalidades que estabelecem, regulando não apenas as relações entre Estado e indivíduos, mas também as relações entre estes.

As normas de direito fundamental possuem, ainda, natureza supralegal, à medida que integram a Constituição, e são diretamente aplicáveis, vinculando de forma imediata entidades públicas e privadas (SARLET, 2009, p.74-75).

De acordo com Mendes (1999, p.36-46), as normas de direitos fundamentais podem estabelecer: direitos de defesa, destinados a proteger posições subjetivas contra intervenções ilegítimas do poder público, assegurando a esfera de liberdade individual da pessoa, pelo não impedimento da prática de algum ato ou pela não intervenção em determinada situação subjetiva ou, ainda, pela não eliminação de determinada posição jurídica; ou direitos a prestações positivas, que tanto podem referir a prestações fáticas, quanto a prestações normativas, voltados à criação dos pressupostos fáticos necessários ao cumprimento efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados.

Numa perspectiva histórica, costuma-se falar em gerações de direitos fundamentais ou ainda em dimensões, pois a expressão “gerações” é criticada por ocasionar a falsa impressão de que uma geração de direitos substituiria as demais, quando, na verdade, o reconhecimento dos direitos fundamentais é fruto de um processo progressivo, cumulativo e de complementaridade (SARLET, 2009, p.45).

A primeira geração de direitos fundamentais é constituída pelas liberdades públicas, também chamadas de direitos de defesa, e compreende, por exemplo, a liberdade de expressão, o direito à propriedade e o direito à participação política (SILVA, 2005, p.547). Os direitos compreendidos nesta geração são descritos como direitos de cunho negativo, pois sua observância, em regra, se dá por meio de abstenções, não por condutas positivas (SARLET, 2009, p.47).

Considera-se que a segunda geração de direitos fundamentais é composta pelos direitos sociais e econômicos, e diferencia-se daqueles que integram a primeira geração, pois estes exigem abstenção, enquanto aqueles, ao reverso, exigem prestações estatais, embora nem toda exigência de prestação estatal seja decorrente de um direito social ou econômico (SILVA, 2005, 548).

A terceira geração de direitos fundamentais, os chamados direitos de fraternidade ou solidariedade, é caracterizada por direitos de titularidade difusa ou coletiva, tais como o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à qualidade de vida, entre outros (SARLET, 2009, p.48-49).

Existe ainda tendência a reconhecer outras gerações ou dimensões de direitos fundamentais (SARLET, 2009, p.50-51). Nesse sentido, para Bonavides (2006), da globalização política resultam direitos de quarta geração, como o direito à democracia, à informação e o direito ao pluralismo. O mesmo Bonavides (2008) pretende alçar o direito à paz à condição de um direito fundamental de quinta geração.

Porém, a classificação dos direitos fundamentais em gerações não é imune à crítica. De acordo com Correia (2004, p.306-307), ela foi abandonada por muitos e é combatida por outros sob o argumento de que os direitos fundamentais não podem ser tidos e compreendidos como estanques. Sarlet (2009, p.57) também registra críticas à classificação dos direitos fundamentais de acordo com critérios históricos baseados em gerações ou dimensões, cuja única utilidade acadêmica seria facilitar a reconstrução histórica da luta pelo reconhecimento e concretização dos direitos fundamentais.

De qualquer forma, aprofundar essa perspectiva da temática dos direitos fundamentais fugiria ao escopo do presente estudo, pois a geração ou dimensão em que determinado direito fundamental venha a ser classificado não implica na

atribuição de um regime diferenciado, à medida que, conforme já se observou, as normas de direito fundamental possuem natureza supralegal e são diretamente aplicáveis, vinculando de forma imediata entidades públicas e privadas (SARLET, 2009, p.74-75).

Nesse passo, são normas garantidoras de direitos fundamentais as normas assim estatuídas pela Constituição, bem como outras normas delas decorrentes (ALEXY, 1997, p.70), de modo que, como observa Sarlet (2008, p.8-9), afirmar que são fundamentais os direitos assim explicitamente consagrados pela Constituição não implica a inexistência de outros direitos fundamentais, no caso brasileiro, até em virtude do disposto no artigo 5.º, §2.º, da Constituição Federal.

Quanto ao artigo 5.º, §2.º, da Constituição Federal, para Sarlet (2009, p.78), ele enuncia que além do conceito formal de Constituição e direitos fundamentais existe também um conceito material a partir do qual, por seu conteúdo e substância, certos direitos integrariam a Constituição mesmo quando não previstos explicitamente nela.

Desse fato, Sarlet (2009, p.80) infere, inicialmente, a existência de duas espécies de direitos fundamentais: os materiais e formalmente constitucionais, expressamente indicados como fundamentais pela Constituição, e os apenas materialmente fundamentais que, embora não explicitamente assentados como tais no texto constitucional, estão submetidos a regime jurídico equivalente ao dos formais e materialmente fundamentais.

Mas, em virtude da amplitude e abertura da norma contida no artigo 5.º, §2.º, da Constituição Federal, Sarlet (2009, p.82-92) dá contornos mais sofisticados à sua classificação, sustentando a existência de dois grupos de direitos fundamentais: a) os dos expressamente positivados ou escritos, que incluem outros direitos explicitados na Constituição além daqueles previstos em seu Título II; e b) o dos previstos em tratados internacionais e o dos direitos fundamentais não escritos, que se subdivide, por sua vez, em duas categorias: a) a dos implícitos que podem ser subentendidos a partir dos direitos fundamentais expressamente previstos; e b) a dos decorrentes do regime e princípios constitucionais, quando por seu conteúdo e importância puderem ser equiparados aos direitos fundamentais explicitamente previstos.

Sarlet (2009, p.90) cita alguns exemplos de direitos fundamentais não escritos mencionados pela doutrina que já teriam encontrado alguma aceitação jurisprudencial, entre eles, menciona o direito fundamental à boa administração pública, a ser aprofundado no próximo tópico.

2.5.2 Direito Fundamental à Boa Administração Pública

Tendo sido examinado o conceito de direito fundamental e o papel deste no sistema jurídico constitucional brasileiro, entende-se que já foram lançados os alicerces necessários à análise do direito fundamental à boa administração pública.

Partindo do exposto até o momento, a primeira observação que se pode fazer a respeito do direito fundamental à boa administração pública é que se trata de um direito fundamental não escrito, implícito, pois não se encontra explicitamente inscrito no rol de direitos fundamentais elencados no Título II ou em qualquer outro trecho da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas sua existência pode ser subtendida a partir dos direitos fundamentais e princípios expressamente previstos no texto constitucional.

Isto porque o constituinte brasileiro de 1988 não adentrou o caminho posteriormente seguido pela União Europeia, cuja Carta de Direitos Fundamentais, na visão de Cunha (2012, p.393), constitui a mais marcante e explícita menção a um direito à boa administração.

Em seu artigo 41, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.58-59) prevê o direito fundamental à boa administração, concebido como um conjunto de diversos direitos atribuídos aos cidadãos da União Europeia, tais como: direito a que seus assuntos sejam tratados de forma imparcial, equitativa e em prazo razoável; direito a ser ouvido antes da adoção de qualquer medida individual que lhe desfavoreça; direito de acesso aos processos que lhe digam respeito; direito de reparação; direito de petição numa das línguas oficiais dos tratados da União Europeia; e direito à motivação das decisões administrativas.

No entanto, conforme anota Cunha (2012, p.395), com bastante precedência em relação ao direito comunitário europeu, o direito italiano convivia com preceito análogo ao direito fundamental à boa administração, à medida que a Constituição italiana de 1947 (ITÁLIA, 1947) já impunha, em seu artigo 97, o bom andamento e a imparcialidade da administração.

De acordo com Nobre Júnior (2005, p.213), essa exigência de bom andamento foi equiparada a uma exigência de boa administração, compreendida como “necessidade de eficácia e de eficiência da ação, de sorte a consentir a persecução de resultados adequados”.

Todavia, em que pesem as contribuições oriundas do direito comparado, posto não haver previsão explícita de sua existência no direito brasileiro, há que se investigar a pertinência de se falar num direito fundamental à boa administração pública no sistema jurídico brasileiro.

Meirelles (2008, p.108) vê no princípio da eficiência, já tratado neste estudo, ao qual se refere como dever de eficiência, o mesmo dever de boa administração mencionado por doutrinadores italianos, asseverando estar ele consagrado no ordenamento jurídico brasileiro desde o Decreto-Lei n.º 200/67, que submeteu as atividades do Poder Executivo ao controle de resultados.

Nesse sentido, nos debates travados pela doutrina brasileira envolvendo o direito fundamental à boa administração pública este é indissociável do princípio da eficiência, havendo quem os equipare, como é o caso de Meirelles (2008, p.108), de Mendes, Coelho e Branco (2009, p.884), e de Gabardo (2002, p.100), e quem veja no princípio da eficiência um dos aspectos do direito fundamental à boa administração, como defendem Mello (2005, p.112) e Ferrari (2011, p.247).

Na linha de entendimento esposado pelos dois últimos doutrinadores mencionados, entende-se que princípio da eficiência e direito fundamental à boa administração pública não podem ser equiparados, pois a Administração Pública é regida por uma diversidade de princípios (não apenas o princípio da eficiência) e regras constitucionais e infraconstitucionais de natureza cogente (FERRARI, 2011, p.243), cuja eventual inobservância não poderá ser qualificada como boa administração, tanto quanto a inobservância do princípio da eficiência.

Todavia, isso não impede que se concorde com Moreira Neto (2009a, 119), para quem o direito fundamental à boa administração pública, ao qual prefere se referir como princípio da boa administração, decorre do princípio da eficiência complementado pelos comandos do artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, que instituiu a fiscalização da Administração com base na legitimidade e economicidade da gestão, impondo, por vias transversas, tais valores como princípios da gestão da coisa pública.

Entende-se, ainda, haja vista o exposto quando analisados os princípios integrantes do regime jurídico administrativo, que o direito fundamental à boa administração pública também decorre dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como do princípio da finalidade pública, pois:

[...] tomando o Estado a si formular o Direito, mantendo a ordem jurídica assim estabelecida e administrando consoante ela os interesses gerais das sociedades, assume implicitamente o dever de executar todas essas atribuições no mais alto grau possível de excelência, ou seja, produzindo o efetivo atendimento de todos os interesses postos a seu cargo.

Assim se define como cometimento constitucional primordial – a efetividade dessas funções – que no caso da administração pública só há de ser a melhor gestão possível que possa realizar com os recursos por ela disponíveis. A boa administração, portanto, não é uma finalidade disponível, que possa ser eventualmente atingida pelo Poder Público: é um dever constitucional de quem quer que se proponha a gerir, de livre e espontânea vontade, interesses públicos. Por isso mesmo, em contrapartida, a boa administração corresponde a um direito cívico do administrado – implícito na cidadania (MOREIRA NETO, 2009a, p.119).

Para Moreira Neto (1991, p.30), o fundamento do direito fundamental à boa administração deve ser buscado no dever geral de atuação do Estado, pois a Administração, à medida que exerce parcela do poder estatal, tem o poder-dever de atuar; dever este que não será adimplido se sua atuação não se voltar concretamente para a satisfação do interesse público, razão pela qual ele afirma:

O dever da boa administração, portanto, impõe-se com um princípio não escrito (porque se o fora, seria até gritantemente pleonástico) de que o Estado Democrático de Direito deve bem atender ao “interesse” público, para cuja realização, enfim, existe. Os poderes do Estado, sejam quais forem, incluindo-se os necessários ao desempenho da função administrativa, estão política e juridicamente vinculados, por definição, como postulado, à satisfação do “interesse” público, não parcial ou incompleta, mas plenamente.

Freitas (2009, p.9), pensando no sistema constitucional brasileiro, concebe o direito fundamental à boa administração pública como uma norma implícita, mas de eficácia direta e imediata (como já visto, é característica dos direitos fundamentais e dos princípios), composta por um feixe de princípios e regras que pode ser definido como:

Direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Nesse sentido, para Moreira Neto (2009a, p.119), os parâmetros da boa administração são a eficiência, entendida por ele como otimização dos meios administrativos, e o resultado da gestão, compreendido como a aptidão da gestão realizada para atender os interesses públicos almejados.

Dessa forma, é possível inferir, partindo da definição anteriormente formulada por Freitas (2009, p.9), que o direito fundamental à boa administração pressupõe (ou antes exige) a vinculação da Administração Pública ao direito (princípios e regras), em especial ao regime jurídico administrativo e à persecução do interesse público.

Portanto, uma boa gestão da coisa pública pressupõe que a Administração Pública observe os princípios e regras que a regem – até porque se não o fizer seus atos poderão ser invalidados – e respeite e garanta os direitos de seus administrados (cidadãos), sempre lançando mão de meios aptos para atingir seus fins, vinculados ao interesse público, pois, conforme observa Mello (2005, p.89), a Administração está adstrita ao cumprimento de certas finalidades em benefício da coletividade, das quais não pode se desviar, na medida em que está submetida aos escopos pré-traçados na Constituição e nas leis, bem como ao dever de curar o interesse público.

Nesse matiz, o direito fundamental à boa administração pública pode ser compreendido como uma rede emaranhada de direitos e deveres e de princípios e regras a serem observadas pela Administração Pública com vistas ao atendimento do interesse público, do qual decorre o dever de eficácia e eficiência na gestão da coisa pública e de respeito ao regime jurídico administrativo e aos direitos dos cidadãos.

Exsurge, dessa forma, o caráter “fundamental” do direito fundamental à boa administração pública, o qual é essencial não apenas por estar implícito no texto constitucional, mas também diante da posição instrumental e importância que assume em relação aos demais direitos fundamentais e aos princípios e regras integrantes do sistema jurídico, à medida que pressupõe e exige a observância e a concretização dos demais direitos fundamentais, bem como dos princípios e regras que compõem o sistema jurídico, sempre com foco na promoção do interesse público.

Quanto à definição do que venha a ser de interesse público em circunstâncias concretas, Muñoz (2012, p.134) sublinha que esta não cabe exclusivamente à Administração, pois:

O interesse geral já não é um conceito que se define unilateralmente pela Administração, de modo que agora, em um Estado que se define como Social e Democrático de Direito, deve determinar-se [...] através de uma ação articulada entre os poderes públicos e os agentes sociais. Com efeito, o interesse geral, que é o interesse de toda a sociedade, de todos os integrantes da sociedade, já não é assumido completamente pelo poder público, já não pode ser objeto de definição unilateral pela Administração.

Por tal motivo, ainda para Muñoz (2012, p.37-38), a boa administração implica a efetiva participação dos cidadãos, que Oliveira descreve “como a intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas”.

Freitas (2009, p.46), da mesma forma, vê a participação como princípio integrante do direito fundamental à boa administração pública, apto a tornar a Administração Pública mais democrática e, por consequência, a conferir maior legitimidade às suas decisões.

A compreensão de que a participação social é um dos aspectos inerentes a uma boa administração da coisa pública dá a deixa para que se possa adentrar a análise do terceiro vértice deste referencial, e segunda baliza deste estudo, a governança, a qual tanto em sua vertente pública quanto corporativa pressupõe a conjugação das expectativas dos diversos participantes e interessados em dada organização, como será visto.

Todavia, cabe observar que a temática do direito fundamental à boa administração voltará a ser abordada adiante neste estudo, quando os influxos

deste sobre a gestão das empresas estatais serão investigados, mas, por ora, entende-se que os fundamentos apresentados a respeito do direito fundamental à boa administração pública são suficientes para atender ao propósito deste referencial teórico, qual seja, o de respaldar a discussão a ser travada nos capítulos subsequentes e estabelecer as premissas que permitirão a construção do raciocínio e a inferência de conclusões por meio das quais os objetivos colocados no capítulo introdutório serão alcançados.

2.6 GOVERNANÇA: DA CORPORATIVA À PÚBLICA

Encerrado o exame do direito fundamental à boa administração pública, passa-se a investigar o terceiro vértice deste referencial, e segunda baliza deste estudo, a governança.

Conforme observa Chevallier (2005, p.129), a temática da governança tornou-se onipresente no discurso político, pois se considera que é necessário recorrer a novos métodos de governança para responder à crise de governabilidade das sociedades contemporâneas, bem como porque esses métodos difundiram-se no âmbito internacional, regional, nacional e local e em variadas espécies de organização, tais como empresas, partidos políticos e o próprio Estado, que utilizam a governança “como meio de legitimação dos poderes estabelecidos e motor de mudança política”.

Gonçalves (2013, p.142) acentua a popularidade e imprecisão do termo, mas sublinha se tratar de noção relacionada ao modo de governo ou de governação de uma organização formal ou mesmo de uma comunidade informal.

Matias-Pereira (2012, p.15) define organização, em sentido amplo, como toda “criação social estruturada para realizar objetivos preestabelecidos”, definição esta que pode abarcar tanto entidades públicas como privadas, entre elas o próprio Estado e seus órgãos.

Por isso, o próprio Matias-Pereira (2010a, p.11) ressalta a distinção entre governança pública – voltada para as formas de interação nas relações de poder

envolvendo Estado, governo e sociedade, com foco nos processos de cooperação e nos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos – e governança corporativa – relativa à forma como as corporações privadas são administradas – falando ainda em governança corporativa no setor público, a qual se refere à administração de entidades públicas por meio de princípios de governança corporativa.

Para os fins do presente estudo, interessam tanto a governança corporativa quanto a pública, pois, de um lado, as empresas estatais destinam-se a colaborar com o exercício das funções do Estado, de maneira similar a outras entidades e órgãos instituídos por ele (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008, p.1164-1165) e, de outro, enfrentam desafios similares aos de qualquer corporação.

Por tal motivo, serão analisados aspectos relativos à governança corporativa e à governança pública, começando pelo estudo da governança corporativa, até porque foi com foco nesta que as discussões a respeito do tema se desenvolveram inicialmente, sendo posteriormente transportadas para o setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p.12).

2.6.1 Governança Corporativa

O desenvolvimento da governança corporativa está associado ao crescimento e à diversificação das empresas, que, a partir de um determinado momento, exigiram a profissionalização de uma nova classe de empregados, especialistas em administração, fruto da separação entre propriedade e gestão, oriunda, no caso americano, de um sistema disperso de propriedade dividida em ações, que deu origem a conflitos entre gestores e acionistas (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008, p.1166).

Miranda e Amaral (2011, p.1075), no mesmo sentido, explicando o problema de agência, observam que:

[...] a governança corporativa surge com o objetivo de superar o chamado problema da agência, causada pela separação entre propriedade e controle empresarial. Nessa situação, o bem-estar de uma parte (acionistas) depende das decisões tomadas por outra (gestores). Embora o administrador deva tomar decisões em benefício do acionista, muitas vezes há situações em que os interesses dos dois são conflitantes, induzindo um comportamento oportunista por parte do gestor.

Como consequência, Slomski *et al.* (2008, p.38) ressaltam que os conflitos de interesse entre proprietários (principais) e gestores (agentes) ocasionam um tipo especial de custos, chamados de custos de agência, relativos à resolução dos conflitos de agência, seja pela instituição de incentivos aos agentes, seja pela instituição de sistema de monitoramento de suas ações.

Os custos de agência englobam a criação e a estruturação de contratos entre principal e agente, gastos com o monitoramento das atividades dos agentes, gastos promovidos pelos agentes para comprovar ao principal que seus atos não lhe são prejudiciais, e perdas residuais decorrentes de divergências entre as decisões tomadas pelos agentes e as decisões que maximizariam a riqueza do principal (SILVEIRA, 2005, p.40).

Assim, para solucionar os conflitos surgidos na relação entre principais e agentes quando estes passam a perseguir objetivos conflitantes, buscou-se estabelecer mecanismos de governança com o intuito de alinhar os interesses de todos os participantes da empresa, de modo a garantir sua continuidade e prosperidade (SLOMSKI *et al.*, 2008, p.33).

Contudo, Miranda e Amaral (2011, p.1075-1076) observam que o conflito de agência é típico de empresas com capital social pulverizado, quando na maior parte do mundo predomina a concentração do capital social na mão de um ou mais acionistas majoritários (como no caso das empresas estatais), dando azo a uma nova espécie de problema de agência em que os proprietários controladores podem conduzir a gestão da empresa em proveito próprio e em prejuízo dos acionistas minoritários.

Nesse contexto, o foco da governança corporativa transmuda-se de proteger os interesses dos acionistas para evitar que acionistas controladores expropiem acionistas minoritários (CARVALHO, 2002, p.20).

Um outro problema inerente ao conflito de agência é a assimetria informacional, a qual ocorre quando os gestores de uma dada companhia dispõem de informações privilegiadas a respeito do andamento de seus negócios, informações estas não disponíveis aos acionistas, potenciais investidores e ao mercado como um todo, podendo levar investidores, instituições de crédito ou até mesmo fornecedores a tomar posições em negócios para os quais não concorreriam caso possuíssem melhores informações (SLOMSKI *et al.*, 2008, p.37).

Porém, de acordo com Matias-Pereira (2010a, p.16), “os problemas de agência podem ser controlados por meio de sistemas de decisão que separam a gestão do controle nos diversos níveis da organização”.

Dessa forma, concebe-se governança corporativa como um sistema de decisões, práticas de gestão e relações entre administradores, acionistas, membros do conselho de administração, auditores e outros *stakeholders* (partes envolvidas ou interessadas em uma organização), voltadas à determinação e controle do desempenho e da direção estratégica de uma dada corporação, por meio das quais se objetivam melhoras de gestão e aumento de seu valor (SLOMSKI *et al.*, 2008, p.5).

No mesmo sentido, a definição de Matias-Pereira (2010a, p.117-118) diz que:

[...] o termo governança corporativa ou governo das sociedades ou das empresas pode ser entendido como o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma empresa é dirigida, administrada ou controlada. O termo inclui também o estudo sobre as relações entre os diversos atores envolvidos (os *stakeholders*) e os objetivos pelos quais a empresa se orienta.

Slomski *et al.* (2008, p.6) anotam que as principais ações e objetivos preconizados pelos mercados que adotaram práticas de governança corporativa são a redução da assimetria informacional, o tratamento equitativo de todos os investidores, a redução dos custos e conflitos de agência, a adoção de auditorias externas, o incremento dos poderes do conselho de administração em detrimento dos poderes atribuídos a altos executivos e a nomeação de conselheiros não vinculados a altos executivos.

Miranda e Amaral (2011, p.1076) identificam dois modelos de governança corporativa: o anglo-saxão, predominante nos Estados Unidos e Inglaterra, e o nipo-germânico, predominante no Japão e na Alemanha. O primeiro se caracteriza por uma maior pulverização da propriedade e por almejar a criação de valor para os *shareholders* (acionistas), enquanto o segundo, por uma maior concentração da propriedade e por almejar a produção de valor não apenas para os acionistas, mas também para os demais *stakeholders*.

Entretanto, conforme observam Slomski *et al.* (2008, p.16), existe uma tendência de convergência entre os modelos, devido à importância da governança corporativa para o crescimento de empresas e países, independentemente do modelo adotado.

Nesse sentido, Fontes Filho e Picolin (2008, p.1167) descrevem os benefícios da adoção de boas práticas de governança corporativa:

[...] reduzem a assimetria de informações entre investidores e gestores ou empreendedores, e o equilíbrio de direitos entre acionistas majoritários e minoritários fortalece o mercado de capitais como mecanismo de financiamento às empresas. Esse fortalecimento amplia o nível de liquidez do mercado, o que reduz o prêmio de risco e torna menos onerosa a captação de recursos pela empresa. A isso deve se acrescer a proteção legal aos credores, tanto de crédito quanto de *equity*. Esse sistema de equilíbrio nas relações e segurança legal, ao facilitar o fluxo de recursos às empresas, tem papel importante para a promoção do desenvolvimento econômico e financeiro dos países.

Todavia, como esclarece a própria Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE, 2004, p.13), não existe um único modelo de boa governança corporativa, mas alguns elementos comuns podem ser identificados, possibilitando a formulação de alguns princípios.

Slomski *et al.* (2008, p.10) aponta cinco princípios basilares da governança corporativa: a) transparência ou *disclosure*; b) senso de justiça ou *fairness*; c) prestação de contas ou *accountability*; d) cumprimento das leis ou *compliance*; e e) ética ou *ethics*.

Na mesma linha, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2009, p.19) prefere indicar como princípios básicos da governança corporativa: a) a transparência, entendida como o desejo de disponibilizar às partes interessadas as informações

pertinentes; b) a equidade, caracterizada pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios, acionistas e *stakeholders*; c) a prestação de contas (*accountability*), por força da qual os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação e assumir as consequências de suas ações ou omissões; e d) a responsabilidade corporativa, por força da qual os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações com vistas à sua longevidade, incorporando à gestão considerações de ordem social e ambiental.

Por sua vez, Andrade e Rossetti (2004, p.140-141) têm como valores básicos da governança corporativa: a) *fairness*, que equivale à justiça e equidade nas relações com os *shareholders*; b) *disclosure* ou transparência; c) *accountability* ou prestação responsável de contas; e d) *compliance*, que significa conformidade no cumprimento das normas regulamentadoras. São estes valores os adotados como princípios basilares da governança corporativa para os fins deste estudo, sem que isso implique qualquer embargo a outras posições, até porque, no caso das fontes citadas, embora exista alguma divergência quanto à nomenclatura e quantidade de princípios existentes, no conteúdo parece haver convergência entre eles.

Para Slomski *et al.* (2008, p.14), os mercados que adotaram os princípios da governança corporativa buscaram melhorar a divulgação de informações à sociedade, proporcionar a análise dessas informações por empresas de auditoria externa, aumentar os poderes do conselho de administração e incentivar a nomeação de conselheiros não vinculados aos altos executivos, mas observam, todavia, que não há uniformidade na adoção de práticas de governança corporativa, haja vista cada país ser influenciado por leis, organização institucional, funcionamento do mercado, cultura e estrutura regulatória/fiscalizatória diferentes. Sobre esse ponto, entende-se não haver necessidade de aprofundamento, tendo em vista o escopo delimitado para este trabalho.

Assim, considera-se que os conceitos apresentados nesta seção são suficientes para embasar a discussão a ser travada em capítulo posterior deste estudo, quando os influxos da governança sobre a gestão de empresas estatais serão analisados, bem como para embasar a discussão a ser travada na próxima seção, tendo em vista que muitas das questões tratadas neste tópico, relativas à governança corporativa e empresas privadas, possuem relevância na esfera pública, a qual, todavia, apresenta particularidades, como se vê a seguir.

2.6.2 Governança Pública

Examinados os caracteres da governança corporativa, há que se investigar também a governança pública, no que o prévio estudo da governança corporativa terá sua valia.

Isto porque governança pública e governança corporativa compartilham um núcleo comum e, conforme observa Matias-Pereira (2012, p.8), os princípios de ambas não são distintos, embora os gestores públicos, por administrarem patrimônio e interesses de toda a sociedade, estejam submetidos a maiores exigências de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e justiça.

Dessa forma, seja no setor público seja no setor privado, a boa governança exige identificação e articulação das definições de responsabilidade, bem como a compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administração dos recursos e de entrega dos resultados, além do suporte para a administração de alto nível (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p.123).

Aliás, como ressalta Gonçalves (2013, p.143), tanto a governança pública quanto a corporativa não se restringem a descrever o modo de funcionamento das organizações e de suas ações, comportando também uma agenda de reflexões e proposições tendentes a promover a boa governança.

Kissler e Heidemann (2006, p.480) afirmam não existir um único conceito de governança pública, mas sim

[...] diferentes pontos de partida para uma nova estrutura das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro.

Apesar disso, de acordo com Matias-Pereira (2010a, p.109), o conceito surgiu na década de 1990, em estudos do Banco Mundial (1992, p.1), o qual define governança como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país em busca de seu desenvolvimento, estando inicialmente associado, portanto, a debates político-desenvolvimentistas e a políticas de desenvolvimento pautadas em elementos estruturais como gestão, responsabilidade, transparência e legalidade (KISSLER; HEINDEMANN, 2006, p.481).

Secchi (2009, p.358), em posicionamento derivado das Ciências Políticas e da Ciência da Administração Pública, entende governança como “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”.

No mesmo sentido, tem-se o pensamento de Kissler e Heindemann (2006, p.482) para quem:

Sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de “poder e dinheiro”, ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Aqui a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia.

Assim, para Secchi (2009, p.358-359) governança denota pluralismo, entendido como o direito que os diversos atores políticos têm de influenciar nas políticas públicas, implicando nova atitude do Estado, na solução de problemas públicos, menos hierárquica e monopolista.

Nesse sentido, Pisa (2014, p.115-116) entende que a governança no setor público deve considerar todos os *stakeholders* envolvidos: a burocracia, na qualidade de responsável direta pela administração do Estado e pela execução das políticas públicas; os políticos, representantes eleitos da população (e, portanto, seus agentes) encarregados de governar o Estado; e os cidadãos, principais máximos neste contexto, embora esse papel também possa ser reservado aos políticos em suas relações com a burocracia.

Ainda nessa linha, Ronconi (2011, p.22) compreende governança pública como o arranjo institucional de governo que busca o aprofundamento da democracia e soluções para os problemas sociais articulando as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, estabelecendo parcerias com a sociedade civil e o mercado.

Kissler e Heindeman (2006) veem a governança pública como uma nova geração de reformas administrativas identificadas com o modelo gerencialista ou *new public management*. Matias-Pereira (2010a, p.118-121) também relaciona

new public management e governança pública. Secchi (2009, p.359), por sua vez, vê na *new public management* uma das forças motrizes da governança pública, observando que alguns acadêmicos consideram esta uma consequência daquela.

Todavia, Ronconi (2011, p.22-23) nega que a governança pública, vista por ela como um projeto político democratizante, possa ser equiparada à concepção neoliberal de governança (identificada com o gerencialismo), na qual a cooperação e a parceria com os setores privados visariam à substituição do Estado, embora admita que ambas partam dos mesmos fundamentos: cidadania, participação social e uma sociedade civil ativa e propositiva.

Por outro lado, Gonçalves (2013, p.143-146) entende que a governança pública, chamada por ele de *new public governance*, não constitui um modelo organizacional da Administração Pública baseado na importação de valores e abordagens próprios do setor privado, como foi o caso do *new public management*, nem pode ser confundido com o emprego da governança corporativa em empresas do setor público.

Para ele, ao contrário, a governança pública implica submeter o sistema administrativo público à análise orientada por critérios e métodos utilizados no estudo dos modelos de governança no setor privado, para aferir se o processo de governo que disciplina a gestão das organizações privadas reflete valores de boa governança, critérios e métodos estes que podem ser aplicados com os mesmos objetivos às organizações públicas, sem que seja necessário equiparar os valores de governança das organizações privadas e públicas.

Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p.42) observam que a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal, inexistindo, portanto, um modelo único de governança, conceito que pode ser utilizado, de forma ampla, em consonância com a teoria da administração pública, com o objetivo de “qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno de seus interesses)”.

Entretanto, de acordo com Matias-Pereira (2010b, p.125), existem alguns requisitos para a boa governança no setor público:

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se toma viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

Nesse caminho, a Federação Internacional de Contadores (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001, p.12-13) indica três princípios fundamentais de governança que considera aplicáveis ao setor público.

O primeiro deles – *openess* – equivale ao princípio da transparência, tratado na seção anterior, e deve assegurar aos *stakeholders* (no caso do setor público, compostos por toda a sociedade) confiança no processo de tomada de decisões do setor público, na gestão de suas atividades e nos indivíduos que o compõem.

O segundo – *integrety* – é relativo à honestidade e probidade na gestão dos recursos e dos negócios públicos, dependendo da efetividade do sistema de controle, dos padrões pessoais e do profissionalismo dos indivíduos envolvidos na entidade pública.

O terceiro – *accountability* – refere-se à responsabilização daqueles a quem cabe a gestão pública, por suas ações ou omissões, pressupondo submissão destes à fiscalização externa (prestação de contas).

De acordo com a Federação Internacional de Contadores, esses princípios se refletem em quatro dimensões da governança no setor público: padrões de comportamento, processos e estrutura organizacional, controle e prestação externa de contas.

Por sua vez, Rossetti e Andrade (2009, p.562) têm como valores essenciais para a governança pública aqueles mesmos valores considerados na governança corporativa: a) *fairness*, que equivale à justiça e equidade nas relações com os *shareholders* (a sociedade, no caso); b) *disclosure* ou transparência; c) *accountability* ou prestação responsável de contas; e d) *compliance*, que significa conformidade no

cumprimento das leis e normas vigentes. Ressalte-se, até por coerência e simetria, que são estes os valores adotados como princípios basilares da governança pública para os fins deste estudo, sem que isso implique qualquer embargo a outras posições.

Contudo, Monteiro e Hammes (2014, p.15) destacam as dificuldades em inserir esses valores no setor público brasileiro, tais como carência de recursos e pessoal qualificado, estruturas burocráticas defasadas e a própria complexidade inerente ao setor público, o qual não possui forma ou tamanho organizacional padrão e encontra-se adstrito a diferentes objetivos políticos, econômicos e sociais, bem como a diferentes cobranças externas da sociedade.

Todavia, o aprofundamento dessa temática fugiria ao escopo do presente estudo, sendo o caso de passar ao exame da governança nas empresas estatais, mais uma vez com o intuito de dar embasamento às discussões a serem tratadas adiante neste estudo.

2.6.3 Governança nas Empresas Estatais

Nas empresas estatais, governança corporativa e governança pública são temas que se interpenetram, pois nelas as relações e conflitos entre agentes, principais e demais *stakeholders* não se restringem apenas ao universo das empresas, reverberando por toda a sociedade, diante das funções exercidas por elas no aparelho estatal (analisadas na seção 2.7 deste capítulo) e de ostentarem, em última instância, a condição de patrimônio público, sem que se possa eliminar, todavia, sua face privada, sua inserção e atuação nos mercados e sua condição legítima de núcleo de diversos interesses privados, como os de eventuais investidores, credores, fornecedores, clientes, empregados, entre outros.

Dessa forma, no âmbito corporativo, as relações e conflitos entre o Estado, principal, e os gestores, agentes, de uma empresa estatal é matéria que interessa à governança corporativa – da mesma maneira, as relações e conflitos entre eventuais acionistas privados, também principais, e o Estado, ou entre estes e os gestores de uma empresa estatal.

Isto porque, conforme Pinto Júnior (2010, p.61), as vantagens obtidas com a adoção de boas práticas de governança corporativa – o aumento da eficiência econômica geral sob o ponto de vista alocativo e produtivo, tendo como resultado maior geração de riquezas – refletem positivamente na gestão e no desempenho financeiro, tanto de sociedade familiares, companhias fechadas e companhias abertas, quanto de empresas estatais, independentemente da estrutura acionária.

De forma similar, a OCDE (2005, p.10) também entende que as empresas estatais podem se beneficiar com a utilização de instrumentos de governança corporativa próprios do setor privado, mas destaca as peculiaridades dos desafios a serem enfrentados pela governança nas empresas de propriedade do Estado, pois estas são sujeitas tanto aos efeitos negativos de interferências políticas em sua gestão, quanto aos efeitos negativos decorrentes da passividade ou distanciamento do proprietário/principal estatal da gestão de suas empresas, de modo que:

A empresa estatal conjuga disfunções características da dispersão acionária e do capital concentrado. Ao mesmo tempo em que enfrenta o problema de agência típico da macroempresa de capital pulverizado também convive com o conflito latente entre acionistas controlador e não controladores, na medida em que a utilização da companhia para fins políticos, por influência do Estado, acaba prejudicando o seu desempenho e frustrando as expectativas de retorno financeiro dos investidores privados (PINTO JÚNIOR, 2010, p.70).

Nesse sentido, a OCDE (2000, p.19) observa que os conflitos entre principal e agente nas empresas estatais são bastante difíceis de serem enfrentados, diante da baixa efetividade dos processos de *accountability* no setor público; isto é, das dificuldades encontradas pelo Estado para controlar as ações dos gestores de suas empresas, em decorrência da complexa cadeia de agentes envolvidos nessa gestão, sem que a ela possa ser contraposta a figura de principais fácil e claramente identificáveis (OCDE, 2005, p.10).

Por outro lado, nas empresas estatais o controlador público pode muito bem causar prejuízos indevidos a seus parceiros privados direcionando a gestão destas para a persecução de metas estranhas a seus objetivos estatutários, com reflexos negativos em seus resultados financeiros e no atendimento de seus fins públicos (PINTO JÚNIOR, 2010, p.71).

Porém, o tema da governança nas empresas estatais também merece ser analisado de um viés público, pois os objetivos políticos, muitas vezes conflitantes, pouco claros e mutáveis, perseguidos pelas empresas estatais, são de difícil definição, quando seu proprietário é, em última instância, o povo representado pelo governo em conjunto com o legislativo e a burocracia estatal (OCDE, 2000, p.19).

De forma ideal, esses objetivos políticos perseguidos pelas empresas estatais devem (ou, ao menos, deveriam) refletir e promover o interesse público, o mesmo valendo para a participação dessas empresas na efetivação de políticas públicas – temática a ser desenvolvida na seção 2.7.5 deste estudo – e, por tal razão, são questões que interessam a toda a sociedade, não apenas aos governantes, políticos, gestores e eventuais parceiros privados das empresas estatais.

Em consequência, no âmbito das empresas estatais estão inseridos conflitos de agência de ordem pública, envolvendo toda a sociedade e os políticos e burocratas encarregados da gestão dos negócios do Estado e, de forma indireta ou direta, da gestão dos negócios das empresas estatais, motivo pelo qual essas empresas constituem tema de interesse também para a governança pública.

Nessa trilha, um indício de que governança pública e corporativa não constituem temas estanques nas empresas estatais é o fato de a governança, nas estatais federais, ser objeto de decreto presidencial, o Decreto n.º 6.021/2007 (BRASIL, 2007), o qual chega a definir governança corporativa, para seus fins, como um conjunto de práticas de gestão voltadas a otimizar o desempenho da empresa e proteger o direito de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, objetivando maximizar os resultados econômicos e sociais das estatais federais e envolvendo acionistas, conselhos de administração e fiscal, diretoria e auditoria independente.

Para tratar da governança corporativa nas estatais federais, o referido decreto criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, composta pelos Ministros do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil, com a incumbência, entre outras, de fixar diretrizes e

estratégias com vistas à defesa dos interesses da União e à promoção da eficiência na gestão; estabelecer critérios de avaliação e classificação das estatais federais; estabelecer critérios e procedimentos para a indicação de diretores e representantes da União nos conselhos de administração e fiscal; bem como estabelecer diretrizes para a atuação desses representantes.

Outra iniciativa de cunho legislativo de interesse na matéria é o projeto de Lei de Responsabilidade das Empresas Estatais, atualmente em trâmite no Congresso Nacional, cujo relatório contendo a minuta do projeto de lei foi aprovado no dia 19 de agosto de 2015 na Comissão Mista responsável por sua elaboração (BRASIL, 2015).

Conforme o referido relatório, o Título I do projeto de Lei de Responsabilidade das Estatais contém, entre outras disposições, regras de governança corporativa, controle e estrutura interna, com o objetivo de assegurar que as estatais atuem em conformidade com o interesse público que fundamentou sua criação.

Nesse sentido, o artigo 6º do referido projeto pretende impor às empresas estatais o dever de aprimorar sua governança corporativa e elevar o grau de proteção de seus eventuais acionistas.

Na sequência, seu artigo 7º, entre outras disposições, prevê que os membros do conselho de administração das empresas estatais elaborem anualmente carta descrevendo os limites de atuação da empresa, delimitando claramente seu escopo, caráter prospectivo e indicadores objetivos, observando que o interesse público a ser promovido pelas empresas estatais deve se manifestar pelo alinhamento de seus objetivos a objetivos de políticas públicas.

Todavia, outras disposições do referido projeto mereceriam menção. Ademais, muito há que se discutir nessa temática, mas aprofundar essa discussão nesta oportunidade excederia ao escopo do presente estudo, especialmente quando, apesar da diversidade de aspectos já tratados, esta pesquisa ainda não se debruçou sobre o ponto que dá ensejo à reunião dos demais, as empresas estatais, a ser aprofundado na próxima seção.

2.7 AS EMPRESAS ESTATAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após a governança – tanto corporativa quanto pública – ter sido objeto de análise, exsurge o momento de enfrentar o quarto e último vértice deste referencial teórico e aprofundar a temática das empresas estatais e do papel exercido por elas na estrutura do Estado e da Administração Pública, bem como das influências a que estão sujeitas suas gestões.

De acordo com Mukai (2004, p.155), a concepção das empresas estatais não foi fruto de idealização racional e jurídica, mas sim de necessidades políticas e econômicas, bem como resultado empírico de práticas administrativas adotadas pelo Estado.

O autor citado (MUKAI, 2004, p.145-147) reduz o processo que levou ao surgimento e difusão das empresas estatais a seis momentos, o primeiro deles iniciando-se com o crescimento dos serviços públicos a cargo do Estado, fato que o levou a desconcentrar tais serviços dentro do próprio Estado, pela distribuição de atividades específicas a órgãos internos.

Num segundo momento, buscando maior eficiência, o Estado passou a transferir ou descentralizar parte de seus encargos a entidades autônomas dele distintas, mas a ele similares, as autarquias, mantendo com estas uma relação de proximidade e tutela.

A seguir, o Estado passou a conceder, autorizar ou permitir a exploração econômica de serviços públicos por empresas particulares, em virtude da eficiência demonstrada por estas.

Depois, buscando maior controle sobre os serviços prestados pelas empresas privadas em seu nome, de modo a conciliar eficiência na prestação dos serviços e interesse público, o Estado passou a instituir sociedades de economia mista, as quais, todavia, deram azo a uma contradição natural, a oposição entre a finalidade lucrativa e o interesse público.

Então, buscando contornar essa contradição, o Estado passou a instituir também empresas públicas, tornando-se o exclusivo detentor do capital social destas empresas.

Por fim, com a ascensão do Estado intervencionista na seara da economia, este passou a utilizar-se de suas empresas estatais não apenas para prestar serviços públicos, mas também para explorar atividades econômicas tipicamente privadas.

Todavia, esta síntese não esgota as nuances que explicam a atuação empresarial do Estado, pois, conforme observa Pinto Júnior (2010, p.9), estas variam de acordo com o sistema político e o estágio de desenvolvimento socioeconômico do Estado analisado.

Nessa trilha, ainda de acordo com Pinto Júnior (2010, p.9-10), nos Estados integrantes do antigo bloco socialista as empresas estatais eram a unidade básica de produção, em tudo sujeitas ao planejamento centralizado do governo, isto é, sem liberdade de decisão sobre as variáveis econômicas pertinentes às suas atividades.

Já nos Estados capitalistas em estágio avançado de desenvolvimento, a proliferação de empresas estatais foi fruto de opção política ou de razões estratégicas, não funcionando necessariamente como instrumento de política social ou econômica, mas sim como forma de o Estado contrapor-se ao poder econômico privado sem abandonar o capitalismo.

Por fim, nos países em desenvolvimento, a intervenção estatal na economia por meio de empresas estatais atendeu mais a razões pragmáticas, buscando preencher lacunas deixadas pelo setor privado.

Assim, nos países em desenvolvimento na América Latina, como o Brasil, sob o influxo de teorias estruturalistas cepalinas, o Estado assumiu perfil intervencionista, buscando promover a industrialização do país, vista como única forma de superar o atraso no seu desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.663-666).

Nesse contexto, no caso brasileiro, optou-se pela criação de grandes empresas estatais com o intuito de: fornecer infraestrutura básica para o desenvolvimento econômico do país (como foi o caso dos investimentos realizados nos setores siderúrgicos e de energia); produzir bens e serviços que permitissem ao Estado a obtenção de vantagens das quais a iniciativa privada se beneficiava (bancos e outras empresas de serviço); estimular e financiar negócios privados relevantes para o desenvolvimento do país (como foi o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES); e obter vantagens decorrentes de monopólio econômico (DUTRA, 1991, p.28).

Gobetti (2009, p.239-240) destaca o papel marcante das empresas estatais na industrialização brasileira, tendo o Estado assumido o papel de indutor deste processo por volta dos anos 40 do século passado, não apenas provendo bens públicos ou manejando a política fiscal e monetária, mas também articulando e financiando blocos de investimento determinantes para as modificações estruturais da economia brasileira, bem como criando infraestrutura e atuando na produção direta de insumos indispensáveis à industrialização.

Todavia, na década de 1970, as empresas estatais, instrumentalizando a política macroeconômica da época, passaram a ser utilizadas para captar recursos no exterior, independentemente de sua real necessidade de crédito, com o intuito de contribuir para o fechamento da balança de pagamentos do país, bem como foram submetidas a políticas irrealistas de reajustamento dos preços praticados por elas, buscando coibir a inflação no curto prazo, comprometendo o seu desempenho e a capacidade de autofinanciamento, e dando início ao círculo vicioso que as transformou em fardos orçamentários e culminou com as privatizações da década de 1990, as quais diminuíram seu ritmo já no início deste século (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2009, p.41-45).

A partir do início do século, de acordo com Gobetti (2009, p.278), a “sorte” das empresas estatais mudou, e aquelas que sobreviveram às privatizações da década de 1990 redimiram-se do seu papel de vilãs da crise fiscal da década de 1980, apresentando contribuição significativa para o superávit primário do setor público e para as receitas tributárias do Estado no período que vai de 1999 a 2006.

Nesse sentido, pode-se observar aumento no número de estatais existentes, pois, de acordo com Gobetti (2009, p.250), no ano de 2006 existiam 134 (cento e trinta e quatro) empresas estatais, enquanto o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013, p.10), apresentando dados referentes ao ano de 2012, indica a existência de 141 (cento e quarenta e uma).

Porém, após o ano de 2012, com a deterioração da situação econômica brasileira, as empresas estatais voltaram a figurar negativamente nos noticiários, especialmente a partir do fim de 2013, quando as críticas pontuais a gestão das empresas estatais e a seu uso político foram suplantadas pelas denúncias de corrupção na maior estatal brasileira, possivelmente dando início a um novo ciclo na História das estatais brasileiras, cuja análise, entretanto, foge ao escopo deste estudo.

Posto esse contexto, aprofundar a temática das empresas estatais e do papel exercido por elas na estrutura do Estado e da Administração Pública, bem como das influências a que suas gestões estão sujeitas, exige que se investiguem também as características e requisitos do exercício de atividades econômicas pelo Estado brasileiro, tema que será objeto de considerações na próxima seção.

2.7.1 O Exercício de Atividade Econômica pelo Estado

Já foi visto que, para dar cabo de suas funções, além de transferi-las, em alguns casos, a particulares, o Estado estrutura-se em órgãos ou institui entidades com personalidade jurídica própria, a quem compete o exercício de algumas de suas atribuições (MELLO, 2005, p.129-130).

Algumas dessas entidades, como é o exemplo das autarquias, recebem do Estado personalidade jurídica de direito público e são regidas por estatuto jurídico similar ao do próprio Estado (FIGUEIREDO, 2008, p.144), pois se destinam, em regra, ao cumprimento de atividades tipicamente estatais.

Quanto a estas, seus resultados do ponto de vista econômico, da lucratividade, não causam preocupação, pois estão voltadas inteiramente para a prestação das atividades e serviços públicos atribuídos a elas (CRETELLA JÚNIOR, 1990, 149).

A eficiência dessas entidades é vista a partir de uma relação custo-benefício que considera, de um lado, as atividades exercidas e, de outro, o menor dispêndio possível de recursos para o exercício dessas atividades (PINTO JÚNIOR, 2009, p.45).

Por outro lado, sempre com o fito de perseguir o interesse público, o Estado pode entender por bem exercer atividades econômicas, sejam elas serviços públicos ou atividades econômicas em sentido estrito – espécie do gênero atividade econômica que abrange também os serviços públicos –, as quais compreendem aquelas atividades conferidas preferencialmente à iniciativa privada, mas que podem ser desenvolvidas pelo poder público em caráter suplementar (GRAU, 1984, p.44-45).

Em sentido amplo, atividade econômica é toda aquela que tem por objeto bens econômicos, os quais se caracterizam por sua utilidade – isto é, por sua aptidão para satisfazer necessidades humanas – e escassez, bem como por serem passíveis de valoração e transmissão (GABARDO, 2009, p.131-132).

No mesmo sentido é colocada a definição de Moraes (2009, p.382), para quem atividade econômica em sentido amplo é “toda ação destinada a produzir ou fazer circular bens ou serviços que, a despeito de limitados, são objeto de ilimitadas necessidades humanas”.

Os serviços públicos, portanto, constituem um tipo de atividade econômica haja vista estarem voltados à satisfação de necessidades que demandam o manejo de recursos escassos; mas essa espécie de atividade econômica, ao contrário da atividade econômica em sentido estrito, compete preferencialmente ao setor público (GRAU, 1984, p.45).

Isto porque, devido à sua importância para a coletividade, atribui-se ao poder público a tarefa de promover sua prestação adequada, direta ou indiretamente por intermédio de concessionários ou permissionários (GROTTI, 2002, 49), por exigência do artigo 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Quanto às atividades econômicas em sentido estrito, por outro lado, Custódio Filho (2006, p.199) observa que:

[...] são consideradas típicas dos particulares, exploradas debaixo de regime jurídico privado e empreendidas pelo Estado em caráter extraordinário, ora ao lado da iniciativa privada, ora como exclusividade, nos casos de monopólio estatal expressa e constitucionalmente previsto.

As atividades econômicas em sentido estrito cabem preferencialmente aos particulares por decorrência natural do princípio da livre iniciativa, o qual lhes reserva o exercício dessas atividades econômicas, estabelecendo ainda garantia contra a intervenção do poder estatal (GABARDO, 2009, p.133).

Dessa forma, uma vez caracterizada determinada atividade como serviço público, sua prestação direta pelo Estado não poderá ser considerada uma excepcionalidade. O mesmo não se pode dizer quando o Estado se propõe a exercer atividades econômicas em sentido estrito.

Em verdade, conforme ressalta Gabardo (2009, p.133), o artigo 173, *caput*, da Constituição Federal veda a exploração direta de atividade econômica pelo

Estado, admitindo-a excepcionalmente quando imprescindível à segurança nacional ou quando a exploração for motivada por relevante interesse coletivo, assim qualificado por lei, hipóteses nas quais o Estado deverá instituir empresa pública ou sociedade de economia mista para explorar a atividade em regime jurídico privado, mas parcialmente derogado por normas de direito público.

Portanto, percebe-se que o Estado pode explorar diretamente atividade econômica – trate-se de serviços públicos ou de atividade econômica em sentido estrito – por meio de entidades (empresas estatais) com personalidade jurídica de direito privado e forma empresarial, integrantes da Administração Pública Indireta, por ele controladas (BRASIL, 1967), desde que observadas as disposições dos artigos 173 e 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dessa forma, cabe então examinar essas entidades com personalidade jurídica de direito privado e forma empresarial que integram a Administração Pública Indireta, as empresas estatais, bem como suas espécies: as empresas públicas, sociedades de economia mista e outras empresas sobre controle do poder público.

2.7.2 As Empresas Estatais

Inicialmente, cumpre especificar o que se considera como “empresas estatais” neste estudo. Mukai (2004, p.147-148) emprega a expressão “empresas estatais” para designar apenas as empresas públicas e sociedades de economia mista instituídas pelo Estado que exploram atividade econômica, utilizando a expressão “empresa pública”, em sentido lato, para designar as empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos, as únicas que a seu ver poderiam ser consideradas integrantes da Administração Indireta.

Contudo, aqui a expressão “empresa estatal” é utilizada como gênero que engloba todas as entidades empresarias sob o controle do Estado e abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista, além de outras empresas sob o controle do Estado que não ostentam uma dessas naturezas (DI PIETRO, 2011, p.454), entendimento que se harmoniza, inclusive, com disposição contida no artigo 1º, par. único, I, do Decreto nº 6021/2007 (BRASIL, 2007), o qual indica

como empresas estatais federais: as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como toda empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Isto porque, de acordo com Sundfeld, Souza e Pinto (2011, p.75-76), o conceito de empresa estatal vincula-se ao controle do Estado, isto é, ao fato de o ente estatal deter a maioria do capital votante da empresa, razão pela qual esses autores falam em empresas semiestatais, para indicar empresas em que a participação estatal seja minoritária, ressaltando que estas não compõem a Administração Indireta.

Assim, uma vez estabelecido o que se entende como o gênero “empresas estatais”, cumpre investigar as espécies que o compõe, a começar pelas empresas públicas, passando depois ao estudo das sociedades de economia mista e, por fim, das demais empresas controladas pelo Estado.

2.7.2.1 Empresas públicas

De acordo com o artigo 4.º, II, “b”, do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967), as empresas públicas são uma das entidades que compõem a Administração Pública indireta. O referido diploma legal ainda lhes dá definição em seu artigo 5.º, II, mas esta é criticada pela doutrina, que prefere construir suas próprias definições (FIGUEIREDO, 2008, p.125).

Na esteira desse entendimento, Justen Filho (2011, p.258) lhes dá a seguinte definição:

Empresa pública é uma pessoa jurídica de direito privado, dotada de forma societária, cujo capital é de titularidade de uma ou mais pessoas de direito público e cujo objeto social é a exploração de atividade econômica ou a prestação de serviço público ou de serviços de apoio ao próprio.

Não obstante, para que os principais caracteres das empresas públicas fiquem claros, é necessário explicitar que sua criação e atuação se dão nos moldes privados, mediante autorização legal, havendo possibilidade de adotarem qualquer forma de organização empresarial (MEIRELLES, 2008, p.370).

Nessa trilha, percebe-se que o próprio conceito de empresa pública já deixa entrever algumas das especificidades características de seu regime jurídico: a exigência de autorização legal para a sua criação, a personalidade jurídica de direito privado, a forma societária, o capital titularizado exclusivamente por pessoas jurídicas de direito público e o objetivo de explorar atividade econômica ou prestar serviço público.

Todavia, o regime jurídico das empresas públicas será analisado adiante neste estudo, na seção 2.7.3, em conjunto com o regime jurídico das demais espécies de empresa estatal, quando serão destacadas as peculiaridades que distinguem o regime jurídico de cada uma delas.

2.7.2.2 Sociedades de Economia Mista

Além das empresas públicas, as sociedades de economia mista também compõem o gênero “empresas estatais” e, do mesmo modo que as empresas públicas, também são mencionadas no artigo 4.º, II, “c”, do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967) como uma das entidades componentes da Administração Indireta.

Distinguem-se das empresas públicas, pois seu traço característico é a combinação de capital público e privado, com predominância do primeiro, pois o controle das mesmas – a maioria das ações com direito a voto – deve ficar a cargo da Administração Pública instituidora (MEDAUAR, 2012, p.102).

Fala-se especificamente em ações, pois as sociedades de economia mista devem obrigatoriamente assumir a forma de sociedade anônima (FIGUEIREDO, 2008, 125), no que também diferem das empresas públicas, as quais admitem qualquer forma de organização empresarial (MEIRELLES, 2008, p.370).

Nessa trilha, Justen Filho (2011, p.275) define sociedade de economia mista como “uma sociedade anônima sujeita a regime diferenciado, sob controle de entidade estatal, cujo objeto social é a exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público”.

Seu regime jurídico é diferenciado do regime jurídico pertinente às sociedades anônimas em geral pelo influxo de normas de direito público que o derrogam em situações específicas.

Todavia, o regime jurídico das sociedades de economia mista será analisado na seção 2.7.3 deste estudo, em conjunto com o regime jurídico das demais empresas estatais, quando as peculiaridades que porventura diferenciem o regime jurídico de cada uma delas serão apontadas.

2.7.2.3 Outras entidades empresariais controladas pelo Estado

Por fim, conforme já mencionado, também compõem o rol das empresas estatais as demais entidades empresarias sob o controle do Estado (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011, p.75-76).

Entre elas, encontram-se as subsidiárias de empresas estatais, isto é, empresas nas quais outra empresa estatal detenha participação social majoritária (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011, p.79), cuja criação também depende de autorização legal (FIGUEIREDO, 2008, p.127), além de empresas que não ostentem a qualidade de empresas públicas ou sociedades de economia mista, mas nas quais o Estado detenha a maioria do capital social por terem sido adquiridas sem autorização legislativa ou sem observância dos procedimentos aplicáveis às empresas públicas ou sociedades de economia mista (SCHIRATO, 2005, p.210).

Como no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, as peculiaridades de seu regime jurídico serão examinadas na seção 2.7.3 deste estudo, em conjunto com o regime jurídico das demais espécies de empresas estatais.

2.7.3 O Regime Jurídico das Empresas Estatais

Neste estudo, já ficou consignado que “empresas estatais” constituem gênero, cuja característica comum é o controle estatal, composto pelas: a) empresas públicas – entidades empresariais formadas por capital exclusivamente público; b) sociedades de economia mista – entidades empresariais formadas pela conjugação de capitais públicos e privados; e c) outras empresas controladas pelo Estado que não possam ser qualificadas como empresas públicas ou sociedades de economia mista, as quais se dedicam à exploração de atividade econômica em sentido amplo: serviços públicos ou atividade econômica em sentido estrito.

Portanto, cabe ao Estado o poder de controle nas empresas estatais; ele é quem detém “aptidão para comandar em última instância as atividades empresariais, impondo-lhe os rumos, diretivas e orientações” (FERRAZ, 2014, p.57).

De acordo com Sundefeld (2002, p.268), no período anterior à Constituição Federal de 1988, não se consideravam estatais as empresas controladas que não ostentassem a qualificação legal de empresa pública ou sociedade de economia mista, mas com a vigência da atual Carta Constitucional essa distinção perdeu sentido e as empresas controladas foram equiparadas às empresas públicas e sociedades de economia mista, integrando a Administração Pública Indireta e, portanto, submetendo-se ao mesmo regime jurídico de seus pares, em consonância com as particularidades de suas estruturas, quando equiparáveis às sociedades de economia mista ou às empresas públicas, pois conforme observa Mello (2005, p.192):

[...] a circunstância de se constituírem em realidade fática da qual irrompeu uma cadeia de relações jurídicas pacificamente aceitas impõe que se as considere assujeitadas a todos os limites e contenções aplicáveis a sociedades de economia mista ou empresas públicas regularmente constituídas, até que sejam extintas ou sanado o vício de que se ressentem.

Nesse matiz, existem diferenças de estrutura e regime jurídico entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista, pois as primeiras são compostas por capitais exclusivamente públicos e podem assumir qualquer forma

empresarial, enquanto as segundas são compostas por capitais públicos e privados, com predominância dos públicos, assumindo necessariamente a forma de sociedades anônimas (MUSSI, 2005, p.240), atraindo, portanto, a incidência da Lei n.º 6.404/76, sem prejuízo de outras disposições especiais constantes de lei federal (MEDAUAR, 2012, p.103).

A Lei 6.404/76 (BRASIL, 1976) dedica capítulo específico às sociedades de economia mista, subordinando-as expressamente às suas disposições e às normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários, restringindo seu âmbito de atuação às atividades previstas na lei que autorizou sua constituição, submetendo seu acionista-controlador e seus gestores aos mesmos deveres e responsabilidades atribuídos aos controladores e gestores de qualquer sociedade anônima, mas dando poderes ao controlador público para orientar a companhia em direção ao atendimento do interesse público que ensejou sua criação.

Dessa forma, por força da Lei 6.404/76 (BRASIL, 1976), a gestão de uma sociedade de economia mista, além de perseguir a finalidade pública da companhia, deve também considerar e proteger os interesses dos acionistas minoritários privados, fator que não precisa ser considerado na gestão de uma empresa pública, devido à ausência de parceiros privados.

Nesse sentido, Mussi (2005, p.241) entende que a aplicação da Lei n.º 6.404/76 às sociedades de economia mista também possibilita a utilização de acordo de acionistas, desde que não exista vedação em lei especial e que este não implique cessão do poder de controle, expediente inaplicável em uma empresa pública, salvo se constituída sob a forma de uma sociedade anônima fechada, cujo quadro de acionistas seja composto por mais de um ente público. Registre-se que Mello (2005, p.181) não entende ser possível a utilização de acordo de acionistas nas sociedades de economia mista.

Por outro lado, Medauar (2012, p.100) observa que algumas prerrogativas estatais são extensíveis às empresas públicas prestadoras de serviço público. Nesse sentido, decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2013b) no julgamento de recurso extraordinário com repercussão geral, a qual reconheceu à

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos imunidade tributária sobre seus serviços postais, mas não estendeu o mesmo benefício a outras atividades econômicas em sentido estrito por ela exploradas em concorrência com a iniciativa privada.

Na mesma toada, Kanayma (2012) registra que o Supremo Tribunal já deferiu à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos a prerrogativa de estar submetida ao regime de precatórios, tendo negado o mesmo privilégio a sociedades de economia mista que exercem suas atividades em regime de concorrência ou que distribuem lucro a seus acionistas.

Todavia, em que pesem as diferenças, predominam as semelhanças, pois, independentemente de seus traços distintivos, como observam Sundfeld e Souza (2005, p.11), existe um regime jurídico aplicável indistintamente às empresas estatais brasileiras.

Assim, conforme observa Schirato (2005, p.212), apesar de ostentarem personalidade jurídica de direito privado, o regime jurídico das empresas estatais será obrigatoriamente híbrido, à medida que:

[...] estarão sujeitas ao regime jurídico de direito privado no que se refere aos seus contratos, organização societária, regime de trabalhadores, regime tributário e não poderão ser beneficiadas de forma desigual em relação às sociedades compostas a partir de capital exclusivamente privado. Já, em razão do caráter público do capital investido, ainda que dotadas de personalidade jurídica de direito privado, as sociedades estatais estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas e às normas de concorrência. Decorre justamente da dupla sujeição da estatal, ao regime jurídico privado e, ainda que parcialmente, também ao regime público, um dos traços de distinção dessa modalidade de sociedade (RIBEIRO, ALVES e CHEDE, 2009, p.37).

O artigo 173, § 1.º, II e § 2.º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sujeita as empresas estatais a regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive no que se refere a suas obrigações, civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, motivo pelo qual seus contratos não são considerados administrativos; seus funcionários submetem-se ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, não gozam de imunidade tributária e nem se submetem ao regime de precatórios, com ressalva da exceção mencionada anteriormente nesta seção.

Porém, conforme já observado, apesar de submetidas a regime jurídico de direito privado, sobre elas incidem muitas sujeições típicas do direito público impostas a órgãos administrativos (MEDAUAR, 2012, p.100).

Assim, estão elas jungidas aos princípios da administração pública; sua criação (ou extinção) ou a criação de subsidiárias deve ser autorizada por lei; seus empregados sujeitam-se às regras que vedam a acumulação de cargos públicos; seu quadro funcional deve ser preenchido por meio de concurso público; estão submetidas à fiscalização e controle do Congresso Nacional; suas operações de crédito externo e interno estão submetidas aos limites e condições fixados pelo Senado; submetem-se à fiscalização do Tribunal de Contas; seu orçamento de investimentos deve constar da Lei Orçamentária Anual; e estão sujeitas à tutela ou supervisão da parte do Secretário ou Ministro a cuja Secretaria ou Ministério vinculem-se (MELLO, 2005, p.187-194).

Quanto ao regime licitatório das empresas estatais, conforme previsto no artigo 173, § 1.º, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a lei que estabeleça seu estatuto jurídico poderá submetê-las a procedimento licitatório diferente daquele previsto na Lei Geral de Licitações – Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) – mas impondo a observância dos princípios da Administração Pública.

Ainda a respeito de seu regime licitatório, Aragão (2008, p.14) observa que de acordo com a doutrina e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, as empresas estatais não se submetem ao dever de licitar no exercício das suas atividades-fins, como forma de garantir competitividade e igualdade de condições perante seus pares privados.

Após expostas as nuances do regime jurídico das empresas estatais, há que se examinar mais detidamente a vinculação destas à busca do interesse público, devido à importância desta temática para o presente estudo, o que será feito na próxima seção deste capítulo, em cotejo com outro problema ainda não enfrentado, o da lucratividade nas empresas estatais.

2.7.4 Interesse Público e Lucratividade nas Empresas Estatais

Dessa forma, expostas as diversas peculiaridades do regime jurídico das empresas estatais, é preciso analisar dois pontos ainda não enfrentados neste estudo que, de certa forma, podem ser sintetizados em um: o “confronto” entre interesse público e intento lucrativo que caracteriza essas entidades.

Pimenta (2006, p.58) define “empresa”, sob o viés econômico, como a “aglutinação e organização dada aos fatores de produção para o exercício de uma atividade destinada à produção ou distribuição de bens ou serviços”.

Em perspectiva estática, ela é o conjunto organizado de recursos econômicos relevantes; em perspectiva dinâmica, é o conjunto de transações ou relações jurídicas contratuais destinadas ao agrupamento e organização desses recursos economicamente relevantes (PIMENTA, 2006, p.59-60).

De acordo com Ribeiro (1998, p.60), a empresa pode propiciar diversos resultados econômicos, tais como a produção de bens ou serviços para a coletividade, tributos, remuneração da mão de obra e lucro, mas este último é apenas um dos resultados econômicos possíveis, não constituindo marca essencial da atividade empresarial, que pode ser resultado de finalidade diversa da lucrativa.

Tácito (2005, p.86) observa que as empresas estatais têm forma privada, mas substrato público, razão pela qual o intento lucrativo peculiar às empresas privadas, nas estatais cede espaço a objetivos de utilidade pública. Assim, elas tornam-se “instrumentos a serviço do Estado para o cumprimento de atividades ou finalidades” (SCHNEIDER, 2007, p.192).

Mello (2005, p.180) as descreve como instrumentos de ação do Estado voltados para a busca de interesses que transcendem aqueles meramente privados. Grau (1984, p.55), distinguindo entre objeto e finalidade de uma empresa, enfatiza que:

[...] nada impede que o objeto de uma empresa, ainda que definido como exploração de iniciativa econômica (comercial, industrial, financeira), seja dinamizado em vista da concessão de fins de interesse público. Inexiste oposição necessária, portanto, entre exploração de iniciativa econômica – objeto da ação empresarial – e a finalidade de atendimento ao interesse público.

Nesse sentido, Ribeiro (1998, p.62) afirma que “o lucro na sociedade de economia mista pode ser uma consequência da atividade desenvolvida, mas não elemento balizador de sua existência”, afirmação esta que também é válida para as demais espécies de empresas estatais.

Grau (1984, p.55) também observa que a realização de lucro não é o motivo imediato da constituição de uma empresa estatal, mesmo no caso de existirem parceiros privados.

Ao contrário do que ocorre nas empresas particulares, na estatal o lucro não constitui um fim, mas um meio; seu fim é a atividade de interesse público exercida por elas (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2009, p.47-49).

Nesse sentido, Cassagne (1993, p.311) observa que a razão de ser das empresas estatais é a atividade comercial ou industrial por elas exercidas, as quais podem configurar ou não serviços públicos.

Por sua vez, com foco nos ditames da Constituição Federal brasileira, Pinto Júnior (2009b, p.267) observa que:

O ativismo empresarial do Estado deve inspirar-se nos ditames da ordem econômica constitucional, que prestigia a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Todavia, essa dinâmica encerra uma contradição, pois embora as empresas estatais não sejam orientadas exclusivamente por uma lógica empresarial privada, voltada à maximização dos lucros, tampouco se comportam como típicas organizações públicas, voltadas inteiramente para o exercício de atividades públicas (GOBETI, 2009, 241-242).

Pinheiro e Giambiagi (1992, p.15) explicam essa contradição asseverando que:

As empresas estatais têm uma face privada e outra pública: de um lado elas têm um objetivo comercial, relacionado à produção e comercialização de um bem ou serviço; de outro, estão os objetivos de política, como o desenvolvimento de setores "para trás" ou "para a frente" da cadeia produtiva, a integração do território nacional, o atendimento a populações carentes, o nível de emprego, o controle da inflação, etc. Esta dupla face tem um impacto negativo sobre a eficiência econômica pois: (i) os

gerentes das empresas estatais nem sempre têm clareza dos objetivos do acionista controlador, o setor público, o que dificulta a tomada de decisões e a alocação de recursos, e (ii) os objetivos sociais são usualmente alcançados com o sacrifício dos objetivos comerciais e da rentabilidade da empresa. Esta situação contrasta com a existente no setor privado, onde as empresas e sua direção são orientadas pelo objetivo maior do lucro.

Pinto Júnior (2010, p.56-57) observa que por possuírem objetivos mal definidos e conflitantes, além de estarem sujeitas a influências políticas, as empresas estatais costumam ser criticadas no aspecto eficiência; mas entende ser um equívoco avaliar seus resultados segundo padrões próprios da iniciativa privada, pois as estatais devem priorizar a execução de políticas públicas, em sacrifício da maximização de seus lucros.

De acordo com o autor (PINTO JÚNIOR, 2010, p.233), as empresas estatais podem praticar políticas públicas, as quais devem estar relacionadas à natureza da atividade exercida por elas, associando-se aos atributos do serviço público prestado por elas, caso prestadoras de serviços públicos, ou à promoção do desenvolvimento econômico equilibrado, caso explorem atividades econômicas.

Admite-se que as empresas escapem à lógica da eficiência econômica privada realizando investimentos menos rentáveis ou até mesmo deficitários desde que estes integrem políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento econômico e social da coletividade, pois estas admitem – em especial as de viés redistributivo – a imposição de perdas a indivíduos ou grupos específicos com o intuito de promover o bem-estar geral ou de grupos economicamente menos favorecidos (PINTO JÚNIOR, 2010, p.234-238).

Todavia, Grau (1984, p.56-59) considera ser possível compatibilizar o intento lucrativo com as razões de interesse público que porventura deram ensejo à criação de uma empresa estatal, afirmando não estarem as empresas estatais vocacionadas a atuar em situação deficitária.

Para ele, as empresas estatais voltadas para o exercício de atividade econômica em sentido estrito, seja em regime de concorrência seja em regime de monopólio, podem e devem conduzir-se com vistas à realização de lucro – embora considere possível que por períodos determinados e em situações excepcionais elas atuem em regime deficitário –, caso contrário infringiriam as regras que balizam a concorrência, a lógica do sistema capitalista e o regime de direito privado a que estão submetidas.

Quanto às empresas estatais prestadoras de serviço público, ele compreende que elas atuam como concessionárias ou permissionárias, razão pela qual devem buscar saldos positivos, lucros, suficientes para a justa remuneração do capital investido, para assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato e para o melhoramento e expansão dos serviços prestados.

Dessa forma, fica claro que o objetivo primordial das empresas estatais não é a maximização de sua lucratividade, embora a busca de alguma lucratividade não possa ser abandonada, mas sim a persecução do interesse público, consubstanciado no exercício de suas atividades e na colaboração que podem prestar à efetivação de políticas públicas – a ser examinada na próxima seção deste capítulo.

2.7.5 A Relação entre Políticas Públicas e Empresas Estatais

A partir do exposto na seção anterior, percebe-se que o motivo pelo qual o Estado institui empresas estatais diverge daquele intento típico dos particulares ao lançarem-se em um empreendimento, a possibilidade de lucro, pois o único motivo válido para qualquer conduta estatal é a promoção do interesse público, mesmo ao instituir organização empresarial dotada de personalidade jurídica de direito privado que exerça atividade econômica.

Assim, conforme adverte Sundfeld (2002, p.265), o Estado não cria empresas estatais para investir, buscando tão-somente o lucro, ao contrário, busca utilizar-se destas para implementar políticas públicas.

De acordo com Breus (2007, p.204), as políticas públicas constituem o principal mecanismo de ação estatal para promover direitos sociais, econômicos e culturais, cuja realização, a seu ver, constituem o fim do Estado Constitucional contemporâneo. Grau (1995, p.59) chega a afirmar que o Estado contemporâneo é, fundamentalmente, um Estado implementador de políticas públicas.

Nessa trilha, Sechi (2012, p.3-4) observa que as políticas públicas são uma das razões da existência do Estado contemporâneo, embora admita, em

abordagem que qualifica de multicêntrica, políticas públicas originadas de atores não estatais.

Para ele (SECHI, 2012, p.2-8), políticas públicas são diretrizes destinadas a enfrentar problemas públicos, necessidades sociais, que ao se consubstanciarem em demandas dirigidas ao Estado venham a ser consideradas relevantes para a coletividade pelos atores políticos envolvidos na tomada de decisão.

Porém, a elaboração e a implementação de uma política pública costumemente envolvem mais de uma decisão política – escolhas tomadas entre um grupo de alternativas possíveis que expressam adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis, refletindo a preferência dos atores envolvidos –, além de ações estratégicas destinadas a implementar as decisões tomadas (RUA, 2009, p.19).

Quanto aos atores, Souza (2007, p.80) observa que a elaboração e a implementação de políticas públicas envolvem uma variedade de atores políticos e níveis de decisão, não se restringindo a participantes formais.

Por sua vez, Breus (2007, p.214-215) aponta o aspecto conflituoso inerente à tomada das decisões políticas ressaltando que:

[...] como agente central de implementação das políticas públicas, o Estado torna-se uma arena de disputa pelo acesso à riqueza social, haja vista que as políticas públicas, inequivocamente, envolvem conflitos entre as camadas sociais e, de modo invariável implicam escolhas que resultam no atendimento de um interesse em detrimento de muitos outros.

Nesse caminho, é por meio das políticas públicas que os governos democráticos traduzem seus objetivos e compromissos políticos em programas ou ações destinados a implementá-los (SOUZA, 2007, p.69).

Quanto ao processo de elaboração e implementação das políticas públicas, para Matias-Pereira (2010a, p.23-24), ele envolve cinco fases principais, que não se desenrolam necessariamente de forma linear e correspondem a um conjunto específico de ações, atores, relações e compromissos: a identificação do problema público a ser enfrentado, a formulação de alternativas para enfrentar o problema, a escolha de uma das alternativas disponíveis para enfrentar o problema, a implementação da alternativa escolhida e, por fim, a avaliação das ações empreendidas.

Quanto às espécies de políticas públicas, uma das mais difundidas tipologias as dividem em quatro grupos: distributivas, redistributivas, constitutivas e regulatórias, cada uma das quais, de acordo com suas características, tramitarão de forma diferenciada dentro do sistema político e serão apoiadas ou combatidas por grupos de interesses diversos (SOUZA, 2007, p.73).

Em apertada síntese, as políticas regulatórias estabelecem padrões de condutas, serviços ou produtos; as políticas constitutivas definem competências e regras pertinentes a disputas políticas e à própria elaboração de políticas públicas; as políticas distributivas geram benefícios concentrados para alguns grupos sociais e seus custos são suportados por toda a coletividade de forma pulverizada; as políticas redistributivas, por sua vez, geram benefícios concentrados a determinados grupos sociais e têm seus custos concentrados em outros grupos sociais (SECHI, 2012, p.17-18).

Considerando que as empresas estatais não constituem pessoas políticas, isto é, não integram a Federação e não estão investidas de qualquer parcela dos poderes de soberania estatal (JUSTEN FILHO, 2011, p.238), elas não dispõem de poder normativo para estabelecer procedimentos ou regular e impor padrões de comportamento, distanciando-se, portanto, das políticas constitutivas ou regulatórias, embora Pinto Júnior (2010, 254) não descarte a possibilidade de as empresas estatais, funcionando como contraponto do poder econômico privado, assumirem postura regulatória em sentido amplo, interagindo com o mercado de modo a influenciar a atuação dos agentes econômicos num sentido socialmente positivo, como pode ser exemplificado pela atuação da Caixa Econômica Federal, no segundo mandato do governo Lula, em operações de crédito ao consumidor, a qual pela redução das taxas de juros praticadas por ela mesma procurava induzir o mercado a reduzir os juros cobrados nesse tipo de operação.

Considerando ainda que as empresas estatais concentram interesses de toda a coletividade à medida que integram a Administração Pública indireta (BRASIL, 1967) e que sua atuação, seja prestando serviços públicos seja explorando atividade econômica, pode influenciar de forma positiva ou negativa diferentes grupos sociais, é possível perceber que as políticas distributivas e

redistributivas constituem um campo mais fértil para a utilização das empresas estatais na seara das políticas públicas.

Assim, nenhum empecilho existe a que empresas estatais prestadoras de serviços públicos imponham tratamento tarifário diferenciado a seus usuários, sem ofender o princípio da isonomia, quando esta diferenciação for justificável à luz dos objetivos de uma política pública, observação que é válida também para empresas privadas concessionárias de serviços públicos (CÂMARA, 2005, p.104-106).

Também se justifica que empresas estatais busquem a universalização da prestação de serviços públicos (ou até mesmo de atividades econômicas socialmente relevantes, como é o caso dos serviços bancários) com prejuízo de sua rentabilidade em homenagem a políticas públicas, ante o caráter essencial destes e as externalidades positivas geradas por eles (PINTO JÚNIOR, 2010, p.238).

Os subsídios cruzados, prática por meio da qual os subsídios dados ao consumo de determinado grupo de clientes são extraídos de outro segmento de clientes pela cobrança de um valor mais elevado, também constituem outro instrumento de políticas públicas a cuja utilização as empresas estatais podem contribuir, pois estes se ajustam melhor num ambiente de monopólio (CÂMARA, 2005, p.107-109).

As empresas estatais também podem atuar como instrumentos de políticas públicas que visem desestimular o consumo dos bens ou serviços comercializados por elas, às quais as empresas privadas certamente se oporiam, pois redução do consumo implica redução dos lucros, o que no caso de concessionárias de serviços públicos privadas pode dar o direito de exigir o reequilíbrio da equação econômico-financeira de seu contrato (PINTO JÚNIOR, 2010, p.242).

Além disso, Pinto Júnior (2006, p.148) entende que “a empresa estatal pode funcionar como instrumento ativo de organização de mercados não regulados ou pouco regulados”; isto é, pode influenciar as decisões empresariais tomadas pelos particulares em sentido que melhor atenda o interesse público.

Por fim, o próprio Ministério do Planejamento (BRASIL, 2013, p.9) admite o uso de empresas estatais em políticas voltadas para objetivos macroeconômicos ao observar que em 2009 elas tiveram importante papel anticíclico no combate aos

efeitos da crise internacional pela manutenção de investimentos diretos e indiretos (fomento do investimento privado pela concessão de crédito).

Porém, embora Pinto Júnior (2010, p.242-243) admita o uso de empresas estatais para a consecução de objetivos macroeconômicos, ele entende que há pouco espaço para a utilização de empresas estatais nesta seara, pois seria difícil correlacionar e conciliar tais objetivos ao interesse público específico que ensejou a criação das empresas estatais envolvidas.

Dessa forma, a despeito do intento lucrativo, que embora não seja primordial tampouco pode ser descartado dos empreendimentos estatais na esfera da economia, percebe-se, a partir do exposto, que as empresas estatais podem atuar como instrumentos de implementação de políticas públicas, em especial quando estas se relacionem às atividades por elas exercidas.

A atuação das empresas estatais na implementação de políticas públicas, bem como a definição do interesse público que dá ensejo à sua criação e motivo à continuidade de suas atividades, passam pela esfera política, pois envolvem, em última instância, a tomada de decisões políticas e a transmissão dessas diretrizes políticas aos administradores encarregados da gestão das empresas estatais e da tarefa de ajustar o andamento de suas atividades às diretrizes políticas recebidas.

Portanto, a existência de influência política na gestão das empresas estatais é uma característica típica dessas entidades, a ser examinada na próxima subseção deste capítulo.

2.7.6 A Influência Política na Gestão de Empresas Estatais

Como entes integrantes da Administração Pública indireta, as empresas estatais são instrumentos de ação do Estado e, como tal, encontram-se vinculadas ao interesse público.

O poder de controle que o Estado detém e exerce sobre elas justifica-se pela necessidade de orientar suas atividades para a realização de finalidades públicas (RIBEIRO, 1998, p.104-105).

Tácito (2005, p.86) observa que a opção estatal pela utilização de entes empresariais com personalidade de direito privado para o atingimento de seus fins é recurso técnico que visa propiciar agilidade e elidir formalismos típicos da Administração Pública Direta, o que não o impede de considerá-las entes-satélites da Administração e subordiná-las à supervisão e ao acatamento de suas diretrizes.

Nesse sentido, para Pinto Júnior (2009a, p.58), a falta de controle governamental e a ampliação máxima da autonomia gerencial podem levar as empresas estatais a se distanciarem de seus objetivos vinculados às políticas públicas, colocando-as a serviço de outros interesses que não os públicos.

Portanto, influências na gestão das empresas estatais provenientes de outras esferas da Administração e do Estado tendentes a direcioná-las à busca do interesse público não constituem uma subversão da natureza desses entes, antes constituem corolário de sua vinculação ao interesse público.

Essas influências podem ser caracterizadas como influências políticas, pois visam alinhar suas condutas “aos objetivos de políticas públicas estabelecidos pelo governo central” (PINTO JÚNIOR, 2009a, p.57); isto é, visam alinhar as atividades das empresas estatais às opções ideológicas daqueles momentaneamente investidos do poder de governar o Estado (RIBEIRO, 1998, p.52). Todavia, para Fidalgo (2012, p.74), as empresas estatais têm sido utilizadas para perseguir fins políticos não relacionados com os interesses da sociedade.

Por isso, de acordo com Shleifer e Vishny (1994, p.995-997), tem-se observado que as empresas estatais são ineficientes e que esta ineficiência é resultado de pressões políticas oriundas dos políticos que as controlam.

Segundo eles, por exemplo, políticos em busca de votos “encorajam” empresas estatais a empregarem pessoal acima do necessário e a pagarem salários acima dos praticados pelo mercado, elevando seus custos de operação.

Em muitos casos, ainda, as empresas estatais tendem a produzir bens desejados pelos políticos em detrimento dos bens desejados pelos consumidores e a instalar suas plantas de produção em locais desejáveis do ponto de vista político, não do ponto de vista econômico.

Por fim, os autores referenciados mencionam que muitas empresas estatais, para angariar apoio e favorecer os grupos políticos que as controlam, cobram preços

significativamente menores do que o custo marginal de produção, afirmando que estas políticas de preço têm caráter regressivo, beneficiando cidadãos relativamente ricos e politicamente ativos em prejuízo dos mais pobres.

Nesse sentido, Jones (1985, p.333-345) observa que a manipulação de políticas públicas implementadas por empresas estatais é uma excelente maneira de disfarçar transferências de renda de um indivíduo ou segmento da sociedade para outro, e que, ao contrário do esperado, essa redistribuição tende a ocorrer da metade mais pobre para a metade mais rica da população, em divergência com os valores que informam ou deveriam informar a atuação do Estado por meio de suas empresas estatais.

Por outro lado, de acordo com Shirley e Walsh (2000, p.9-10), é provável que diante de estruturas fracas de governança no setor público, e de interferências políticas, as empresas estatais apresentem desempenho ruim mesmo quando submetidas a mercados competitivos, podendo chegar a prejudicar o desempenho desses mercados pela adoção de práticas anticompetitivas.

Shirley e Walsh (2000, p.22-27) observam que diante da assimetria informacional vigente em mercados políticos imperfeitos, os políticos podem utilizar as empresas estatais para produzir benefícios políticos para eles, causando ineficiência e distorções em suas atividades, asseverando que um dos fatores capazes de influenciar o grau de intervenção política em uma empresa estatal é a relação institucional entre esta e o governo, pois quando seus gestores são diretamente nomeados por políticos a influência política será facilitada, o mesmo não ocorrendo quando o Estado age como acionista controlador de uma firma independente, por meio de seu conselho de administração, o que ao menos torna a intervenção estatal mais difícil e transparente.

Na realidade brasileira, Fidalgo (2012, p.92) aponta o uso das empresas estatais para compor interesses entre Executivo e Legislativo por meio da distribuição de cargos de direção em empresas estatais a partidos políticos, sem maiores preocupações com a qualidade da gestão dessas empresas, o que denota estarem facilmente sujeitas a influências de ordem política, ao passo que não é possível afirmar que estas influências promovam unicamente o alinhamento de suas atividades com a busca do interesse público.

Todavia, essa influência política não pode ser simplesmente excluída. Além disso, sem ela, não haveria nenhuma garantia de que os gestores das empresas não subverteriam essas empresas para atender a seus próprios interesses, em detrimento do interesse público.

Dessa forma, há que se colocar em perspectiva a influência política exercida sobre a gestão das empresas estatais e analisar em que medida esta pode ser considerada legítima e a partir de que ponto esta deixa de direcioná-las ao atendimento do interesse público para colocá-las a serviço de fins políticos de ocasião, sejam eles pessoais ou partidários, o que será feito no próximo capítulo, quando a influência política na gestão de empresas estatais será contraposta ao direito fundamental à boa administração pública e à governança corporativa e pública.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Até este ponto, foram examinados os conceitos fundamentais que permeiam o presente estudo: Estado, governo, política, Administração Pública Direta e Indireta, princípios jurídicos constitucionais, direitos fundamentais – em especial o direito fundamental à boa administração pública – e governança, tanto corporativa quanto pública.

Também aprofundou-se a temática das empresas estatais e suas funções na estrutura do Estado e da Administração Pública, destinadas que são ao exercício de atividades econômicas em sentido amplo e a colaborar com a efetivação de políticas públicas.

Observou-se que seus objetivos devem estar voltados não para a maximização da lucratividade, mas para a promoção do interesse público, tornando justificável a influência política existente sobre elas, como forma de garantir o alinhamento de suas atividades a fins de interesse público.

Dessa forma, não é possível considerar ilegítimas ou perniciosas influências oriundas da esfera política do Estado na gestão de empresas estatais tão-somente pelo fato de elas existirem.

Todavia, foi possível perceber que a mesma influência política destinada a garantir o alinhamento destas entidades a finalidades de interesse público pode surtir efeitos contrários ao esperado, direcionando-as ao atendimento dos interesses políticos dos governantes encarregados de controlá-las.

Tal fato evidenciou a conveniência de investigar em que medida esta influência pode ser considerada legítima, para o que, conforme exposto na introdução deste trabalho, foram eleitos como balizas o direito fundamental à boa administração pública e a governança corporativa e pública.

Considera-se, portanto, que as premissas necessárias ao enfrentamento da questão-problema explicitada no capítulo introdutório já foram colocadas, explanadas e compreendidas, de modo que o presente capítulo tem a tarefa de elencá-las de

forma mais sintética e objetiva, para, a seguir, extrair delas os resultados possíveis, tendo em vista o método dedutivo de trabalho adotado, o que será feito a partir da próxima seção, quando a influência política na gestão das empresas estatais é submetida aos influxos do direito fundamental à boa administração.

3.1 LIMITES À INFLUÊNCIA POLÍTICA NA GESTÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Já ficou estabelecido que o presente estudo dedica-se a explicar em que medida a influência política na gestão de empresas estatais – compreendida como toda interferência na gestão das empresas estatais, proveniente, de forma direta ou indireta, do governo, da Administração Pública ou de políticos ou grupos políticos ligados ao governo ou com poder político suficiente para influenciar nas decisões dos gestores das estatais – pode ser considerada legítima, isto é, voltada para a promoção do interesse público, dentro dos limites da legalidade, à luz do direito fundamental à boa administração pública, e da governança corporativa e pública.

Portanto, nesta seção, depois de o direito fundamental à boa administração ter sido analisado na seção 2.5 deste estudo, pretende-se relacioná-lo à gestão das empresas estatais para que se possa explicar em que medida ele limita a influência política na gestão das empresas estatais, conferindo-lhe ou não legitimidade.

Para tanto, cumpre primeiramente inferir se o direito fundamental à boa administração pública deve ou não ser observado pelas empresas estatais, seus gestores e pelos políticos que governam as entidades públicas controladoras dessas empresas.

Ora, já ficou estabelecido que direito fundamental à boa administração pública é uma norma implícita de envergadura constitucional (FREITAS, 2009, p.9) e de natureza principiológica, à medida que reflete valor cuja concretização pode ser viabilizada de diversas maneiras (JUSTEN FILHO, 2011, p.109-142).

Esta norma-princípio implícita que estabelece o direito fundamental à boa administração pública é dirigida, primeiramente, à Administração Pública, impondo

a ela o dever de bem administrar a coisa pública, pois o particular, em princípio, poder gerir seus negócios da forma que lhe aprouver, seja ela boa ou ruim, de modo que o “devedor” do dever de boa administração pública só pode ser a própria Administração Pública.

Portanto, o direito fundamental à boa administração pública, enquanto norma principiológica implícita, deve ser alçado à condição de princípio constitucional da Administração Pública (até porque os princípios inscritos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal não serão observados sem boa administração e não haverá boa administração sem a observância desses princípios, como já se demonstrou na seção 2.5 deste trabalho), integrando o regime jurídico da Administração Pública, da mesma forma que outros princípios implícitos, devendo ser observado por todos os entes integrantes da Administração Pública Direta e Indireta.

Entre os entes integrantes da Administração Pública Indireta estão as empresas estatais, as quais, dessa maneira, submetem-se ao direito fundamental à boa administração, do mesmo modo que seus gestores, em consequência, estão submetidos ao dever de bem administrá-las, dever este que também se impõe aos políticos que governam as entidades públicas controladoras das empresas estatais em suas relações com elas.

Sob outro aspecto, o direito fundamental à boa administração pública, visto na seção 2.5 deste estudo, é direito fundamental e, como tal, confere a seu titular uma garantia oponível ao Estado (JUSTEN FILHO, 2011, p.142), capaz de vincular, de forma direta e imediata, tanto entidades públicas quanto entidades privadas (SARLET, 2009, p.74-75).

Ele é oponível não somente ao Estado, em sentido estrito, mas a todos os órgãos e entidades por meio dos quais ele atua, sejam eles integrantes do governo, da Administração Pública Direta ou da Administração Pública Indireta, caso contrário bastaria ao Estado descentralizar suas atividades para assim poder livremente suprimir os direitos individuais de seus cidadãos.

Portanto, o direito fundamental à boa administração pública, também sob esse aspecto, é oponível às empresas estatais, seus gestores e aos políticos encarregados do governo das entidades públicas controladoras destas empresas.

Assim, estabelecida a pertinência de se tratar do direito fundamental à boa administração pública no âmbito das empresas estatais, cabe examinar quais os influxos daquele sobre a gestão destas, quais exigências o direito fundamental à boa administração pública torna lícito opor às empresas estatais, seus gestores e aos políticos encarregados de alinhar a atuação daquelas à atuação do poder público que as controla.

A partir do exposto na seção 2.7 desta dissertação é possível perceber que as empresas estatais não podem ser instituídas pelo Estado brasileiro tão-somente em busca do lucro, pois, apesar de possuírem forma privada, a atuação desta é animada por objetivos de ordem pública (TÁCITO, 2005, p.86); apesar de voltadas à exploração de atividade econômica, sua finalidade é dar atendimento ao interesse público que justificou sua criação (GRAU, 1984, p.55).

Por esse motivo, embora o lucro possa ser uma das consequências da atividade desenvolvida pelas empresas estatais, ele não baliza a existência destas (RIBEIRO, 1998, p.62), constituindo antes um meio para a consecução de um fim público, identificado com a própria atividade de interesse público exercida por elas (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2009, p.47-49), isto é, da mesma forma que outros entes integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta, as empresas estatais também estão vinculadas à promoção do interesse público.

Ora, também já ficou claro que a influência ou controle político sobre a gestão das empresas estatais existe para orientar e alinhar suas atividades em direção à realização de finalidades públicas (RIBEIRO, 1998, p.104-105).

Por outro lado, neste trabalho, o direito fundamental à boa administração pública foi descrito como uma rede emaranhada de direitos e deveres, e de princípios e regras a serem observados pela Administração Pública com vistas ao atendimento do interesse público, do qual decorre o dever de eficácia e eficiência na gestão da coisa pública e de respeito ao regime jurídico administrativo e aos direitos dos cidadãos, descrição esta que, apesar de formatada de modo diverso, não se opõe à definição dada por Freitas (2009, p.09), a qual permeia esta pesquisa desde sua introdução.

Dessa forma, o direito fundamental à boa administração pública impõe aos agentes públicos, tanto aos servidores de baixo escalão quanto aos políticos encarregados do governo do Estado, o dever de, por seus atos, promoverem o interesse público – até em virtude dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público e do princípio da finalidade pública, os quais compõem o regime jurídico administrativo e, por consequência, podem ter sua observância exigida pelos cidadãos com base no direito fundamental à boa administração pública – dele não podendo se afastar sob pena de dar ensejo à invalidação de suas condutas.

A partir dessas premissas infere-se a primeira limitação, oferecida pelo direito fundamental à boa administração, à influência política nas empresas estatais: esta deve necessariamente direcionar a empresa à promoção do interesse público.

Nesse matiz, a promoção do interesse público não é apenas um motivo para justificar a interferência da esfera política na gestão das estatais; é um dever correlato ao direito fundamental à boa administração pública, imposto aos políticos encarregados de garantir o alinhamento destas com as metas de interesse público do Estado.

Assim, quando políticos utilizam sua ascendência sobre os gestores das empresas estatais para direcioná-las ao atingimento de metas privadas, identificadas com a promoção de seus próprios interesses individuais ou de terceiros, ou ainda de partidos ou grupos específicos, na medida em que tais objetivos distanciam-se do interesse público, essas interferências na gestão das empresas estatais devem ser consideradas violadoras do direito fundamental à boa administração pública e, portanto, ilegítimas.

Da vinculação das estatais, de seus gestores e dos políticos que exercem o papel de seus controladores ao direito fundamental à boa administração pública e, por consequência, à promoção do interesse público, é possível fazer mais uma inferência: como a exploração de atividade econômica pelo Estado é um meio para o atingimento de finalidades públicas, ocorre que a manutenção da atividade ou, colocando o mesmo ponto de outra perspectiva, a preservação das empresas

estatais que a exercem, é fator diretamente relacionado com a promoção do interesse público.

Por consequência, e por influxo do direito fundamental à boa administração pública, a preservação das empresas estatais e de suas atividades se impõe como dever a seus gestores e aos políticos responsáveis por exercer o papel de controlador dessas empresas.

Desse modo, embora não se descarte a eventual ocorrência de situações-limites de colisão entre princípios e/ou direitos fundamentais, tais como as mencionadas na seção 2.4.1 deste estudo, que no caso concreto imponham solução diversa da aqui proposta, qualquer interferência política na gestão das empresas estatais, mesmo aquelas genuinamente dedicadas a alinhar suas atividades a políticas públicas, não pode, pelo menos em princípio, direcioná-las à ruína ou a atuar em situação deficitária por períodos excessivamente prolongados ou em grau tão alto a ponto de impossibilitar ou prejudicar o exercício de suas atividades, sob pena de ofenderem o interesse público que justificou a criação dessas empresas e o direito fundamental à boa administração pública, o que, de acordo com o raciocínio desenvolvido neste estudo, tornaria possível taxá-las de ilegítimas.

Isto porque nas empresas estatais o lucro constitui meio para a manutenção da atividade de interesse público (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2009, p.47-49), meio este que, embora possa ser sacrificado em benefício de sua participação na implementação de políticas públicas (PINTO, 2010, p.56-57), não pode ser de tal forma obliterado que se inviabilize a continuidade do empreendimento ou se prejudique o exercício de suas atividades.

Mas não se esgotam nesse ponto os limites colocados pelo direito fundamental à boa administração pública à influência política na gestão das empresas estatais.

Já se construiu o entendimento de que a concretização do direito fundamental à boa administração pública passa pela observância, por parte da Administração Pública, dos princípios e regras que a regem, entre os quais se encontram o princípio da eficiência, de modo que também é possível exigir eficiência das empresas estatais, de seus gestores e dos políticos encarregados de exercer o papel de seus controladores.

Assim, por força do direito fundamental à boa administração pública e do princípio da eficiência é lícito esperar e exigir bom rendimento das empresas estatais (MENDES, 2012, p.361), isto é, que elas propiciem a realização prática das finalidades públicas que ensejaram a sua criação, no maior grau possível, por meio da imposição dos menores ônus possíveis ao Estado e a seus cidadãos (ARAGÃO, 2012, p.375), inclusive, mas não somente, pela obtenção de resultados financeiros positivos que possam financiar suas atividades e a realização de novos investimentos.

Desse modo, os encarregados da gestão das empresas estatais e os políticos com poderes para interferir e influenciar nessa gestão devem pautar sua atuação e influência pelo objetivo de imprimir eficiência às atividades das estatais, abstendo-se de impor-lhes comportamentos ineficientes para atender interesses outros que não os interesses públicos ou, ainda, desnecessários para o atingimento de suas finalidades públicas. Caso contrário, estarão distanciando-se do direito fundamental à boa administração pública, e suas condutas deverão ser consideradas ilegítimas.

Nesse caminho, um dos exemplos de uso indevido das empresas estatais dado por Shleifer e Vishny (1994, p.995-997) – o emprego de pessoal acima do necessário e o pagamento de salários superiores àqueles praticados pelo mercado por influência de políticos motivados por fins eleitoreiros –, em cotejo com o direito fundamental à boa administração pública e com o princípio da eficiência, refere-se à influência política ilegítima na gestão de empresas estatais, pois nessa realidade hipotética seus objetivos de interesse público poderiam ser atingidos com menor dispêndio de recursos, propiciando, por outro lado, resultados financeiros mais positivos, impondo, dessa forma, menores sacrifícios ao Estado e aos cidadãos que se beneficiam de suas atividades.

Todavia, não há apenas que se falar em eficiência, antes até, deve-se exigir eficácia da influência política na gestão das empresas estatais em decorrência da prevalência do interesse público e do direito fundamental à boa administração pública.

Quando discutido o princípio da finalidade pública (seção 2.4.2.8), observou-se que a Administração Pública não pode se afastar de sua finalidade, a promoção do

interesse público, sob pena de incorrer em desvio de finalidade, o que acarretará a invalidade de seus atos, seja pelo desatendimento de finalidade específica prescrita em lei, seja porque o ato praticado simplesmente visava atender interesses outros que não o interesse público (GASPARINI, 2011, p.68-69).

Desse ponto decorre que os atos da Administração Pública, sob pena de invalidação, devem ser eficazes, isto é, devem ter aptidão para produzir os resultados esperados e atender sua finalidade pública (MOREIRA NETO, 2009a, p.117).

Nessa linha, o juízo quanto à eficácia de determinado ato da Administração Pública antecede e integra o juízo quanto à sua eficiência, pois não há como considerar eficiente o ato ineficaz, incapaz de atingir os resultados esperados (SANTOS, 2013, p.39).

Dessa forma, percebe-se que o direito fundamental à boa administração pública, integrado pelos princípios e regras que compõem o regime jurídico administrativo, entre eles o princípio da finalidade pública, também impõe à Administração Pública o dever de ser eficaz em suas condutas, atendendo a finalidade pública e produzindo os resultados esperados pelo Direito.

Este dever, por consequência, é imposto também às empresas estatais e aos políticos que as controlam, razão pela qual a influência que exercem sobre a gestão destas deve direcioná-las à utilização de meios aptos a atender suas finalidades públicas.

Interferências políticas que levem as estatais a atender finalidades não coincidentes com as finalidades públicas, ou a utilizar meios incapazes de atender essas finalidades, por conflitar com o direito fundamental à boa administração pública, devem ser consideradas ilegítimas.

Assim, por exemplo, políticas públicas implementadas por empresas estatais que inadvertidamente resultem na redistribuição de renda da parcela mais pobre para a parcela mais privilegiada da população (JONES, 1985, p.333-345), sob pretexto de fazer exatamente o contrário, podem ser consideradas ilegítimas à luz do direito fundamental à boa administração pública, caso não estejam embasadas em outras razões de interesse público.

Contudo, o direito fundamental à boa administração pública não se restringe a exigir eficácia e eficiência na promoção do interesse público; ele impõe a observância dos princípios e regras que compõem o regime jurídico administrativo e o respeito aos direitos dos cidadãos.

Por consequência, embora esta inferência possa ser considerada óbvia, interferências políticas na gestão de empresas estatais que objetivem ou propiciem a prática de atos ilegais devem ser consideradas em dissonância com o direito fundamental à boa administração pública e, portanto, ilegítimas.

Aqui, encaixam-se interferências políticas que lhes imponham tarefas ou objetivos alheios à natureza de suas atividades, aos imperativos de segurança nacional ou aos interesses coletivos (finalidades públicas) que ensejaram sua criação.

Da mesma forma, aponta-se a influência política que não prime pela transparência ou publicidade ou que objetive a prática de atos ofensivos aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, buscando, por exemplo, propiciar favorecimentos pessoais ou disfarçar nepotismo, ou ainda compor interesses entre Executivo e Legislativo por meio da distribuição de cargos de direção em empresas estatais a partidos políticos, sem preocupação com a qualificação técnica dos indicados, expediente utilizado na realidade brasileira (FIDALGO, 2012, p.92).

Portanto, sintetizando o exposto nesta seção, percebe-se que a influência política na gestão das empresas estatais poderá ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública na medida em que promova o interesse público e o atingimento de finalidades públicas, com eficácia, eficiência e observância dos direitos dos cidadãos e dos princípios e regras que compõem o regime jurídico da Administração Pública.

Todavia, a questão de pesquisa que anima o presente estudo foi respondida apenas em parte, pois a influência política na gestão das empresas estatais ainda não foi colocada à luz da governança corporativa e pública, o que será feito na próxima seção.

3.2 LIMITES À INFLUÊNCIA POLÍTICA NA GESTÃO DAS EMPRESAS À LUZ DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E PÚBLICA

Depois de a influência política na gestão das empresas estatais ter sido colocada na perspectiva do direito fundamental à boa administração pública, pretende-se agora relacionar a gestão das empresas estatais à governança corporativa e pública, examinada na seção 2.6 deste estudo, para que se possa explicar em que medida esta pode limitar a influência política na gestão das empresas estatais, conferindo-lhe ou não legitimidade.

Mas antes, relacionando direito fundamental à boa administração pública e governança, cumpre inferir que, no momento em que princípios e práticas de (boa) governança são impostos às empresas estatais por atos normativos provenientes do Estado, elas passam a integrar o sistema jurídico, e sua observância torna-se uma questão de respeito à legalidade, passível de ser exigida, portanto, com base no direito fundamental à boa administração pública.

Ademais, mesmo quando a adoção dessas práticas de boa governança não estiver expressamente prevista em lei, na hipótese de se amoldarem aos princípios e regras que integram o direito fundamental à boa administração pública, é possível cogitar sua obrigatoriedade por influxo do direito fundamental à boa administração pública, na medida em que este vincula a Administração Pública à adoção de meios aptos (e eficientes) à promoção do “fim” interesse público, dentro da esfera da legalidade (compreendida em sentido amplo), sem especificar quais seriam esses meios, até por ser impossível precisar todos os meios aptos a promover o interesse público em todas as circunstâncias concretas que se apresentam.

Todavia, entende-se que a pesquisa realizada não foi suficiente para embasar essa inferência, especialmente quando se considera que não existe um modelo único de governança. Tampouco era este seu escopo, de modo que investigar e concluir pela obrigatoriedade ou não da adoção de práticas de boa governança por influxo do direito fundamental à boa administração pública é matéria que deve ficar relegada a outros estudos.

De qualquer forma, a eventual inexistência de disposições jurídicas impondo a adoção de boas práticas de governança não implica necessariamente a conclusão de que estas, quando adotadas espontaneamente, não constituem instrumentos aptos à restrição de influências políticas ilegítimas na gestão de empresas estatais.

Mais, o escopo desta seção é inferir em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz da governança corporativa e pública, independentemente da imposição ou não de boas práticas de governança pelo Direito.

Para tanto, inicialmente, cumpre retornar aos objetivos que inspiram a adoção de boas práticas de governança – a criação de valor para *shareholders* e *stakeholders* (MIRANDA; AMARAL, 2011, p.1076) – de modo a garantir, pelo alinhamento de seus interesses conflitantes, a continuidade e prosperidade de uma organização ou sociedade (SLOMSKI *et al.*, 2008, p.33).

Porém, nas empresas estatais, valor não significa apenas retorno do investimento ou lucro, compreendendo também (e precipuamente) o atendimento das finalidades públicas que justificaram sua criação (GRAU, 1984, p.55). Colocado de outra forma, “valor” nas empresas estatais tem uma conotação social, pública, de modo que elas visam primeiramente à produção de valor social ou público (promoção do interesse público), o qual resulta de sua participação na implementação de políticas públicas e no atingimento de finalidades públicas.

Por outro lado, nas empresas estatais, *shareholders* e *stakeholders* não compreendem apenas acionistas, gestores, empregados, credores e fornecedores, mas toda a sociedade, passando também pelo Estado, pelos políticos encarregados de seu governo e por sua Administração Pública.

Neste sentido caminhou o Decreto n.º 6.021/2007 (BRASIL, 2007) ao descrever governança corporativa como um conjunto de práticas de gestão voltadas à otimização do desempenho da empresa e à proteção do direito das partes interessadas.

Por consequência, a governança das empresas estatais deve estar voltada a incrementar seu valor social, bem como a proteger os interesses da sociedade.

Para tanto, em virtude da complexa cadeia de agentes envolvida na gestão das empresas estatais (OCDE, 2005, p.10), não basta que as práticas de gestão empregadas sejam estruturadas de modo a coibir ou reduzir comportamentos oportunistas de seus gestores (MIRANDA; AMARAL, 2011, p.1075); elas devem buscar coibir ou reduzir também comportamentos oportunistas dos políticos que têm influência para manipular o comportamento de tais gestores em proveito próprio, à medida que esses políticos incorporam o papel de controladores das empresas estatais (ocupando nesse contexto a condição de principais) e neste papel podem influenciar seus gestores a redirecioná-las, do objetivo de produzir valor para a sociedade e eventuais parceiros privados, para o objetivo de produzir valor para si.

Mais, para a OCDE (2005, p.14-15), as empresas estatais devem preocupar-se em garantir os direitos de todos os *shareholders*, tratando-os de forma equitativa e garantindo-lhes acesso isonômico às informações de interesse corporativo, além de reconhecer sua responsabilidade para com seus *stakeholders*.

Neste sentido, no caso das sociedades de economia mista, a Lei n.º 6.404/76 (BRASIL, 1976) expressamente observa que o acionista controlador de uma sociedade de economia mista pode orientar suas atividades com o objetivo de atender o interesse público que justifica sua existência, mas lhe impõe deveres e responsabilidades perante os demais acionistas, empregados e a comunidade na qual a empresa atua; especialmente, impõe-lhe responsabilidade pelos danos decorrentes de atos praticados com abuso de poder, os quais, em síntese, podem ser descritos como atos lesivos à companhia, aos acionistas minoritários e a outros *stakeholders*.

Dessa forma, não basta que a governança nas empresas estatais esteja voltada para o incremento do valor social produzido por essas empresas, para a proteção dos interesses da sociedade e para a redução do comportamento oportunista de seus gestores e dos políticos encarregados de exercer o papel de controladores dessas empresas; há que se proteger também os interesses de eventuais acionistas minoritários e demais *stakeholders*, buscando evitar que sob o pretexto de atender o interesse público, a gestão das empresas estatais seja direcionada a causar-lhes prejuízos.

Outro princípio sobre o qual se assenta a governança, tanto corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009, p.19) quanto pública (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001, p.12-13) é o da transparência, cuja observância, no caso das empresas estatais, pode ser exigida com esteio no direito fundamental à boa administração pública e no princípio da publicidade.

Em decorrência, a estrutura de governança das empresas estatais deve preocupar-se em disponibilizar informações de interesse corporativo e público a todos os *shareholders* e *stakeholders*, inclusive aquelas informações relativas aos seus objetivos políticos, de modo que possibilite aos *shareholders* uma noção mais precisa dos riscos e proveitos envolvidos em seu investimento, e à sociedade, uma noção dos objetivos impostos às estatais por seus representantes eleitos e das políticas públicas a serem implementadas com o apoio delas, permitindo que tenha ciência das escolhas tomadas por seus representantes e avalie a adequação destas ao interesse público.

Nesse sentido, para Fontes Filho e Picolin (2008, p.1174), o Estado tem o dever de:

clarificar e priorizar os principais objetivos da estatal, que podem incluir lucratividade e evitar distorções dos mercados. Entretanto, esses objetivos apresentam difíceis balanceamentos, tais como criar valor, melhorar um serviço público, ou assegurar estabilidade nas relações de trabalho, de forma que as proposições e políticas devem ir além de estabelecer objetivos gerais, mas também dar indicações sobre como serão alcançados os objetivos e clarificar como serão solucionados ou balanceados os esquemas de compensações entre eles (*trade-offs*).

Finalmente, o *compliance*, valor caro à governança corporativa (SLOMSKI *et al.*, 2008, p.10) e pública (ROSSETTI; ANDRADE, 2009, p.562), é inerente ao regime jurídico das empresas estatais, sendo imposto a estas, seus gestores e aos políticos encarregados de controlá-las, não apenas como um princípio de governança, mas em decorrência do princípio da legalidade e do próprio direito fundamental à boa administração pública.

Por necessidade de *compliance*, a governança nas empresas estatais deve preocupar-se em garantir a conformidade das empresas estatais às normas que as regem e regulam as atividades exercidas por elas.

Dessa forma, pode-se desde já inferir a resposta à segunda parte da questão-problema que anima este estudo, qual seja, em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz da governança corporativa e pública? Na medida em que, de forma transparente e conforme às normas pertinentes, busque propiciar não o benefício privado dos agentes políticos mas a promoção do interesse público ou, em outras palavras, o incremento do valor público produzido por elas, sem deixar de proteger e garantir os direitos de seus *stakeholders* e eventuais *shareholders*.

Assim, interferências da esfera política na gestão das empresas estatais que tenham por escopo direcioná-las à promoção de interesses privados de políticos, de seus gestores ou de terceiros, em detrimento do interesse público, podem ser consideradas contrárias aos princípios e práticas da boa governança e, nesse aspecto, ilegítimas.

Do mesmo modo, interferências da esfera política na gestão das empresas estatais que tenham por escopo causar prejuízos aos parceiros privados do poder público, sejam eles acionistas, fornecedores, credores ou empregados, podem ser consideradas contrárias aos princípios e práticas da boa governança e, nesse passo, ilegítimas.

Até mesmo interferências políticas que imponham, induzam ou permitam que empresas estatais se utilizem de expedientes desleais para prejudicar eventuais concorrentes privados podem ser consideradas contrárias às boas práticas de governança e, nesse aspecto, ilegítimas, pois o maior prejudicado pela utilização de tais expedientes será a própria sociedade, que deixará de auferir os benefícios da concorrência livre e leal nos nichos de mercado então ocupados pelas estatais.

Também interferências políticas na gestão das empresas estatais que objetivem desviá-las da conformidade com as normas que as regem e que regulam a atividade exercida por elas podem ser consideradas ilegítimas à luz da governança.

Da mesma maneira, interferências políticas na gestão das empresas estatais que não ocorram de forma transparente, isto é, aberta ao público, podem ser consideradas contrárias às boas práticas de governança e, nesse aspecto,

ilegítimas (com a possível ressalva de situações em que o sigilo seja imperioso), até porque a falta de transparência dificultará a prestação de contas ou *accountability*, outro valor caro à governança, tanto corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009, p.19) quanto pública (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001, p.12-13), processo por meio do qual tanto os gestores das empresas estatais quanto os políticos que exercem o papel de seus controladores podem ser chamados a assumir responsabilidade por suas escolhas e atos na condução dos negócios dessas empresas perante seus parceiros privados e perante a sociedade.

Contudo, não se pode deixar de observar que, embora a governança, a partir de suas premissas, possa ser utilizada para valorar a conduta de políticos e gestores na condução dos negócios das empresas estatais, sua preocupação maior é a introdução de práticas que induzam principais e agentes a se comportarem de acordo com tais premissas, compreendendo uma agenda de reflexões e proposições tendentes a promover a boa governança (GONÇALVES, 2013, p.143).

Porém, discutir proposições que visem à promoção da boa governança nas empresas estatais e à redução de influências políticas perniciosas em sua gestão é matéria que foge ao escopo delimitado para este estudo.

3.3 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Antes de concluir, todavia, cumpre reconhecer as limitações deste estudo e apontar caminhos para novas indagações pertinentes ao objeto de pesquisa ou às temáticas a ele relacionadas.

Em primeiro lugar, não se tem a pretensão de, com este estudo, haver esgotado a temática proposta, pois seus pontos fulcrais – influência política na gestão das empresas, direito fundamental à boa administração pública e governança – constituem, por si sós, universos dignos de maior exploração.

Nesse aspecto, considera-se relevante que se empreendam estudos de casos em diferentes empresas estatais que tenham por missão averiguar e analisar os reflexos da influência política sobre a gestão e resultados destas, tarefa à qual esta pesquisa não se dedicou, até para propiciar, em um momento posterior, pelo emprego de técnicas estatísticas sobre os dados coletados nesses diversos estudos de caso, um juízo mais apurado quanto à eficiência dessas entidades.

Da mesma forma, revela-se interessante a realização de estudos de caso tendentes a analisar a estrutura de governança em diferentes empresas estatais, tarefa à qual esta pesquisa também não se dedicou, e a avaliar eventuais alterações em seus resultados a partir da adoção das práticas de governança pelas empresas, isto é, buscando avaliar se a introdução das práticas de governança resultou em melhoras na gestão e, quiçá, na diminuição dos efeitos negativos da influência política e na potencialização de seus efeitos positivos.

O direito fundamental à boa administração pública, por sua vez, tendo em vista não se encontrar explicitamente inscrito no rol de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, merece maiores estudos, tendentes a delimitar suas nuances e aplicabilidade, bem como a sedimentar, entre doutrinadores e aplicadores do direito, inclusive perante a Administração Pública brasileira, sua importância e exigibilidade.

No que se refere a “aplicadores do direito”, aliás, há espaço para estudos que se dediquem a “mapear” as eventuais manifestações dos Tribunais Judiciais e Tribunais de Contas do Brasil a respeito do direito fundamental à boa administração pública e da influência política na gestão das empresas estatais, com o intento de avaliar, em primeiro lugar, se a discussão a respeito desses temas ainda está restrita ao meio acadêmico e, num segundo momento, averiguar quais aspectos desses temas têm sido alvo de mais discussões de ordem prática. Não se olvide também, num terceiro momento, do intento de analisar os entendimentos que porventura já tenham sido discutidos, sedimentados ou afastados pelos tribunais do Brasil a respeito desses temas.

Também se considera oportuna a realização de novos estudos tendentes a aprofundar, de modo mais específico, o tema da colaboração das empresas estatais na implementação de políticas públicas.

Outro ponto que merece aprofundamento diz respeito à lucratividade nas empresas estatais e ao *trade-off* entre esta e o papel das empresas estatais no atingimento de finalidades públicas.

Porém, voltando às “limitações” deste estudo, cumpre reconhecer que não foram produzidas aqui verdades absolutas, mas se considera que, a partir da metodologia empregada e das fontes consultadas, o raciocínio desenvolvido e as inferências obtidas como resultados levaram à produção de conhecimento cuja validade pode ser racionalmente justificada, sem embargos às conclusões de outros estudos na matéria, contribuindo para um melhor entendimento de seu objeto de pesquisa.

Por outro lado, nesta pesquisa buscou-se apenas explicar em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública e da governança corporativa e pública. Em nenhum momento pretendeu-se apontar caminhos ou maneiras para reduzir a influência política na gestão das empresas ou, ao menos, para reduzir seus efeitos negativos e potencializar seus efeitos positivos, limitação da qual decorre mais um prisma para novos estudos desta temática.

Ademais, conforme advertido na seção 1.3, a temática em estudo pode ser abordada sob outras perspectivas de viés econômico, político ou administrativo, o que, por si só, já abre caminho para novos estudos.

Por fim, neste estudo não se aborda a possibilidade de privatização das empresas estatais como forma de eliminar os efeitos negativos da influência política sobre a gestão dessas entidades (e, ao reverso, eliminar também qualquer possibilidade de efeito positivo) e aumentar sua eficiência para o sistema econômico, até porque fugiria ao escopo da pesquisa, mas sem dúvida esse tema é merecedor de considerações em outros estudos, especialmente em situações nas quais a manutenção da companhia estatal sob domínio público tenha deixado de atender a qualquer imperativo de segurança nacional, finalidade ou interesse público relevante, quando poder-se-ia cogitar, inclusive, a obrigatoriedade da privatização em face do princípio da subsidiariedade.

4 CONCLUSÃO

A influência política na gestão das empresas estatais – compreendida, neste estudo, como toda interferência na gestão destas empresas, proveniente, de forma direta ou indireta, do governo, da Administração Pública ou de políticos ou grupos políticos ligados ao governo ou com poder político suficiente para influenciar nas decisões dos gestores das estatais – é característica inerente a estas entidades, decorrente da necessidade de alinhá-las à busca de finalidades públicas e do fato de serem elas controladas pelo Estado, o qual exerce suas prerrogativas de acionista ou sócio controlador por meio dos políticos que o governam.

Essa influência na gestão das empresas estatais não é estéril e tem efeitos sobre os resultados dessas companhias, podendo refletir tanto positiva quanto negativamente sobre esses resultados, seja no que se refere à promoção do interesse público, seja no que diz respeito a interesses privados gravitando em torno delas, como o de eventuais acionistas, credores, fornecedores e empregados.

Nessa perspectiva, cogitou-se em que medida a influência política na gestão das empresas seria legítima, isto é, voltada à promoção do interesse público, dentro dos limites da legalidade; cogitação esta que, por sua amplitude, precisou ser restringida, tendo-se eleito como parâmetros de aferição o direito fundamental à boa administração pública e a governança corporativa e pública.

Em face dessa questão, estruturou-se e empreendeu-se pesquisa bibliográfica e documental, pautada pelo método dedutivo de trabalho, com o objetivo de explicar em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública e da governança corporativa e pública. Entendeu-se ainda que o atingimento do objetivo principal passaria por objetivos secundários, quais sejam: a) investigar o papel das empresas estatais na realização das atribuições do Estado e na efetivação de políticas públicas; b) discutir o direito fundamental à boa administração pública e relacioná-lo com a gestão das empresas estatais; e c) delinear governança, tanto corporativa quanto pública, e relacioná-la com a gestão das empresas estatais, pressupondo-se que: i) existe influência política na gestão

das empresas estatais; e ii) *a priori*, é legítima a existência de influência política na gestão de empresas estatais.

Da pesquisa empreendida resultou esta dissertação, a qual foi estruturada em quatro capítulos, sendo o primeiro capítulo introdutório e este quarto e último capítulo sua conclusão. O segundo capítulo constitui o referencial teórico e nele foram investigados e construídos conceitos cuja compreensão prévia era essencial para a solução da questão proposta.

Num primeiro momento, foram analisados os conceitos de Estado, governo, política e Administração Pública Direta e Indireta, tendo sido possível estabelecer, para os fins deste estudo, que Estado, Governo e Administração Pública são figuras passíveis de distinção, apesar de as duas últimas integrarem a primeira, pois o Estado é pessoa jurídica composta por um povo que exerce o poder soberano sobre um território com vistas no atendimento de sua finalidade, enquanto Governo é o conjunto de órgãos responsáveis por fixar as diretrizes políticas do Estado, e Administração Pública, a seu turno, o conjunto de órgãos e entidades responsáveis por concretizar essas diretrizes políticas; ao passo que política diz respeito aos atos praticados e às posições tomadas com o intuito de dirigir os rumos do Estado.

Por sua vez, a Administração Pública decompõe-se em Administração Pública Direta, a qual é compreendida pelos órgãos do Estado, partições internas e abstratas do próprio ente estatal, desprovidas de personalidade jurídica, e Administração Pública Indireta, composta por pessoas jurídicas outras, diferentes do Estado, a quem este atribuiu uma parcela determinada de suas competências com o intento de facilitar o atingimento de suas finalidades.

Entre as espécies de entidades que atualmente compõem a Administração Pública Indireta brasileira (pois nada impede que lei federal crie novas espécies), encontram-se não apenas as empresas estatais mas também as autarquias, as fundações instituídas pelo Estado e os consórcios públicos, sendo que estas três últimas se diferenciam das empresas estatais por não estarem destinadas à exploração de atividade econômica.

Todavia, embora destinadas à exploração de atividade econômica e revestidas de forma empresarial privada, nem por isso as empresas estatais deixam de estar voltadas à persecução de objetivos públicos.

Em síntese, as empresas estatais são entidades empresariais nas quais o poder público detém a maioria do capital social; gênero composto pelas empresas públicas, cujo capital é integralmente público, pelas sociedades de economia mista, na qual convivem capitais públicos e privados, com predominância dos primeiros, e outras empresas controladas pelo Estado que não ostentam a condição de empresa pública ou sociedade de economia mista.

Estas entidades submetem-se a um regime jurídico híbrido similar ao privado, salvo por algumas derrogações de direito público. Além disso, não estão voltadas para a maximização do lucro, como seus pares privados, mas para a finalidade pública que justificou sua instituição e para a colaboração que podem prestar à implementação de políticas públicas na consecução das finalidades do Estado.

Todavia, o intento lucrativo não pode ser inteiramente descartado das empresas estatais, até porque o lucro constitui um meio para um fim, a manutenção das atividades exercidas pela empresa estatal.

Ainda no referencial teórico, também foram alvo de consideração as particularidades do regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais – normas jurídicas vinculantes de estatuto supralegal que se diferenciam das regras por admitir diferentes graus de cumprimento ante as possibilidades fáticas e jurídicas de cada caso –, pois estes são aplicáveis às empresas estatais, sejam eles explícitos ou implícitos.

Entre os princípios da Administração Pública analisados, por sua importância para o problema em estudo e para os resultados obtidos, destacam-se os princípios da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público, da legalidade ou juridicidade, da publicidade, da eficiência e da finalidade pública, o que não implica qualquer desmerecimento a outros princípios ou regras ou qualquer “escalamento” entre eles.

Após analisar os princípios constitucionais da Administração Pública que mais interessavam ao presente estudo, foi possível passar ao exame de uma de suas

balizas, o direito fundamental à boa administração pública, norma constitucional implícita – haja vista não se encontrar inscrita no texto constitucional, mas cuja existência pode ser subentendida a partir dos demais direitos e princípios previstos na Constituição –, de eficácia direta e imediata e de natureza principiológica, pois admite diferentes graus de concretização, que exige a vinculação da Administração Pública ao direito e à persecução do interesse público.

Como direito fundamental, o direito à boa administração pública confere a seus titulares a possibilidade de impor e exigir seus interesses perante o Estado; possui natureza supralegal, é diretamente aplicável e capaz de vincular de forma imediata entidades públicas e privadas.

Neste estudo, ele é descrito como uma rede emaranhada de direitos e deveres e de princípios e regras a serem observados pela Administração Pública, com vistas ao atendimento do interesse público, do qual decorre o dever de eficácia e eficiência na gestão da coisa pública e de respeito ao regime jurídico administrativo e aos direitos dos cidadãos. Sua natureza fundamental decorre não apenas de estar implícito no texto constitucional, mas de sua posição instrumental em relação aos demais direitos fundamentais e aos princípios e regras integrantes do sistema jurídico.

Como não poderia deixar de ser, o referencial teórico também se debruçou sobre a governança corporativa e pública – as quais, apesar de suas diferenças, apresentam um núcleo comum –, tratando de pontos importantes na matéria, como: conflitos de agência, assimetria informacional, agentes, principais e *stakeholders*.

Nele, a governança é descrita como um sistema de decisões, práticas de gestão e relações entre agentes, principais e *stakeholders*, voltadas à determinação e controle do desempenho e da direção estratégica de uma dada organização, que pode ser pública ou privada, objetivando melhoras de gestão e aumento da produção de valor, de modo a beneficiar as partes envolvidas.

São apontados como valores ou princípios basilares da governança, tanto corporativa quanto pública: a) *fairness*, que equivale à justiça e equidade nas relações com os *shareholders* (acionistas, no caso da governança corporativa, ou toda a sociedade, no caso da governança pública); b) *disclosure*, ou transparência;

c) *accountability*, ou prestação responsável de contas; e d) *compliance*, que significa conformidade no cumprimento das leis e normas vigentes.

Também se observou que nas empresas estatais os temas da governança corporativa e pública se interpenetram, pois nelas as relações e conflitos entre agentes, principais e demais *stakeholders* não se restringem apenas ao universo das empresas, reverberando em toda a sociedade, diante das funções exercidas por elas no aparelho estatal e de ostentarem a condição de patrimônio público, sem que se possa eliminar, porém, sua face privada.

Ademais, constatou-se que nas empresas estatais a governança tem desafios peculiares, pois estão sujeitas aos efeitos negativos tanto de interferências políticas em sua gestão, quanto os decorrentes da passividade ou distanciamento do proprietário/principal estatal na gestão de suas empresas.

Tendo se “apropriado”, no capítulo correspondente ao referencial teórico, desses conceitos/premissas essenciais para o atingimento dos objetivos inicialmente colocados, bem como para a compreensão e resolução da questão de pesquisa proposta no capítulo introdutório, em seu capítulo terceiro, no qual são apresentados os resultados da pesquisa empreendida, este estudo dedicou-se a extrair das premissas colocadas os resultados possíveis a partir do método dedutivo de trabalho adotado.

Em primeiro lugar, inferiu-se que o direito fundamental à boa administração pública é aplicável às empresas estatais e vincula seus gestores e os políticos encarregados de controlá-las, seja porque, enquanto norma principiológica implícita, ele deve ser alçado à condição de princípio constitucional da Administração Pública, integrando seu regime jurídico da mesma forma que outros princípios implícitos e devendo ser observado por todos os entes integrantes da Administração Pública Direta e Indireta, entre eles as empresas estatais; seja porque, enquanto direito fundamental, confere a seus titulares uma garantia oponível ao Estado, e não somente ao Estado em sentido estrito, mas a todos os órgãos e entidades por meio dos quais ele atua, entre eles as empresas estatais.

Nessa trilha, relacionando as peculiaridades do direito fundamental à boa administração pública à influência política na gestão das empresas estatais, foi

possível inferir, em síntese, que esta pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública na medida em que promova o interesse público e o atingimento de finalidades públicas, com eficácia, eficiência e observância dos direitos dos cidadãos e dos princípios e regras que compõem o regime jurídico da Administração Pública; resposta à primeira parte da questão de pesquisa colocada no capítulo introdutório.

Na seara da governança, relativa à segunda parte da questão de pesquisa colocada no capítulo introdutório, inicialmente inferiu-se que, no momento em que princípios e práticas de governança são impostos às empresas estatais por atos normativos provenientes do Estado, passam a integrar o sistema jurídico e sua observância torna-se uma questão legal, passível de ser exigida com base no direito fundamental à boa administração pública, o que não implica a conclusão de que, quando adotados espontaneamente, não constituem instrumentos aptos à restrição de influências políticas ilegítimas na gestão de empresas estatais.

Nesse passo, relacionando as peculiaridades da governança corporativa e pública à influência política na gestão das empresas estatais, foi possível inferir, em síntese, que esta pode ser considerada legítima à luz da governança corporativa e pública na medida em que, de forma transparente e conforme às normas pertinentes, busque propiciar não o benefício privado dos agentes políticos, mas a promoção do interesse público ou, em outras palavras, o incremento do valor público produzido por elas, sem deixar de proteger e garantir os direitos de seus *stakeholders* e *shareholders*; resposta à segunda parte da questão de pesquisa colocada no capítulo introdutório.

Dessa forma, embora sejam reconhecidas as limitações deste estudo, o qual está longe de esgotar todas as nuances da temática, como se percebe a partir das sugestões para novos estudos também elencadas no capítulo terceiro desta dissertação, entende-se que seus objetivos secundários e seu objetivo principal foram alcançados, tendo sido possível oferecer uma resposta à questão pesquisa explicitada no capítulo introdutório, sem qualquer pretensão de se ter produzido aqui uma verdade absoluta.

Quanto aos pressupostos inicialmente explicitados, é possível perceber a partir da pesquisa realizada e dos resultados alcançados que o primeiro foi integralmente confirmado, enquanto o segundo foi apenas parcialmente confirmado, pois não há como excluir a possibilidade da influência política na gestão das empresas estatais ser exercida de modo ilegítimo, especialmente quando colocada na perspectiva do direito fundamental à boa administração pública e da governança corporativa e pública, embora a ilegitimidade deva ser a exceção.

Por fim, a partir da metodologia empregada e das fontes consultadas, considera-se que o raciocínio desenvolvido e as inferências obtidas como resultados levaram à produção de conhecimento cuja validade pode ser racionalmente justificada, sem embargos às conclusões de outros estudos na matéria, contribuindo para um melhor entendimento de seu objeto de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert; VALDÉS, Ernesto Garzón (trad.). **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Princípio da Impessoalidade. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais e o controle pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.6, n.23, p.9-40, 2008.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ARENDT, Hannah. **O que é política**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. Disponível em: <http://www.controversia.com.br/antigo/uploaded/pdf/17180_arendt-hannah-o-que-e-politica.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.
- ARISTÓTELES; KURY, Mário da Gama (trad.). **Política**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da soberania do interesse público sobre o particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.11, p.1-30, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/ RERE-11-SETEMBRO-2007-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2015.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 3.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BOBBIO, Norberto; BOVERA, Michelangelo (org.); VERSIANI, Daniela Beccaccia. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Trad.). **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 10.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. Direitos fundamentais, globalização e neoliberalismo. **Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v.2, p.351-361, 2006. Disponível em: <http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_1600/006YAY3U5B.pdf>. Acesso em: 03 out. 2015.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, n.3, p.82-93, 2008. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Paulo-Bonavides-A-quinta-gera%C3%A7%C3%A3o-de-direitos-fundamentais.pdf>. Acesso em: 03 out. 2015.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Dialogo Jurídico**, Salvador, n.15, p.1-23, 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%ABlico%20-%20-%20Alice%20Gonzalez%20Borges.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

BRASIL. **Decreto n.º 6021, de 22 de janeiro de 2007**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

BRASIL. **Emenda constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3>. Acesso em: 21 fev. 2014.

BRASIL. **Lei n.º 11107, de 06 de abril de 2005**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 16 jan. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 6404, de 15 de dezembro de 1976**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 13 mar. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 9784, de 29 de janeiro de 1999**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 17 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil das empresas estatais federais**. Brasília, DF, MP/SE/DEST, 2013a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/perfil_empresas_eestatai/2012/Perfil_2013_ano_base_2012_2.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2015.

BRASIL. Senado Federal. CMLRE. **ATN n.º 3, 2015 – Responsabilidade das Estatais**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=EF496036E077206B48B5A7A59612D447?0&codcol=1929>>. Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 601.392/PR**. Brasília, DF, DJe, 2013b. Disponível <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3921744>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública**. 2007. Disponível em <<http://www.desenvolvimentistas.com.br/desempregozero/wp-content/uploads/2007/12/modeloestruturalgovernancapublica.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.30, n.4, p.663-686, 2010.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CÂMARA, Jacintho Arruda. O regime tarifário como instrumento de políticas públicas. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v 3, n.12, p.95-127, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17.ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Antônio Gledson de. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração**, São Paulo, v.37, n.3, p.19-32, 2002. Disponível em: <http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=1063>. Acesso em: 07 mar. 2015.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. 4.ed. ampl. e atual. Buenos Aires: Abellido-Perrot, 1993.

CHEVALLIER, Jacques. A governança e o direito. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.3, n.12, p.129-146, 2005.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, n.22, p.17-29, 2003. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/revista-de-direito-constitucional-e-internacional.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2005.

COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. O conceito de política posto à prova pela mundialização. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.12, p.7-20, 1999.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia: anotações relativas ao texto integral da carta**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001. Disponível em: <http://www.carloscoelho.eu/pdf/diversos/carta_dir_fund.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2015.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 99, p.305-325, 2004. Disponível em: <<file:///C:/Users/FI%C3%A1vio/Downloads/67627-89052-1-PB.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. 3.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Hermenêutica jurídica e(m) debate**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 5.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Dialética, 2007.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Análise crítica da dicotomia serviços públicos e atividades econômicas no direito brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.4, n.15, p.197-224, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. **Controle de empresas estatais: uma proposta de mudança**. São Paulo: Saraiva. 1991.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNANDEZ, Tomás-Ramon; SETTI, Arnaldo (trad.). **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERRAZ, Luciano. Além da sociedade de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.266, p.49-68, 2014.

FERREIRA, Gustavo Assed. A legitimidade do Estado e a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Princípios da administração pública**: Constituição Federal, art. 37, *caput*. Bauru: EDI-PRO, 1995.

FIDALGO, Carolina Barros. O governo autointeressado – a intervenção do Estado na economia à luz das teorias do interesse público e do interesse privado. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.10, n.39, p.67-98, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria geral do Estado**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2009

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.6, p.1163-1168, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n6/07.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2015.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Juarez. **O direito fundamental à boa administração pública**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Estatais e ajuste fiscal: análise e estimativa da contribuição efetiva das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Prêmio Dest. Monografias**: Empresas Estatais: monografias premiadas 2005-2008. Brasília, Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

GONÇALVES, Pedro Costa. Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da *new public governance*. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.11, n.42, p.141-169, 2013.

GRAU, Eros Roberto. Lucratividade e função social nas empresas sob controle do Estado. **Revista de Direito Mercantil**, São Paulo, v.23, n.55, p.35-59, 1984.

GRAU, Eros Roberto. **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional**: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, Editor, 1995.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4 ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2015.

INTERNACIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. New York: Internacional Federation of Accountants, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

ITÁLIA, Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. Disponível em: <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titulo3.html>. Acesso em: 02 mar. 2015.

JELLINEK, Georg; URRUTI, Fernando de Los Ríos (trad.). **Teoria general del Estado**. 2.ed. México, D. F.: Continental, 1958.

JONES, Leroy P. Public enterprise for whom? Perverse distributional consequences of public operational decisions. **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, v.33, n.2, p.333-347, 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1153231?uid=70&uid=2483702823&uid=2129&uid=60&uid=2&uid=2483702833&uid=3&uid=2134&purchase-type=article&accessType=none&sid=21105735603601&showMyJstorPss=false&seq=1&showAccess=false>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Empresas estatais e o regime de precatórios. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.10, n.37, p.251-262, 2012.

KISSELER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

KÖCHE, José Carlos. **Pesquisa científica**: critérios epistemológicos. Petrópolis: Vozes; Caxias do Sul: EDUCS, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, v.9, n.378, 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5281/o-direito-a-tutela-jurisdicional-efetiva-na-perspectiva-da-teoria-dos-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PERREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, p.109-134, 2010b. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.VP2142ctEqU>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade (atual.); ALEIXO, Délcio Balestero (atual.); BURLE FILHO, José Emmauel (atual.). **Direito administrativo brasileiro**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e Administração indireta**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v.1, n.1, p.91-134, 2003. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-23-JULHO-2010-GILMAR-MENDES.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MEYNAUD, Jean. **A ciência política**. Rio de Janeiro: FGV, 1960.

MIRANDA, Rubens Augusto de; AMARAL, Hudson Fernandes. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.45, n.4, p.1069-1094, 2011.

MODESTO, Paulo. As fundações estatais de direito privado e o debate sobre a nova estrutura orgânica da Administração Pública. In: ARAGÃO, Alexandre Santos (coord.); MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MONTEIRO, Renato Pereira; HAMMES, Priscila. Governança corporativa no setor público: estudo de seus princípios para alcance da eficácia na gestão pública. **Revista de Auditoria Governança e Contabilidade**, Monte Carmelo, v.2, n.4, p.01-18, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/FI%C3%A1vio/Downloads/474-1667-1-PB.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

MORAES, Alexandre de. Constitucionalização do direito administrativo e princípio da eficiência. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Orgs.). **Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MORAES, Anderson Júnio Leal. A atividade da empresa estatal como baliza de delimitação de seu regime jurídico. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Prêmio Dest Monografias: empresas estatais: monografias premiadas 2005-2008**. Brasília, Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009a.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do direito administrativo. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito administrativo: estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009b.

MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da legalidade, a lei e o Direito. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MOTTA, Fabrício. O princípio constitucional da publicidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MUKAI, Toshio. **O direito administrativo e o regime jurídico das empresas estatais**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana; HACHEM, Daniel Wunder (trad.). **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte, Fórum, 2012.

MUSSI, Luiz Daniel Rodrigues Haj. Acordo de acionistas na sociedade de economia mista. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.3, n.9, p.239-252, 2005.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.241, p.209-240, 2005.

OCDE. **OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises**. Paris: OECD Publications Service, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2015.

OCDE. **OECD principles of corporate governance**. Paris: OECD Publications Service, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2015.

OCDE. **Privatisation, competition and regulation**. OECD Publications Service, 2000. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/privatisation-competition-and-regulation_9789264180581-en#page1>. Acesso em: 03 set. 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação administrativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.3, p.2-30, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

PARANÁ. **Administração indireta** - entidades e órgãos. Curitiba, 2015. Disponível em: <<http://www.cidadao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=177>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

PARANÁ. Agência de Notícias do Paraná. **Paraná tem sete empresas públicas estaduais entre as 500 maiores do Sul**. Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=71077>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octávio Penna; RODRIGUES, Sílvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedades**, Salvador, v.15, n.46, p.39-55. Disponível em: <<http://www2.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=476&layout=abstract>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

PIMENTA, Eduardo Goulart. Teoria da empresa em Direito e Economia. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.4, n.14, p.55-74, 2006.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor**. Brasília: IPEA, 1992. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1540/1/td_0261.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. A estrutura da Administração Pública indireta e o relacionamento do Estado com a empresa controlada. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.7, n.28, p.43-63, 2009a.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. **O Estado como acionista controlador**. 2009. 517 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009b.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. **Empresa estatal: função econômica e dilemas societários**. São Paulo: Atlas, 2010.

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGOV): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado**. 2014. 223 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **A derrocada da sociedade de economia mista e a ascensão do aspecto funcional da empresa privada**. 1998. 275f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1998.

RIBEIRO, Márcia Carla; ALVES, Rosângela do Socorro; CHEDE, Gísela Dias. Gestão das empresas estatais: uma abordagem dos mecanismos societários e contratuais. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Prêmio Dest. Monografias: empresas estatais: monografias premiadas 2005-2008**. Brasília, Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v.11, n.1, p.21-34, 2011. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3851985>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

RUA, Maria das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SANTOS, Flávio Rosendo dos. O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários com fulcro no princípio da eficiência. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.13, n.151, p.26-45, 2013.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Direitos fundamentais: efetividade mediante afirmação da supremacia do interesse público**. 2012. 190f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10.ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais:** contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2014.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos (coord.); MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Novas anotações sobre as empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.239, p.209-240, 2005.

SCHNEIDER, Jens-Peter; SCHIRATO, Vitor Rhein (trad.). O Estado como sujeito econômico e agente direcionador da economia. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.5, n.18, p.189-217, 2007.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SHIRLEY, Mary M.; WALSH, Patrick. **Public versus private ownership:** the current state of the debate. Washington, DC: The World Bank, 2000. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2420>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Politicians and firms. **The Quarterly Journal of Economics**, v.109, n.4, p.995-1025, 1994. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/politicians_firms.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, p.541-558, 2005. Disponível em <<http://teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v.3, p.23-51, 2006. Disponível em: <https://teiasocial.mpf.mp.br/images/3/31/Conteudo_essencial.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2015.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa:** desempenho e valor da empresa no Brasil. São Paulo: Saint Paul, 2005.

SLOMSKI, Valmor *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOARES, Edvaldo. **Metodologia científica**: lógica, epistemologia e normas. São Paulo: Atlas, 2003.

SOARES, Mário Lúcio Quintão Soares. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. Reforma do Estado e empresas estatais: a participação privada nas empresas estatais. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. A superação da condição de empresa estatal dependente. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.3, n.12, p.9-49, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; PINTO, Henrique Motta. Empresas semiestatais. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.9, n.36, p.75-99, 2011.

TÁCITO, Caio. Regime jurídico das empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.242, p.85-93, 2005.

THE WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, D.C: World Bank, 1992. Disponível em: <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2015.

ZIPPELIUS, Reinhold; COUTINHO, Karin Praefke-Aires (trad.). **Teoria geral do Estado**. 12.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.