

**UNIVERSIDADE GAMA FILHO**

**MESTRADO EM DIREITO**

**Área de Concentração Direito e Economia**

**INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS E  
ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

Simone de Almeida Carrasqueira

Rio de Janeiro  
Janeiro de 2006

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

SIMONE DE ALMEIDA CARRASQUEIRA

**INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS E  
ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Universidade Gama Filho, no Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Economia

Orientador: Prof. Dr. Marcos Juruena Villela Souto

Rio de Janeiro  
Janeiro de 2006

**UNIVERSIDADE GAMA FILHO**

**MESTRADO EM DIREITO**

**Área de Concentração Direito e Economia**

**INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS E ENDIVIDAMENTO  
PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado em Direito da Universidade  
Gama Filho, no Rio de Janeiro,  
submetida à aprovação da Banca  
Examinadora composta pelos  
seguintes membros:

---

Prof. Dr. Marcos Juruena Villela Souto

---

Prof. Dr. Ricardo Lobo Torres

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Soares de Mendonça

Rio de Janeiro  
Janeiro de 2006

*À pequena Fernanda, que inunda o meu ser  
de alegria e doçura.*

*Ao meu amor Futuro, sempre tão presente  
em minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grata a diversas pessoas que me ajudaram na conclusão de mais esse objetivo.

Aos meus pais, Fernando e Nair, que, cada qual à sua maneira, me ensinaram que, quando mais cedo partimos em busca dos nossos sonhos, mais cedo eles se tornam realidade.

Ao meu irmão Fernando, agradeço por sua torcida, sempre entusiástica, pelas minhas vitórias.

Ao meu amado companheiro e cúmplice de todas as horas, Paulo Roberto Futuro, que sempre esteve ao meu lado, desde os primeiros passos desta caminhada, incentivando-me e apoiando-me nos momentos mais difíceis e vibrando a cada vitória, com amor e compreensão incondicionais, que somente os homens mais nobres de coração têm a ofertar.

À minha amada filha, Fernanda, que, com sua simples existência e a beleza de seu sorriso, é capaz de amenizar as dificuldades e transmitir-me imensa força para a concretização dos meus sonhos, dos nossos sonhos.

À minha querida sogra, Isis Futuro, que de tão variadas maneiras esteve sempre generosamente dedicada a me ajudar, criando condições para que eu tivesse disponibilidade para o estudo concentrado.

Também à Marlene e à Luciene, que, ao cuidarem do meu lar e da minha família com tanto carinho, me permitiram a serenidade para que eu pudesse me dedicar a esta tarefa, e, ao longo dos anos, tornaram-se membros da nossa família.

Ao Jurídico da Petrobras, pelo incentivo e pelo apoio financeiro, cruciais para o desenvolvimento deste trabalho. À equipe do Acervo do Jurídico, em especial, à Maria Emília, que, com a atenção que lhe é peculiar, tantas vezes me socorreu providenciando o material necessário para pesquisa. Aos meus colegas de equipe,

em especial, à Beatriz Bondi, Taísa Maciel, Luiz Carlos Delfim e Nilton Maia, por acreditarem neste trabalho.

A Antonio Vianna e William Monteiro, cujas valiosas conversas sobre finanças e macroeconomia, além das fontes para pesquisa, despertaram meu interesse para a matéria e ajudaram-me na compreensão de diversas noções em outra área do saber.

Ao meu orientador, Professor Doutor Marcos Juruena Villela Souto, por quem nutro respeito e admiração, e que tem me dado a honra de acompanhar minha vida acadêmica já há alguns anos, ao longo dos quais pude me certificar, mais uma vez, de que a força do exemplo vale mais do que mil palavras. Além de ter disponibilizado diversas fontes para pesquisa e instigado diversas questões para debate e reflexão, seus conhecimentos e senso crítico apurado em muito contribuíram para o meu amadurecimento intelectual.

Aos meus admiráveis professores do curso de Mestrado, Guilherme Calmon e Hilda Bentes, que me alimentaram de conhecimento ao longo deste percurso.

Às funcionárias da Secretaria do Mestrado, sobretudo à Neuza, sempre solícita e cordial.

Aos meus colegas de academia, oriundos da pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Gama Filho e da Universidade Candido Mendes, pelo intercâmbio de idéias e fontes bibliográficas para pesquisa ao longo do curso.

Por fim, mas o mais importante, a Deus, por me abraçar nos momentos de angústia e me dar forças para a superação dos desafios que a vida impõe.

## RESUMO

CARRASQUEIRA. Simone de Almeida. **Investimento das empresas estatais e endividamento público**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2006.

O presente trabalho analisa em que medida a discussão em torno do endividamento público e do controle das contas públicas pode impactar os investimentos das empresas estatais, investigando a legitimidade da vinculação das operações dessas entidades às metas de superávit primário estabelecidas em acordo com o FMI. O Capítulo 1 aborda o tratamento atribuído pelas regras fiscais às empresas estatais no Brasil e em outros países, bem como as considerações de organismos internacionais para a transparência fiscal, englobando conceitos como déficit e dívida pública. O Capítulo 2 enfrenta o relacionamento do Estado com suas sociedades sob os prismas do princípio do planejamento e da relação societária, investigando de que maneira a intervenção do Estado no domínio econômico, por intermédio das empresas estatais, poderá ocorrer de modo legítimo. O Capítulo 3 analisa especificamente os investimentos das empresas estatais, abrangendo sua evolução, suas restrições, seus impactos e sua vinculação às metas de superávit primário. Finalmente, são expandidas algumas conclusões a partir da análise sistemática deste trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** déficit público, dívida pública, empresas estatais, empresas públicas, endividamento público, governança corporativa, investimentos, planejamento, sociedades de economia mista, superávit primário.



## ABSTRACT

CARRASQUEIRA. Simone de Almeida. **State-owned enterprises' investments and public debt.** Dissertation (Master Course in Law). Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2006.

This dissertation analyses in which measures the discussion about public indebtedness and control of public accounts should impact state-owned enterprises' investments, investigating the legitimacy of the entailing operations of these entities to the targets of primary surplus established in agreement with the IMF. Chapter 1 approaches the treatment attributed for the fiscal rules to the state-owned enterprises in Brazil and other countries, as well as the considerations of international organisms for fiscal transparency, enclosing concepts as deficit and public debt. Chapter 2 faces the relationship of the State with its subsidiaries under the prisms of the principle of planning and of the corporate relation, investigating how the intervention of the State in the economic domain, for intermediary of the state-owned enterprises, will be able to occur in legitimate way. Chapter 3 specifically deals with the investments of the state-owned enterprises, enclosing its evolution, its restrictions, its impacts and its entailing to the goals of primary surplus. Finally, some conclusions from the systematic analysis of this work are done.

KEY-WORDS: public deficit, public debt, state-owned enterprises, public enterprises, public indebtedness, corporate governance, investments, planning, mixed capital enterprises, primary surplus.

## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>11</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>1 DÍVIDA PÚBLICA, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E EMPRESAS ESTATAIS</b> .....	<b>24</b>
1.1 DÍVIDA PÚBLICA E EMPRESAS ESTATAIS – TRATAMENTO CONFERIDO PELAS REGRAS FISCAIS NO DIREITO ALIENÍGENA.....	24
1.2 O ENTENDIMENTO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS QUANTO AO SETOR GOVERNO PARA DEFINIÇÃO DE REGRAS FISCAIS.....	31
1.2.1 A Comunidade Européia.....	31
1.2.2 O Fundo Monetário Internacional.....	35
1.3 HISTÓRICO E OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA41	
1.3.1 Dívida pública e empresas estatais.....	45
1.4 O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ÀS EMPRESAS ESTATAIS .....	53
1.4.1 A empresa estatal dependente .....	53
1.4.2 As transferências de recursos para o setor privado .....	58
1.4.3 As operações de crédito .....	65
1.4.4 O contrato de gestão .....	76
1.5 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	79
<b>2 O RELACIONAMENTO DO ESTADO COM AS EMPRESAS ESTATAIS</b> .....	<b>82</b>
2.1 AS EMPRESAS ESTATAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	82
2.1.1 O caráter instrumental das empresas estatais .....	82
2.1.2 Os objetivos da empresa estatal.....	90
2.1.3 O princípio do planejamento .....	93
2.2 O ESTADO COMO ACIONISTA CONTROLADOR.....	103
2.2.1 A governança corporativa .....	103
2.2.2 A governança corporativa no âmbito da reforma do Estado.....	108
2.3 CONTROLE E GESTÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS.....	121
2.3.1 A evolução do controle das empresas estatais .....	121
2.3.2 O contrato de gestão .....	127
2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	140
<b>3 OS INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS</b> .....	<b>147</b>
3.1 A EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS.....	147
3.2 O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS.....	152
3.3 AS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS.....	160

3.3.1	As fontes de recursos .....	161
3.3.2	O déficit das empresas estatais .....	164
3.3.3	As disponibilidades .....	169
3.4	INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS E SUPERÁVIT PRIMÁRIO .....	174
3.5	CONCLUSÕES PARCIAIS .....	186
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>191</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>195</b>

## PREFÁCIO

A obra de Simone de Almeida Carrasqueira, sob o título “Investimento das Empresas Estatais e Endividamento Público”, coroa um esforço e uma convivência que se desenvolvem de longa data.

Seu projeto de estudos avançados teve início no Curso de Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas, onde, como seu professor, tive com ela o primeiro contato, oportunidade em que já se destacava como representante de turma.

Posteriormente, quando tive a oportunidade de dirigir a Escola Superior de Advocacia Pública da Procuradoria Geral do Estado, abrindo a primeira turma de Pós-Graduação no Curso de Formação de Advogados Públicos, a autora foi uma das selecionadas em rigoroso concurso público para ingresso na turma. Ali, mais uma vez, assumiu posição de destaque como representante de turma. Essa oportunidade ampliou os contatos e a possibilidade de orientação para que ampliasse essa vocação acadêmica.

Sem prejuízo de outros estudos, na área de energia, já aprovada em novo concurso público para advogada da PETROBRAS, Simone investiu esforços e foi aprovada no concurso para ingresso no Mestrado em Direito da Universidade Gama Filho, onde, por conta desses contatos anteriores, acabei me transformando em seu orientador e professor em três disciplinas.

Ali, mais uma vez, assumiu posição de destaque, auxiliando diretamente a condução de importante projeto de pesquisa desenvolvido na Universidade, pretendendo propor as bases para a discussão de um novo regime jurídico para as empresas estatais.

Então, já com a vivência acadêmica e prática sobre a trajetória e a atuação das estatais, Simone lançou-se a pesquisar e desenvolver um tema relevante, atual e compatível com a área de concentração e com as linhas de pesquisa desenvolvidas na Universidade, traçando um paralelo entre a dívida pública, a

necessidade de os Estados gerarem superávit primário e os impactos dessas políticas públicas sobre as empresas estatais independentes.

Sempre com a preocupação da imparcialidade inerente à pesquisa científica séria, a autora fez incursões no Direito de outros países, bem como o levantamento do tema nas comunidades e organismos internacionais, além de trazer, também, dados fiscais e orientações doutrinárias das Ciências Econômicas e Contábeis, com o objetivo de contextualizar a problemática enfrentada.

A bibliografia adotada é atual e pertinente, em linguagem clara e objetiva, com o tema desenvolvido em capítulos equilibrados e bem divididos, a demonstrar a capacidade de pesquisa e de sistematização dos dados coletados, com conclusões objetivas, que mereceram da banca examinadora – composta, além do orientador, pelos Professores Doutores Ricardo Lobo Torres, da UGF, e Paulo Roberto Soares Mendonça, da UNIRIO – a aprovação do texto, com inúmeros elogios ao trabalho.

É, pois, motivo de enorme honra poder apresentar à sociedade este trabalho e sua autora, que, tenho certeza, representa uma leitura que muito abrilhantará as letras jurídicas do País.

MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADInMC	Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência
CCE	Comitê de Controle das Empresas Estatais
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CF	Constituição Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DEST	Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais
DJ	Diário de Justiça
DL	Decreto-Lei
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
ESA 95	<i>European System Account 1995</i> – Sistema europeu de contas 1995
EUROSTAT	Serviço de Estatística das Comunidades Europeias
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAAP	<i>Generally Accepted Accounting Practice</i>
GFSM 2001	<i>Government Financial System Manual 2001</i> – Manual do FMI sobre estatísticas de finanças públicas
ICGN	<i>International Corporate Governance Network</i> – Rede Internacional de Governança Corporativa
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

INCOSAI	<i>Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> – Instituições Superiores de Controle Externo das Finanças Públicas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LDO 2001	Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000
LDO 2002	Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001
LDO 2003	Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002
LDO 2004	Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003
LDO 2005	Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004
LDO 2006	Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005
LRF	Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal
LSA	Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1967 – Lei de Sociedade por Ações
Min.	Ministro
MS	Mandado de Segurança
NEFIL	Necessidade de Financiamento Líquido
NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
OECD (OCDE)	<i>Organization for Economic Co-Operation Development</i> – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PDG	Programa de Dispendios Globais
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PEF	Programa de Estabilidade Fiscal
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras
PGE	Programa de Gestão das Empresas Estatais
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLRF	Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal
PNB	Produto Nacional Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPA 2004/2007	Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004

PPI	Projeto-Piloto de Investimentos
PPP	Parceria Público–Privado
RE	Recurso Extraordinário
RCL	Receita Corrente Líquida
RSF	Resolução do Senado Federal
S.13	Setor institucional da SEC relativo às administrações públicas
SEC	Sistema Europeu de Contas Econômicas Integradas
SEC 95	Sistema Europeu de Contas 1995
SCN	Sistema de Contas Nacionais da Organização das Nações Unidas.
SEST	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SF	Senado Federal
SPC	<i>Special Purpose Company</i> – Sociedade de Propósito Específico
SPE	Setor Produtivo Estatal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Européia



## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é investigar os limites e as possibilidades dos investimentos das empresas estatais, situando-os no contexto do endividamento público.

Durante a década de noventa do século XX, o Brasil viveu profundas mudanças econômicas, envolvendo importantes alterações no aparelho do Estado e nas relações entre as três esferas do Governo, consolidando as bases para o enfrentamento de um dos principais entraves ao desenvolvimento econômico e social: o desequilíbrio das contas do setor público brasileiro.

Foram iniciadas importantes transformações estruturais que viabilizaram o ajuste fiscal a partir do final de 1998, de modo que, dentre os países da América Latina, o Brasil se destaca nas discussões em torno de uma gestão fiscal responsável e do equilíbrio fiscal. Criou e utiliza uma valorosa Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em que pese todos os questionamentos que possam a ela se dirigir, tem a grande virtude de estabelecer metas e objetivos claros para a administração pública, inspirando-se e contribuindo, ao mesmo tempo, para a transparência no trato da coisa pública.

Procura-se, assim, analisar em que medida a dívida pública influencia as empresas estatais independentes – ou se de fato essa influência deve existir – e, conseqüentemente, se essas entidades devem estar adstritas aos limites estabelecidos pelas regras fiscais.

A despeito da importância do controle e do aperfeiçoamento de mecanismos de ajuste para a obtenção de metas previamente estabelecidas, cabe indagar-se sobre o emprego que se faz das sociedades do Estado, mormente as integrantes da administração pública, como corolário do já conhecido debate em torno do papel do Estado nos tempos modernos.

O desafio do presente trabalho consiste em demonstrar a necessidade da existência de regras claras que definam o papel das empresas estatais no cenário econômico brasileiro, assegurando que tais entidades sejam instrumentos legítimos da ação estatal, contribuindo para o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, para o atendimento do interesse público.

Pretende-se contribuir para o debate sobre o processo de modernização institucional, necessário ao ajuste fiscal em caráter permanente, bem como para a maximização de investimentos a serem realizados também pelas empresas estatais. Trata-se, portanto, de uma mudança de concepção no manejo dessas entidades e na correta percepção do interesse público por elas representado.

Ao questionar a vinculação das empresas estatais às metas de superávit primário do País, considera-se que a viabilização de investimentos a serem realizados por essas entidades corresponde aos anseios de uma sociedade na qual Estado e cidadão devem caminhar juntos na persecução de um objetivo comum.

Fundamental neste estudo é o recurso ao Direito de outros países e à compreensão de organismos internacionais quanto ao setor público, ao déficit e à dívida pública, ao superávit primário e aos investimentos das empresas estatais. Essa compreensão tem como foco não apenas a necessidade de obtenção e manutenção de determinados indicadores fiscais, como também a persecução, cada vez maior, de transparência na gestão pública.

Foram escolhidos para esta abordagem, num primeiro momento, Argentina, Paraguai e Uruguai, a fim de contribuir com algumas informações relevantes para uma futura coordenação de políticas fiscais no Mercosul. O México foi analisado em razão do grande número de empresas estatais ali existentes. A Nova Zelândia também se destaca, em virtude do fato de ter influenciado fortemente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) brasileira, apesar da distinção entre os sistemas.

Busca-se, ainda, o recurso às normas da União Européia, em vista de: i) a redução de déficit e dívida pública não ser privilégio de países em desenvolvimento, mas acatar também os países que passaram por intenso processo de industrialização; ii) a necessidade de o ajuste fiscal se dar de forma integrada entre os países.

Os documentos oficiais do Fundo Monetário Internacional (FMI) manifestam a visão institucional de um relevante credor do Brasil e de diversos outros países, tornando-se, portanto, objeto a agregar valor ao presente trabalho.

O estudo utiliza uma visão interdisciplinar, envolvendo questões relacionadas ao Direito Constitucional, Administrativo, Financeiro e Societário, no intuito de contribuir e fornecer os fundamentos jurídicos para uma releitura de aspectos jurídico-econômicos com incidência direta sobre os investimentos das empresas estatais.

Além da consulta a obras de referência no direito público econômico, quanto às diversas questões que sustentaram a análise do objeto específico deste trabalho, devido à escassez de obras abordando o tema proposto, foi essencial a busca de dados e informações em diversas fontes disponíveis na Internet, bem como em reportagens colecionadas ao longo do período de coleta e seleção de material

(2004–2006), norteando o rumo das pesquisas a partir do dinamismo do cenário econômico.

Foram utilizados documentos granjeados nos *websites* dos seguintes órgãos e entidades: Banco Central do Brasil, BNDES, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Presidência da República, União Européia, FMI, Banco Mundial, OCDE e Poder Legislativo no Brasil e em outros países, dentre outros. Foram pesquisados, ainda, textos para discussão e outros trabalhos prévios disponíveis na biblioteca do IPEA, principalmente com relação às décadas 70 a 90 do século XX. Os trabalhos publicados no período mais recente já são acessíveis pela Internet.

Ao longo do trabalho, inúmeras vezes foi utilizada a expressão *empresa estatal*, cujo significado é bastante discutido no Direito brasileiro. Muitas vezes, a expressão é empregada para abranger todo o universo de empresas pertencentes ao Estado, correspondendo à sociedade controlada pelo Estado, independentemente de a entidade pertencer ou não à Administração Indireta.

Por outro lado, nem toda participação estatal converte o empreendimento particular em sociedade de economia mista, de forma que o Estado pode subscrever parte do capital de uma empresa sem lhe atribuir caráter paraestatal. O próprio constituinte, ao se referir às sociedades da Administração Indireta e às sociedades controladas direta ou indiretamente pelo Estado (artigos 37, inciso XVII e 202, parágrafo 4º), admite implicitamente a existência desses dois grupos.

Para fins deste trabalho, salvo quando houver manifestação em sentido contrário, a expressão *empresas estatais* é empregada para referir-se exclusivamente às **empresas públicas e sociedades de economia mista não-financeiras em âmbito federal**, conforme definições previstas no Decreto-Lei (DL)

nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, isto é, empresas estatais que pertencem à estrutura da administração pública, sem prejuízo de outras considerações acerca da expressão realizadas ao longo do texto. A expressão também se aplica às subsidiárias dessas entidades, cuja disciplina, conforme determina a nova redação do artigo 173, parágrafo 1º da CF, conferida pela EC nº 19/98, deve estar prevista no mesmo estatuto jurídico. A expressão é utilizada em razão da sua previsão em normas, embora o Direito Empresarial trate a empresa como o *negócio*, e não como a *pessoa*, referindo-a, naquele ramo, como *sociedade*.

Não obstante esta advertência, muitas das considerações expendidas ao longo do trabalho podem ser aplicadas *in totum* a todas as sociedades nas quais exista participação de capital público.

O presente trabalho está dividido em três capítulos.

O **Capítulo 1** tem por objetivo analisar o tratamento conferido pelas regras fiscais às empresas estatais, no Brasil e em outros países, no que tange à inclusão dos gastos dessas entidades no conceito de dívida pública.

São dedicadas breves considerações sobre o direito alienígena, recorrendo-se à legislação de países integrantes do Mercosul, México, Espanha e Nova Zelândia. O Capítulo traz ainda a análise do direito comunitário da União Europeia e do entendimento do FMI sobre a matéria. Busca-se, assim, esclarecer o conceito de *setor público* utilizado por esses países e organismos, o impacto das operações realizadas pelas empresas estatais para o cálculo da dívida pública, assim também a abordagem das regras de responsabilidade fiscal com relação a essas entidades.

Ainda nesse Capítulo, são examinados o histórico e os objetivos da LRF, a fim esclarecer o conceito de *empresa estatal dependente*, demonstrando seu real

alcance para fins de aplicação da Lei. Além disso, abordam-se as disposições legais que remetem às empresas controladas pelo Estado, bem como às entidades integrantes da Administração Indireta, no intuito de identificar em que medida essas regras se aplicam – se é que se aplicam – às empresas estatais que não dependem de recursos públicos para sua subsistência.

O **Capítulo 2** é dedicado à análise do relacionamento do Estado com as sociedades integrantes da Administração Indireta, sob dois prismas: o princípio do planejamento e a relação societária.

Na primeira parte, são investigados os possíveis propósitos macroeconômicos das empresas estatais, uma vez que estas subsistem sob o manto da dualidade. Se, por um lado, tais entidades estão vinculadas aos atores do aparelho do Estado, submetendo-se à autoridade do governo, uma vez que compete ao chefe do Poder Executivo exercer a direção superior da administração pública (CF, art. 84, II), por outro, devem conduzir-se pelo escopo de natureza específica de sua atividade, conforme as leis do mercado. Logo, busca-se esclarecer qual o limite da instrumentalização da empresa estatal, identificando-se quando o emprego da empresa estatal para a consecução de políticas públicas será legítimo.

Num segundo momento, as empresas estatais são estudadas sob o ponto de vista societário, sendo as bases para esta reflexão fornecidas pelas noções sobre governança corporativa. Sob essa perspectiva societária, é fundamental identificar instrumentos organizativos aptos a conferir à empresa estatal maior coerência e eficiência, garantindo a preservação de objetivos públicos.

São mencionados estudos desenvolvidos pelo Banco Mundial e pela OCDE, que consideram as boas práticas de governança corporativa fundamentais para a

legitimação das empresas estatais e para a definição do seu papel no contexto do Estado moderno.

Em seguida, é abordada a evolução do controle financeiro das empresas estatais no Direito brasileiro, investigando-se de que forma a contratualização das relações do Estado com as sociedades da Administração Indireta pode contribuir para o aprimoramento do ambiente institucional que cerca tais entidades e para a legitimação do setor público empresarial.

O **Capítulo 3** está centrado na análise específica dos investimentos das empresas estatais, sua evolução, restrições, impactos e vinculação às metas de superávit primário, enfrentando questões políticas e econômicas que clamam por um tratamento jurídico.

Num primeiro momento, analisa-se a evolução dos investimentos das empresas estatais desde a década de 60, quando se deu forte aumento da participação do Estado no esforço do desenvolvimento econômico do País, bem como a rentabilidade dessas entidades.

A seguir, é abordada a trajetória do controle financeiro interno a que foram submetidas as empresas estatais, suscitando-se as distorções oriundas do equívoco conceitual atinente a essas entidades, bem como dos critérios escolhidos para o exercício desse controle. São traçadas considerações acerca do orçamento dos investimentos das empresas estatais, discorrendo sobre o seu âmbito de abrangência e o tratamento conferido pelas respectivas leis orçamentárias.

O terceiro item versa sobre as necessidades de financiamento das empresas estatais, revelando as fontes de recursos e a evolução de sua utilização. Aborda, ainda, o real significado do déficit das empresas estatais e de que forma ele deve ser

tratado, caso haja efetivo engajamento dessas entidades para o investimento produtivo. Também são traçadas breves considerações acerca do tratamento atribuído à aplicação de suas disponibilidades.

Ainda nesse Capítulo, é examinada a vinculação das empresas estatais às metas de superávit primário, erguendo ponderações e buscando definição de critérios para eventual mitigação das conseqüentes restrições, de maneira a viabilizar o investimento produtivo dessas entidades.

Por fim, são apontadas conclusões, a partir da visão sistemática deste trabalho.



# 1 DÍVIDA PÚBLICA, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E EMPRESAS ESTATAIS

## 1.1 DÍVIDA PÚBLICA E EMPRESAS ESTATAIS – TRATAMENTO CONFERIDO PELAS REGRAS FISCAIS NO DIREITO ALIENÍGENA

Dentre os países que compõem o Mercosul, o Brasil e a Argentina se destacam nas discussões sobre gestão fiscal responsável, servindo a LRF como um exemplo a ser seguido em outros países.

Elemento de suma importância na avaliação dos desígnios da LRF é a questão federativa, uma vez que o desequilíbrio das contas públicas das entidades subnacionais, que o sistema de transferências fiscais voluntárias e automáticas confere às contas públicas dos entes da Federação, acarreta acentuada volatilidade e elevado índice de irresponsabilidade moral.

Segundo Márcio Novaes Cavalcanti, a distribuição automática de receitas fiscais, desenvolvida pelo fato de o Brasil ter uma única moeda, conferiu elevado grau de federalismo fiscal<sup>1</sup>, que, no entanto, se mostrou falho para sanar as enormes disparidades econômicas<sup>2</sup>. A LRF surge como um alento para lidar com os distúrbios

---

<sup>1</sup> CAVALCANTI, Márcio Novaes. **Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 68-69; 130.

<sup>2</sup> Observa José Roberto Rodrigues Afonso: “a crise federativa não é monopólio dos países em desenvolvimento, sobretudo da América Latina. Realmente alguns impasses de países ricos parecem, estruturalmente, mais graves do que muitos países pobres, que têm um grande espaço para reestruturar e aperfeiçoar seus sistemas tributário e fiscal” (AFONSO, José Roberto Rodrigues.

econômicos, mediante a introdução de controles orçamentários dos entes federativos.

Na Argentina, a Lei nº 25.917, promulgada em 24 de agosto de 2004, instituiu o *Regimén Federal de Responsabilidad Fiscal*, com o objetivo de estabelecer regras gerais sobre comportamento fiscal e dotar de maior transparência a gestão pública.

O artigo 3º dessa lei<sup>3</sup>, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2005<sup>4</sup>, prevê que as leis orçamentárias das províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, bem como da Administração Nacional, informarão as previsões correspondentes aos entes autárquicos, institutos, empresas e sociedades estatais do setor público não-financeiro.

Cabe observar que a referida lei argentina não define “setor público não-financeiro”. Todavia, a Lei nº 24.156, sancionada em 30 de setembro de 1992<sup>5</sup>, que dispõe sobre a administração financeira e os sistemas de controle do setor público nacional, determina que o setor público nacional é integrado: i) pela administração nacional (administração central e organismos descentralizados, incluindo instituições

---

**Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica. Brasília:** OCDE / Min. Fazenda, 16-17 jun. 1997. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lrfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2005.

<sup>3</sup> “**ARTICULO 3º** — *Las Leyes de Presupuesto General de las Administraciones Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Administración Nacional contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios. Asimismo, informarán sobre las previsiones correspondientes a todos los entes autárquicos, los institutos, las empresas y sociedades del Estado del Sector Público No Financiero. Los recursos y gastos figurarán por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Se realizarán las adecuaciones necesarias para incorporar al Presupuesto los fondos u organismos ya existentes que no consoliden en el Presupuesto General o no estén sometidos a las reglas generales de ejecución presupuestaria, en el plazo máximo de dos (2) ejercicios fiscales siguientes, contados a partir de la vigencia de la presente ley. Lo dispuesto en el presente artículo no implica alterar las leyes especiales en cuanto a sus mecanismos de distribución o intangibilidad, en cuyo caso no estarán sometidas a las reglas generales de ejecución presupuestaria*” (ARGENTINA. **Lei nº 25.917, de 24 de agosto de 2004**. Institui o Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Disponível em: <<http://www.hcdn.gov.ar>>. Acesso em: 3 jan. 2005 – grifo nosso)

<sup>4</sup> Conforme o artigo 35 (lei gentilmente fornecida pelo Consulado da República da Argentina no Rio de Janeiro através do e-mail <[consar.rio@openlink.com.br](mailto:consar.rio@openlink.com.br)>).

<sup>5</sup> ARGENTINA. **Lei nº 24.156, de 26 de outubro de 1992**. Dispõe sobre Administración Financiera y del os Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/554.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2005.

de seguridade social); ii) pelas empresas e sociedades do Estado, o que compreende as sociedades anônimas com participação estatal majoritária, sociedades de economia mista e todas as demais organizações empresariais em que o Estado tenha participação majoritária no capital ou na formação das decisões societárias (artigo 8º)<sup>6</sup>.

No Paraguai, desde 2003 foi iniciado um processo de elaboração de uma regra fiscal para o país, com o objetivo de obter um equilíbrio permanente das finanças públicas mediante a redução das discricionariedades e a maior transparência na gestão de recursos públicos.

Estudo desenvolvido pelo governo do Paraguai<sup>7</sup> ressalta a importância de a futura regra fiscal abranger a totalidade das operações de todos os governos e de todas as pessoas envolvidas na gestão fiscal, incluindo todos os Poderes do Estado em todos os níveis hierárquicos.

Ao defender a adoção de uma Lei Orgânica, a fim de tornar possível essa abrangência com total respeito à independência dos Poderes do Estado, esse estudo abrangia para a submissão a essa lei também as empresas públicas e as empresas mistas, sem qualquer distinção. Todavia, devido ao estágio incipiente dos trabalhos para a elaboração de uma lei de responsabilidade fiscal e à situação

<sup>6</sup> “Art. 8º – Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el sector público nacional, el que a tal efecto esta integrado por:

a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;

b) **Empresas y sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.** Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté, a cargo del Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades” (ARGENTINA. Lei nº 24.156, cit. – grifo nosso).

<sup>7</sup> NUNES, Selene Peres Peres. **Diagnóstico para el establecimiento de una regla fiscal en Paraguay**. Presidencia de La Republica – Secretaria Técnica de Planificación, Ministerio de Hacienda. Disponível em: <<http://www.hacienda.gov.py/sseei/Novedades/Diagnostico.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

financeira das empresas estatais naquele país, parece inócua qualquer referência a estatais independentes<sup>8</sup>.

O Relatório de Gestão 2003/2004 revela de maneira sucinta o caminho percorrido nos primeiros doze meses de gestão do atual governo paraguaio à frente do Ministério de Fazenda, visando transformá-lo em uma instituição comprometida com os princípios da transparência e da responsabilidade fiscal para o desenvolvimento<sup>9</sup>.

O capítulo 6 do referido documento arrola as medidas adotadas com o objetivo de contribuir para a modernização de todo o setor público, mediante programas e ações que visam à melhoria da administração financeira, dos fluxos de informações e da gestão econômica dos organismos e sociedades pertencentes ao Estado. Dentre tais medidas, com relação às empresas estatais merecem destaque:

a) elaboração de diretrizes para auditorias contábeis de gestão de *Comisiones Técnicas de Fortalecimiento de Petróleos Paraguayos (PETROPAR)*, *Industria Nacional del Cemento (INC)*<sup>10</sup>, *Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO)*, *Empresas de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)*, *Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP)*, *Administración Nacional de Electricidad (ANDE)*, *Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)*,

<sup>8</sup> “Ese contexto de fragilidad institucional en Paraguay se hace acompañar de una fragilidad legal, que refleja la ausencia de un sistema que identifique a toda la legislación existente y las consecuencias de cambios en términos de revocación de normas anteriores. Hay leyes en exceso, con disposiciones contrarias que se olvidan de derogar y no hay un sistema que las reúna. Es decir, el hecho de que no hay un aparato legal fuerte impide a los que controlan adoptar las medidas, lo que ha motivado la sugerencia por la racionalización de las leyes existentes. Pero la Ley de Responsabilidad Fiscal no va solucionar todos los problemas; solamente establecerá la base jurídica de la solución. Hay mucho trabajo por hacer, y la mayor parte depende de decisión administrativa y de la voluntad de las autoridades en cada uno de los órganos. El proceso de implantación de una Ley que provocará cambios tan profundos debe ser una preocupación permanente. Se debe empezar a pensar en la regulación de la LRF lo antes posible, sería mejor” (NUNES, Selene Peres Peres. *Op. cit.*).

<sup>9</sup> PARAGUAY. Ministerio da Hacienda. **Informe de gestión 2003/2004**. Disponível em: <<http://www.hacienda.gov.py>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

<sup>10</sup> O documento mencionado prevê como uma das medidas de modernização da administração a criação da PETROPAR e da INC.

*Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)*; b) avaliação e diagnóstico de eficiência de gestão e finanças da ESSAP; c) regularização das entidades do setor público quanto à remessa mensal de informações sobre a execução orçamentária e balanços para o Ministério da Fazenda.

Desta forma, verifica-se que o Paraguai ainda vive um momento de detecção da real influência das atividades das empresas estatais nas contas públicas.

No Uruguai, o *Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera – TOCAF 1996*<sup>11</sup> impõe determinadas regras de contabilidade e administração financeira, sem, contudo, importar num verdadeiro estatuto de gestão fiscal, voltado para o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas<sup>12</sup>.

No México, país que apresenta expressivo número de empresas estatais, a *Ley General de Deuda Publica*, de 1976 (alterada pela última vez em dezembro de 1995), considera que no conceito de dívida pública está incluído o passivo direto ou contingente derivado de financiamentos de empresas de participação estatal majoritária. A *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal*, também de 1976 (alterada pela última vez em abril de 2003), dispõe que estão compreendidas no conceito de gasto público federal obrigações de gasto corrente, inversões físicas, inversões financeiras, assim como pagamento da dívida pública, realizados pelas empresas de participação estatal majoritária<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> URUGUAY. **Texto ordenado de Contabilidad y Administración Financiera – TOCAF 1996**. 10 jun. 1997. Disponível em: <[http://www.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/TOCAF/tex\\_tocaf.htm](http://www.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/TOCAF/tex_tocaf.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2005.

<sup>12</sup> Algumas notícias, no entanto, mencionam discussão sobre um Programa de Responsabilidade Fiscal que visa a reduzir o déficit público e conferir maior austeridade ao governo. Sobre o assunto, ver **El País Digital** (<<http://www.elpais.com.uy>>) e o site do deputado uruguaio Jorge Barrera (<<http://www.jorgebarrera.com>>).

<sup>13</sup> MÉXICO. **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal, de 1976; Ley General de Deuda Publica, de 1976**. Disponível em: <<http://www.cddhcu.gob.mx>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

Com relação à responsabilidade fiscal, a Câmara de Deputados daquele país planeja algumas reformas constitucionais, a fim de tornar mais transparentes os processos orçamentários. Tais reformas viabilizaram a elaboração de uma nova lei – a *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal*<sup>14</sup>.

Na Nova Zelândia, o *Fiscal Responsibility Act*, de 1994<sup>15</sup>, que inspirou a LRF<sup>16</sup>, estabelece, na Seção 4.2, como princípios de gestão fiscal responsável: a) redução e manutenção do débito total da Coroa a níveis prudentes; b) alcance e manutenção de níveis de patrimônio líquido da Coroa que forneçam uma proteção

<sup>14</sup> **Diario de México**, 22 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story\\_id=44011&edition\\_id=505&format=html](http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story_id=44011&edition_id=505&format=html)>. Acesso em: 6 jan. 2005.

<sup>15</sup> NEW ZEALAND. **Fiscal Responsibility Act 1994: an explanation**. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

<sup>16</sup> Ricardo Lobo Torres lança críticas referentes à recepção ingênua da *Fiscal Responsibility Act* sem as devidas adaptações, por implicar mistura de fontes estrangeiras e confusão metodológica no Direito Financeiro brasileiro. Ressalta o autor que a expressão *responsabilidade fiscal* era pouco precisa, posto que, enquanto a responsabilidade tem significado bastante preciso no Direito brasileiro, de origem romana, a responsabilidade prevista na lei neozelandesa, oriunda do *common law*, não cria obrigação de ordem jurídica para ninguém. Além disso, houve a introdução de neologismos desnecessários e agressões ao vernáculo. Registra, ainda, que a LRF, inspirada no modelo neozelandês, impropriamente, transformou a LDO em instrumento de planejamento trienal, completando o plano plurianual. Embora vários países venham adotando o plano trienal como planejamento de médio prazo, ele se completa com outro, de longo prazo, muito superior a cinco anos. (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. V – O orçamento na Constituição, 2000, p.41-42; 73).

Em sua tese de doutorado, Carmen Lúcia Macedo conclui que a adoção de um modelo legal de gestão fiscal responsável proveniente de outro país, cuja estrutura constitucional em nada se assemelha à Carta Magna brasileira, implica um descompasso entre seu texto e a ordem constitucional pátria. Segundo essa autora, a LRF teria afrontado o princípio republicano, o pacto federativo, cláusula pétrea da CF, o princípio da soberania, bem como o princípio do equilíbrio e da separação dos poderes, incorrendo em inconstitucionalidade material (MACEDO, Carmen Lúcia. **A efetividade possível da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese – Doutorado em Direito. Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2005). A referida lei é objeto da ADIn nº 2.238-DF (rel. Min. Ilmar Galvão), ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil, pelo Partido Socialista Brasileiro e pelo Partido dos Trabalhadores, e da ADIn nº 2.250-MG (rel. Min. Ilmar Galvão), ajuizada pelo Estado de Minas Gerais. Com relação à argüição de inconstitucionalidade material do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00, os Ministros Ilmar Galvão, relator, Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti e Carlos Velloso deferiam a liminar para suspender, até decisão final, a eficácia do dispositivo, por considerarem relevante a tese de inconstitucionalidade sustentada pelos autores da ação no sentido de que o artigo 169 da CF não autoriza a imposição de limites de despesa por Poder, mas apenas por esfera de governo, e que o parágrafo 1º do artigo 99 da CF determina que se observe o limite total de gasto das propostas orçamentárias estipulado conjuntamente pelos três Poderes. Após os votos dos Ministros Nelson Jobim, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves indeferindo a liminar, o julgamento foi suspenso a fim de aguardar os votos dos Ministros Maurício Corrêa e Néri da Silveira (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.250-MG e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão. **Informativos nº 204, 218, 267, 297, 301 e 303**. Disponíveis em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2004). Outras referências às decisões já prolatadas são realizadas ao longo deste trabalho.

contra fatores que venham a impactar negativamente o nível de patrimônio líquido da Coroa no futuro; c) gerenciamento prudente dos riscos fiscais da Coroa; e d) persecução de políticas que sejam consistentes com um grau razoável de previsibilidade sobre os níveis e a estabilidade de índices fiscais nos próximos anos.

O legislador neo-zelandês se refere sempre à *Coroa*, que, conforme prescreve a Seção 2.2 do mencionado estatuto, é termo definido pelo *Public Finance Act* de 1989<sup>17</sup>. A Seção 2.1 dessa norma<sup>18</sup>, por sua vez, exclui da definição de *Coroa* as empresas estatais listadas no Anexo I da *State-Owned Enterprises Act 1986*<sup>19</sup>, que inclui dezesseis entidades, dentre as quais empresas de energia, de serviço meteorológico e de serviços postais, não havendo qualquer menção à saúde financeira dessas empresas, listadas nominalmente.

Na Espanha, a *Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, aprovada pelo Real Decreto Legislativo nº 1.091, de 23 de setembro de 1998, define claramente seu âmbito de aplicação subjetivo, salientando a relação de dependência que cada um dos entes deve ter para estar circunscrito à definição de setor público e, assim, subjugado ao referido estatuto<sup>20</sup>. Além do setor público, definido no artigo 2, item 1,

<sup>17</sup> O *Fiscal Responsibility Act* de 1994 e as alterações do *Public Finance Act* de 1989, advindos ao mesmo tempo, representaram o ápice da maior reforma existente no gerenciamento fiscal na Nova Zelândia. Da mesma forma que a maioria das reformas do setor público ocorridas durante a década de 80, o *Fiscal Responsibility Act* está pautado em dois pilares: o aumento da transparência e o melhor controle contábil. As reformas introduzidas, em particular, pelos *Public Finance Act* de 1989 e *State-Owned Enterprises Act* de 1986, mudaram os parâmetros contábeis no setor público e exigiram demonstrações financeiras a serem elaboradas em conformidade com o GAAP (*Generally Accepted Accounting Practice*) (NEW ZEALAND. **Fiscal Responsibility Act**, *cit.*).

<sup>18</sup> “‘Crown’ or ‘Her Majesty’ (a) Means Her Majesty the Queen in right of New Zealand; and (b) Includes all Ministers of the Crown and all departments; but (c) Does not include (i) An Office of Parliament; or (ii) A Crown entity; or (iii) A State enterprise named in Schedule 1 to the *State-Owned Enterprises Act 1986*” (NEW ZEALAND. **Public Finance Act, de 1989**. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz>>. Acesso em: 4 jan. 2005).

<sup>19</sup> (NEW ZEALAND. **State-Owned Enterprises Act, de 1989**. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz>>. Acesso em: 4 jan. 2005).

<sup>20</sup> ESPAÑA. **Ley General de Estabilidad Presupuestaria**. Aprovado pelo Real Decreto Legislativo nº 1.091, de 23 de setembro de 1998. Disponível em: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/118-2001.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/118-2001.html)>. Acesso em: 4 jan. 2005.

a lei também se refere às entidades públicas empresariais, sociedades mercantis e demais entes de Direito Público, dependentes da Administração (item 2)<sup>21</sup>.

Apesar de a lei não aplicar o mesmo método de interpretação utilizado pelo legislador brasileiro ao definir o conceito de empresa estatal dependente, se refere, nos artigos 18 e 25 (este último especificamente para as entidades locais), às entidades dependentes da Administração como aquelas “*que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*”<sup>22</sup>, obrigando-as a apresentar relatório de gestão sobre as causas do desequilíbrio e plano de saneamento a médio prazo.

## 1.2 O ENTENDIMENTO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS QUANTO AO SETOR GOVERNO PARA DEFINIÇÃO DE REGRAS FISCAIS

### 1.2.1 A Comunidade Européia

Em 1991, os países-membros da União Européia assinaram, na cidade de Maastricht, um tratado que visava aprofundar sua integração, abrangendo não apenas aspectos econômicos, mas também a cultura, o meio ambiente, dentre outros.

---

<sup>21</sup> “Artículo 2.

1. A los efectos de esta Ley, el sector público se considera integrado por los siguientes grupos de agentes: [...]

2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, demás entes de Derecho Público, **dependientes de la Administración del Estado**, del as Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en el número anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en el Título I de esta Ley y a las normas que específicamente se refieran a las mismas” (ESPAÑA. **Ley General...**, cit – grifo nosso).

<sup>22</sup> ESPAÑA. **Ley General...**, cit.



O objetivo principal no campo econômico era completar a criação de um espaço unificado para o livre fluxo de capitais, bens, serviços e mão-de-obra, até a obtenção de um espaço monetário unificado. Para tanto, foi fixado um prazo durante o qual os países tentariam adotar políticas econômicas no intuito de alcançar os principais indicadores nacionais macroeconômicos, especialmente os níveis de déficit, dívida pública, inflação e taxas de juros a longo prazo. Déficits excessivos poderiam implicar sanções severas para os países-membros, incluindo restrições ao acesso a créditos de organismos financeiros europeus e pesadas multas aos países infratores<sup>23</sup>.

Do ponto de vista da definição de déficits para efeito do atingimento das metas do Tratado de Maastricht, o conceito de déficit orçamentário em contabilidade econômica se refere ao endividamento líquido do setor *governo geral*. A definição de *governo geral* se dá em bases funcionais e não-institucionais, de modo que as unidades de propriedade pública com operações comerciais, como as empresas estatais, são excluídas desse conceito<sup>24</sup>. Vale dizer, tais sociedades não compreendem as contas de déficit e dívida pública<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Área de Assuntos Fiscais e de Emprego – AFE. Tratamento das empresas estatais na apuração do resultado e das dívidas públicas. **Informe-se**. [Brasília], n. 37, p. 4, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 4 nov. 2004.

<sup>24</sup> BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Tratamento do déficit público na Europa com o Tratado de Maastricht**, p. 6. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lfiscal.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2005.

<sup>25</sup> O Protocolo sobre déficit excessivo, anexo ao Tratado de Maastricht, estabelece:

“Art. 2

No Art. 104c deste Tratado e neste Protocolo:

- governo significa *governo geral*, que é governo central, regional ou local e fundos de seguridade social, excetuando-se operações comerciais, conforme definido no Sistema Europeu de Contas Econômicas Integradas;
- déficit significa endividamento líquido conforme definido no Sistema Europeu de Contas Econômicas Integradas;
- investimento significa formação bruta de capital fixo conforme definido no Sistema Europeu de Contas Econômicas Integradas;
- dívida significa dívida bruta total em valores nominais existente no fim do ano e consolidada entre os setores do *governo geral* conforme definido no primeiro item” (UNIÃO EUROPÉIA. **Protocolo**

Este posicionamento é coerente com o Manual sobre Déficit e Dívida Pública<sup>26</sup>, cuja elaboração foi coordenada pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (EUROSTAT)<sup>27</sup> com base no Sistema Europeu de Contas (SEC 95)<sup>28</sup>. A Seção I.1.2 do referido Manual se ocupa do Setor Governo, composto por três categorias: a) **entidades governamentais** que administram e financiam um conjunto de atividades, principalmente fornecendo bens e serviços não-comercializáveis destinados à coletividade; b) instituições sem fins lucrativos reconhecidas como entidades jurídicas independentes, que são produtoras não-mercantis controladas; e c) fundos de pensão autônomos, se forem constituídos por lei e se o Governo for responsável pela administração da instituição quanto ao estabelecimento ou à aprovação das contribuições e benefícios<sup>29</sup>.

---

**sobre o procedimento relativo aos déficits excessivos.** Disponível em: <[http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/dat/EU\\_treaty.html#0084000006](http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/dat/EU_treaty.html#0084000006)>. Acesso em: 13 jan. 2006).

<sup>26</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Comissão. Eurostat. **ESA 95 manual on government deficit and debt**. Abr. 2002. Disponível em: <[http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/sdds/en/gov/gengovt\\_add02.pdf](http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/sdds/en/gov/gengovt_add02.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2005.

<sup>27</sup> A EUROSTAT é o órgão responsável pelas estatísticas europeias e compõe, juntamente com a Diretoria Econômico-Financeira, a Comissão Europeia, que pode ser compreendida como um “poder executivo” da União Europeia, com a peculiaridade de ter a prerrogativa da exclusividade da proposição de normas com força legal para os países que a compõem. Há ainda o Conselho da União Europeia, que decide sobre a adoção de normas com força legal, mas sempre por iniciativa da Comissão (BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria para Assuntos Fiscais. Controle de déficit e dívida na União Europeia: reflexões para a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Informe-se**. Brasília: BNDES, n. 30, p. 2, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 4 nov. 2004).

<sup>28</sup> Em 1970, foi publicado um documento administrativo, designado “Sistema Europeu de Contas Econômicas Integradas” (SEC), abrangendo o domínio regulado pelo SEC 95 e elaborado por iniciativa e sob a exclusiva responsabilidade do EUROSTAT. Em 1979, seu texto foi atualizado e publicada uma segunda versão do documento. Considerando que: (i) a Comissão de Estatísticas das Nações Unidas adotou, em fevereiro de 1993, o novo Sistema de Contabilidade Nacional (SCN), a fim de garantir, em todos os países-membros das Nações Unidas, a comparabilidade dos resultados a nível mundial; (ii) em matéria de contabilidade ambiental, importava atender à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 21 de dezembro de 1994, relativa às orientações à União Europeia sobre indicadores ambientais e contabilidade nacional, foi instaurado o SEC 95 pelo Regulamento (CE) n° 2.223 do Conselho, de 25 de junho de 1996. Esta norma teve por objetivo estabelecer uma metodologia relativa às normas, definições, nomenclaturas e regras contabilísticas comuns, destinada a permitir a elaboração de contas e quadros em bases comparáveis, tendo em vista as necessidades da Comunidade, e de resultados de acordo com regras previstas no artigo 3° do referido Regulamento (UNIÃO EUROPÉIA. Conselho. **Regulamento n° 2.223, de 25 de junho de 1996**, relativo ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade – SEC 95. Disponível em: <<http://europa.eu.int/eur-lex/pt/index.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2005).

<sup>29</sup> UNIÃO EUROPÉIA. **ESA 95**, *cit.*

Dentre as entidades governamentais, estão expressamente excluídas as empresas estatais produtivas, que, para serem assim consideradas, devem atender a dois requisitos: a) seus preços devem ser economicamente significativos, ou seja, devem ter influência significativa nas quantidades que os produtores estão dispostos a colocar no mercado e nas quantidades que os consumidores estão dispostos a adquirir; e b) seu faturamento deve cobrir mais de 50% dos custos de produção, ao longo de uma série de anos<sup>30</sup>.

Uma vez que as empresas públicas produtivas não integram o setor governo na contabilidade da União Européia, seus resultados não impactam a dívida e o déficit público. Esta conclusão também é explicitada no Regulamento n° 3.605 do Conselho, de 22 de novembro de 1993, referente à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos déficits excessivos, anexo ao Tratado que institui a Comunidade Européia.

O artigo 1º do citado estatuto, alterado pelo Regulamento n° 475, de 28 de fevereiro de 2000, traça algumas definições para efeitos de aplicação do protocolo, fazendo referência em algumas delas aos conceitos trazidos pelo SEC 95.

Assim sendo, *déficit orçamental* constitui a necessidade líquida de financiamento (capacidade líquida de financiamento) do setor das administrações públicas, tal como definida no SEC (item 3). Já *dívida pública* é o valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do mesmo setor (item 5)<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> *Loc. cit.*

<sup>31</sup> UNIÃO EUROPEIA. Conselho. Regulamento n° 3.605, de 22 de novembro de 1993, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos déficits excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Européia. **Jornal Oficial**. n° L 332, 31 dez. 1993. Disponível em: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/index.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2005.

As administrações públicas estão definidas no Setor 13 (S.13)<sup>32</sup> do SEC 95, estando incluídos nesta definição os organismos da administração pública (salvo os produtores públicos organizados como sociedades de capital ou, por força de legislação especial, dotados de estatuto que lhes confira personalidade jurídica, ou como quase-sociedades, se quaisquer delas estiverem classificadas nos setores financeiros ou não-financeiros) que gerem e financiem um conjunto de atividades destinadas à coletividade, principalmente o fornecimento de bens e serviços não-mercantis<sup>33</sup>.

### 1.2.2 O Fundo Monetário Internacional

Em 16 de abril de 1998, o Comitê Interino da Assembléia de Governadores do FMI adotou o *Código de Boas Práticas para a Transparência – Declaração de Princípios* (“Código”)<sup>34</sup>. A adoção do Código prova o consenso em torno da imprescindibilidade da governança para a estabilidade e o crescimento de alta qualidade. A transparência fiscal é um aspecto essencial da boa governança, na

---

<sup>32</sup> Na SEC, as unidades institucionais que apresentam comportamento econômico análogo são agrupadas em conjuntos chamados setores institucionais, ou, mais simplesmente, setores, os quais podem ser divididos em subsetores. As unidades institucionais são classificadas em setores com base no tipo de produtor que elas são e dependendo da sua atividade principal e função, consideradas como indicativos do seu comportamento econômico. O S.13 é dedicado às administrações públicas que são compostas, além dos organismos da Administração Pública: (i) das instituições sem fim lucrativo dotadas de personalidade jurídica que são outros produtores não-mercantis e que são controladas e financiadas principalmente pelas administrações públicas; (ii) dos fundos de pensões autônomos. O setor das administrações públicas divide-se em quatro subsetores: a) administração central (S.1311); b) Administração estadual (S.1312); c) Administração local (S.1313); e d) Fundos de segurança social (S.1314) (Itens 2.17; 2.18 e S.13 do SEC 95 (UNIÃO EUROPEIA. Conselho. **Regulamento n° 2.223**, *cit.*).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Código de transparência fiscal**. Revisto e aprovado em 28 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

medida em que faz com que as autoridades incumbidas da elaboração e implementação das políticas fiscais se tornem mais responsáveis por seus atos<sup>35</sup>.

O Código adota quatro princípios gerais de transparência fiscal<sup>36</sup>. O primeiro deles – **Definição Clara de Funções e Responsabilidades** – refere-se à especificação da estrutura e das funções do governo, das responsabilidades dentro do governo e das relações entre governo e o resto da economia. O segundo princípio geral – **Acesso Público à Informação** – enfatiza a necessidade de que se divulguem as informações fiscais abrangentes a intervalos bem definidos. Já o terceiro princípio – **Abertura na Preparação, Execução e Prestação de Contas do Orçamento** – trata do tipo de informação divulgada a respeito do processo orçamentário. Por fim, o quarto princípio geral – **Garantias de Integridade** – trata da qualidade das informações fiscais e da necessidade de submetê-las a um escrutínio independente<sup>37</sup>.

O Manual Revisto de Transparência Fiscal do FMI (“Manual”)<sup>38</sup>, aprovado em 28 de fevereiro de 2001, consagra o princípio da separação entre as contas governamentais e as contas das empresas públicas (empresas estatais)<sup>39</sup>. Ao tratar

<sup>35</sup> FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual de transparência fiscal**. Revisto e aprovado em 28 fev. 2002. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lrfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2005. A data é a mesma da revisão do respectivo Manual.

<sup>36</sup> A OCDE também criou um conjunto de diretrizes para as melhores práticas, cujo conteúdo em grande parte está incorporado ao Código. Em virtude de seu enfoque estar restrito à transparência orçamentária (e não fiscal) e ao governo central (e não geral), sua abrangência é mais limitada que a do Código (FMI. **Manual...**, *cit.*, p. 7-8). As melhores práticas da OCDE definem *governo* de acordo com o Sistema Nacional de Contas (SNC) das Nações Unidas. A definição abrange as atividades não-comerciais do Estado, excluindo as atividades desenvolvidas pelas empresas estatais. (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT. **Best practices for budget transparency**. Maio 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2006.).

<sup>37</sup> FMI. **Manual...**, *cit.*, p. 6; 9-10.

<sup>38</sup> O Manual foi elaborado pelo Departamento de Finanças Públicas do FMI tendo por objetivo explicar o Código, além de identificar as melhores práticas de transparência fiscal a serem implementadas pelos países desenvolvidos que já alcançaram ou estão prestes a alcançar os padrões do Código. (FMI. **Manual...**, *cit.*).

<sup>39</sup> Embora este e outros documentos utilizem a expressão *empresa pública* (*public enterprise*), deve-se entender que seu significado corresponde ao de *empresas estatais* tal como utilizado neste trabalho. Cotrim Neto observa que a expressão *empresa pública* no direito comparado não irradia

da definição clara de funções e responsabilidades, o documento remete ao setor de governo geral definido no Sistema de Contas Nacionais de 1993 (SCN) da ONU<sup>40</sup> e ao manual do FMI sobre estatísticas de finanças públicas (*Government Finance Statistic Manual 2001 – GFSM 2001*)<sup>41</sup>.

Destaca o documento que a definição dos limites do governo (e do setor público) é uma tarefa complexa e que o setor *governo geral* deve incluir todas as instituições cuja principal atividade seja a execução de funções governamentais. Significa dizer que são abrangidas pelo conceito “todas as unidades governamentais nacionais e infranacionais, inclusive os fundos extra-orçamentários, bem como todas as instituições sem fins lucrativos que prestem, principalmente, serviços não relacionados ao mercado e que sejam controladas e, em grande parte, financiadas pelas unidades governamentais”<sup>42</sup>.

---

idéia definida ou definitiva, condensando-se nesta definição uma inumerável quantidade de formas empresariais de que o Estado se utiliza, inclusive a economia mista, uma vez que somente o Brasil teve a preocupação de formular o conceito em legislação especial no campo do direito administrativo (DL n° 200/67). Esta abrangência, com um no direito comparado, está expressa em diversos documentos emitidos em conferências internacionais. Em Colóquio de juristas dos Estados Unidos, União Soviética, Inglaterra, França, Itália, Alemanha Federal, Finlândia, Tchecoslováquia, Iugoslávia, Polônia, Líbano e Índia, realizado em Roma e em Praga em 1958, a empresa pública foi definida como “uma entidade dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprio, com finalidade de executar uma atividade econômica a cargo do Estado” (COTRIM NETO, A. B. Teoria da empresa pública em sentido estrito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 122, p. 25-31, out./dez. 1975).

<sup>40</sup> No glossário elaborado pela OCDE com relação às definições utilizadas pelo SCN de 1993, o setor *governo geral* é assim definido: “*the government sector consists of the totality of institutional units which, in addition to fulfilling their political responsibilities and their role of economic regulation, produce principally non-market services (possibly goods) for individual or collective consumptions and redistribute income and wealth*” (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT. **The glossary: system of national accounts** (1993), p. 19. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/38/18/2674296.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2006). Na tradução livre da autora, corresponderia à totalidade das unidades institucionais que, além cumprir com suas responsabilidades políticas e o seu papel de regulação econômica, produz principalmente serviços não-comerciais individuais ou coletivos e redistribui renda e riqueza.

<sup>41</sup> Definição de *governo geral* utilizada pelo GFSM 2001 (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Government finance statistic manual 2001**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2006), em linhas gerais, corresponde à definição utilizado pelo SCN de 1993. Assim, o setor público é composto pelo setor *governo geral* mais as entidades controladas, conhecidas como *empresas públicas* (empresas estatais, neste trabalho), cujas atividades imediatas são as atividades comerciais. (FMI. **Manual...**, *cit.*, p. 14).

<sup>42</sup> FMI. **Manual...**, *cit.*, p. 14.

Como um requisito básico de transparência fiscal, recomenda, ainda, que o setor governo seja distinguido do restante do setor público e do restante da economia, destacando que as relações entre o governo e os órgãos do setor público<sup>43</sup> não-governamental (como o banco central, as instituições financeiras públicas e as empresas estatais não-financeiras) devem se basear em dispositivos bem definidos<sup>44</sup>.

Destarte, reduz-se o risco de se ter que proporcionar apoio financeiro a esses órgãos e entidades (aqui incluídas as empresas estatais não-financeiras) quando sua posição financeira for repentinamente enfraquecida pela necessidade de atingir os objetivos da política fiscal<sup>45</sup>. Outro requisito básico de transparência fiscal é a indicação, por intermédio de relatórios anuais das empresas estatais não-financeiras, dos serviços não-comerciais<sup>46</sup> prestados por determinação do governo<sup>47</sup>.

Pondera o FMI que, em muitos países, ora os serviços não-comerciais são custeados por meio de subsídio cruzado entre diferentes grupos de destinatários finais dos serviços e/ou por operações deficitárias, sendo o déficit financiado pelo orçamento ou por empréstimos, ora certas empresas estatais não-financeiras cobram preços excessivamente altos, transferindo-se os lucros para outras

---

<sup>43</sup> De acordo com o glossário anexo ao Manual, setor público é definido como “uma classificação derivada dos setores e subsetores da classificação do SCN, consistindo de várias classificações do governo geral e dos subsetores públicos das empresas não-financeiras e instituições financeiras. O princípio de classificação é a propriedade e/ou controle por parte do governo, e não a função (como ocorre na classificação do SCN). Uma subdivisão importante dentro deste setor para fins de análise fiscal é o ‘setor público não-financeiro’, compreendendo o governo geral e as empresas públicas não-financeiras” (Glossário. *In*: FMI. **Manual...**, *cit.*).

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 14; 19.

<sup>45</sup> *Loc. cit.*

<sup>46</sup> O documento não define o que sejam serviços não-comerciais, mas em seu glossário a eles se refere como exemplo de atividades parafiscais. São atividades parafiscais aquelas realizadas pelos bancos centrais, instituições financeiras e empresas estatais não-financeiras por determinação do governo que se revestem de características fiscais, ou seja, produzem um efeito que pode ser duplicado com medidas fiscais específicas, como impostos, subsídios ou outras despesas diretas, apesar de a quantificação precisa ser muito difícil em alguns casos (Glossário. *In*: FMI. **Manual...**, *cit.*, p. 96).

<sup>47</sup> FMI. **Manual...**, *cit.*, p. 20-21.

empresas ou para o orçamento<sup>48</sup>. Essas práticas acabam por confundir as responsabilidades fiscais do governo e a função comercial das empresas estatais não-financeiras, fazendo com que as relações entre o governo e essas sociedades careçam de transparência, além de dificultar a responsabilização dos administradores pelo desempenho dessas entidades.

Por este motivo, considera o FMI que as instituições financeiras públicas e as empresas públicas não-financeiras devem observar o Princípio IV sobre Divulgação e Transparência de informações, isto é, a estrutura de governança corporativa deve assegurar a divulgação precisa e tempestiva de todas as questões relevantes a respeito da organização, o que inclui resultados financeiros e operacionais, objetivos da entidade, participação societária, fatores de riscos significativos e previsíveis, governança, dentre outras<sup>49</sup>.

Ao tratar das atividades parafiscais<sup>50</sup>, são apontados diversos motivos para a divulgação de informações sobre elas<sup>51</sup>. Primeiramente, quando as atividades parafiscais são significativas, o saldo do orçamento deixa de ser um indicador confiável na posição financeira do governo, e isso complica a elaboração da política fiscal. Em segundo lugar, as estatísticas oficiais de receita e despesa do governo não refletem, de modo preciso, o real tamanho do governo. Por fim, as atividades parafiscais podem gerar passivos eventuais implícitos, quando, por exemplo, o governo determina que uma instituição financeira pública garanta um empréstimo

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 21-22.

<sup>50</sup> O glossário anexo ao **Manual** define atividades parafiscais como as “atividades realizadas pelos bancos centrais, pelas instituições financeiras públicas e pelas empresas públicas não-financeiras por determinação do governo e que se revestem de características fiscais – isto é, em princípio, produzem um efeito que pode ser duplicado com medidas fiscais específicas, como impostos, subsídios ou outras despesas diretas, embora a quantificação precisa seja, em alguns casos, muito difícil. Exemplos são o crédito bancário subvencionado e os serviços públicos não-comerciais prestados por uma empresa.” (Glossário. *In*: FMI. **Manual...**, *cit.*, p. 95).

<sup>51</sup> FMI. **Manual...**, *cit.*, p. 40.



que ponha em risco a lucratividade da empresa e acabe exigindo uma injeção de capital do governo.

É importante ter-se em mente a influência que o FMI, enquanto defensor da solvabilidade dos países devedores, exerce na elaboração de regras fiscais que imponham determinados limites de déficit e dívida pública. Sob o ponto de vista do Fundo, assegurar firme redução da dívida pública<sup>52</sup> requer uma combinação de ações voltadas para melhorar o equilíbrio fiscal primário e para reduzir, de maneira sustentada, o custo da dívida<sup>53</sup>. Nenhum limite sobre a dívida será eficaz para promover uma disciplina fiscal sustentada se não for: a) abrangente, isto é, incluir todas as formas de dívida, seja externa ou doméstica, de curto ou de longo prazo, securitizada ou contratual (inclusive créditos de fornecedores), e também incluir as garantias públicas; b) universal, isto é, aplicar-se aos governos central, estaduais e municipais, às agências descentralizadas do governo e às empresas estatais, ao menos se garantidas pelo governo; e c) monitorado periodicamente e de modo confiável.

A universalidade sustentada pelo FMI não atinge, portanto, qualquer empresa estatal, mas somente aquelas cujas operações de créditos careçam de recursos da administração central.

---

<sup>52</sup> A dívida pública bruta dos países industrializados aumentou de 40% do PIB no começo da década de 80 para mais de 70% em meados da década de 90. Em 1998 a média ponderada da dívida pública sobre o PIB estava próxima de 50% na América Latina (TER-MINASSIAN, Teresa. Administração da dívida pública. **X Seminário Regional de Política Fiscal**. Santiago: CEPAL, jan. 1998. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Fmi\\_trad.doc](http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fmi_trad.doc)>. Acesso em: 3 jan. 2005).

<sup>53</sup> O compromisso dos governos com uma política de médio prazo voltada para a redução da dívida expressa-se, por exemplo, no cumprimento das metas estabelecidas no Tratado de Maastrich, firmado pelos países da Comunidade Européia que aspiram à União Monetária. Já na Nova Zelândia, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipula uma trajetória de médio prazo para a relação entre a dívida pública e o PIB. Outros países, como o Japão, não chegam a estabelecer limites explícitos para a dívida pública, mas aplicam a regra de ouro que proíbe a emissão de dívida pública para financiar déficits correntes do orçamento.

### 1.3 HISTÓRICO E OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA

Em 4 de maio de 2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101<sup>54</sup>, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio revogar a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999 (Lei Camata II)<sup>55</sup>.

Trata-se de uma lei nacional – aplicável, portanto, a todos os entes políticos da Federação e a cada um de seus Poderes. Servem de assento constitucional à LRF os artigos 163, incisos I a IV, e 169 da Constituição Federal (CF)<sup>56</sup>, nos seguintes termos:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

<sup>54</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>55</sup> Em 27 de março de 1995, foi promulgada a Lei Complementar nº 82 (Lei Camata I) que visava disciplinar os limites das despesas com o funcionalismo público. Esta lei definiu o conceito de receita corrente líquida e limitou a 60% desta a despesa com folha de pagamento. Em vista de a referida lei não prever penalidades para a inobservância de seus termos, não produziu os efeitos esperados (BRASIL. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004). A Lei Camata I foi revogada pela Lei Complementar nº 96 (também chamada Lei Camata II), que tinha também por escopo disciplinar os limites das despesas com pessoal (BRASIL. **Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1995**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004), na forma do artigo 169 da CF.

<sup>56</sup> Em ADIn nº 2.238-DF, se argúi a inconstitucionalidade formal da referida norma, por ofensa aos artigos 65 e 163 da CF. Sustenta-se que o projeto deveria ter voltado à Câmara dos Deputados em razão de o Senado ter alterado certos dispositivos da lei. Os autores ainda defendem que a lei complementar aludida no artigo 163 deveria disciplinar todas as matérias elencadas no mencionado dispositivo constitucional. A LRF, no entanto, regula apenas os três primeiros incisos do artigo 163 da CF. Os incisos V, VI e VII, que envolvem o mercado financeiro, não foram abordados pelo referido estatuto. O pedido de liminar foi indeferido quanto a ambos os pontos, pois se considerou que as alterações introduzidas pelo Senado não importaram em alteração do sentido da proposição legislativa e que a LRF não precisaria abordar todos os incisos do artigo 163 (BRASIL. STF. ADIn nº 2.238-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, *cit.*).

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública; [...]

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.<sup>57</sup>

A LRF, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta, dispõe sobre a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999, a LRF integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998. Esse programa, aludido no compromisso assinalado no Memorando da Política Econômica, de 13 de novembro de 1998<sup>58</sup>, tinha por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública<sup>59</sup> em relação ao Produto Interno Bruto da economia<sup>60</sup>. Para tanto, foram implementadas medidas de curto prazo e medidas de natureza estrutural, como, por exemplo, a Reforma Tributária e a Reforma da Previdência.

<sup>57</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>58</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. **Memorando da política econômica**. Brasília, 13 nov. 1998. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe01.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>59</sup> A LRF adota, no seu artigo 29, as seguintes definições: I – *dívida pública consolidada* ou *fundada*: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; II – *dívida pública mobiliária*: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal ampliou o conceito de dívida consolidada, conjugando o artigo 29, inciso I com o parágrafo 3º do mesmo artigo e com o artigo 30, parágrafo 7º, todos da LRF. Por outro lado, o conceito de dívida pública mobiliária não foi alterado (BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43/2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004).

<sup>60</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 1.

Consistia a PEF no embrião do sistema de metas fiscais que, posteriormente, viria a ser institucionalizado pela LRF, por meio do qual se fixava o superávit primário<sup>61</sup> mínimo consistente com a trajetória desejada da relação dívida-PIB. Deste modo, pela primeira vez em nossa história, os objetivos e as metas fiscais foram claramente definidos<sup>62</sup>.

Ao estabelecer princípios norteadores da gestão fiscal responsável, fixando limites para o endividamento público e instituindo mecanismos prévios para assegurar o cumprimento de metas fiscais, a LRF consubstanciou-se em condição necessária para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável. Significou um “choque de moralidade” na gestão pública, buscando a responsabilização em caso de má-gestão e a conscientização de governos, políticos e sociedades da importância do bom trato da coisa pública<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> O resultado primário mede como as ações correntes do setor público afetam a trajetória de seu endividamento líquido. Corresponde à diferença entre receitas e despesas realizadas no período em referência, excluindo das receitas totais os ganhos de aplicação financeira e, dos gastos totais, os juros nominais devidos. Tem como principal objetivo avaliar a sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro, a partir do patamar atual da dívida consolidada e a capacidade de pagamento da mesma pelo setor público no longo prazo (BRASIL. Ministério da Fazenda. **Metodologia de financiamento do governo central: metodologia de cálculo do superávit primário.** Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf\\_gv\\_central.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf_gv_central.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2005). Elucida Marcos Juruena Villela Souto que o resultado primário exclui a parcela de dívida – principal e juros – decorrente da Carta de Intenções com o FMI, cujos princípios de “boa governança” integram a LRF (SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia.** 3. ed. rev., ampl. e atual. de **Aspectos jurídicos do planejamento econômico.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 439).

<sup>62</sup> GUARDIA, Eduardo Refinetti. As razões do ajuste fiscal. *In*: GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme; URANI, André (Orgs.). **Reformas no Brasil: balanço e agenda.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004, p. 117. O referido autor noticia que a mudança de orientação da política fiscal foi formalizada através da Medida Provisória nº 1.716, de 8 de setembro de 1998, que definiu a meta de superávit primário para 1998 e prazo até 18 de novembro de 1998 para a formulação da PEF, a fim de assegurar a recondução da dívida pública a uma trajetória de equilíbrio, com base na geração de superávits primários crescentes ao longo do período de 1999 a 2001.

<sup>63</sup> FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 17. Convém observar que, como a dívida pública engloba tanto a dívida interna quanto a externa, referente não apenas à Administração Direta e indireta, mas também a qualquer entidade controlada pelo Poder Público, nos termos do artigo 163, inciso III da CF, a LRF tornou matéria de regulação interna aquilo que diz respeito à atuação externa, sujeito às regras internacionais. O Banco Central do Brasil (BACEN) conceitua Dívida Líquida (DLSP) como o “saldo

Fundada nos princípios do planejamento, do equilíbrio e da transparência, a LRF teve o mérito de estabelecer um arcabouço geral para orientar o planejamento orçamentário e sua execução, destinando capítulo específico a essa matéria (Capítulo II – artigos 3º a 10).

Por intermédio do planejamento, garante-se, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação do Estado, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (LRF, artigo 1º). A ação planejada pressupõe o estabelecimento de metas de resultados entre receitas e despesas, que devem estar expressos nas normas que traçam diretrizes para as leis orçamentárias<sup>64</sup>. A LRF fecha um sistema que tem no plano de desenvolvimento econômico o centro decisório da intervenção do Estado na economia (CF, artigo 174), passando a prever, por norma infraconstitucional, o dever de planejamento, bem como as sanções jurídicas – e não só políticas – em caso de seu descumprimento.

No magistério de Marcos Juruena Villela Souto:

Por força do **princípio do planejamento**, a norma consagra a tese de que o orçamento deve refletir programas de governo que passam, assim, a vincular as ações e gastos públicos; a idéia não é nova; antes mesmo do princípio do planejamento ter sede constitucional, já se falava no princípio da programação. A novidade está na

---

líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo” (BRASIL. Banco Central do Brasil. **Dívida líquida e necessidade de financiamento do setor público**. Brasília: ago. 1999. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/ftp/divliq/dividaliqida.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2004).

<sup>64</sup> Em ADIn-MC nº 2.238-DF, o STF indeferiu o pedido de medida liminar relativamente ao artigo 15, que considera irregulares as despesas que não atendam ao disposto nos artigos 16 e 17 da LRF – que exigem, para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento da despesa, o impacto orçamentário-financeiro e a declaração de que o aumento tenha adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, além de exigir que seus efeitos sejam compensados pelo aumento permanente de receita. O STF entendeu que as medidas previstas no artigo impugnado objetivam tornar efetivo o cumprimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária, tal como previsto no artigo 165 da CF, não inibindo a abertura de créditos adicionais previstos no artigo 166 da CF (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-DF, *cit.*).

responsabilização do agente que faltar com o dever de planejamento, que jamais foi atendido desde o advento da Constituição.

Pelo **princípio do equilíbrio** se consagra o dever de só gastar o que é arrecadado, impondo-se normas para a penalização da inobservância desse limite, bem como normas, para não atingimento dos limites (limites prudenciais) e normas de retorno aos limites por ela impostos. Como o corte de despesas não deve ser meramente formal e irresponsável, impõe-se que o **planejamento** se desenvolva em compatibilidade com os princípios **democrático** e da **legitimidade**, de modo a não se deixar de atender ao **interesse público** e ao **princípio da continuidade do serviço público**.

Pelo **princípio da transparência** (ou da **visibilidade**) se busca envolver a sociedade no controle da despesa pública, não invocando quanto ao dever de prestar contas, mas introduzindo novas formalidades, tais como audiências públicas e exposição de contas nos prédios públicos.<sup>65</sup> (grifos no original)

Neste sentido, a responsabilidade fiscal é indispensável à retomada do princípio democrático, liberando os orçamentos das pressões dos financiadores do déficit, no intuito de que voltem a ser documentos que concretizam expectativas e carências dos cidadãos e usuários de serviços públicos.

Ao fixar diversos mecanismos de controle para o endividamento público, a referida lei dispôs regras estritas para o controle dos gastos e a maximização das receitas. Num cenário de recursos insuficientes para a satisfação das necessidades sociais, o Estado volta-se para a prevenção dos desequilíbrios estruturais. Propõe, assim, manter a despesa dentro dos limites da capacidade de pagamento do Estado, sob pena de comprometimento da ação estatal, que deve estar direcionada para o bem-estar da coletividade<sup>66</sup>.

### 1.3.1 Dívida pública e empresas estatais

---

<sup>65</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 437.

<sup>66</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Op. cit.*, p. 19.

No Brasil, desde o primeiro acordo com o FMI, a apuração do déficit e da dívida é realizada pelo Banco Central do Brasil (BACEN)<sup>67</sup>. Documento oficial dessa instituição financeira<sup>68</sup> define, de forma didática, a Dívida Líquida do Setor Público e seus desdobramentos, incluindo a conceituação de dívida líquida, setor público e necessidades de financiamento do setor público.

Deste modo, para o BACEN, *Dívida Líquida* corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo. *Setor Público* é definido como o setor público não-financeiro (isto é, as administrações direta, indireta e as empresas estatais dos três níveis de governo, o sistema público de previdência social e a Itaipu Binacional), mais o Banco Central<sup>69</sup>.

A despeito destas definições, que se aplicam indistintamente a qualquer empresa estatal<sup>70</sup>, a LRF, além de implantar parâmetros para um padrão virtuoso de gestão na administração pública brasileira, cria instrumentos de monitoramento e transparência<sup>71</sup>, servindo de guia seguro para os investidores privados, e atribui tratamento diverso entre as empresas estatais dependentes e as independentes.

<sup>67</sup> BRASIL. BNDES. AFE. Tratamento das empresas estatais..., *cit.*

<sup>68</sup> BRASIL. BACEN. **Dívida líquida e necessidade de financiamento do setor público**, *cit.*

<sup>69</sup> Esclarecem Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além que o conceito de dívida líquida desconta da dívida bruta os ativos financeiros em poder do setor público, como os créditos junto ao setor privado doméstico ou reservas internacionais em favor do Banco Central. Os autores ainda destacam que a apuração da dívida pública trata como ativos somente os de caráter financeiro, não computando a existência de ativos reais. Assim sendo, as privatizações, que geram apenas a transferência do estoque financeiro de um agente privado para o governo, não são consideradas receitas para fins de apuração de déficit público que pretende avaliar o impacto do setor público sobre a demanda agregada (GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 74).

<sup>70</sup> Conforme observa Pedro Dutra, considerando o montante da dívida externa brasileira, é fácil imaginar a importância do controle dessas empresas, sendo normal indagar em que medida as empresas estatais contribuíram para a formação dessa dívida, ou qual seria sua parcela de responsabilidade para que ela atingisse valor tão elevado (DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. **Controle de empresas estatais: uma proposta de mudança**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 44).

<sup>71</sup> Segundo o *Institute of International Finance* (IIF), o Brasil é o país emergente com melhor estrutura de relações com investidores e transparência nas informações sobre contas públicas e endividamento de um grupo de 30 países. Os bancos avaliaram durante meses as práticas de

Ocorre que o legislador utiliza conceitos em diversos dispositivos, que, por definição, abrangem todas as empresas estatais, inclusive as independentes, não obstante o estatuto estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O legislador se refere ora às **empresas controladas** direta ou indiretamente, incluindo subsidiárias (artigos 32; 35; 37, inciso II; 40, parágrafo 6º; 47), ora às entidades da **Administração Indireta** (artigos 26, *caput* e parágrafo 1º, 35; 40, parágrafo 6º)<sup>72</sup>. Por outro lado, o conceito de empresa estatal dependente está contido nas referências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, não sendo utilizado de forma autônoma (artigo 1º, parágrafo 3º, inciso I, alínea *b*)<sup>73</sup>.

---

relações com investidores, tanto de empresas privadas emissoras de dívidas e ações quanto de diversos níveis governamentais (governo central, estatais etc.). De um total de 20 critérios avaliados pelo IIF, Brasil, Chile, Coréia, México, Filipinas e Turquia atenderam a pelo menos 16 dos 20 requisitos. Paradoxalmente, os piores países em termos de transparência na relação com os investidores têm sido os mais recompensados pelos fluxos de capitais (INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. [Informações]. Disponível em: <<http://www.iif.com>>. Acesso em: 1 dez. 2005).

<sup>72</sup> O conceito de empresas controladas não coincide com a definição de entidades de Administração Indireta, apesar de as empresas estatais integrantes da Administração Indireta serem controladas pelo Estado. Desta forma, existem dois conjuntos de entidades que contêm algumas áreas de intersecção, abrangendo cada um deles outras entidades que, ou não se enquadram no conceito de empresas, ou não estão contidas na Administração Indireta. Por empresa controlada entende-se a sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação (LRF, artigo 2º, inciso II), não importando se esta entidade está vinculada a alguma finalidade pública que justifique sua submissão ao regime publicista a que, em alguns aspectos, se submetem as empresas integrantes da Administração Indireta. Uma empresa pode, portanto, ser controlada pelo Estado e, assim, consubstanciar-se numa empresa estatal, sem, contudo, pertencer à Administração Pública, cuja criação depende de lei autorizativa (CF, artigo 37, inciso XIX). Em contrapartida, a Administração Indireta abrange não apenas as empresas públicas e sociedades de economia mista, ambas empresas estatais, pois são controladas pelo Estado, mas também as autarquias e fundações públicas, conforme definição constante do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200/67. Neste sentido, o STF já afirmou: “Não é possível confundir sociedade de economia mista com sociedade sob controle acionário do Poder Público. É a situação especial que o Estado assegura, através de lei criadora, que caracteriza o ente assim constituído como sociedade de economia mista” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 91.035-2-RJ**, rel. Min. Soares Munoz, julg. 26 jun. 1979. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 2 dez. 2005).

<sup>73</sup> Questionando a aplicação da LRF também às fundações e autarquias independentes, ver TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. As autarquias, fundações e empresas estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Boletim ADCOAS**. Rio de Janeiro: Esplanada, ano VI, n. 7, 215-219, jul. 2003.



Diante disto, considerando que a lei não contém palavras inúteis<sup>74</sup>, perquire-se o motivo de o legislador ter abordado as empresas estatais dependentes na referência aos entes políticos utilizando conceitos mais amplos, que açambarcam as estatais independentes, em diversos comandos. Essas regras teriam sido prescritas também para as empresas estatais independentes? Ou elas devem ser interpretadas restritivamente, de modo a, ainda quando mencionarem as entidades integrantes da Administração Indireta ou empresas controladas pelo Estado, terem aplicação somente se a entidade em questão for classificada como empresa estatal dependente?

Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende a opinião de que, quando a LRF se refere à empresa controlada ou à empresa sob controle direto ou indireto do Estado, estão abrangidas todas as empresas estatais<sup>75</sup>. Além disso, em algumas passagens a lei se refere às entidades da Administração Indireta sem excluir qualquer uma de suas modalidades, de modo que devem ser consideradas também as estatais independentes.

Ressaltando a controvérsia em torno do assunto, Carlos Pinto Coelho Motta e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressaltam que parece ser dominante a tese de que os preceitos da LRF referentes a pessoal seriam aplicáveis tão-somente às estatais dependentes<sup>76</sup>. Todavia, as empresas ditas simplesmente controladas estariam

---

<sup>74</sup> Trata-se do brocado *Verba cum effectū, sun accipienda* (“não se presumem, na lei, palavras inúteis”), ou seja, “devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia”. Explica Carlos Maximiliano: “Não se presume a existência de expressões supérfluas; em regra, supõe-se que leis e contratos foram redigidos com atenção e esmero; de sorte que traduzam o objetivo dos seus autores. Todavia é possível, e não muito raro, suceder o contrário; e na dúvida entre a letra e o espírito, prevalece o último” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 250-251).

<sup>75</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Lei de Responsabilidade Fiscal: limites de aplicabilidade à SABESP. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CEJUR, n. 56, p. 263-266, 2002.

<sup>76</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101 de 04 maio 2000**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 253.

obrigadas a observar os princípios da economicidade e do controle da despesa com pessoal propalados na LRF, com assento na CF, mormente após as Emendas Constitucionais nºs 19 e 20/98. Quer dizer que, caso o ente controlador forneça à entidade recursos para pagamento de seu pessoal, esta certamente se sujeitará às regras dessa espécie de despesas contidas nos artigos 19 e 23 da LRF. As controladas que dispensam esse repasse estariam excluídas dos rigores do controle fiscal, submetendo-se, contudo, aos princípios constitucional-legais de controle estatal.

Os referidos doutrinadores, no intuito de demonstrar a exclusão das controladas não-dependentes do âmbito da LRF, suscitam o teor do parágrafo 9º do artigo 37 da CF. O referido dispositivo aduz que o limite remuneratório previsto no artigo 37, inciso XII da CF é aplicável somente às empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias que recebem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou custeio em geral.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ainda observa que não existem, a rigor, entidades independentes, posto que, no momento de sua constituição, ou depois desta, ingressam recursos públicos, sujeitando-se elas ao controle dos Tribunais de Contas. Além disso, os atos de seus gestores podem determinar que uma empresa venha a se tornar dependente do Tesouro, ou, por outra, uma dependente não mais dele necessite<sup>77</sup>. Assim sendo, não seria correto afirmar que a LRF é totalmente inaplicável às empresas não abrangidas pelo conceito de dependentes, uma vez que

---

<sup>77</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal na sociedade de economia mista e na empresa pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 30, p. 3.936-3.938, jun. 2004.

os princípios da gestão fiscal insculpidos no artigo 1º do referido estatuto devem ser observados por todas as entidades controladas.

Em sentido diverso estão Luiz Alberto dos Santos e Fábio Chaves Holanda, para quem as empresas estatais auto-suficientes deverão ser tratadas como empresas típicas, não sendo submetidas não apenas às regras, mas também aos princípios fixados pela LRF<sup>78</sup>. As que dependam de recursos do Tesouro serão tratadas segundo as mesmas regras aplicáveis à Administração Direta, autárquica e fundacional. Desta forma, somente as empresas auto-suficientes merecerão a autonomia intrínseca ao contrato de gestão (LRF, artigo 47), restando às demais adequarem-se às políticas de ajuste.

No mesmo sentido está Eros Roberto Grau, em cuja opinião nem todas as empresas controladas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios estão abrangidas pela LRF, mas apenas aquelas entendidas como dependentes<sup>79</sup>.

Edson Ronaldo Nascimento observa que, em relação às empresas estatais, é necessário identificar-se, antes de qualquer coisa, as empresas estatais

---

<sup>78</sup> SANTOS, Luiz Alberto dos; HOLANDA, Fábio Chaves. **Notas sobre o Projeto de Lei Complementar nº 18/99 – Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/notalrf.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2004.

<sup>79</sup> GRAU, Eros Roberto. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as empresas estatais. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 30, 2000, p. 18. Nesta senda, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo esclarece: “A Lei Complementar 101/00 alcança todos os entes estatais, União, Estados e Municípios, seus Poderes e suas entidades da Administração indireta, destas excluídas as empresas que não dependem do Tesouro do ente ao qual se vinculam. Livre da LRF está, p.ex., uma empresa pública que obtém, ela mesma, recursos necessários ao seu próprio custeio, mesmo que, para tanto, venda mercadorias e serviços à Prefeitura ou ao Estado” (ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas. **Manual básico da Lei de Responsabilidade Fiscal: Instruções nº 01/2000**. São Paulo, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.tce.sp.gov.br/down-lrf.shtm>>. Acesso em: 10 dez. 2004).

dependentes que comporão os limites para gastos com pessoal, os limites para endividamento etc., já que estão inseridas no conceito de ente da federação<sup>80</sup>.

Flávio C. Toledo Júnior, por sua vez, considera que se submetem à LRF as empresas públicas e as sociedades de economia mista que têm índole estruturalmente deficitária, ou seja, aquelas cuja operação corriqueira solicita ao Tesouro recursos sem os quais não conseguiria dar consecução às lides para as quais foi constituída na administração indireta<sup>81</sup>.

Em leitura reversa aos dispositivos das Resoluções do Senado nºs 40 e 43, ambas de 2001, estariam isentas da LRF as empresas públicas e as sociedades de economia mista que: a) não tenham recebido no ano anterior dinheiro do Erário, salvo aquele que se relacione com o aumento de participação acionária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) não tenham previsão, no corrente orçamento da estatal, de repasses bancados pelo ente controlador.

Na interpretação de uma norma também deve ser levado em consideração o elemento histórico<sup>82</sup>, conferido pelos trabalhos preparatórios que originaram a LRF<sup>83</sup> – verdadeira interpretação autêntica da norma.

Em nota técnica, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, com o objetivo de “proporcionar uma visão geral, de caráter

---

<sup>80</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **O processo de transição não acabou**. Texto para discussão n. 1. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lrfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2005.

<sup>81</sup> TOLEDO JÚNIOR, Flávio C., *Op. cit.*, p. 217.

<sup>82</sup> Nas palavras de Carlos Maximiliano, “o Direito não se inventa; é um produto lento da evolução, adaptado ao meio; [...]” (MAXIMILIANO, Carlos. *Op. cit.*, p. 49). Enquanto ciência que se pretende disciplinar as relações sociais, o direito é fruto da história e, cada vez mais, o direito positivo se reporta ao ser humano contextualizado. Enquanto, no Código Civil de 1916, o legislador se referia ao indivíduo, fruto do individualismo reinante no Estado Liberal, os diversos estatutos, que retratam a fragmentação do direito e a pluralidade de interesses, tratam do trabalhador, do consumidor, do locador, da mulher, do idoso, da criança, enfim, do ser humano em seus múltiplos aspectos, dotado das noções de tempo e circunstâncias.

<sup>83</sup> *Apud* XAVIER, Alberto; ASSIS, João Afonso da Silveira de. **Inaplicabilidade dos artigos 26 § 1º e 40 § 6º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a empresas estatais independentes**. Parecer. Rio de Janeiro, 9 jan. 2001, *mimeo*.

descritivo, do Substitutivo (PLP 18-D), da Câmara dos Deputados, e do PLC 4/2000, no Senado Federal, ao Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal (PLRF), aprovado na Câmara dos Deputados em 2 de fevereiro de 2000<sup>84</sup>, esclareceu:

O âmbito de aplicação das normas propostas é o mesmo do Projeto original, abrangendo, portanto, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em cada um expressamente incluídos os três Poderes do Estado, o Ministério Público e os órgãos e entidades tanto da Administração direta quanto da indireta. **Exceção é feita no caso de empresas públicas e sociedades de economia mista, de cujo grupo somente se incluem as ditas empresas estatais dependentes, conforme a definição que lhes empresta o inciso III do art. 2º do Projeto.**<sup>85</sup> (grifo nosso)

Este mesmo entendimento foi corroborado pelo Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 4/2000, de que foi relator o Senador Álvaro Dias, segundo o qual

A destinação de recursos públicos a entes privados é disciplinada pelos arts. 27 a 29 do Projeto, considerando-se como tais entes as pessoas naturais e jurídicas, estas de direito privado, aí incluídas as entidades que compõem a Administração Pública indireta.<sup>86</sup>

Verifica-se, portanto, que as empresas estatais independentes não são objeto das restrições da LRF, mas, sim, tidas como destinatárias das operações vedadas para pessoas às quais a referida Lei se aplica.

No intuito de garantir a consolidação das contas exigidas na LRF, a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 589, de 27 de novembro de 2001, estabelece conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas

---

<sup>84</sup> BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. [Nota técnica]. Brasília, 9 de fevereiro de 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 4/2000**, rel. Sen. Álvaro Dias. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

estatais dependentes nas contas públicas, não havendo menção às empresas estatais independentes<sup>87</sup>.

A seguir, são abordados alguns comandos da LRF que fazem alusão às empresas controladas pelo Estado ou entidades integrantes da Administração Indireta, a fim de aprofundar a discussão em torno da aplicação da referida Lei.

## 1.4 O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ÀS EMPRESAS ESTATAIS

### 1.4.1 A empresa estatal dependente

A empresa estatal dependente é definida no artigo 2º, inciso III da LRF como

[...] empresa controlada [<sup>88</sup>] que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio

<sup>87</sup> Os recursos públicos repassados para tais entidades serão alocados diretamente no orçamento da empresa beneficiária (artigo 3º), devendo elas, a partir de 2002, ser incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social de cada ente de Federação (artigo 4º). Com relação aos exercícios anteriores ao ano de 2002, a consolidação contábil das empresas dependentes que não constarem do orçamento fiscal e da seguridade social deverá ser efetuada mediante a classificação de recebimentos e pagamentos, conforme a origem dos créditos e débitos correspondentes (artigo 5º, incisos I e II). Neste caso os saldos das contas do ativo e passivo deverão ser consolidados de acordo com a estrutura do balanço patrimonial para fins de subsidiar os relatórios relativos à dívida pública e ao resultado nominal (artigo 5º, inciso III), que corresponde à diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida no período de referência e o saldo da dívida fiscal líquida no período anterior ao de referência (BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 589**. Estabelece conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas e dá outras providências. Brasília, 27 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2005).

<sup>88</sup> Pedro Lino entende que a LRF teria incorporado o conceito de empresas controladas utilizado pela Lei nº 6.404/76. Segundo a Lei das Sociedades por Ações, “considera-se controlada a sociedade na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de **direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores**” (BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1967**. Dispõe sobre as sociedades por ações – artigo 243 – grifo nosso. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004). Todavia, o conceito de empresa controlada para os fins da LRF tem como base o conceito de ente da Federação (definido no artigo 2º, inciso I) e o parcelamento do capital social em ações com direito a voto, de modo que será considerada empresa controlada aquela cuja maioria do capital social com direito a voto pertença,

em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.<sup>89</sup>

É possível constatar que a norma tem como foco as entidades que necessitam de recursos públicos para a realização de despesas de custeio<sup>90</sup>, bem como de despesas de capital<sup>91</sup>.

Esclarece Carlos Pinto Coelho Motta que a exclusão dos recursos a título de aumento de capital se deve ao fato de que a oneração do Erário, eventualmente ocorrida no momento do repasse dos recursos, não se evidencia ao final da operação, uma vez que o ente receberá, da empresa estatal, pagamento dos recursos repassados, sob a forma de conversão em ações da sociedade. Destarte, se os recursos recebidos pela empresa estatal não vierem a onerar o ente controlador de forma definitiva, aquela não será tecnicamente enquadrada como dependente, mas apenas como beneficiária de repasses sujeitos a futura compensação<sup>92</sup>.

Documento oficial do Governo do Estado da Bahia comenta que a condição de dependência só ocorre pela transferência a título de subvenção ou subsídios, não tendo a LRF fixado critérios que determinem quando uma estatal dependente pode

---

direta ou indiretamente, a ente da Federação (artigo 2º, inciso II). Trata-se, pois, de controle majoritário objetivamente definido, devendo ser afastadas as controvérsias existentes no âmbito do direito societário quanto ao poder de controle (LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000**. São Paulo: Atlas, 2001).

<sup>89</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000**, *cit.*

<sup>90</sup> As despesas de custeio visam a manutenção da máquina administrativa, incluindo o atendimento de obras de conservação e a adaptação de bens imóveis (BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal – artigo 12, parágrafo 1º. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004). Representam espécie, juntamente com as transferências correntes, do gênero despesas correntes (*Ibid.*, artigos 12 e 13).

<sup>91</sup> Já as despesas de capital estão divididas em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Constituem dotações destinadas à execução de obras, aquisição de equipamentos e material permanente, assim como de móveis, ou bens de capital e títulos representativos do capital de empresas. São incluídas ainda nesta espécie as despesas referentes ao aumento do capital da empresa, que, no entanto, escapam ao controle fiscal (*Ibid.*, artigo 12, parágrafos 4º a 6º).

<sup>92</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Classificação de empresa estatal na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte: Fórum, n. 1, 2002, p. 53.

deixar de ser assim considerada<sup>93</sup>. Esta lacuna, dentre outras adições, deverá ser preenchida por resolução do Senado Federal para fixação dos limites de endividamento.

As Resoluções do Senado Federal nºs 40, de 20 de dezembro de 2001<sup>94</sup>, e 43, de 21 de dezembro de 2001<sup>95</sup>, bem como a proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União de que trata o inciso I do artigo 30 da Lei Complementar nº 101/00<sup>96</sup>, trazem ambas no artigo 1º, parágrafo 1º, inciso II, de forma mais minuciosa, a definição de empresa estatal dependente como a empresa controlada que recebeu da entidade controladora no exercício anterior e

tenha autorização orçamentária para recebimento, no exercício corrente, de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.<sup>97</sup>

Essas Resoluções acrescentam à definição de empresa estatal dependente contida na LRF, referente ao exercício anterior, o critério da autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade no exercício corrente. Desta forma, para efeitos das referidas normas, não basta para a caracterização da dependência o recebimento de recursos em determinado exercício.

<sup>93</sup> ESTADO DA BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Parâmetros para uma gestão fiscal responsável.** *apud* RAMOS, Tony Luiz. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as empresas de economia mista municipais. **Jus Navigandi.** Teresina, a. 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://www1jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2031>>. Acesso em: 6 dez. 2004.

<sup>94</sup> BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 40/2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, incisos VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>95</sup> BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43/2001**, *cit.*

<sup>96</sup> Ver, a respeito, BRASIL. Senado Federal. **Mensagem nº 154/2000**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>97</sup> BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 40/2001**; **Resolução nº 43/2001**, *cit.*



Para Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega, a norma legal deve ser considerada com razoabilidade, de forma que não configura a existência da dependência o repasse episódico de recursos para suprir deficiência momentânea de caixa de empresas controladas pelo Estado<sup>98</sup>. Neste sentido, a análise deve ser feita de forma não restrita à periodicidade, porém a partir da real necessidade dos recursos transferidos para fazer face às despesas daquela estatal.

Destacam os referidos autores a importância dessa questão, na medida em que as receitas das empresas estatais dependentes devem ser incluídas no cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) da entidade. Se o repasse episódico de recursos fosse critério suficiente para a caracterização da relação de dependência, o ente poderia manipular artificialmente sua situação financeira, com a transferência de verbas para uma empresa estatal lucrativa. Para efeitos de aplicação da LRF, toda a receita dessa empresa seria incorporada à RCL da entidade, acarretando um resultado falso em suas contas.

Outra dúvida atinente ao conceito de empresa estatal dependente é um problema contábil: como consolidar no orçamento as receitas e as despesas de uma empresa pública dependente quando esta trabalha em conformidade com as normas da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1967?<sup>99</sup>

Devido a esta indagação, o Senado Federal e a Secretaria da Receita Federal ampliaram o conceito de empresa estatal dependente, apresentado inicialmente pelo artigo 2º da LRF. Além do critério da dependência em, no mínimo, dois exercícios financeiros, previsto nas citadas Resoluções do Senado Federal, a Secretaria do

---

<sup>98</sup> FIGUEIREDO, Carlos Maurício *et al.* *Op. cit.*, p. 45.

<sup>99</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Novas resoluções do Senado Federal: o que muda na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lfiscal.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2004.

Tesouro Nacional (STN), por intermédio da Portaria nº 589/01<sup>100</sup>, ao estabelecer conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas, tornou ainda mais claras as condições de “dependência” de uma empresa estatal. De acordo com a mencionada Portaria, será considerada dependente a empresa deficitária que receba subvenção econômica da entidade controladora.

As subvenções econômicas são tratadas pelo artigo 18 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964<sup>101</sup>, que as classifica em três espécies: i) **subvenção à empresa** (artigo 18, *caput*); ii) **subvenção aos consumidores**, referente a dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais (artigo 18, parágrafo único, alínea a); iii) **subvenção aos fornecedores**, em se tratando de produtores de determinados gêneros e materiais de interesse da política governamental (artigo 18, parágrafo único, alínea b).

Conforme apontam Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pagani de Souza, é a subvenção econômica à empresa que, nos termos do artigo 2º, inciso III da LRF, dá ensejo à caracterização da situação de dependência financeira da empresa estatal.

Ressalte-se que a empresa que serve de intermediária às subvenções econômicas nas alíneas “a” e “b” do parágrafo único do art. 18 da Lei 4.320/64 – verdadeiras subvenções ao consumidor e ao fornecedor – equipara-se, no que interessa, à empresa que recebe pagamentos por bens ou serviços prestados ao seu controlador. É que, nos casos de subvenção ao consumidor e ao fornecedor, a empresa estatal é mera intermediária dos recursos aportados pelo ente controlador para subsidiar o consumidor ou o fornecedor [...] os pagamentos do Poder Público à sua empresa não são cobertura de déficits inespecíficos, mas simples reembolso de subvenções dadas em valor certo a uma quantidade de pessoas

---

<sup>100</sup> BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 589**, *cit.*

<sup>101</sup> BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

determinadas. Portanto, esses pagamentos são contraprestações equivalentes a prestações bem definidas e quantificadas.<sup>102</sup>

O artigo 3º da Portaria STN nº 589/01, por seu turno, dispõe que a subvenção de que trata o *caput* do artigo 18 da Lei nº 4.320/64 e o repasse de recursos previsto no inciso III do artigo 2º da Lei Complementar nº 101/00 destinam-se exclusivamente à cobertura de déficits de empresas, e devem ser alocados diretamente no orçamento da empresa beneficiária, nos termos do artigo 7º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Considera-se subvenção econômica a transferência permanente de recursos de capital para empresa controlada deficitária.

Em suma, será considerada empresa estatal dependente a empresa subsidiada por seu ente controlador, cujo auxílio é fundamental para a subsistência da entidade, que não consegue se manter autonomamente com os recursos por ela gerados.

#### 1.4.2 As transferências de recursos para o setor privado

O artigo 26 da LRF determina que a destinação de recursos para cobrir, direta ou indiretamente, necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá: a) ser autorizada por lei específica, de modo que o Poder Executivo fica impedido de fazer a destinação a seu exclusivo critério, o que representa um corolário da regra prevista no artigo 167, inciso VIII da CF; b) atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, sobre a qual dispõem o art. 165,

---

<sup>102</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani. A superação da condição de empresa estatal dependente. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte: Fórum, ano 3, nº 12, Fórum, p. 9-50, 2006 (gentilmente cedido ainda no prelo).

parágrafo 2º da CF e o artigo 4º da LRF; e c) estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

De acordo com o artigo 26, parágrafo 1º da LRF, tais requisitos devem ser observados por toda a Administração Indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, ressalvando-se, no entanto, as instituições financeiras e o BACEN no exercício de suas atribuições precípuas. As instituições financeiras têm como atividade principal ou acessória “a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”<sup>103</sup>, de modo que seria irrazoável a proibição de atividade que constitui seu objetivo institucional. Pelo mesmo fundamento, o BACEN também está inserido nesta exceção<sup>104</sup>.

São consideradas destinação de recursos públicos para o setor privado a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital, sujeitando-se, portanto, aos mesmos requisitos.

Sustenta Pedro Lino que a norma tem em mira exclusivamente as subvenções econômicas, que, conforme os termos da Lei nº 4.320/64, artigo 18, se destinam à “cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não”, desde que “expressamente incluídas nas despesas

---

<sup>103</sup> BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências – artigos 9º, 10 e 17. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>104</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Op. cit.*, p. 176-177. O artigo 26, parágrafo 1º da LRF teve sua constitucionalidade argüida por intermédio da ADIn nº 2.238-5 DF. O STF afastou, à primeira vista, a alegada inconstitucionalidade por ofensa ao artigo 192 da CF, porquanto considerou que o Banco Central não está, em tal hipótese, agindo como órgão central do Sistema Financeiro Nacional, mas sim como executor da política econômica do Governo.

correntes do Orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal”<sup>105</sup>.

A interpretação extensiva da norma, aplicando-se a exigência de lei específica para ajuda financeira a entidades beneficentes, que também têm déficits, acarretaria o perecimento de tais entidades, assim como das organizações qualificadas como sociais para fins de terceirização de certos serviços públicos.

Logo, na opinião do referido autor, deve-se ter em mente que o artigo se reporta às subvenções econômicas com o escopo de dificultar a manutenção de controle acionário de empresas deficitárias. Trata-se de norma que vem somar-se à vedação prevista no artigo 19 da Lei nº 4.320/64, que impede a consignação de ajuda financeira, a qualquer título, pela Lei de Orçamento, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

Cabe esclarecer, contudo, que, apesar de a opinião desse autor ser coerente com os termos da Portaria nº 589/01, ela merece maior reflexão quanto à correta definição do seu escopo.

Considerando que o Estado tem o dever de prestar serviços públicos, se a execução desses serviços não for capaz de atrair o investidor privado<sup>106</sup>, caberá ao

---

<sup>105</sup> LINO, Pedro. *Op. cit.*, p. 114.

<sup>106</sup> Para estes casos foi introduzida no âmbito da Administração Pública a Parceria Público-Privada (PPP), cujas normas de licitação e contratação são regidas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, distinguindo-se neste ponto da concessão comum, submetida à Lei nº 8.987/96. Enquanto na concessão a contraprestação é obtida pelo concessionário contratado (ente privado) sempre e unicamente junto aos *usuários* do serviço, “nas PPP’s cabe ao *parceiro público* parcial ou integralmente remunerar o particular contratado. [...] As PPP’s destinam-se àqueles serviços e/ou obras públicas cuja exploração pelo contratado ou não é suficiente para remunerá-lo (ex.: ampliação e administração de rodovias ou ferrovias de baixo movimento) ou sequer envolve contraprestação por seus usuários (ex.: construção e gerenciamento de presídios ou hospitais públicos). Desta maneira, afora tratar-se de casos em que se requerem investimentos e/ou especialidade além das possibilidades do Estado, as PPP’s têm um componente a mais, representado pela incapacidade de o empreendimento, por si, pagar o investidor privado.” (PACHECO, João Marcelo Gonçalves. **Porque uma PPP e não uma concessão comum?**)

Poder Público prestá-los de forma direta, podendo criar empresas para a execução dessa tarefa. Isso significa que a necessidade de continuidade da prestação é capaz de motivar a existência excepcional de entidades deficitárias<sup>107</sup>. É justamente nas atividades deficitárias por natureza que mais avulta a importância da presença do Estado enquanto garantidor do atendimento das necessidades públicas.

Assim sendo, o que a LRF pretende é introduzir mecanismos de controle dos recursos públicos, já tão escassos, a fim de que eles possam ser aplicados de forma eficaz e responsável, potencializando as benesses para a coletividade. Vale dizer, o objeto da gestão fiscal responsável, que a LRF visa introduzir, são os bens e recursos públicos, tendo por vetor único a satisfação do interesse público.

Daí resulta que a norma em tela deve ser ressalvada com relação às empresas estatais independentes. Os requisitos previstos no artigo 26 da LRF devem ser observados para a destinação tão-somente de recursos públicos, o que não é o caso dos recursos gerados por empresas da Administração Indireta, com resultados superavitários.

Ainda que tais empresas tenham sido constituídas mediante contribuição de recursos públicos em sua origem, o Poder Público transfere os bens para compor

---

Disponível em: <[http://www.migalhas.com.br/mostra\\_noticia\\_articuladas.aspx?cod=9717](http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=9717)>. Acesso em 7 mar. 2005).

<sup>107</sup> Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo de Souza Pagani propõem a utilização do contrato de delegação como superação da condição de dependência da empresa estatal. Por meio deste ajuste, que vem ao encontro da tendência à contratualização do vínculo do Estado com as sociedades integrantes da Administração Indireta, a implementação de eventual política pública por intermédio de tarifas sociais não levaria a empresa estatal a um estado de dependência do ente controlador que a subjugasse aos mecanismos tutelares excepcionais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A modicidade das tarifas do serviço público poderia ser garantida por intermédio de subsídios ao usuário, garantindo-se às empresas estatais a remuneração justa com base em valores de mercado. O Estado e suas sociedades estariam jungidas aos direitos e obrigações estabelecidos contratualmente, que poderiam incluir o estabelecimento de metas e objetivos para as empresas estatais, bem como a obrigação de o Estado observar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Destarte, separar-se-ia o joio do trigo, uma vez que deixariam de ser consideradas empresas estatais dependentes aquelas entidades que são assim classificadas, não por conta de ineficiência na sua gestão, mas porque são utilizadas indiscriminadamente como veículo de política pública sem o devido ressarcimento (SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani. *Op. cit.*).

seu capital, a título de alienação, com autorização na lei para criar a despesa gerada pela integralização do capital. Essa transferência não visa, portanto, mera administração de bens, a serem devolvidos quando da extinção da pessoa jurídica. Uma vez integralizados ao capital social, tais bens perdem sua característica original, tornando-se, então, bens privados, ainda que afetados a um interesse público<sup>108</sup>. Assim sendo, com muito mais razão os bens oriundos do exercício da atividade da empresa estatal devem ser considerados bens privados<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**. *Op. cit.*, p. 108. Com relação à caracterização dos bens das empresas públicas e sociedades de economia mista como públicos ou privados, ver ainda MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 343; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 396; PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Concessionário de serviço público. Impenhorabilidade de bens e rendas afetados à prestação do serviço concedido. *In: Parcerias na administração pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 231-247; ATALIBA, Geraldo. Patrimônio administrativo: empresas estatais delegadas de serviço público – regime de seus bens – execução de suas dívidas. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 7, p. 20-40, 1994; MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Impenhorabilidade dos bens das empresas estatais exercentes de atividades públicas. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 31, p. 19-25, 2000; GRAU, Eros Roberto. Execução contra estatais prestadoras de serviços públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 7, p. 97-103, 1994, dentre outros.

<sup>109</sup> Conseqüentemente, tais bens sujeitam-se à responsabilidade patrimonial na execução das dívidas dessas entidades. Entretanto, estão excepcionados dessa regra os bens (e não todo o patrimônio da entidade) destinados à prestação do serviço público, em razão da sua necessária continuidade. Esta disciplina não é diversa da prevista para os bens das concessionárias de serviços públicos, de modo que não é correto afirmar que a natureza dos bens varia conforme a titularidade da pessoa jurídica que presta o serviço de forma descentralizada. Caso os bens disponíveis não sejam suficientes para solver os débitos, cabe ao Estado, enquanto responsável subsidiário, assumir a dívida remanescente. Sobre o assunto, ver FERREIRA JÚNIOR, Celso Rodrigues. Do regime de bens das empresas estatais: alienação, usucapião penhora e falência. *In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). Direito Administrativo Empresarial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 65-98; e CARRASQUEIRA, Simone de Almeida de. Revisitando o regime jurídico das empresas estatais prestadoras de serviços públicos. *Ibid.*, p. 255-328. A obra traz como anexo o anteprojeto de lei que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, na forma do artigo 173, parágrafo 1º, da CF, e versa sobre a matéria da seguinte forma:

“Art. 16 Os bens que integram o patrimônio das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, independentemente de seu objeto social, submetem-se ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações civis, empresariais, trabalhistas e tributárias.

§ 1º No caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias prestadoras de serviços públicos, os bens diretamente afetados à prestação do serviço não serão objeto de penhora ou quaisquer outros atos de constrição judicial capazes de comprometer a continuidade da prestação do serviço.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior também se aplica aos bens afetados à prestação de serviços públicos em regime privado.”

O Código Civil de 2002, por sua vez, define bens públicos como os “bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”<sup>110</sup>, isto é, os bens das entidades políticas. Acresce, ainda, que “todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”, incluindo, neste ponto, os bens das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Este entendimento foi corroborado pelo STF no Mandado de Segurança nº 23.875-5-DF, no decorrer do voto do Min. Ilmar Galvão, nos seguintes termos:

[...] as empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo patrimônio, incluídos bens e direitos, não revestem a qualidade de bens públicos, mas de bens privados.

Na verdade, os bens desses entes, enquanto integrantes de seu patrimônio, são deles próprios, não se confundindo com os bens do Estado.

A participação majoritária do Estado na composição de seu capital não tem o efeito de transmutar em públicos tais bens, que conservam a condição de bens de natureza privada, tanto que não gozam de favores fiscais de qualquer espécie, não se lhes estendendo os benefícios de natureza processual que protegem os bens públicos, estando sujeitos a responder por quaisquer obrigações, civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, por elas assumidas.<sup>111</sup>

Essas entidades, enquanto integrantes da Administração Indireta, rendem-se aos princípios da administração pública, previstos no artigo 37 da CF, que de nenhum modo são incompatíveis com o regime jurídico de direito privado a elas

<sup>110</sup> Artigo 98 (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004).

<sup>111</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.875-5 DF**, rel. original Min. Carlos Velloso, rel. para acórdão Min. Ilmar Galvão, decisão em 07/03/02. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2004. Este entendimento ratificou a posição do STF no MS 23.627-DF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.627-DF, rel. Min. Carlos Velloso, rel. para acórdão Min. Ilmar Galvão. **Informativo nº 259**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2004), pelo qual “o Tribunal entendeu que os bens e direitos das sociedades de economia mista não são bens públicos, mas bens privados que não se confundem com os bens do Estado, de modo que não se aplica à espécie o art. 72, inciso II, da CF, que fixa a competência do TCU para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”.



imputados pelo artigo 173, parágrafo 1º, inciso II, também da CF<sup>112</sup>. A partir do momento em que o Estado decide atuar no domínio econômico de forma empresarial, deve submeter-se às mesmas regras existentes para o setor privado, não podendo gozar de privilégios a ele não extensíveis (artigo 173, parágrafo 2º), sob pena de prejudicar a livre concorrência.

Não se quer com isto dizer que essas empresas estejam imunes aos influxos do direito público. Sendo entidades criadas com o fito de atender a uma finalidade pública, estão submetidas, a princípio, aos mecanismos de controle e fiscalização do Poder Público.

Todavia, apesar de muitos de seus aspectos continuarem a ser regidos pelo direito público, assim como um filho que adquire a plena capacidade mediante o estabelecimento de economia própria, também as empresas estatais, sejam elas integrantes da administração pública ou não, devem ter liberdade para gerir os recursos oriundos do exercício de sua atividade, não se justificando os mecanismos tutelares impostos pela LRF.

---

<sup>112</sup> Sobre o regime jurídico das empresas estatais, ver TÁCITO, Caio. Regime jurídico das empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 195, jan./mar. 1994, p. 22-28; também TÁCITO, Caio. Empresas estatais: participação em empresas com sede no exterior – inexigibilidade de autorização legislativa. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 6, p. 74-84, 1994; MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Sociedades mistas, empresas públicas e o regime de direito público. **Revista de Direito Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 97, p. 29-36, jan./mar. 1991; PENTEADO, Mauro Rodrigues. As sociedades de economia mista e as empresas estatais perante a Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado, n. 102, p. 49-67, abr./jun. 1989; ATALIBA, Geraldo. Empresas estatais e regime administrativo (serviço público – inexistência de concessão – delegação – proteção ao interesse público). **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 4, p. 55-70, 1993; VITTA, Heraldo Garcia. Empresas públicas e sociedades de economia mista em face do art. 173 da Constituição. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 10, p. 202-211, 1995; BAZILLI, Roberto Ribeiro. Serviços públicos e atividades econômicas na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 197, p. 10-21, jul./set. 1994; DALLARI, Adilson de Abreu. Empresa estatal prestadora de serviços públicos: natureza jurídica – repercussões tributárias. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, n. 94, p. 94-108, abr./jun. 1990; \_\_\_\_\_. Regime jurídico das empresas estatais (Seminário da Associação dos Dirigentes de Empresas Públicas). **Revista de Direito Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, n. 83, p. 139-195, jul./set. 1997.

### 1.4.3 As operações de crédito

O artigo 32 da LRF versa sobre as operações de crédito<sup>113</sup> contratadas pelos entes da Federação, inclusive as empresas por eles controladas, direta ou indiretamente, no que se refere aos limites e às condições a que ficam sujeitas.

É possível identificar três diferentes métodos utilizados pelos Estados modernos para a fixação de limites de operação de créditos, especialmente no que se refere às entidades subnacionais e/ou descentralizadas<sup>114</sup>.

Por um dos métodos, os limites são estabelecidos mediante negociação entre o governo central e os governos subnacionais (*cooperative approach*). É o método utilizado por alguns países europeus, dentre os quais os escandinavos, e também pela Austrália.

Há ainda outro método, por meio do qual os limites de endividamento das entidades subnacionais são fixados diretamente pelo governo central (*direct control of the Central Government*), utilizado no Reino Unido e Japão.

Já o método utilizado no Brasil consiste na fixação de limites por meio de normas jurídicas preestabelecidas na CF ou na legislação infraconstitucional (*ruled-based approaches*).

---

<sup>113</sup> No âmbito federal, fica revogado o Decreto-Lei nº 2.307 (BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.307, de 18 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre operações de crédito e financiamento, no âmbito da Administração Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 200.

<sup>114</sup> Control of subnational government borrowing. In: TER-MINASSIAN, Teresa (coord.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 156-172 *apud* CONTI, José Maurício. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 219.

O conceito de operação de crédito para efeitos da LRF é fornecido pelo artigo 29, inciso IV, consubstanciando-se no compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o emprego de derivativos financeiros. São equiparadas à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação (artigo 29, parágrafo 1º da LRF).

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) se pronunciou acerca do âmbito de aplicação do referido dispositivo, abrigando a tese de que, embora o *caput* do artigo faça referência às empresas controladas direta ou indiretamente, os quesitos arrolados são pertinentes tão-somente à Administração Direta, autarquias e empresas estatais dependentes<sup>115</sup>, não havendo como aplicá-los às demais empresas. Na visão do mencionado órgão da Advocacia Pública, constata-se absoluta impossibilidade de efetuar o controle com relação às empresas estatais independentes, salvo no que tange à autorização do Senado Federal para as operações de crédito interno e externo, incluindo a concessão de garantias pela União, uma vez que, nesse caso, existem normas específicas sobre limites e condições a serem observados, passíveis de verificação<sup>116</sup>, conforme os ditames do artigo 32 da LRF. Destarte, o dispositivo somente se justifica ante o reflexo que o endividamento pode trazer ao ente político que as controle.

---

<sup>115</sup> PGFN/CAF nº 1.821/2000 (BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros. **Parecer nº 1.821/2000, de 22 de fevereiro de 2001**, sobre o alcance do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 13 de setembro de 2000, aprovado pelo Procurador-Geral em Exercício Carlos Eduardo da Silva Monteiro).

<sup>116</sup> BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 40/2001**; **Resolução nº 43/2001**, *cit.*

A norma impõe, ainda, outros limites a serem observados, inaplicáveis às empresas estatais independentes. O parágrafo 1º, inciso I do artigo menciona, primeiramente, a existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais, ou lei específica.

Em outra manifestação, ratificando o entendimento anterior, a PGFN<sup>117</sup> observa que, apesar de o artigo 165, parágrafo 5º da CF dispor que a lei orçamentária anual compreenderá: (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (inciso I); (ii) o orçamento da seguridade social (inciso III); e (iii) o orçamento de investimento das empresas controladas pela União (inciso II), há muito as leis de diretrizes orçamentárias abrangem conjunto menor, fazendo referência somente às empresas controladas pelo Poder Público que recebam recursos do Tesouro Nacional<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Parecer PG nº 354/2001, de 22 de fevereiro de 2001, sobre o alcance do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Do Procurador-Geral Adjunto Carlos Eduardo da Silva Monteiro, aprovado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional Almir Martins Bastos. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 abr. 2001, p. 8.

<sup>118</sup> Consta nas leis de diretrizes orçamentárias, referentes aos anos de 2001 a 2006, o seguinte texto: "Os orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAF)" – Lei nº 11.178/05 (LDO 2006), artigo 6º; Lei nº 10.934/04 (LDO 2005), artigo 6º; Lei nº 10.707/03, (LDO 2004), artigo 5º; Lei nº 10.524/02 (LDO 2003), artigo 4º; Lei nº 10.266/01 (LDO 2002), artigo 6º; Lei nº 9.995/00 (LDO 2001), artigo 6º (BRASIL. **Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004. **Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências; **Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências; **Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências; **Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências; **Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências. Disponíveis em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan. 2006).

É importante esclarecer, no entanto, que as leis de diretrizes orçamentárias não deixam de abordar o orçamento de investimento das estatais, porém trazem regras no sentido de ser evidenciada a fonte dos recursos de tais investimentos<sup>119</sup>. Essa compreensão está em conformidade com a *ratio legis* do artigo 165, parágrafo 5º, inciso II da CRFB, cujo objetivo foi justamente impedir as transferências de recursos do Tesouro e as emissões inflacionárias para suprir a ineficiência das empresas estatais<sup>120</sup>.

Ocorre que, segundo as leis de diretrizes orçamentárias, integram o orçamento de investimento das estatais somente as empresas cuja programação não conste integralmente nos orçamentos fiscal e da seguridade social<sup>121</sup>.

O artigo 4º da Portaria STN nº 589/01, por sua vez, determina que os orçamentos fiscal e de seguridade social de cada ente da Federação compreenderão a programação dos poderes, órgãos, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas estatais dependentes e demais entidades em que o ente, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e que dele recebam recursos nos termos da referida Portaria.

No volume IV do Balanço Geral da União de 2004<sup>122</sup> também se adota o entendimento de que as empresas estatais integrantes do orçamento de investimentos não se incluem na abrangência do artigo 1º, parágrafo 3º, inciso I da

---

<sup>119</sup> LDO 2005, artigo 9º, inciso V, artigo 11, inciso VI, artigo 63, parágrafo 3º; LDO 2004, artigo 8º, inciso V, artigo 10, inciso V, artigo 61, parágrafo 3º; LDO 2003, artigo 4º, artigo 10, inciso VI, artigo 59, parágrafo 3º; LDO 2002, artigo 6º, artigo 8º, inciso IV, artigo 48, parágrafo 3º; LDO 2001, artigo 6º, artigo 8º, inciso IV, artigo 50, parágrafo 3º (*Ibid.*).

<sup>120</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 81.

<sup>121</sup> LDO 2006, artigo 61, parágrafo 5º; LDO 2005, artigo 63, parágrafo 5º; LDO 2004, artigo 61, parágrafo 5º; LDO 2003, artigo 59, parágrafo 5º; LDO 2002, artigo 48, parágrafo 5º; LDO 2001, artigo 50, parágrafo 5º.

<sup>122</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Balanço Geral da União de 2004**, p. 2. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

LRF, uma vez que não recebem do Tesouro Nacional recursos para pagamento de despesas com pessoal ou com custeio em geral.

Significa dizer que compreendem o orçamento de investimento as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; que não recebam recursos do Tesouro Nacional, salvo os oriundos de participação acionária, de pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços, de pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos, e de transferências para aplicação em programas de financiamento, nos termos dos artigos 159, inciso I, alínea c, e 239, parágrafo 1º da CF<sup>123</sup>.

Sob esta premissa, concluir-se-ia, portanto, que, do ponto de vista das leis orçamentárias, importam para a União os investimentos realizados por suas estatais independentes, não porque tais investimentos impactarão as finanças públicas na via do endividamento, mas sim no que tange ao controle das fontes, cujo emprego repercutirá na obtenção de receitas originárias. Quanto mais investimentos a empresa estatal fizer, menor será a distribuição de dividendos e, portanto, menor será a entrada de recursos para o ente controlador.

Gerar lucro à custa do desinvestimento pode ser uma opção tão legítima quanto reduzir preços para regular o mercado e a inflação – reduzindo, por conseguinte, os dividendos –, ou, ainda, investir e gerar empregos, tributos e tecnologia. A diretriz a ser observada pela empresa estatal deve estar estabelecida no planejamento e no contrato de gestão, a serem tratados no Capítulo 2.

---

<sup>123</sup> No Capítulo 3 deste trabalho, no item dedicado ao orçamento de investimento das empresas estatais, a matéria é analisada com maior profundidade.

Uma vez traçado o planejamento da administração pública, na qual a empresa estatal se insere, deve o Estado valer-se do direito de voto, para determinar a forma de atuação da empresa estatal, em lugar da sua capacidade legislativa secundária para impor limites mediante decreto a entidades que, conforme determinação constitucional, se regem pelo regime jurídico de direito privado (CF, artigo 173, parágrafo 1º).

Com base na premissa de que a lei de diretrizes orçamentárias, que orienta a elaboração da lei orçamentária anual, determina que o orçamento inclua apenas a programação da União e de seus fundos, autarquias, fundações e estatais dependentes, sustenta a PGFN que somente as operações de crédito dessas entidades poderiam ser autorizadas na lei orçamentária anual<sup>124</sup>.

A exigência de lei específica seria ainda menos aplicável, notadamente à luz da sujeição ao mesmo regime aplicável às empresas privadas quanto a seus direitos e obrigações (CF, artigo 173, parágrafo 1º, inciso II).

Outra exigência da norma para a realização de operação de crédito é a inclusão, no orçamento ou em créditos adicionais, dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita (inciso II). Também este dispositivo não deve ser aplicado às estatais independentes, pelas mesmas considerações referentes ao inciso anterior.

O dispositivo da LRF também impõe a observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (artigo 32, parágrafo 1º, inciso III), que são aquelas

---

<sup>124</sup> BRASIL. PGFN. Parecer PG nº354/2001, *cit.*, item 26.

fixadas nas Resoluções nº 96, de 15 de dezembro de 1989<sup>125</sup> e nº 43, de 21 de dezembro de 2001<sup>126</sup>.

É mister salientar que, com relação à Administração Indireta, o âmbito da disciplina atinge somente a esfera federal, por força da competência prevista no artigo 52, inciso VII da CF<sup>127</sup>. Vale dizer, não tem o Senado Federal competência para estabelecer limites para as operações de crédito das entidades integrantes da Administração Indireta de Estados e Municípios, com exceção das autarquias<sup>128</sup>.

Como as receitas e despesas das empresas controladas independentes não integram o orçamento da entidade política, as operações daquelas não têm como onerar o limite de operações de crédito da entidade.

Quanto à fixação de limites e condições pelo Senado Federal, César Guimarães Pereira considera que as normas gerais do artigo 163 da CF, lastro constitucional para a LRF, não podem suprimir as competências privativas do

---

<sup>125</sup> BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 96/1989**. Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004. Para as empresas estatais, a matéria é disciplinada no artigo 7º da seguinte forma: “O montante global anual das operações de crédito, interno e externo, das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto não poderá ultrapassar: I – o valor dos encargos e das amortizações da dívida paga; e II – o equivalente a dez por cento do valor do ativo permanente e a dez por cento do patrimônio líquido da entidade no mês imediatamente anterior ao que estiver em curso” (*Ibid.*).

<sup>126</sup> BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43/2001**, *cit.*

<sup>127</sup> “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;”

<sup>128</sup> A Resolução do Senado Federal nº 78, de 1 de julho de 1998, versa sobre as operações de crédito interno e externo do Estados, Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, extrapolando a competência definida pela CF (BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 78/1998**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004). A mencionada resolução foi integralmente revogada pela Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 (BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43/2001**, *cit.*). Pelo mesmo motivo, esta última resolução também está eivada de inconstitucionalidade parcial, na medida em que, ao definir Estados, Municípios e DF, inclui não somente as respectivas administrações diretas, fundos e autarquias, mas também as fundações e as empresas estatais dependentes.



Senado Federal<sup>129</sup>. Em contrapartida, o artigo 52 da CF não impede que sejam editadas normas gerais, mediante lei complementar, sobre as matérias de apreciação exclusiva do Senado. Deste modo, as competências dos artigos 52 e 163 devem ser interpretadas de modo conjunto.

A autorização específica do Senado Federal para a operação de crédito externo (LRF, artigo 32, parágrafo 1º, inciso IV), diz respeito ao exercício da competência do Senado Federal, prevista no artigo 52, inciso V da CF, restrita somente às pessoas políticas.

A LRF prevê, ainda, o atendimento à “regra de ouro” prevista no artigo 167, inciso III da CF (artigo 32, parágrafo 1º, inciso V)<sup>130</sup>. Verdadeiro princípio de gestão fiscal responsável, o dispositivo tem por objetivo coibir o financiamento de despesas correntes por meio de operação de crédito, caso em que o descontrole de contas públicas é patente.

Por fim, a LRF prevê a observância das demais restrições estabelecidas pela Lei Complementar (artigo 32, parágrafo 1º, inciso VI). Tais restrições constam dos artigos 23, 31, 33, 35, 37, 38, 40 e 51, parágrafo 2º. Várias dessas regras fazem alusão somente ao ente federativo, não abrangendo, portanto, as estatais independentes. É o caso dos artigos 23, 31, 33, 38 e 51, parágrafo 2º<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> PEREIRA, César Guimarães A. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.direito.publico.com.br>>. Acesso em: 10 jun. 2004. Em sentido contrário, ver ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 206.

<sup>130</sup> Ao se determinar que operações de crédito não financiarão despesas de custeio, proíbe-se a emissão de dívida pública para financiar déficits correntes do orçamento. Empréstimos e financiamentos só bancarão despesas que engrandecem o patrimônio (ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas. **Manual básico da Lei de Responsabilidade Fiscal**, *cit.*, p. 40).

<sup>131</sup> “Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. [...]”

O artigo 35 veda a realização de operação de crédito entre um ente da Federação (diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente) e outro, inclusive suas entidades da Administração Indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente<sup>132</sup>. A norma disciplina a operação de crédito entre entes da Federação, ficando proibido o financiamento direto de um ente federado a

---

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [Ver ADIn nº 2.238-5, *cit.*].

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [Ver ADIn nº 2.238-5, *cit.*].

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. [...]

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos. [...]

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes: I – realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício; II – deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; III – não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir; IV – estará proibida: a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada; b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. [...]

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.”

<sup>132</sup> Por entender não caracterizada, à primeira vista, a alegada ofensa ao princípio federativo, o Tribunal indeferiu a suspensão cautelar do artigo 35. Liminar. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.250-MG, *cit.*).

outro, admitidos apenas os contratos firmados com as instituições financeiras estatais, desde que não se destinem a financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes ou a refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente (artigo 35, parágrafo 1º).

O dispositivo é relevante, na medida em que a União sempre atuou como “emprestadora de última instância” (*lender of last-resort*) de estados e municípios em situação de falência, propiciando ao governo federal o poder de barganha política e, conseqüentemente, induzindo a um comportamento mais permissivo<sup>133</sup>.

Conforme observa Pedro Lino, em vista de que o dispositivo apresenta proibição para uma lista taxativa de pessoas jurídicas, quais sejam, entes da federação, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, tal vedação não se estende às empresas meramente controladas (isto é, independentes), que, no exercício de suas atividades normais e estatutárias, poderão conceder crédito aos entes federados<sup>134</sup>.

O artigo 37, ao equiparar o recebimento antecipado de valores de empresas controladas pelo Poder Público, salvo lucros e dividendos, à operação de crédito, veda a transação, impedindo que haja fontes alternativas de financiamento não admitidas legalmente. Assinala o referido autor que tem sido prática comum que as empresas públicas com disponibilidades doem dinheiro ou, mesmo diretamente, adquiram bens, móveis e até imóveis visando servir seu ente controlador, e não sua própria utilização<sup>135</sup>. Desta forma, o legislador coíbe não apenas o endividamento da entidade federada acima dos limites estabelecidos, haja vista que essa operação

---

<sup>133</sup> SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**. v. 12, n. 6, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1201.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2004.

<sup>134</sup> LINO, Pedro. *Op. cit.*, p. 134-135.

<sup>135</sup> LINO, Pedro. *Op. cit.*, p. 137.

poderia vir a configurar uma forma disfarçada de empréstimo, como também o emprego abusivo do poder de controle.

O artigo 40 versa sobre concessão de garantias e contragarantias, sendo vedado às entidades da Administração Indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos (parágrafo 6º), salvo se prestado por empresa controlada a sua subsidiária ou controlada (parágrafo 7º). Também são inaplicáveis as prescrições do mencionado artigo com relação às garantias prestadas por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente, e pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

Uma vez que a concessão de garantia é considerada, conforme resoluções do Senado Federal, uma operação de crédito, são aplicáveis os mesmos comentários com relação ao artigo 32 da LRF, sendo possível argumentar que a vedação somente é justificável caso a garantia a ser prestada venha a comprometer os recursos públicos. Contudo, ainda assim, o dispositivo deve ser visto com ressalvas com relação às entidades controladas pelo Poder Público Federal, pois está em contradição com os termos da CF, artigo 52, inciso VII, que prevê a competência do Senado Federal para dispor sobre os limites e as condições para operações de crédito também com relação a essas entidades, sem ressaltar a concessão de garantias. Se existem limites e condições a serem observados, é porque a operação em si é permitida, não sendo possível criar restrições que a CF não estabelece.

Além disso, a própria definição de concessão de garantia diz respeito ao compromisso de adimplência de obrigações financeiras ou contratuais assumidas por ente da Federação ou **entidade a ele vinculada**. Se as empresas estatais dependentes já integram o conceito de ente da federação, está demonstrado, mediante interpretação sistemática, que o objetivo do legislador, no que se refere às empresas integrantes da Administração Indireta, foi vedar a concessão de garantias somente para as empresas estatais dependentes.

Mais uma vez, o foco da norma não é, por si só, o fato de as entidades pertencerem à administração pública, mas o impacto que as atividades por elas desenvolvidas podem causar no endividamento público. Não é por outro motivo que as disposições ora citadas compõem o Capítulo VII da LRF, dedicado a reger a dívida e o endividamento públicos. Logo, se a operação de crédito da empresa estatal não afetar de algum modo os limites da dívida pública, conforme a definição estabelecida pela LRF, não há que se falar em observância das restrições existentes nesta lei.

#### 1.4.4 O contrato de gestão

O artigo 47 da LRF versa sobre as empresas controladas<sup>136</sup> pelo Setor Público, determinando que, mediante contrato de gestão<sup>137</sup> em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, tais entidades disporão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do parágrafo 5º do artigo 165 da CF. Prevê ainda, no parágrafo único, a inclusão, nos balanços trimestrais das empresas controladas, de nota explicativa que informará sobre: (i) fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado; (ii) recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação; (iii) venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

Conforme observam Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega, a designação do contrato de gestão para os ajustes a serem firmados entre integrantes do próprio aparelho administrativo do Estado é inadequada, na medida em que a natureza jurídica da relação decorre de atos administrativos em que há solidariedade de interesses<sup>138</sup>. Deste modo, esta relação deveria ser regida por convênio, e não por contrato<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> “Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...] II – empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;”.

<sup>137</sup> Sobre contratos de gestão, ver OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O contrato de gestão na administração pública brasileira**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, sob a orientação da Profª Drª Odete Medauar.

<sup>138</sup> FIGUEIREDO, Carlos Maurício *et al.* *Op. cit.*, p. 238. Uma vez que natureza jurídica da relação instituída pelo contrato de gestão não é objeto do presente trabalho, ver SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002 e OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op. cit.*

<sup>139</sup> Com efeito, o fato de o contrato de gestão não estar disciplinado no direito positivo de forma genérica, mas somente em leis esparsas, confere ao instrumento diferentes contornos, conforme o interesse da Administração Pública em cada caso. Ver CF, artigo 37, parágrafo 8º, Lei nº 9.637, artigo 5º e seguintes. Sobre o assunto, ver também MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 143; MOREIRA NETO, Diogo de

Com relação aos controles estipulados em seu parágrafo, esclarecem os autores que eles são aplicáveis a todas as entidades controladas, independentemente da existência do contrato de gestão, sendo certo que o dispositivo não condiciona o controle à formalização do dito contrato.

De fato, todas as entidades da Administração Indireta controladas deverão deter efetivo controle sobre os custos dos serviços por elas prestados à administração pública. Ademais, tais entidades devem buscar de forma permanente a adequação do custo de fornecimento de bens e serviços àqueles praticados pelas entidades privadas que forneçam bens e serviços similares, sob pena de surgir o dever de extinguir-se a entidade controlada, no intuito de cessar os prejuízos ao Erário, salvo quando existe interesse público primário a justificar a manutenção de uma entidade deficitária.

Os incisos II e III acabam por complementar o inciso I, posto que a viabilidade e a necessidade da manutenção da empresa controlada devem ser analisadas, a partir não apenas da análise dos valores pagos pelos serviços prestados, como também dos valores repassados a qualquer título –, bem como as eventuais renúncias de receitas, oriundas de prestação de serviços ou concessão de financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos praticados pelo mercado, prática que muitas vezes contribui para abalar a saúde financeira dessas entidades.

---

Figueiredo. Coordenação gerencial na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 214, out./dez. 1998, p. 47; MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 59; PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 282, dentre outros.

No âmbito federal, firmaram contratos de gestão com a União a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 10 de junho de 1992, e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em 27 de janeiro de 1994<sup>140</sup>.

Diante disto, verifica-se que esse dispositivo é passível de ser aplicado às estatais independentes<sup>141</sup>, posto que não se trata de um instrumento de limitação de direitos para o controle do endividamento público, porém de um mecanismo de definição de metas e objetivos, assim como de avaliação de desempenho, ao qual devem se submeter todas as entidades integrantes da Administração Indireta.

## 1.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Conforme foi demonstrado, é possível encontrar precedentes, no direito de países vizinhos e no direito comunitário, de segregação das empresas estatais independentes em relação ao conceito da dívida pública e/ou à submissão a determinados limites. Para tanto, recorre-se ainda a outros conceitos (como o de *empresas estatais produtivas*, utilizado na União Européia) para indicar as empresas estatais que estão comercialmente orientadas ou que não são deficitárias.

De acordo com a concepção do FMI, identifica-se que a inclusão de toda e qualquer empresa estatal em conceitos utilizados na definição de metas fiscais pode

---

<sup>140</sup> O Capítulo 2 deste trabalho aborda o contrato de gestão como instrumento para conferir efetividade ao princípio do planejamento, importando neste momento considerar apenas seu âmbito de aplicação com relação às empresas estatais.

<sup>141</sup> Em sentido contrário, Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pagani de Souza assim entendem: “não faria sentido a celebração do tipo de contrato de gestão a que se refere este preceito (isto é, o contrato de gestão para ampliar a autonomia) ser feita com uma empresa estatal não dependente. Isto porque tal empresa já é inteiramente autônoma, nada mais se lhe podendo oferecer nesse sentido. Quem pode ser beneficiada por um contrato de gestão desse tipo é, então, por óbvio, aquela empresa atingida pela limitação de sua autonomia: justamente a empresa estatal dependente” (SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani. *Op. cit.*).



representar perda qualitativa da transparência fiscal. Por outro lado, tais entidades somente devem ser consideradas para os limites de déficit e dívida se, de algum modo, impactarem as finanças do governo central.

No Brasil, a despeito de as definições utilizadas na apuração de déficit e dívida pelo BACEN não fazerem qualquer distinção entre as empresas estatais, a LRF se vale de conceitos mais restritos, açambarcando para o conceito de dívida pública somente as empresas estatais dependentes, incluídas na definição de ente político para os efeitos da Lei. Por sua vez, o conceito de empresas estatais dependentes contido na LRF deve ser aclarado por definições constantes em outras normas, de modo a tornar evidente que o enquadramento nesse conceito se dará a partir da necessidade de recursos públicos para a manutenção da entidade em caráter não-eventual.

A LRF, ainda que voltada para o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, não deixa de preocupar-se com a eficiência, introduzindo mecanismos de controle dos recursos públicos e indicando que a utilização de tais recursos deve ocorrer de forma a maximizar a satisfação do interesse da coletividade.

Almeja, ainda, ser um complexo de normas ótimas de gestão e administração, para reduzir as aplicações em gastos com pessoal, assegurar o aumento da receita, limitar o endividamento (especialmente nos Estados e Municípios), conferindo as bases para um círculo virtuoso, com repercussões favoráveis à economia nacional e à população brasileira. Além de guia para a eficiência da administração pública, corresponde a um padrão de governabilidade e confiabilidade do País e do sistema financeiro nacional, permitindo o atingimento de indicadores fiscais desejáveis.

Após a exposição dos diversos entendimentos concernentes ao âmbito de aplicação da LRF, buscou-se comprovar que, ainda que as empresas estatais, amplamente consideradas, devam observar os princípios insculpidos no referido diploma, tais como os princípios do planejamento e da transparência, a elas são inaplicáveis os mecanismos de controle das contas públicas.

Desta forma, não é correto afirmar que a LRF não deva ser observada pelas empresas estatais independentes, mas sim que deve ser conferido a essas entidades um tratamento diferenciado, condizente com a maior autonomia que merecem e necessitam ter no desenvolvimento de suas atividades.

## 2 O RELACIONAMENTO DO ESTADO COM AS EMPRESAS ESTATAIS

### 2.1 AS EMPRESAS ESTATAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

#### 2.1.1 O caráter instrumental das empresas estatais

As empresas estatais correspondem à atuação direta e descentralizada do Estado com vistas ao desenvolvimento de atividade econômica<sup>142</sup>. Em vista dos princípios da abstenção e da subsidiariedade previstos no artigo 173, parágrafo 1º da CF<sup>143</sup>, o Estado, primeiramente, deve oferecer a atividade econômica à iniciativa privada, que, tendo interesse no desenvolvimento da atividade – e sendo esta de relevante interesse para a sociedade –, estará submetida à regulação estatal.

Cabe ao Estado estimular ou desestimular determinados comportamentos, optando sempre pela via mais eficiente e econômica, angariando, assim, a crescente

---

<sup>142</sup> Os serviços públicos não se acham à margem da atividade econômica, pois, ao lado da produção e comercialização de bens, **são também suscetíveis de exploração lucrativa pela empresa de controle privado**. Destarte, a atividade econômica seria gênero no qual são compreendidas duas espécies: o serviço público e a atividade econômica *stricto sensu*. Toma-se como paradigma a classificação explicitada por Eros Roberto Grau, que concebe o serviço público como uma espécie de atividade econômica, genericamente considerada (GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 92). Neste sentido, ver AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 124.

<sup>143</sup> Pelo princípio da abstenção, o Estado deve privar-se de exercer atividades econômicas, salvo relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional. Já o princípio da subsidiariedade autoriza a presença do Estado nessas duas circunstâncias.

colaboração do setor privado para o cumprimento de seus deveres constitucionais<sup>144</sup>.

Adverte Marcos Juruena Villela Souto:

a livre iniciativa na exploração da atividade econômica, diante do princípio da abstenção, exige a necessidade de oferecimento da atividade econômica ao setor privado antes da decisão da exploração direta. Para tanto, deve haver previsão do **setor** ou **região** no **Plano de Desenvolvimento Econômico**, bem como dos adequados instrumentos de fomento. Somente diante da ausência de interesse do setor privado é que ocorrerá a legitimação pelo plano, da exploração direta da atividade econômica pelo Estado. (grifos no original)<sup>145</sup>

A finalidade lucrativa é inerente às atividades desenvolvidas pelas companhias<sup>146</sup>, forma mais recomendável para as empresas públicas e arcabouço obrigatório para as sociedades de economia mista<sup>147</sup>.

De fato, considerando que as sociedades de economia mista buscam no mercado parceiros que serão financiadores ou sócios estratégicos, devem

<sup>144</sup> Todavia, o Estado não pode pretender que a empresa privada, em lugar de buscar o lucro, oriente sua atividade para a consecução dos princípios-fins em sacrifício ao princípio da livre iniciativa. Sobre a distinção entre princípios de funcionamento e princípios-fins na ordem econômica, ver BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *In*: \_\_\_\_\_. **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, T. II, 2003, p. 47-82.

<sup>145</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. Criação e função social da empresa estatal: a proposta de um novo regime jurídico para as empresas sob controle acionário estatal. *In*: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 5.

<sup>146</sup> BRASIL. **Lei nº 6.404/67**, *cit.*, artigo 2º.

<sup>147</sup> De acordo com o artigo 5º do DL nº 200/67, a empresa pública pode revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (inciso II), ao contrário da sociedade de economia mista que, necessariamente deve adotar a forma de sociedade anônima (inciso III) e, conseqüentemente estar adstrita ao objetivo lucrativo. José Edwaldo Tavares Borba esclarece, no entanto, que se deve interpretar a norma à luz dos artigos 48 e 167 da CF, dos quais dimana o princípio de que ao Poder Público não é dado contratar obrigações de valor ilimitado. Assim sendo, a empresa pública poderá utilizar apenas as formas limitativas das responsabilidades dos sócios, quais sejam, a sociedade limitada e a sociedade anônima (BORBA, José Edwaldo Tavares. **Direito Societário**. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 512). No anteprojeto de Lei Complementar (CF, artigo 37, inciso XIX), que, juntamente com o anteprojeto de Lei Ordinária (CF, artigo 173, parágrafo 1º), representa uma proposta de disciplina para as empresas públicas, sociedades de economia e subsidiárias, é estipulado que, além de as sociedades de economia mista adotarem a forma de sociedade anônima (artigo 3º, parágrafo 1º), também as empresas públicas adotarão esse mesmo formato, devendo ser motivada a adoção de outro tipo societário (artigo 3º, parágrafo 2º). Presume-se que a disciplina prevista para a sociedade anônima possibilita maior transparência e controle dessas entidades (SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 30).

remunerar a expectativa de retorno do investimento. Em contrapartida, as sociedades de capital público não exigem finalidade lucrativa, posto que, a princípio, não é objetivo do Estado produzir riquezas. Em qualquer caso, no entanto, as empresas estatais devem atuar, tanto quanto possível, com eficiência econômica, a fim de evitar que sua atuação onere os cofres públicos<sup>148</sup>.

Na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho afirma:

São as empresas públicas e sociedades de economia mista pessoas apropriadas para a execução de atividades econômicas, no caso de intervenção do Estado no domínio econômico, ou para a prestação de serviços públicos superavitários, ou seja, aqueles que, em tese, podem propiciar lucratividade em sua utilização pela população usuária do serviço.<sup>149</sup>

José Edwaldo Tavares Borba ainda observa que, nas sociedades de economia mista, além do interesse público, que justifica sua criação, sua atuação deve estar pautada também no atendimento do tríplice interesse que representa: acionistas, empregados e comunidade. Cabe à pessoa jurídica controladora velar pela realização integral desses interesses, não se justificando, porém, o sacrifício da sociedade ao interesse público; “se, por uma contingência qualquer o interesse público exigir o esmagamento dos demais interesses, cumprirá à pessoa jurídica

---

<sup>148</sup> Como a prestação de serviços públicos é atribuição específica do Estado, muitas vezes o único agente interessado em executar determinada atividade, em razão da incapacidade de se atribuir um preço que permita a valorização e reprodução do capital nela investido, a intervenção do Estado neste setor não gerou grandes conflitos. Contudo, foi com relação à atuação do Estado na produção de mercadorias ou serviços industriais e comerciais, por intermédio de suas empresas, que surgiram as maiores críticas acerca do seu desempenho. Ocorre que a crise do Estado, o fortalecimento da globalização e a dinâmica das novas conquistas tecnológicas possibilitaram a concorrência em mercados até então monopolizados, o que inclui os serviços públicos. Disto resultam dois fenômenos de percepção relativamente recente: 1) os serviços públicos também, e sempre que possível, são prestados em regime de competição, devendo a empresa estatal que executa essa atividade se sujeitar ao regime jurídico de direito privado, sob pena de estar sendo promovida a concorrência desleal entre tais entidades e os agentes privados; 2) também no campo da prestação de serviços públicos deve ser reputada excepcional a existência de empresas estatais deficitárias, que, a princípio, só devem existir se sua manutenção não implicar agravo dos cofres públicos. Sobre o tema, ver CARRASQUEIRA, Simone de Almeida. **Revisitando...**, *cit.*

<sup>149</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **O futuro estatuto das empresas públicas e sociedades de economia mista**. Disponível em: <<http://www.estacio.br/graduacao/direito/revista/revista4/artigo20.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2005.

controladora atribuir à sociedade, ou aos interessados diretamente, uma razoável compensação”<sup>150</sup>.

Entretanto, a persecução do lucro é propósito secundário das empresas estatais, e somente tem relevância como forma de atingimento da finalidade pública qualificada na lei que autorizou sua instituição. Considerando que a exploração direta da atividade econômica pelo Estado somente se justifica quando for necessária aos imperativos da segurança nacional ou ao atendimento de relevante interesse coletivo, em qualquer caso é **sempre o interesse público que legitima a utilização da estrutura de direito privado.**

Neste sentido, destaca Carlos Ari Sunfeld que as estatais de intervenção<sup>151</sup> do domínio econômico são também instrumentos da ação estatal, pois o Estado não as cria com o objetivo de perseguir o lucro – de modo que elas não correspondem a um mero investimento –, mas as cria sempre para implementar políticas públicas (o desenvolvimento regional, a construção de habitações populares, o financiamento agrícola etc.). Por este motivo, o autor afirma que as empresas estatais, apesar de revestirem o “figurino privado”, desenvolvem ação governamental<sup>152</sup>.

Acentua Adilson de Abreu Dallari:

a empresa estatal, a sociedade de economia mista só serve para uma coisa: para a realização de fins próprios do Estado. Essas

<sup>150</sup> BORBA, José Edwaldo Tavares. **Sociedade de economia mista e privatização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 15-16.

<sup>151</sup> Toma-se emprestada a distinção que Eros Roberto Grau faz entre *intervenção* e *atuação* estatal (*Ob. cit.*, p. 82; 125). O termo *intervenção* é utilizado para designar o exercício, pelo Estado, de atividade econômica *stricto sensu*, uma vez que diz respeito às matérias que podem, imediata ou potencialmente, ser objeto de profícua especulação lucrativa pelas empresas privadas, o que não é próprio do Estado. Já o serviço público está relacionado ao campo da **atuação** do Estado, pois sua prestação é dever constitucional, conforme a repartição de competências.

<sup>152</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. A participação privada nas empresas estatais. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu. (coord.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 265.

empresas são instrumentos de ação estatal. Em última análise, elas servem para a realização de um interesse público.<sup>153</sup>

A esse respeito, Henrique Bastos Rocha esclarece:

O Estado cria as empresas estatais para implementar políticas públicas. Isto não quer dizer que as empresas estatais não tenham o objetivo de lucro, mas sim que, em determinadas situações, as expectativas de lucro poderão ser reduzidas em razão da necessidade de implantação das políticas públicas. Os investidores privados devem avaliar o seu investimento em ações tendo em conta a possibilidade das expectativas de lucro serem afetadas por decisões governamentais.<sup>154</sup>

O fato de tais entidades estarem submetidas ao regime de direito privado em nenhum momento põe em xeque o fato de serem veículo de políticas públicas. A preocupação do constituinte, no artigo 173, parágrafo 1º, é evitar prejuízo para a livre concorrência, impedindo que o tratamento diferenciado – e, conseqüentemente, privilegiado – leve à ruína as empresas privadas que com elas competem<sup>155</sup>. Logo, objetiva proteger terceiros contra tratamento favorecido que tais entidades teriam caso se valessem do regime de direito publico para disciplinar suas relações exógenas, fazendo uso de imunidades tributárias, cláusulas exorbitantes, execução de suas dívidas por procedimento especial etc. O objetivo do legislador constitucional foi garantir a justa concorrência das empresas do Estado, por si só excepcionais, com a iniciativa privada<sup>156</sup>.

<sup>153</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. Controle das empresas estatais. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, n. 68, out./dez. 1983, p. 198.

<sup>154</sup> ROCHA, Henrique Bastos. **Estrutura jurídica das sociedades prestadoras de serviços públicos**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2004, orientação Prof. Dr. Marcos Juruena Villela Souto.

<sup>155</sup> Esta é a *ratio* que também inspirou o parágrafo 2º do mesmo dispositivo, determinando que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

<sup>156</sup> Por este motivo, o STF assim decidiu: “o art. 173 § 1º aplica-se às entidades públicas que exercem atividade econômica em regime de concorrência, **não tendo aplicação às sociedades de economia mista ou empresas públicas que, embora exercendo atividade econômica, gozam de exclusividade**” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 172.816**. Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 13 maio 94. Disponível em:

Esclarece Modesto Carvalhosa:

uma coisa é a finalidade pública, outra é o regime jurídico a que se submete a sociedade de economia mista para a consecução dessa finalidade pública primária ou coletiva. O regime funcional será sempre do direito privado, submetendo-se ela, desse modo, ao contrato privado e às relações extracontratuais privadas. [...] Não há, portanto, nenhuma “derrogação” do direito privado, uma vez que o próprio direito privado (lei societária) declara o fim público das sociedades de economia mista.<sup>157</sup>

Ainda sob o magistério do referido autor, a atuação das sociedades de economia mista deve se pautar pelo critério da economicidade, impondo à Administração a máxima eficácia social na implementação das políticas públicas a seu cargo (interesse público primário), e não a geração de lucro (interesse público secundário)<sup>158</sup>. A economicidade vem indicar com que viabilidade os meios estão efetivamente ajustados aos fins da sociedade de economia mista, de forma que nesta os fins são sociopolíticos (interesse da coletividade), e os meios, econômicos.

Com efeito, a justificativa da existência de empresas integrantes da administração pública vem justamente do seu caráter instrumental. Caso a empresa estatal estivesse submetida tão-somente ao ideal do paradigma privado de produção, tal qual uma empresa privada, não haveria legitimidade na manutenção de empresas sob o controle do Estado.

Ocorre que, como bem observa Adriana Vassalo Martins,

As empresas estatais enquanto detentoras de uma estrutura dual internalizam duas lógicas de atuação expressas na existência de sua dupla face: uma pública – o elo que as liga ao restante do aparelho de Estado e representam o interesse coletivo, e uma privada, o

---

<<http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa/default.asp>>. Acesso em: 4 jul. 2005 (grifo nosso).

<sup>157</sup> CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas**. São Paulo: Saraiva, v. 4, T. I, 2003, p. 365-366. Dispõe o artigo 238 da LSA: “A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), **mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação**” (BRASIL. **Lei nº 6.404**, *cit.* – grifo nosso).

<sup>158</sup> CARVALHOSA, Modesto. *Op. cit.*, p. 404-405.



elemento que as diferencia do restante do aparelho do Estado, destacando a sua função empresarial, que busca a valorização e a realização da mais-valia. Por conta disso, tais empresas enfrentam um impasse não vivido por uma organização produtiva privada (Dain, 1986). A face pública de uma empresa estatal está na sua orientação para a realização de objetivos de ordem político-econômica, mais geral, que, em última instância, é a garantia da acumulação de capital em geral, ou seja, o componente regulatório existente nessa atividade do Estado. A face privada de uma empresa estatal conduz a privilegiar objetivos de natureza específica de sua atividade, isto é, a realização da sua acumulação privada enquanto capital individual, que nada mais é do que a realização plena do paradigma privado de produção. Enquanto a face pública de uma empresa estatal a vincula organicamente à rede de atores do aparelho de Estado e a subordina, em tese à autoridade dos órgãos superiores de governo; a face empresarial a vincula à rede de atores do seu meio privado de interação específica. Portanto, essa ambigüidade estrutural, ou a dupla face das empresas estatais, confere à relação entre estas e o Estado uma natureza intrinsecamente tensa.<sup>159</sup>

Em decorrência dessa dualidade<sup>160</sup>, o critério de eficiência para tais entidades deve ser avaliado levando-se em consideração que a interferência política muitas vezes contraria a maximização de seus resultados econômicos. Em contrapartida, a legitimidade de uma empresa estatal só se impõe caso sua instrumentalização não ocorra de forma perversa, ou seja, baseada em razões aleatórias, de curto prazo, causando muitas vezes sérios danos à própria empresa e, por conseguinte, aos acionistas privados, quando se tratar de sociedade de capital aberto.

<sup>159</sup> MARTINS, Adriana Vassallo. **Notas sobre as articulações entre o Estado brasileiro e suas empresas estatais: o caso do contrato de gestão da Companhia Vale do Rio Doce**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, novembro de 2004, p. 5. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/dest/palestra\\_Adriana\\_Vassallo.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_Adriana_Vassallo.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2005.

<sup>160</sup> As críticas às sociedades de economia mista fundam-se justamente no aparente antagonismo entre o interesse privado o interesse público, pois, enquanto o particular deseja a obtenção de bons dividendos, o Estado intervém para salvaguardar o interesse geral. Sobre o assunto, ver PINTO, Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 32, 1953, p. 9. Acerca das relações de colaboração entre Estado e sociedade, ver, dentre outros, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Sociedade, Estado e administração pública**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995; PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 1999; GONÇALVES, Vânia Mara Nascimento. **Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo das parcerias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

Num cenário socioeconômico no qual se discute a releitura da supremacia do interesse público<sup>161</sup> e a aplicabilidade do princípio da boa-fé objetiva à administração pública<sup>162</sup>, afirmar que a empresa estatal está voltada para a realização de uma finalidade pública pode já não ser suficiente.

Desta forma, aceitando a instrumentalidade das empresas estatais como premissa preliminar, é necessário perquirir quais objetivos tais entidades devem desempenhar, rechaçando a ação acidental do Governo, via de regra fruto de inadequada interferência política do Estado em suas empresas ou da ação corporativa de algumas estatais.

Quer dizer que, se existe um interesse público a justificar a estrutura empresarial estatal, caberá ao Estado atuar de forma transparente, definir objetivos mais precisos, com o propósito de legitimar a atuação de suas empresas no ordenamento econômico e sua atuação como acionista controlador. É, sobretudo, o método de gestão da empresa, independentemente da forma jurídica da propriedade, que determinará a eficiência de tais entidades e, por conseguinte, o atingimento do interesse público para o qual foram criadas, observando-se a importância dessas entidades no processo de desenvolvimento do País.

---

<sup>161</sup> A respeito da matéria, ver ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O direito público em tempos de crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 99-127; MARQUES NETO, Floriano Peixoto. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002; e SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

<sup>162</sup> Com relação ao tema, ver NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **O princípio da boa-fé e sua aplicação do Direito Administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002; e GABARDO, Emerson. Responsabilidade objetiva do Estado em face dos princípios da eficiência e boa-fé. *In*: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (coord.) **Direito Público moderno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 259-298.

### 2.1.2 Os objetivos da empresa estatal

A busca de legitimidade da atuação do Estado por meio das sociedades da Administração Indireta requer, necessariamente, uma definição mais clara e precisa dos objetivos de cada empresa estatal.

Conforme observa Rogério Ladeira Furquim Werneck, as empresas estatais, ao serem constituídas, costumam ter atribuições bem delineadas e extremamente simples, como, por exemplo, a produção de aço, a geração de eletricidade, a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo, dentre outras<sup>163</sup>. Ocorre que, no decorrer de sua atuação, outros objetivos lhes vão sendo adicionados, muitas vezes sem delineamento muito preciso.

Assim sendo, com certa freqüência espera-se que as empresas estatais atuem no fortalecimento da indústria de bens de capital, adquirindo ativos de fornecedores nacionais<sup>164</sup>, ainda que, do ponto de vista técnico e comercial, esta não seja a alternativa mais vantajosa. Além disso, cria-se a expectativa de que tais entidades irão contribuir para a diminuição de desequilíbrios regionais, mediante a geração de novos empregos, ou ainda, que desenvolverão um esforço especial de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, propiciando a autonomia do País.

---

<sup>163</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Uma contribuição à redefinição dos objetivos e das formas de controle das empresas estatais no Brasil**. Texto para discussão nº 196. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998, p. 11.

<sup>164</sup> Cabe destacar que, em setores regulados, o conteúdo mínimo local é definido pelos órgãos reguladores como critério para a atribuição de peso sobre a contabilização de propostas dos licitantes. Assim sendo, o licitante que oferece maior conteúdo local apresenta vantagem competitiva sobre os demais e, uma vez vencida a licitação, obriga-se a observar o conteúdo local ofertado. Em muitos países, o conteúdo local é apenas um critério de preferência imposto pelo contrato de concessão para o concessionário, quando da contratação por ele de bens e serviços.

Observa Enrique Saraiva que nas economias latino-americanas, via de regra, é o Estado que tem condições decisivas para enfrentar o esforço tecnológico<sup>165</sup>. As empresas privadas muitas vezes detêm escassa capacidade instalada e não possuem volume de recursos suficientes para as tarefas de pesquisa científica e tecnológica, o que somente pode ser realizado com apoio político e financeiro, ainda que parcial, dos governos<sup>166</sup>. Em contrapartida, as empresas transnacionais trazem a tecnologia incorporada aos seus investimentos, de forma que, em geral, não realizam atividades de P&D nos países receptores de investimentos ou, se as realizam, as patentes não são depositadas nesses países; assim, não se observa benefício para o país receptor.

As empresas estatais também têm sido freqüentemente utilizadas para contribuir diretamente para o sucesso da política de estabilização da economia. Verifica-se que as empresas estatais são muitas vezes compelidas a captar recursos externos além das suas necessidades e a assumir alto risco cambial para assegurar o fluxo de capitais necessários ao financiamento do balanço de pagamentos. Mais recentemente, a vinculação das empresas estatais ao atingimento das metas de superávit primário<sup>167</sup> é exemplo clássico dessa circunstância, que pode representar grave encargo para as empresas estatais, com reflexos diretos nos investimentos

---

<sup>165</sup> SARAVIA, Enrique. As empresas estatais como instrumento da política científico-tecnológica. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, Edição Especial 2005, p. 1; 4. Disponível em: <[http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp\\_texto\\_completo.asp?cd\\_pi=354716](http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp_texto_completo.asp?cd_pi=354716)>. Acesso em: 24 out. 2005.

<sup>166</sup> Segundo constata o Anexo I do PPA 2004/2007, a participação das empresas privadas no total de gastos com P&D é ainda insuficiente e o número de patentes registradas, irrisório (BRASIL. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2006).

<sup>167</sup> Esta questão é abordada de forma mais detida no Capítulo 3 deste trabalho.

dessas entidades. Neste contexto, as estatais federais são consideradas imprescindíveis para o esforço fiscal do País<sup>168</sup>.

Apesar de todos esse objetivos serem extremamente relevantes para a economia nacional, há que se perquirir se as empresas estatais são instrumento adequado para a consecução de tais finalidades e, em caso positivo, de que forma o Estado deve se utilizar de suas empresas para que sua atuação seja legítima.

A utilização das empresas estatais com escopo diverso daqueles para os quais foram constituídas acarreta inúmeros problemas, dentre os quais a dificuldade ou a impossibilidade de cumprir a contento seu objetivo primordial de suprir em bases eficientes determinados bens e serviços<sup>169</sup>. A interferência política em atividades técnicas da Administração pode não apenas comprometer a qualidade do resultado almejado, mas também inviabilizar a própria existência da atividade, quando ela depende de investimentos privados. As empresas estatais são instrumentos técnicos de execução de políticas públicas, cabendo ao plano definir seu papel, conforme será abordado adiante. Ademais, torna inexecutável por completo a aferição do desempenho da empresa, e, conseqüentemente, que sobre ela se desenvolva um controle adequado. O controle deve ser considerado adequado não apenas quando possibilita a avaliação quanto à legalidade, legitimidade e eficiência das empresas estatais, como também quando elas não têm

---

<sup>168</sup> Segundo notícia veiculada pelo jornal **O Globo**, em julho de 2004 essas empresas contribuíram com R\$ 1,964 bilhão para o superávit primário (receita menos despesas, sem contar os juros da dívida pública) recorde, de R\$ 8,796 bilhões auferido pelo Governo Central (União, Banco Central e Previdência) naquele mês. Desde que esse esforço foi adotado, em 1998, só as empresas federais entregaram à União R\$ 57,472 bilhões economizados no período pelo governo central. Segundo o Ministério da Fazenda, em 2004, a arrecadação do Tesouro de dividendos e juros sobre o capital próprio chegou a R\$ 4,1 bilhões, sendo superior em 10,6% ao montante de 2003 (ESFORÇO fiscal depende de estatais federais. **O Globo**. Rio de Janeiro, 26 set. 2005, Caderno Economia, p. 15).

<sup>169</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Uma contribuição...**, *cit.*, p. 13.

o desenvolvimento de suas atividades prejudicada ou inviabilizada por conta desse controle.

Esta situação enseja outra anomalia, na medida em que serve de justificativa para administrações incompetentes, contribuindo para a deterioração do setor produtivo estatal. De fato, sem a definição de metas claras a serem perseguidas por tais entidades, há um desgaste da imagem da produção estatal perante a opinião pública, em face da intensa e descontrolada utilização direta das empresas estatais para fins diversos daqueles estabelecidos mediante o planejamento.

Deste modo, se, por um lado, é legítimo que as empresas estatais atuem marginalmente, auxiliando a consecução de determinadas metas de política econômico-social enquanto instrumentos de ação governamental, por outro, cabe ao Estado precisar de maneira clara e eficiente quais são as políticas às quais a entidade deve se voltar, sem prejuízo de seus objetivos primários. Vale dizer, há que se ter limites para a politização das empresas estatais, mormente quando se tratar de sociedade de capital aberto<sup>170</sup>.

### 2.1.3 O princípio do planejamento

O planejamento envolve a escolha entre diversas alternativas analisadas, a fim de alcançar-se determinado objetivo. Consubstancia-se, portanto, num processo que aplica um “sistema racional de escolha entre um conjunto de alternativas reais

---

<sup>170</sup> O regime da estrita legalidade quando da sua criação também deve ser observado no decorrer de sua existência, motivo pelo qual a assembléia geral da sociedade de economia mista não pode alterar o objeto social constante da lei que autorizou sua criação (CARVALHOSA, Modesto. *Op. cit.*, p. 381-382). Sobre o assunto, dispõe o artigo 237 da LSA: “A companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades **previstas na lei que autorizou a sua constituição**” (BRASIL. **Lei nº 6.404/67**, *cit.* – grifo nosso).

de investimentos e de outras possibilidades para o desenvolvimento, baseado na consideração dos custos e benefícios sociais”<sup>171</sup>.

Como ato de direção política, que determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, o plano está sempre axiologicamente comprometido com a ideologia constitucional, bem como com a busca da transformação do *status quo* econômico e social, de modo que não existe planejamento neutro<sup>172</sup>.

No contexto de legitimação do Estado, o planejamento deve envolver-se com a realização dos objetivos predeterminados estampados na ordem constitucional, pautando sua atuação para o futuro. Consubstancia-se num processo político por meio do qual é possível demonstrar a interligação entre a estrutura política e a estrutura econômica<sup>173</sup>.

O planejamento surgiu no segundo Pós-Guerra, juntamente com a política de nacionalização de empresas, introduzindo-se uma discriminação de setores considerados estratégicos, que, portanto, deveriam estar nas mãos do Estado<sup>174</sup>.

A utilização do instituto do planejamento sempre esteve vinculada aos países de economia dirigida, firmando-se o entendimento de que ele não se aplicava às economias de mercado<sup>175</sup>. Os países que penetraram mais detidamente no campo do planejamento econômico foram aqueles que não acreditaram que as leis de mercado seriam suficientes para instaurar a racionalidade.

---

<sup>171</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia jurídica dos planos de desenvolvimento econômico. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 140, abr./jun. 1980, p. 19. Enquanto o planejamento é o processo, a planificação é o resultado e o plano, o documento que o formaliza.

<sup>172</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 70.

<sup>173</sup> *Loc. cit.*

<sup>174</sup> LAUBADÈRE, André de. **Direito Público Económico**. Coimbra: Almedina, 1985, p. 295.

<sup>175</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 17.

No Brasil, a expressão *plano* surgiu na CF/46<sup>176</sup>, como meio para determinar a atuação programada do Estado para atingir objetivos de reorganização econômica de regiões do País<sup>177</sup>, tais como o aproveitamento de terras públicas, o planejamento agrário (artigo 156); a defesa contra efeitos da seca do Nordeste (artigo 198); a valorização econômica da Amazônia (artigo 199); o aproveitamento do Rio São Francisco (artigo 29 do ADCT).

O constituinte de 1946 tratou, ainda, do Conselho Nacional de Economia, que tem a incumbência de estudar a vida econômica do País e sugerir ao Poder competente as medidas que considere necessárias (artigo 205, parágrafo 2º)<sup>178</sup>.

Foi com o DL nº 200/67, no entanto, que o princípio do planejamento foi destacado como o primeiro princípio fundamental das atividades da Administração Federal<sup>179</sup>, reservando-se o artigo 7º e o Título III para a sua disciplina.

De acordo com o artigo 7º do mencionado Decreto, a ação governamental obedecerá o planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, compreendendo a elaboração e a atualização de: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento – programa anual; e d) programação financeira de desembolso.

---

<sup>176</sup> BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2005.

<sup>177</sup> FONSECA, João Bosco da. **Direito Econômico**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 119.

<sup>178</sup> O artigo 61 da CF/37 já previa o Conselho da Economia Nacional com a atribuição de, dentre outras, promover a organização corporativa da economia nacional, bem como preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto racionalizar a atividade econômica.

<sup>179</sup> “Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento. II – Coordenação. III – Descentralização. IV – Delegação de Competência. V – Controle.” (BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.



A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República<sup>180</sup>. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa, de modo que os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso<sup>181</sup>.

Gilberto Bercovici destaca que a história do planejamento no Brasil antes da CF/88 foi marcada por três momentos, dos quais apenas um constituiu uma experiência bem sucedida<sup>182</sup>.

O primeiro momento iniciou-se em 1956, perdurando até 1961, com o **Plano de Metas**, que representou a primeira experiência efetiva de planejamento, devendo ser considerados a profundidade do seu impacto e o seu valor ideológico, ao associar, com êxito, planejamento e desenvolvimento, a despeito de discordâncias essenciais quanto à abrangência do planejamento. O Plano de Metas evidenciou a inadequação da máquina administrativa, com superposição de competências e definição de políticas conflitantes, tendo sido implementado por uma combinação de fundos financeiros com empresas e autarquias governamentais, que só logrou êxito porque o BNDE assumiu o papel de coordenação dos programas governamentais.

Em 1962, surgia o **Plano Trienal**, elaborado por Celso Furtado, como o primeiro instrumento de orientação de política econômica global até então formulado, com propostas de reformas econômicas e de base. Tinha por objetivo completar a conversão da economia colonial em economia nacional, servindo como um aglutinador político que deveria mobilizar setores estratégicos. Em vista da oposição

---

<sup>180</sup> Artigo 15 (BRASIL. **Decreto-Lei n° 200**, *cit.*).

<sup>181</sup> Artigo 18 (*Loc. cit.*).

<sup>182</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Op. cit.*, p. 71-77.

de poderosas forças políticas e do momento de instabilidade pelo qual passava o País, o Plano Trienal não foi aplicado.

A última experiência marcante se deu no período da ditadura militar, com o regime jurídico do planejamento instituído pelo **Ato Complementar nº 43**, de 29 de janeiro 1969, que concebia o plano como o programa de determinado governo. O objetivo central era assegurar acelerado crescimento econômico, de modo que foram desenvolvidos planos nacionais de desenvolvimento totalmente impostos pelo Governo Central. Uma vez que o Congresso tinha competência apenas para formular ressalvas ao plano e era possível sua aprovação pelo decurso de prazo, foram implementados dois Planos Nacionais de Desenvolvimento: o I PND, aprovado pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, para o período 1972–1974, e o II PND, aprovado pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, para o período 1975–1979, que representou um amplo programa de investimentos estatais, com o objetivo de transformar a estrutura produtiva brasileira e superar o subdesenvolvimento. Diversos investimentos foram feitos nas áreas de energia e transporte, buscando-se um novo padrão de industrialização, sem embargo de as questões sociais terem sido relegadas a segundo plano. Tendo desconsiderado a reversão do ciclo de crescimento econômico, o recrudescimento da inflação e as dificuldades externas, o II PND resultou em elevado grau de financiamento externo, desaceleração da economia e desarticulação do plano a partir de 1977. A tentativa de implantação do plano de qualquer modo, numa conjuntura econômica desfavorável, resultou no início do descolamento do regime militar de suas bases empresariais de sustentação, assim como na perda de controle sobre os agentes econômicos.

Em 9 de novembro de 1972, o Decreto nº 71.353 introduziu o Sistema de Planejamento Federal, integrado por todos os órgãos da Administração Federal

Direta e Indireta<sup>183</sup>, com os objetivos de: I – coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais; II – acompanhar a execução desses planos e programas; III – assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais; IV – modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo; V – estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais<sup>184</sup>.

Mais adiante, o Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979<sup>185</sup>, veio esclarecer que o Sistema de Planejamento Federal, de que trata o Decreto nº 71.353/72, compreende, entre seus subsistemas, o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais, instituído por aquele Decreto<sup>186</sup>, reformulando o controle existente até o momento com relação às empresas do Estado.

Marcos Juruena Villela Souto destaca que, na atual ordem constitucional, o planejamento foi transformado de mero ordenador da atividade administrativa em

<sup>183</sup> Artigo 3º (BRASIL. **Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972**. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 6 dez. 2005).

<sup>184</sup> Artigo 2º (*Loc. cit.*).

<sup>185</sup> BRASIL. **Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979**. Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>186</sup> “Art. 2º Consideram-se empresas estatais, para os fins deste Decreto: I – empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União; II – autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; III – órgãos autônomos da Administração Direta (Decreto-Lei nº 200/67, artigo 172). Parágrafo único. Poderão ser equiparadas às empresas estatais, para efeito do controle governamental de que trata o presente Decreto, as entidades e organizações de direito privado, que recebam contribuições parafiscais ou transferências do Orçamento da União e prestem serviços de interesse público ou social, observado o disposto no artigo 183 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no Decreto-Lei nº 772, de 19 de agosto de 1969.” (BRASIL. **Decreto nº 84.128/79**, *cit.*).

principal instrumento de intervenção do Estado na atividade econômica (artigo 174), sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado<sup>187</sup>. Isso significa que, se, por um lado, o Estado não poderá coagir o particular a atuar conforme o plano estabelecido, deverá, a seu turno, agir rigorosamente conforme o plano, instrumento no qual devem ser definidos os limites e objetivos da intervenção. A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado<sup>188</sup>, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento<sup>189</sup>.

<sup>187</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 21. Diversos autores já se debruçaram sobre o tema da intervenção do Estado na ordem econômica, utilizando variados critérios para diferenciar as espécies de intervenção. Eros Roberto Grau classifica-as em: a) intervenção por absorção ou participação; b) intervenção por direção; e c) intervenção por indução (GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, *cit.*, p. 126 e ss). Diogo de Figueiredo Moreira Neto aparta as espécies de intervenção em: a) intervenção regulatória; b) intervenção sancionatória; c) intervenção concorrencial; e d) intervenção monopolística (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2001, p. 464-478). Luís Roberto Barroso, por sua vez, menciona as seguintes modalidades: a) atuação direta; b) fomento; e c) disciplina (BARROSO, Luís Roberto. Modalidades de intervenção do Estado na ordem econômica. Regime jurídico das sociedades de economia mista. Inocorrência de abuso de poder econômico. *In: \_\_\_\_\_*. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 389-434 e A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Ibid.*, p. 47-82). Já Marcos Juruena Villela Souto elenca as seguintes formas de intervenção: a) planejamento do desenvolvimento econômico (artigo 174, parágrafo 1º); b) incentivo/fomento público (artigo 174); c) repressão ao abuso do poder econômico (artigo 173, parágrafo 4º); e d) exploração direta da atividade econômica (artigo 173) (SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 15-16). Sobre o assunto, ver também GRECO, Marco Aurélio. Notas para uma sistematização da intervenção do Estado na ordem econômica. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, n. 49-50, p. 272-283, jan./jun. 1979; REALE JÚNIOR, Miguel; AZEVEDO, David Teixeira de. A ordem econômica na Constituição. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 12, p. 134-142, 1995; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Intervenção do Estado na Economia. **Revista Trimestral de Direito Público**. Rio de Janeiro: Malheiros, n. 14, p. 52-66, 1996; CAVALCANTI, Francisco de Queiroz. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 20, p. 67-75, 1997; MASTRODI NETO, Josué. Pressuposto da intervenção do Estado na economia. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 54, p. 148-173, jan./fev. 2004. NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Intervenção estatal sobre o domínio econômico..., *cit.*, dentre outros.

<sup>188</sup> Artigo 174, parágrafo 1º da CF. Pinto Ferreira esclarece que uma lei não pode resumir toda a política de planejamento. A lei estabelecerá tão-somente o rumo que deverá imprimir o planejamento, os seus objetivos essenciais, o norte, o direcionamento. Assim sendo, a lei do plano, de iniciativa do Governo, estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento, não se confundindo com o próprio plano, uma vez que apenas reflete as opções tomadas para o desenvolvimento, as grandes preferências e alternativas (FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição**. São Paulo: Saraiva, v. 6, 1994, p. 328-329).

<sup>189</sup> O crescimento econômico, ao contrário do desenvolvimento, não está relacionado a uma melhor distribuição de renda, embora ambos os conceitos digam respeito ao aumento do PNB. O

Nas lições de Celso Ribeiro Bastos,

O plano econômico é passível de ser definido como um ato jurídico que tem por finalidade definir e hierarquizar fins econômicos a serem prosseguidos, assim como estabelecer as medidas ou os meios próprios a sua concreção. Assim é que o plano econômico compõe-se de diagnóstico e prognóstico. No primeiro reúnem-se os dados globais e setoriais; no segundo projeta-se, para o futuro, o conjunto de estimativas tidas por mais plausíveis e extraídas do diagnóstico.<sup>190</sup>

Os atos interventivos devem estar pautados no planejamento, que, por sua vez, deve refletir a vontade popular quando da eleição de seus representantes com base no programa partidário<sup>191</sup>. Considerando que as empresas estatais representam a intervenção direta e descentralizada do Estado na ordem econômica<sup>192</sup>, será o planejamento que legitimará a atuação dessas entidades.

Observa, no entanto, Pedro Paulo de Almeida Dutra:

Não basta atribuir, vagamente, às empresas estatais um papel no conjunto da política econômica e social do país. É preciso defini-lo com precisão e objetividade. Essa idéia é aparentemente simples, entretanto, é complexa por suas repercussões.

A definição exata do papel implica, por um lado, que haja uma definição prévia da política global do país e que, de outro lado, se examinado do ponto de vista da sua realização, ele se torne um parâmetro para o controle do Estado sobre suas empresas.<sup>193</sup>

Adiante, complementa o autor:

---

desenvolvimento é o crescimento com a realização de justiça social, de modo que só o desenvolvimento (e não o crescimento econômico), atenderia às peculiaridades do Estado Social de Direito (FERREIRA, José Pinto. *Op. cit.*, p. 346).

<sup>190</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v. 7, 1990, p. 110.

<sup>191</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 16.

<sup>192</sup> A intervenção estatal realizada por intermédio das empresas estatais é direta, posto que empresas públicas e sociedades de economia mista são entidades que integram a estrutura da Administração Pública. Todavia, é forma descentralizada, na medida em que o Estado se vale da personificação jurídica, criando entidade destacada da administração central para o exercício de determinada atividade. Sobre o princípio da descentralização administrativa, ver ARAGÃO, Alexandre Santos de. Descentralização administrativa: sua evolução face às reformas à Constituição de 1988. **A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, v. 3, n. 11, p. 117-146, jan./mar. 2003 e também Administração Pública pluricêntrica. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 54, p. 27-46, 2001.

<sup>193</sup> DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Op. cit.*, p. 135.

A definição do papel instrumental da empresa e a fixação respectiva dos parâmetros – que pressupõem inteira compatibilidade com o plano econômico e social do país – permite às relações entre o Estado e as empresas públicas encontrar sua expressão técnica, de maneira objetiva e lógica.<sup>194</sup>

Marcos Juruena Villela Souto propõe que a sede para definição da função social da empresa estatal é um dos papéis do Plano de Desenvolvimento Econômico (CF, artigo 174), por meio do qual serão definidos os setores e as regiões que levam ao desenvolvimento econômico.

É também o plano que definirá o papel das empresas estatais, resolvendo o eterno dilema de a empresa sob o controle acionário do Estado atuar como empresa privada e gerar lucro ou regular mercados, para interferir na conduta dos agentes econômicos em competição, ou ainda, para fornecer bens e serviços a preços subsidiados, sem intuito de lucro. Essa decisão política cabe ao planejamento. Afinal, há setores em que o Estado pode procurar, como acionista, auferir dividendos para reduzir o déficit público ou aplicar em setores carentes, onde os recursos privados não podem ser obtidos e o capital público é insuficiente. O importante é que o fundamento da República, calcado na livre iniciativa, não seja ofendido e o plano tem uma função de divisor de águas neste aspecto.<sup>195</sup>

Significa dizer que o Estado, quer enquanto delineador de políticas públicas, quer como acionista controlador, não pode se valer dessas entidades visando objetivos distintos daqueles previstos na lei que autorizou sua criação, nem de forma diversa àquela prevista no plano. É este o meio para dotar de racionalidade a política econômica estatal pelo direcionamento da atividade interventiva do Estado, conduzindo à coerência e revelando eventuais incompatibilidades entre os objetivos escolhidos pelas administrações públicas setoriais<sup>196</sup>.

Não se trata, portanto, de decisão discricionária do Estado, conforme exigências da estrutura socioeconômica do País, a despeito de Enrique Saravia, em

---

<sup>194</sup>DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Op. cit.*, p. 141.

<sup>195</sup>SOUTO, Marcos Juruena Villela. Criação e função social da empresa estatal, *cit.*, p. 5.

<sup>196</sup>RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **Sociedade de economia mista & empresa privada: estrutura e função**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 101; 103.

documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>197</sup>, constatar que o argumento de que o Estado só intervinha quando a iniciativa privada não queria ou não podia fazê-lo – caráter suplementar ou subsidiário da ação estatal – raramente foi sincero<sup>198</sup>.

Considerando que na nova Constituição a livre iniciativa é alçada à condição de fundamento da organização estatal (CF, artigo 1º, inciso IV) e, mais especificamente, da ordem econômica (CF, artigo 170), verifica-se a intenção do constituinte de findar o ciclo da social-democracia, cuja pedra angular consistiu no dirigismo estatal<sup>199</sup>.

A livre iniciativa é valor básico que informa o Estado democrático de Direito que todos os agentes econômicos, inclusive o próprio Estado, devem observar, sob pena de grave inconstitucionalidade. Ao Estado cumpre, portanto, tomar suas

---

<sup>197</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. **Estado e empresas estatais: criação e crescimento: o papel das empresas estatais como instrumento de política pública**. Brasília, nov. 2004. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/dest/palestra\\_enrique\\_saravia\\_estados.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_enrique_saravia_estados.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2005.

<sup>198</sup> Em 1985, existiam 285 empresas estatais. Segundo dados do Ministério do Planejamento, através do PND, foram privatizadas no período: Petroquímica União S.A. – PQU (ex-controlada do Grupo PETROBRÁS), Mineração Caraíba Ltda., Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. – EMBRAER e subsidiárias (1994); Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (1995); Light Serviços de Eletricidade S.A. (1996); Companhia Vale do Rio Doce e subsidiárias (1997); Banco Meridional do Brasil S.A. e subsidiárias (1997); Sistema TELEBRÁS, composto por 27 operadoras de telefonia fixa e 26 de telefonia celular, agrupadas em 12 novas controladoras, e pela EMBRATEL (1998); Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A. (1998); e Datamec S.A. Sistemas e Processamento de Dados (1999). Por outro lado, tiveram encerradas suas atividades, por liquidação ou incorporação, as seguintes empresas: Nuclebrás Auxiliar de Mineração S.A., Telecomunicações Aeronáuticas S.A. (incorporada pela INFRAERO), Alumínio S.A. Extrusão e Laminação, Siderurgia Brasileira S.A., Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, Ferrovia Paulista S.A. (incorporada pela Rede Ferroviária Federal S.A.), Companhia Nordeste de Sondagens e Perfurações, Companhia Usinas Nacionais, Companhia Siderúrgica da Amazônia, Banco de Roraima S.A. e Empresa de Navegação da Amazônia S.A. (estadualizada), entre outras de menor porte. (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. [Informações]. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/controle\\_estatais/conteudo/publicacoes/perfil\\_das\\_estatais/94\\_a\\_99/apresentacao\\_94a99.htm](http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/publicacoes/perfil_das_estatais/94_a_99/apresentacao_94a99.htm)>. Acesso em: 1 nov. 2005). Em agosto de 2005, o número de empresas estatais havia sido reduzido para 136 (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. [Informações]. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/controle\\_estatais/conteudo/perfil/evolucao\\_estatais.htm](http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/perfil/evolucao_estatais.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2005.

<sup>199</sup> SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 597.

decisões, situadas no cerne da política, respeitando o ordenamento jurídico, do qual ele não pode se afastar.

Se é certo que as razões de interesse nacional relativizam o argumento da subsidiariedade do Estado<sup>200</sup>, é justamente mediante o planejamento de desenvolvimento econômico que a exploração de atividade econômica estatal será legitimada.

## 2.2 O ESTADO COMO ACIONISTA CONTROLADOR

### 2.2.1 A governança corporativa

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)<sup>201</sup> define governança corporativa<sup>202</sup> como

---

<sup>200</sup> SARAVIA, Enrique. **Estado e empresas estatais: criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública**. Brasília, nov. 2004. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/dest/palestra\\_enrique\\_Saravia\\_estados.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_enrique_Saravia_estados.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2005.

<sup>201</sup> O IBGC foi fundado em 1995 inicialmente como órgão de classe dos administradores de empresa, destacando-se dentre suas iniciativas e esforços a elaboração e revisão do Código Brasileiro das Melhores Práticas de Governança Corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. [Informações]. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 1 dez. 2005). A BOVESPA, por sua vez, formulou um segmento de listagem, denominado **Novo Mercado**, em três níveis (Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado) e destinado à negociação de ações emitidas por empresas que se comprometem, voluntariamente, com a adoção de práticas de governança corporativa e transparência adicionais em relação ao que é exigido pela legislação. O desenvolvimento deste segmento tem como premissa o fato de a valorização e a liquidez das ações de um mercado serem influenciadas positivamente pelo grau de segurança que os direitos concedidos aos acionistas oferecem e pela qualidade das informações prestadas pelas empresas. A entrada de uma empresa no Novo Mercado corresponde à sua adesão a um conjunto de regras societárias, genericamente chamadas "boas práticas de governança corporativa", mais rígidas do que as presentes na legislação brasileira, que visam ampliar os direitos dos acionistas, melhorar a qualidade das informações usualmente prestadas pelas companhias e, ao determinar a resolução dos conflitos por meio de uma Câmara de Arbitragem, oferecer aos investidores a segurança de uma alternativa mais ágil e especializada. No âmbito da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), esta matéria também foi objeto de análise, com a introdução da **Cartilha de Governança Corporativa**, em 2002 (BRASIL. Ministério da Fazenda. Comissão de Valores Mobiliários. **Cartilha de Governança Corporativa**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em: 1 dez. 2005).



[...] o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As “boas práticas de governança corporativa” têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.<sup>203</sup>

Cumprir trazer a lume, no entanto, que os limites da decisão empresarial estão presentes no debate sobre sua função social e a organização empresarial, sendo certo que não existe entendimento uníssono sobre a questão<sup>204</sup>. No âmbito internacional, enquanto a *International Corporate Governance Network* (ICGN) – Rede Internacional de Governança Corporativa – considera que a principal função da empresa é a geração de lucros<sup>205</sup>, a *Organization for Economic Co-Operation Development* (OECD) – Organização para Cooperação e Desenvolvimento

<sup>202</sup> IBGC. [Informações], *cit.* Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/ibConteudo.asp?IDArea=2>>. Acesso em: 1 dez. 2005.

<sup>203</sup> IBGC *apud* LAUTENSCHLEGER JÚNIOR, Nilson. **Os desafios propostos pela governança corporativa ao Direito Empresarial brasileiro: ensaio de uma reflexão crítica comparada.** São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>204</sup> Uma vez que a função social da empresa não é objeto de análise neste trabalho, sobre o assunto, ver BOITEUX, Fernando Netto. A função social da empresa e o novo Código Civil. **Revista de Direito Mercantil.** São Paulo: Malheiros, n. 125, p. 48-57, jan./mar. 2002; COMPARATO, Fabio Konder. A reforma da empresa. **Revista Forense.** Rio de Janeiro: Forense, v. 290, p. 9-20, abr./jun. 1985 e também Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais.** São Paulo: RT, v. 732, p. 38-46, 1996; GHERSI, Carlos A. Funciones Y responsabilidad de la empresa en el Mercosur. **Revista dos Tribunais.** São Paulo: RT, v. 723, p. 46-52, 1996; LAMY FILHO, Alfredo. A função social da empresa e o imperativo de sua reumanização. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 190, p. 54-60, 1992; PEREZ, Viviane. **Função social da empresa: uma proposta de sistematização do conceito.** Monografia. Rio de Janeiro: UERJ – Grupo de Pesquisa em Direito Civil Empresarial, 2004; REQUIÃO, Rubens. A co-gestão (a função social da empresa e o estado de direito). **Revista Forense.** Rio de Janeiro: Forense, n. 262, p. 31-39, maio/jun. 1978; SIMIONATO, Frederico Augusto Monte. A função social e o controle do poder de controle nas companhias. **Revista de Direito Mercantil.** São Paulo: Malheiros, n. 135, p. 94-109, jul./set. 2004; TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social da empresa. **Revista dos Tribunais.** São Paulo: RT, v. 810, p. 33-50, 2003, dentre outros.

<sup>205</sup> “*The overriding objective of the corporation should be to optimize over time the returns to its shareholders. Where other considerations affect this objective, they should be clearly stated and disclosed. To achieve this objective, the corporation should endeavor to ensure the long-term viability of its business, and to manage effectively its relationships with stakeholders.*” (INTERNATIONAL CORPORATE GOVERNANCE NETWORK. ICGN Statement on Global Corporate Governance Principles. **Conferência anual.** Frankfurt: ICGN, 9 jul. 1999. Disponível em: <<http://www.icgn.org/documents/globalcorpgov.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2006).

Econômico (OCDE) – dispõe em seu código que outros interesses devem ser ponderados pela administração da companhia<sup>206</sup>.

Entretanto, no caso da empresa estatal, sua função social tem sede constitucional (CF, artigo 173), qual seja, os imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definição em lei que autoriza sua instituição.

Embora não seja possível definir um marco específico das discussões sobre a governança corporativa, foi nos Estados Unidos que esse debate ocorreu mais cedo e com maior intensidade, em razão da sua posição de liderança no mercado internacional<sup>207</sup>. Esse movimento ganhou força a partir dos últimos dez anos, difundindo-se para muitos outros países<sup>208</sup>.

A governança corporativa envolve um conjunto de instrumentos públicos e privados, incluindo leis, regulamentos e práticas comerciais que organizam e comandam a relação entre controladores (e administradores) e investidores. Tem como objetivo maior superar o chamado “conflito de agência”, oriundo do fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão empresarial, mediante o qual o titular da propriedade delega ao “agente” o poder de decisão sobre essa propriedade. Conseqüentemente, os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os de seu titular, sendo necessário minimizar os

---

<sup>206</sup> “O órgão de administração não só responde perante a empresa e respectivos accionistas como tem também o dever de agir em defesa dos seus interesses. Além disso, os órgãos da administração devem ter em devida consideração outros interesses relevantes, incluindo os dos trabalhadores, credores, clientes, fornecedores e comunidades locais, tratando-os de forma eqüitativa. É importante, neste contexto, o cumprimento de normas ambientais e sociais.” (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT. **Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**. 2004, p. 61. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2006).

<sup>207</sup> LAUTENSCHLEGER JÚNIOR, Nilson. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>208</sup> Esta questão também ganhou impulso a partir da onda de privatizações, em vista do impacto da desestatização na governança empresarial. Sobre o assunto, ver, dentre outros, MELLO JÚNIOR, Luiz R. **Privatização e governança empresarial no Brasil**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde03.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2005; e NELLIS, John. R. **Contract plan and public enterprise performance**. Texto para discussão nº 48. Washington, D.C.: World Bank, 1989 (Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1769/wps1769.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2005).

potenciais conflitos de interesses entre os diferentes agentes da companhia por intermédio do aprimoramento do ambiente legal, institucional e regulador das regras pertinentes ao exercício da atividade empresarial.

Além disso, ao ampliar os direitos dos acionistas e melhorar a qualidade das informações usualmente prestadas pelas companhias, a governança corporativa representa um esforço da empresa na melhoria da relação com investidores, elevando o potencial de valorização dos seus ativos e, conseqüentemente, o retorno para seus acionistas.

Assim sendo, a governança corporativa consubstancia-se num modelo jurídico que pode influenciar o exercício, as limitações e as funções do poder dentro da sociedade, trazendo a lume o fato de que o controle sobre a riqueza, e não a sua titularidade, é o principal problema da economia moderna.

O atual debate sobre governança corporativa tem o diferencial da interdisciplinaridade, uma vez que empresários e empresas passaram a sofrer confrontações diárias sobre a estruturação e a organização de seus negócios. Os investidores passaram a elaborar seus próprios parâmetros de governança como pressuposto de investimento, de modo que o debate sobre a governança corporativa se tornou uma necessidade da realidade empresarial<sup>209</sup>.

Diversos organismos e instituições internacionais priorizam a governança corporativa, relacionando-a ao ambiente institucional equilibrado e à política macroeconômica de boa qualidade, estimulando, assim, sua adoção em nível internacional. O G7, grupo das nações mais ricas do mundo<sup>210</sup>, considera a governança corporativa o mais novo pilar da arquitetura econômica global. A OCDE

---

<sup>209</sup> LAUTENSCHLEGER JÚNIOR, Nilson. *Op. cit.*, p. 34.

<sup>210</sup> Compõem o G7 Canadá, França, Alemanha, Japão, Itália, Reino Unido e Estados Unidos.

desenvolveu uma lista de Princípios de Governança Corporativa e promove periodicamente, em diversos países, mesas de discussão e avaliação do desenvolvimento da governança, tendo lançado, em setembro de 1999, com o Banco Mundial, o *Global Corporate Governance Forum*, com o propósito de dar abrangência, importância e visibilidade mundial ao tema. O Banco Mundial, por sua vez, considera a adoção de “boas práticas de governança corporativa” como parte da recuperação dos mercados mundiais, abatidos por sucessivas crises em seus mercados de capitais<sup>211</sup>.

A não-correspondência entre a participação do capital e o exercício do poder é realidade, principalmente nas grandes empresas, com ações negociadas em bolsa, nas quais, em face da pulverização do capital, o controle muitas vezes é minoritário<sup>212</sup>. Disto resulta que os detentores do capital nem sempre são empresários<sup>213</sup>, e aqueles que agem como empresários não são, em grande parte das vezes, detentores de parte expressiva do capital, sendo fundamental para a

---

<sup>211</sup> JUENEMANN, João Verner. Governança corporativa. **Seminário Governança Corporativa nas Empresas Estatais Federais**, 17 set. 2003. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/ibConteudo.asp?IDArea=744&IDp=522>>. Acesso em: 24 nov. 2005.

<sup>212</sup> Sobre o poder de controle, ver COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. **O poder de controle na sociedade anônima**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

<sup>213</sup> De acordo com o artigo 966 do Código Civil de 2002, “considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços” (BRASIL. **Lei nº 10.406/02**, *cit.*). Percebe-se que nesta definição o legislador não incluiu o objetivo lucrativo como um fator de sua qualificação, ao contrário do que estabelecem o artigo 2º, *caput* da LSA – “pode ser objeto da companhia qualquer empresa de **fim lucrativo**, não contrário à lei, à ordem pública e aos bons costumes” (BRASIL. **Lei nº 6.404/67**, *cit.*) – e o artigo 6º da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962 – “considera-se empresa toda organização de natureza civil ou mercantil destinada à exploração por pessoa física ou jurídica de qualquer **atividade com fins lucrativos**” (BRASIL. Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962. Regula a repressão ao abuso ao poder econômico. Revogada pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 – Lei Anti-Truste – *apud Índice de leis*. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2006), posteriormente revogada pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 (BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências (Lei Antitruste). Alterada pela Lei nº 9.021, de 30 de março de 1995. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1994/8884.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2006).

legitimidade do controle<sup>214</sup> que ele seja exercido conforme os fins ou interesses determinados pela ordem jurídica<sup>215</sup>.

### 2.2.2 A governança corporativa no âmbito da reforma do Estado

De acordo com o Banco Mundial<sup>216</sup>, uma estratégia abrangente de reformas das empresas estatais inclui cinco elementos: privatização; orçamento; competição; distanciamento entre estatais e governo; e reestruturação do setor financeiro.

A governança corporativa é um importante elemento complementar dessa reforma, particularmente nas economias em transição<sup>217</sup>, nas quais o controle sobre condutas não é adequadamente desenvolvido e a reforma do setor público empresarial é o coração das transformações estruturais. Consiste, de fato, numa reforma interna que afeta diretamente a direção e o controle sobre os ativos das estatais.

Convém destacar que, a despeito da onda de privatizações, subsistem inúmeras empresas estatais que constituem o denominado setor público residual

---

<sup>214</sup> No magistério de Fábio Konder Comparato e Salomão Filho, o problema fundamental do poder de controle na sociedade anônima não será o de sua legalidade, mas o de seu fundamento axiológico, isto é, o problema da legitimidade. Essa questão é suscitada pelos que se submetem ao poder ou por aqueles que aspiram a possuí-lo, na medida em que a legalização da força não a legitima na consciência dos comandados (COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *Op. cit.*, p. 555-556).

<sup>215</sup> Dispõe o parágrafo único do artigo 116 da LSA: “o acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua **função social**, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender” (BRASIL. **Lei nº 6.404/67**, *cit.*).

<sup>216</sup> PANNIER, Dominique (Ed.). **Corporate governance of public enterprises in transitional economies**. World Bank Technical Paper Number 323. Washington, D.C.: The World Bank, 1996, p. vii. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=IB/1996/05/01/000009265\\_3961219094327/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=IB/1996/05/01/000009265_3961219094327/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em: 4 nov. 2005.

<sup>217</sup> Entende-se por economias em transição as daqueles países cujas economias se pautavam pela planificação e centralização do Estado, mas estão se transformando em economias no mercado.

(*residual public sector*). A importância da implementação do desempenho dessas entidades não foi adequadamente compreendida, mesmo após a constatação de que as empresas estatais continuavam representando uma substancial e importante parcela da economia. Além disso, receava-se que a melhoria na administração das empresas estatais poderia debilitar os esforços para a privatização<sup>218</sup>.

Voltada para o setor empresarial público, a governança corporativa é fundamental para a melhoria da gestão e da transparência das relações entre o Estado e suas empresas. Contudo, representa um desafio, principalmente por envolver uma complexa rede de agentes (conselho de administração, proprietários públicos, proprietários privados, governo etc.), o que enseja falta de clareza e de precisão dos objetivos e metas a serem perseguidos pelas empresas estatais.

O Banco Mundial destaca como dimensões principais da reforma da governança corporativa das empresas estatais: i) o processo de corporatização<sup>219</sup>; ii) a escolha do representante do Estado; iii) a melhoria na gestão; iv) o papel dos administradores; v) os contratos de desempenho e gestão<sup>220</sup>.

A OCDE, por sua vez, publicou, em setembro de 2005, as diretrizes sobre governança corporativa das empresas estatais<sup>221</sup>, seguindo a tendência de utilização

---

<sup>218</sup> PANNIER, Dominique (Ed.). *Op. cit.*, p. 3.

<sup>219</sup> O processo de corporatização está relacionado ao estabelecimento de uma pessoa jurídica distinta e independente do Estado enquanto acionista. Geralmente a corporatização envolve a comercialização de atividades, de forma que as operações da empresa estatal são regidas por leis comerciais, assim como ocorre com as empresas privadas. Em economias em transição, o Estado herdou um cenário no qual não estavam bem definidas as suas funções de proprietário e gestor, contribuindo para um fraco desempenho das empresas estatais (*Ibid.*, p. 6).

<sup>220</sup> PANNIER, Dominique (Ed.). *Op. cit.*, p. 5.

<sup>221</sup> O documento é dividido em duas partes. Na primeira parte são abordados os seguintes itens: I) Garantindo uma Efetiva Estrutura Legal e Regulatória para as Empresas Estatais; II) O Estado Agindo Como Dono; III) Tratamento Equitativo dos Acionistas; IV) Relação com Investidores; V) Transparência e Informação; VI) Responsabilidades dos Administradores das Estatais. A segunda parte do documento contém comentários objetivando auxiliar os leitores na compreensão das diretrizes. Tais anotações incluem a descrição das tendências dominantes e oferecem alternativas para a aplicação de métodos e exemplos para a operacionalização das diretrizes estabelecidas. Para fins deste trabalho, interessam particularmente os itens I e II do referido documento (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT. **Guidelines on**

de instrumentos próprios do setor privado para a implementação da gestão dessas entidades e tendo como principais pilares a transparência (*disclosure*), a equidade (*fairness*), a prestação de contas (*accountability*), o cumprimento das leis (*compliance*) e a ética.

Abrir o capital das empresas estatais, de modo a compartilhar sua direção com o setor privado, pode ser uma alternativa a uma nova onda de privatizações que eventualmente poderia dissipar investimentos importantes para o desenvolvimento do País<sup>222</sup>. Ademais, a gestão das empresas estatais está sempre vulnerável às mudanças de governo, de modo que a solução via mercado de capitais tende a ser mais duradoura<sup>223</sup>.

---

**corporate governance of state-owned enterprises**, p. 23-31. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2005). No Brasil, esta questão coincide com o choque de gestão das empresas estatais anunciado pelo Governo Federal, que pretende criar uma câmara interministerial para centralizar a política de gestão. Além da criação de regras que dificultem o acesso de pessoas que não fazem parte do quadro de pessoal a cargos de confiança e assessorias, o que diminuiria a interferência política, segundo o Ministério do Planejamento, pretende-se, a longo prazo, adotar novas regras contábeis visando a transparência dos custos da empresa com a execução das políticas públicas e do montante que o Estado ganha como acionista. Esse aperfeiçoamento viria acompanhado da implementação de metas de eficiência e produtividade, de modo que as empresas seriam avaliadas tanto do ponto de vista empresarial – ou seja, do desempenho em suas áreas de atividade – quanto do ponto de vista público – se são eficientes no cumprimento de seus objetivos sociais (UM choque de gestão nas empresas estatais. **O Globo**. Rio de Janeiro, 29 set. 2005, Primeiro Caderno, p. 25).

<sup>222</sup> Esta tendência parece ser também seguida pela França, uma vez que, só em 2005, três grandes estatais – *Electricité de France* (EDF, controladora da Light no Brasil), *Gaz de France* e *Areva* – abriram seu capital. Sem embargo da abertura de capital dessas empresas, parte do capital público na *France Télécom* foi vendido, rendendo ao governo 3,4 bilhões de euros, além de 2,5 bilhões com a venda de 22% dos seus ativos na *Gaz de France*. Além disso, em julho de 2005 foi anunciada a privatização de três estatais que operam estradas, estimando-se um rendimento de 11 bilhões de euros, e, em setembro de 2005, a privatização da endividada SNCM, estatal que faz o transporte marítimo da área do Mediterrâneo, especialmente para a ilha de Córsega. Apesar de as privatizações serem resultado da liberalização dos mercados na União Européia e do baixo desempenho das estatais, segundo Hervé Dumez e Alain Jeunemaître, dois pesquisadores da Escola Politécnica de Paris, a principal razão para privatizar é financeira, pois vendendo empresas o Estado alivia sua dívida. O mesmo movimento também é possível observar na Inglaterra, na qual a estatal respondente pelos serviços postais – Royal Mail – é a única empresa de porte que ainda pertence ao setor público. Até mesmo a China, país com mais de 150 mil estatais e 70% do seu PIB proveniente do setor privado, lançou ambicioso programa de privatização que pretende arrecadar em dez anos cerca de US\$ 300 bilhões. (O TAMANHO do Estado. **O Globo**. Rio de Janeiro, 1 out. 2005, Primeiro Caderno, p. 35).

<sup>223</sup> ABRIR capital de estatais aumentaria eficiência. **O Globo**. Rio de Janeiro, 30 set. 2005, Primeiro Caderno, p. 29.

Marcos Juruena Villela Souto examina a pulverização do capital<sup>224</sup> de empresas estatais e de empresas prestadoras de serviços públicos<sup>225</sup>, que se tornam acessíveis aos pequenos investidores. Essa democratização do capital, que corresponde a uma privatização popular<sup>226</sup>, se consubstancia num mecanismo de governança corporativa e é estimulado pelo Programa Nacional de Desestatização.

Conforme observa o referido autor, dentre os objetivos elencados no artigo 1º do Programa Nacional de Desestatização, o inciso VI inclui:

Contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.<sup>227</sup>

Seguindo a mesma diretriz, o artigo 4º, inciso I estabelece:

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

I – alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações [...]<sup>228</sup>

O direito à aquisição de ações pelos trabalhadores e pelas empresas privatizadas está assegurado pelo artigo 28 da Lei nº 9.491/97 e, especificamente quanto às empresas de telecomunicação, também pelo artigo 192 da Lei nº 9.472/97.

<sup>224</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 186-201.

<sup>225</sup> Também nas concessões há viabilidade para a participação popular, a partir da novidade introduzida pelo artigo 28 da Lei nº 8.987/95, que prevê a possibilidade de a empresa concessionária dar em garantia de financiamentos os direitos emergentes da concessão, desde que não fique prejudicada a execução do contrato. Desta forma, permite-se a alavancagem do *project finance*, por meio do qual se dará a “securitização de recebíveis”. Por este mecanismo de financiamento, a concessionária cria uma sociedade de propósito específico (*Special Purpose Company* – SPC) que emite títulos de crédito lastreados na expectativa de receitas tarifárias. Com a obtenção de recursos no mercado, a SPC faz os investimentos necessários para colocar o serviço em operação e com os recursos das tarifas resgata os títulos (*Ibid.*, p. 192).

<sup>226</sup> A privatização pressupõe a venda de bens ou direitos à iniciativa privada, sendo uma das espécies do gênero “desestatização”, que compreende também a concessão e permissão de serviços públicos (transferência da execução de atividades para a iniciativa privada sob normas e controle do Estado) e as terceirizações (utilização de insumos – bens, pessoal, tecnologia, recursos – privados para a execução pelo Estado de uma atividade estatal) (*Ibid.*, p. 183).

<sup>227</sup> Programa Nacional de Desestatização *apud* SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Loc. cit.*

<sup>228</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 183.



Já o artigo 20, inciso XII da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, tida pelo referido autor como o mais importante instrumento de privatização popular vigente no País<sup>229</sup>, prevê que a conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada para aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização, regidos pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

Também neste sentido, Luiz R. de Mello Júnior defende a abertura de capital como parte integrante da estratégia de corporatização das empresas estatais<sup>230</sup>, na qual também poderiam ser utilizados instrumentos similares aos contratos de incentivo existentes no setor privado para o desempenho dos administradores (prevendo propriedade de ações, opção de ações etc.)<sup>231</sup>.

Vale destacar que, ainda quando não haja abertura de capital, a discussão sobre governança corporativa também se impõe, uma vez que o problema da escolha delegada<sup>232</sup> pode assumir maior complexidade. Essa situação decorre da

---

<sup>229</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 188.

<sup>230</sup> Num primeiro momento, a “corporatização” está relacionada à descentralização do Estado, com a criação de pessoas jurídicas distintas da pessoa do Estado para o desenvolvimento de atividades comerciais submetidas ao mesmo regime jurídico previsto para as empresas privadas. Em muitos países, a corporatização está associada à transformação das empresas estatais em empresas comerciais, delimitando responsabilidades tanto para os administradores quanto para os acionistas e preparando-as para uma futura privatização. É o que ocorreu com a Polônia, que em 1990 criou um Ministério da Privatização, que representava o Tesouro no exercício da propriedade empresarial, com a finalidade de efetuar essa transformação. Na Romênia, o processo de corporatização das empresas estatais resultou em dois tipos de empresas: as **régies autonomes** referentes aos monopólios e serviços públicos essenciais e as **empresas comerciais**, que supostamente seriam privatizadas (PANNIER, Dominique (Ed.). *Op. cit.*, p. 7).

<sup>231</sup> MELLO JÚNIOR, Luiz R. *Op. cit.*, p. 97.

<sup>232</sup> A expressão “escolha delegada” tem por premissa o fato de os dirigentes estarem agindo por delegação dos acionistas, na medida em que são nomeados supostamente para administrar a empresa segundo os interesses deles. Denota, portanto, a visão contratualista do interesse social, tendo em vista que a relação entre administradores e acionista se assemelharia ao mandato, de modo que a administração haveria que ser exercida no respeito integral e exclusivo dos interesses dos proprietários (mandantes). Esta corrente identifica o interesse social ao interesse comum do grupo de sócios, de modo que o objetivo da administração deve ser maximizar a lucratividade em favor dos seus proprietários. Há ainda a corrente institucionalista, desenvolvida na Europa, em especial na Alemanha, que reconhece a existência de um interesse próprio de preservação da empresa, não adstrito aos interesses dos acionistas. Nesta senda, a empresa é concebida como parte da sociedade, de modo a atender aos interesses da mesma, isto é, um ente social a ser considerado em si, cuja gestão é instrumento para atingir o bem-estar. Conseqüentemente, o processo decisório é representado pela ponderação de interesses diversos. Não obstante essas duas visões sobre o processo decisório, a referência à escolha delegada parece fazer sentido ao

imprecisão dos interesses do Estado, interesses que os dirigentes devem assegurar de forma plena e fiel.

Por essa razão, as diretrizes estabelecidas pela OCDE se aplicam às empresas estatais de diferentes formatos jurídicos, isto é, quer exerçam ou não atividades num mercado competitivo, quer sejam de capital aberto ou fechado, pertencentes ao Estado de forma integral, majoritária ou minoritária. Além disso, podem ser aplicadas às subsidiárias das empresas estatais<sup>233</sup>.

Assim sendo, importa que **o governo defina os objetivos da empresa estatal, o papel do Estado na governança de suas empresas, bem como a forma de implementar as políticas referentes à sua propriedade acionária.**

Quer dizer que cabe ao Estado estabelecer claramente sua posição como acionista controlador, priorizando os objetivos definidos para as empresas estatais, evitando distorções no mercado e perseguindo a lucratividade, a partir da definição de metas específicas, taxas de retorno e política de dividendos. O Estado deve ser consistente em sua política, evitando freqüentes mudanças de objetivos, de modo a

---

tratar-se de empresas estatais, sem que esse uso expresse a adesão a uma ou a outra corrente. A empresa estatal é criada para a consecução de objetivos próprios do Estado, apesar de tais propósitos não corresponderem necessariamente à maximização da lucratividade. Considerando que tais objetivos estão relacionados ao interesse público primário, entra em cena a atuação do Estado para a promoção do bem-estar social – neste caso, por intermédio de suas empresas. Sobre as teorias quanto à natureza jurídica dos poderes de administração, ver, dentre outros, SALOMÃO FILHO, Calixto. **O novo Direito Societário**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 25-51; CARVALHOSA, Modesto. *Op. cit.*, p. 20-28; LAUTENSCHLEGER JÚNIOR, Nilson. *Op. cit.*, p. 126-137.

<sup>233</sup> A expressão *empresas estatais*, utilizada como referência ao documento da OCDE, não tem o mesmo significado quando utilizada em outras partes deste trabalho. Em regra, a expressão é utilizada por esta Autora para designar as sociedades da Administração Indireta. Todavia, as diretrizes da OCDE são aplicáveis a toda e qualquer sociedade cujo capital pertença em alguma fração ao Estado, mesmo que este não detenha o controle majoritário (*State-Owned Enterprises*), de modo que, neste caso, a expressão *empresa estatal* tem por significado toda e qualquer sociedade da qual o Estado detenha parcela de capital. Embora os princípios de boa governança da OCDE tenham como foco principal as empresas controladas pelo Estado (independentemente do critério de controle), tais princípios também são úteis quando o Estado tem apenas uma pequena participação no capital da empresa, pois, da mesma forma deve agir como acionista responsável, fazendo bom uso da sua propriedade acionária (OECD. **Guidelines...**, *cit.*, p. 11).

proporcionar claro entendimento sobre suas prioridades enquanto acionista, bem como sobre seus compromissos a longo prazo.

Um segundo princípio estabelecido pela OCDE diz respeito à gestão das empresas estatais, de forma que **o governo não deve envolver-se com a administração da entidade**<sup>234</sup>, permitindo aos seus gestores suficiente autonomia operacional para a persecução dos objetivos definidos. Esta diretriz coincide, portanto, com a perspectiva da administração pública gerencial, na qual o controle de resultados prevalece sobre o controle prévio dos atos administrativos<sup>235</sup>.

Devem ser estabelecidos, da forma o mais transparente possível, a estratégia do Estado enquanto acionista, o processo de nomeação dos membros do conselho e o efetivo exercício dos direitos de propriedade.

---

<sup>234</sup> OECD. **Guidelines...**, *cit.*, p. 24.

<sup>235</sup> A Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX “como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A Administração Pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto um rompimento com a Administração Pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a Administração Pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão, segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. **A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados**, e não na rigorosa profissionalização da Administração Pública, que continua um princípio fundamental. Na Administração Pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e **deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)**” (BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2005 – grifo nosso).

A terceira diretriz da OCDE para a governança corporativa das empresas estatais recomenda que **o Estado permita que os órgãos da sociedade exerçam suas competências de forma profissional e independente**<sup>236</sup>. Independência requer que os membros do conselho realizem suas competências respeitando os direitos de todos os acionistas, de modo que não podem ser orientados por políticas públicas, salvo quando estas compuserem explicitamente os propósitos da sociedade. Para tanto, o Estado deve exercer seu poder com prudência, evadindo-se de eleger diretores oriundos da administração central, com o objetivo de evitar que as respectivas competências sejam contaminadas por ingerências políticas, principalmente quando houver participação de acionistas privados no capital e quando a empresa estatal estiver atuando em mercados competitivos.

A eleição de diretores das empresas estatais deve observar a competência técnica de seus integrantes. Empregados da empresa estatal ou profissionais oriundos da Administração ou de organismos políticos somente devem ser indicados para compor a diretoria se não agirem como instrumento impróprio de influência política. Todos os membros da diretoria devem ter os mesmos deveres e responsabilidades, e agir conforme os melhores interesses da sociedade e de seus sócios<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> OECD. **Guidelines...**, *cit.*, p. 24-25.

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 25. No Brasil, as companhias de economia mista terão obrigatoriamente Conselho de Administração (LSA, artigo 239), o que expressa inquietude quanto ao nível de participação dos acionistas na administração da empresa. O Conselho de Administração é órgão essencialmente deliberativo e composto obrigatoriamente por acionistas (LSA, artigo 239), permanecendo a representação externa da empresa na competência de seus diretores (BRASIL. **Lei nº 6.404/67**, *cit.*). Registra Márcia Carla Pereira Ribeiro: “a indicação por parte da pessoa jurídica de direito público dos integrantes do Conselho de Administração e da Diretoria, na prática nacional, encontra-se muito mais atrelada a opções políticas do que técnicas, desvirtuando a dualidade do regime administrativo da sociedade anônima de economia mista” (RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. *Op. cit.*, p. 123). Esta realidade, no entanto, também pode ser encontrada em outros países. No Reino Unido, antes da privatização da *British Steel*, o Ministro da Indústria era responsável por indicar o Presidente e os diretores das empresas. Já na Polônia, os administradores de empresas estatais voltadas à privatização são selecionados mediante certame (PANNIER, Dominique (Ed.). *Op. cit.*, p. 13-14). Nas economias de transição, a própria existência de um conselho de diretores

Sugere também a OCDE a elaboração de códigos de ética prevendo normas específicas para membros dos órgãos dessas empresas eventualmente oriundos da administração central, esclarecendo, ainda, de que modo as informações confidenciais transferidas por esses membros para o Estado devem ser asseguradas<sup>238</sup>.

Conforme estudos do Banco Mundial<sup>239</sup>, a maioria dos países em transição criou agências semi-autônomas para representarem o Estado nas empresas estatais. Em 1995, coexistiam na Hungria duas organizações (agência e *holding*), uma delas detentora das ações das empresas estatais destinadas à privatização e a outra para dirigir empresas que permaneceriam no setor público residual. Na Romênia, as *régies autonomes*, empresas voltadas para o interesse nacional, são diretamente controladas pelos respectivos Ministros setoriais, com a participação do Ministro de Finanças, o que obscurece a *accountability*. Por outro lado, as empresas estatais comerciais eram detidas em até 70% pelo *State Ownership Fund*, órgão público criado em 1992 para durar 7 anos. Com o propósito de evitar a concentração de domínio e estimular a privatização, os 30% restantes foram divididos em 5 fundos vinculados a empresas privadas.

Interessante experiência ocorreu na Rússia em 1995. Com o objetivo de reduzir o déficit orçamentário, os bancos e investidores locais e estrangeiros foram autorizados a gerir certas estatais pertencentes ao Estado em troca de relevantes mútuos. Não obstante o Estado manter a titularidade sobre as ações, elas seriam transferidas para os bancos e investidores em caso de inadimplemento. Os

---

representa uma inovação e demonstra como os instrumentos de governança estão sendo utilizados. Na Alemanha, Hungria, Holanda, Polônia e Ucrânia, o conselho é estruturado em dois níveis: um conselho supervisor, formado, via de regra, por não-executivos indicados pelo Estado, e um conselho de administração, nomeado pelo primeiro conselho. Já em países como França, Itália e Reino Unido, adota-se um único conselho formado por executivos e não-executivos.

<sup>238</sup> OECD. *Guidelines...*, *cit.*, p. 25.

<sup>239</sup> PANNIER, Dominique (Ed.). *Op. cit.*, p. 10-11.

montantes, bem como as condições e garantias, eram determinados pela proposta vencedora.

Ainda com base nas diretrizes da OCDE, os **direitos de propriedade acionária estatal devem estar claramente definidos na administração central**, uma vez que disciplinas distintas para as empresas estatais podem surgir se tais entidades estiverem vinculadas a setores ou ministérios distintos<sup>240</sup>. Com o objetivo de conferir uniformidade à atuação do Estado enquanto acionista, facilitando os mecanismos de controles inerentes à administração pública, é necessário que as empresas estatais de uma mesma entidade federativa estejam subjugadas à mesma estrutura de controle, a despeito da existência de controles setoriais<sup>241</sup>. Essa centralização, no entanto, não deve ensejar nova e poderosa burocratização, mas apenas possibilitar a coordenação de ações e políticas no bojo de uma mesma entidade federativa.

A OCDE também menciona a importância de o **relacionamento do acionista estatal com outras entidades e órgãos da administração pública ser**

---

<sup>240</sup> OECD. **Guidelines...**, *cit.*, p. 26.

<sup>241</sup> Com relação às empresas estatais federais, o controle setorial é previsto no DL nº 200/67, nos artigos 19 a 29. Conforme o artigo 27, parágrafo único do referido estatuto, embora sejam asseguradas às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabe a essas entidades, sob supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo. A Lei nº 6.036/74 veio transferir para a área de competência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República as atribuições do atual Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, excetuadas as que, por ato do Poder Executivo, forem expressamente cometidas a outro Ministério ou órgão (artigo 6º). À Secretaria de Planejamento da Presidência da República incumbe, em particular, assistir o Presidente da República, dentre outras matérias, na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento, bem como na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério (BRASIL. **Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974**. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências – artigo 7º, I e IV. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 5 dez. 2005.).

**claramente definido**, esclarecendo-se para o público em geral o papel desses diversos corpos estatais com relação às empresas do Estado<sup>242</sup>.

Em especial, deve-se estabelecer contínuo diálogo e colaboração com as supremas cortes do Estado responsáveis pela fiscalização e auditoria das empresas estatais (*State Supreme Audit Institutions*), a fim de fornecer as bases para a implementação de sua auditoria interna, observando, a esse respeito, a Declaração de Lima sobre as Diretrizes de Fiscalização da INTOSAI (*INTOSAI Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*)<sup>243</sup>.

A prestação de contas para o Poder Legislativo deve ter premissas bem definidas e ser exercida de forma independente, assim como a auditoria a ser realizada internamente nas empresas estatais<sup>244</sup>. A noção de *accountability* também se refere à garantia de que o exercício do controle da empresa estatal não interferirá

<sup>242</sup> OECD. **Guidelines...**, *cit.*, p. 27.

<sup>243</sup> A Declaração de Lima foi aprovada em 1977 no IX INCOSAI (*Congress of the International Organisation of Supreme Audit Institutions*) realizado em Lima, Peru. O principal objetivo da Declaração de Lima é defender a independência da auditoria da Administração Pública. Uma entidade fiscalizadora que não pode atender esta exigência não será capaz de observar as respectivas normas referentes a esta atividade. Cabe ressaltar que o pleno atendimento da Declaração de Lima requer que a independência das cortes de auditoria seja prevista em lei, a fim de garantir a utilização racional dos recursos públicos, bem como a regularidade da ação administrativa e das informações a serem prestadas aos poderes públicos e à sociedade. O artigo 1º da Declaração de Lima versa sobre a finalidade do controle nos seguintes termos: “A instituição de controle é inerente à economia financeira pública. **O controle não representa uma finalidade em si mesmo, mas apenas uma parte imprescindível de um mecanismo regulador que deve revelar os desvios e infrações aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e racionalidade das operações financeiras**, de modo que possam ser adotadas as medidas corretivas convenientes em cada caso, determinar a responsabilidade dos agentes, exigir a indenização correspondente e adotar medidas que impeçam ou, ao menos, dificultem, a reincidência destas infrações” (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización**. Disponível em: <[http://www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html)>. Acesso em: 24 nov. 2005 – grifo nosso – tradução livre nossa das versões em inglês e em espanhol).

<sup>244</sup> Para as sociedades com títulos negociados na Bolsa americana, é requerida a observância das disposições da *Sarbanes-Oxley Act 2002* que determina, dentre outros requisitos, que os membros do comitê de auditoria devem ser independentes em relação à empresa emissora (de títulos), suas subsidiárias e à diretoria. A independência é caracterizada em virtude de: i) não receber qualquer vantagem direta ou indireta da empresa ou de suas subsidiárias além da remuneração por ser membro do comitê de auditoria; ii) não ser acionista controlador ou um executivo a ele ligado; iii) não ter ações em percentual que o torne ligado ao poder na companhia; iv) não pertencer ao *management* da empresa. Todavia, governos e entidades governamentais que sejam acionistas da companhia podem ter representantes no comitê de auditoria com direito a voto (JUENEMANN, João Verner. *Op. cit.*).

nas prerrogativas do Poder Legislativo referentes à política orçamentária. Em contrapartida, o controle externo não deve restringir indevidamente a autonomia das empresas estatais, sendo possível ampliar as hipóteses de dispensa de prévia aprovação para a prática de determinados atos, o que inclui significantes transações de investimentos e desinvestimentos<sup>245</sup>.

Ademais, é possível que tais entidades desfrutem também de certa autonomia orçamentária para deliberar acerca de sua política de recursos humanos, isto é, recrutamento e remuneração de pessoal, a fim de reter para o desenvolvimento de suas atividades a necessária *expertise*, muitas vezes oriunda do setor privado<sup>246</sup>.

A entidade controladora deve relatar o seu desempenho no exercício do controle da empresa e a obtenção dos objetivos estatais fixados. Percebe-se que a atuação do Estado empresário deve ser analisada e controlada, mediante o exercício do poder de controle enquanto acionista. Não cabe, portanto, ao Estado valer-se de suas funções públicas, como, por exemplo, a função legislativa, para conduzir tais entidades, devendo observar, para tanto, os mecanismos previstos na legislação societária. Quando muito, a função legislativa deve ser utilizada apenas para disciplinar as relações do Estado com os administradores de suas sociedades.

É essa justamente a premissa para a sexta diretriz da OCDE, que aconselha que **o Estado aja como acionista exercendo seus direitos, de acordo com a estrutura legal de cada sociedade**. Com o objetivo de evitar a excessiva interferência política da entidade federativa, é importante que o Estado tenha como

---

<sup>245</sup> OECD. *Guidelines...*, cit., p. 28.

<sup>246</sup> *Loc. cit.*



foco o efetivo exercício da sua propriedade<sup>247</sup>, não apenas para protegê-la, mas também para valorizá-la.

A eficiência e a credibilidade da governança de uma empresa estatal dependerão da capacidade do Estado em fazer uso adequado de seus direitos e exercer efetivamente sua função enquanto acionista. O atendimento desta diretriz inclui fazer-se representar nas assembleias de acionistas, apresentar de forma consistente a visão estatal e submeter matérias à necessária aprovação da assembleia de acionistas<sup>248</sup>.

É mister também que o Estado tenha condições de monitorar as atividades e o desempenho de suas empresas de forma contínua, com o escopo de avaliar sua situação financeira e reagir no tempo e modo adequados. Em vista da inexistência da atuação de outros agentes capaz de fornecer parâmetros para esta avaliação, o desenvolvimento de um sistema de *benchmarking*<sup>249</sup> pode auxiliar na análise da eficiência e produtividade da mão de obra, ativos e capital, mormente em setores não-competitivos.

---

<sup>247</sup> A noção de poder de controle aqui utilizada é muito semelhante ao estabelecido pelo artigo 116 da LSA, na medida em que não basta a titularidade de direitos de sócio que assegurem a maioria dos votos nas deliberações da assembleia geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia. É necessário que esse poder seja efetivamente utilizado para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia (*active owner*).

<sup>248</sup> Conforme definido pelos princípios de governança corporativa da OCDE, são quatro os direitos básicos do acionista: i) participar e votar das assembleias; ii) obter densas e relevantes informações sobre a companhia de forma oportuna e regular; iii) eleger e destituir membros do conselho; iv) aprovar operações excepcionais.

<sup>249</sup> *Benchmarking* é o processo de procurar e estudar os melhores métodos, internos e externos, que resultem num desempenho superior, medido por diversos indicadores, financeiros e não-financeiros. Trata-se, portanto, de uma forma de identificar oportunidades com o intuito de explorar as competências da organização e, assim, contribuir para o desenvolvimento de novas idéias observando processos e práticas organizacionais. Sobre o assunto, ver CAMP, R. **Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance**. White Plains, NY: Quality Resources, 1989.

## 2.3 CONTROLE E GESTÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS

### 2.3.1 A evolução do controle das empresas estatais

O controle da administração pública pode ser estudado com base em diferentes critérios. Segundo a classificação elencada por Sérgio Ferraz, é possível dividir as formas de exercício de controle

- a) quanto ao órgão ou autoridade que o exercita: controle parlamentar, controle administrativo e controle judiciário;
- b) quanto ao posicionamento dos órgãos controlado e controlador: controle interno e controle externo;
- c) quanto ao momento em que se efetiva: controle prévio, concomitante ou posterior;
- d) quanto à forma de instauração: controle *ex officio* ou por provocação;
- e) quanto à extensão do controle: controle de legalidade, controle de mérito e controle de resultados.<sup>250</sup>

Neste trabalho, importa primordialmente o controle administrativo, ou seja, aquele realizado pela Administração sobre seus próprios órgãos e sobre as entidades de administração indireta.

Consoante lições de Odete Medauar, a fiscalização do poder central sobre entidades descentralizadas foi denominada primeiramente *tutela administrativa*, referindo-se às coletividades territoriais européias (províncias, comunas) e às autarquias, todas dotadas de personalidade jurídica de direito público<sup>251</sup>. Com o advento das sociedades da Administração Indireta, o controle do poder central passou a ser exercido também sobre suas atividades.

---

<sup>250</sup> FERRAZ, Sérgio. **Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 77.

<sup>251</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 469.

No Brasil, a evolução do controle revela que, inicialmente, a empresa estatal dispunha de liberdade quase absoluta para fixar suas metas e objetivos e de ampla liberdade de meios<sup>252</sup>. A adoção das sociedades comerciais pelas estruturas de direito privado reforçava a idéia de que sua ação se pautada pelos objetivos das sociedades, inibindo a atuação do planejamento governamental para essas empresas.

Com o DL nº 200/67, surgia a supervisão ministerial como o primeiro grande controle incidente sobre as empresas estatais, a fim de estruturar um método de controle interno na própria Administração<sup>253</sup>.

O objetivo da supervisão ministerial era harmonizar a ação das empresas estatais, ou seja, a realização dos objetivos fixados nos atos constitutivos da entidade com os objetivos e políticas do governo. Por intermédio dessa espécie de controle, cada ministro exerce o controle setorial, isto é, controla as empresas e entidades vinculadas ao Ministério que chefia<sup>254</sup>.

A supervisão ministerial exercida sobre as entidades da Administração Indireta (ou controle administrativo ou tutela) não significa, do ponto de vista jurídico, subordinação hierárquica, embora assim possa parecer. Entre os entes descentralizados e os poderes centrais não existem vínculos de hierarquia, só presentes em órgãos situados em níveis diferentes da mesma pessoa jurídica, implicando subordinação dos órgãos inferiores. Em contrapartida, a tutela é a

---

<sup>252</sup> DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Op. cit.*, p. 50.

<sup>253</sup> *Ibid.*, p. 50-51. O controle interno da Administração Pública pode ser realizado de diversas maneiras, como, por exemplo, mediante o autocontrole, a fiscalização hierárquica, o controle financeiro específico (CF, artigo 74), os recursos administrativos, sendo relevantes para as sociedades da Administração Indireta a supervisão ministerial e o controle de gestão.

<sup>254</sup> Os objetivos da supervisão ministerial podem ser visualizados em dois artigos do DL nº 200/67: o artigo 25, que fixa os objetivos principais na área de competência do Ministro de Estado, e o artigo 26, que os anuncia com relação à Administração Indireta.

espécie de controle exercido pelos órgãos centrais sobre entidades dotadas de personalidade jurídica própria e, portanto, autonomia de decisão<sup>255</sup>.

Todavia, a prática demonstrou um desvirtuamento das finalidades do controle<sup>256</sup>. Os Ministérios empreenderam, por sua exclusiva iniciativa, numerosos projetos de seu interesse predominante, ficando os dirigentes das estatais forçados a aceitar passivamente essa intervenção. O endividamento externo de muitas empresas estatais não correspondia necessariamente a um imperativo de sua gestão, sendo antes o resultado de intervenção governamental, com vistas à obtenção de recursos financeiros.

A malversação dos recursos financeiros de origem pública ensejou a ampliação da competência do Tribunal de Contas, submetendo as empresas do Estado a essa outra espécie de controle<sup>257</sup>. Por outro lado, o controle meramente setorial servia para fazer com que aquelas entidades não se desgarrassem de suas finalidades, mas não impedia a duplicidade de serviços.

---

<sup>255</sup> Além da inexistência de hierarquia entre entidade controladora e entidade controlada, podem ser apontadas, ainda, outras duas diferenças entre o controle hierárquico e a tutela administrativa. Como os entes descentralizados têm competência própria definida em ele, tendo poder de decisão nesse âmbito, não há fungibilidade das atribuições respectivas de superior e subordinado, não sendo permitido que o órgão central avoque a competência da entidade descentralizada – como ocorre quando há hierarquia. Outra questão a ser observada é que o poder de tutela é condicionado, vale dizer, não se presume, podendo ser exercido somente se houver previsão legal, ao contrário do poder hierárquico que é incondicionado (MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 66).

<sup>256</sup> MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 14, p. 69-82, 1980.

<sup>257</sup> O controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas diz respeito à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e indireta. A EC n° 19/98 conferiu nova redação ao parágrafo único do artigo 70 da CF e, ao submeter qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou, em nome desta, assumida obrigações de natureza pecuniária à obrigação de prestar contas, tornou mais evidente a vinculação das empresas estatais a esse controle. Em 10 de novembro de 2005, o Plenário do STF emitiu decisões unânimes no sentido de que as sociedades de economia mista estão submetidas ao controle do Tribunal de Contas (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n° 25.092-DF, rel. Min. Carlos Velloso. Mandado de Segurança n° 25.181-DF, rel. Min. Marco Aurélio. **Informativo n° 408**. Disponíveis em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2005). Sobre o controle das empresas estatais pelo Tribunal de Contas, ver CARRASQUEIRA, Simone de Almeida de. O controle financeiro do Tribunal de Contas e as empresas estatais. *In*: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 329-37.

Assim sendo, mediante o Decreto nº 84.128/79, foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), subordinada ao Secretário de Planejamento da Presidência da República.

À SEST compete, dentre outras funções, adequar as atividades das empresas estatais<sup>258</sup>, que envolviam recursos e dispêndios globais passíveis de ajustamento, à programação governamental, tendo em vista atender aos objetivos, políticas e diretrizes constantes do Plano Nacional de Desenvolvimento (artigo 4º, inciso I); elaborar, com base nas informações fornecidas pelas empresas estatais, propostas de fixação de limites máximos de dispêndios globais a serem aprovados pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (artigo 4º, inciso III); e acompanhar a gestão das empresas estatais, no que tange ao desempenho, à operacionalidade e à situação econômico-financeira (artigo 4º, inciso IV).

A SEST também opina sobre o reconhecimento de prioridade de investimento, sobre projeto ou programa específico, sobre a capacidade de endividamento e pagamento do interessado, para fins de contratação de operações de crédito externo (artigo 4º, inciso V), sobre propostas de aumento de capital de emissão de debêntures, conversíveis ou não em ações (artigo 4º, inciso XI) e criação de empresas estatais, ou de assunção do controle por estas de empresa privada, bem como de liquidação ou incorporação de entidades descentralizadas em crítica situação econômico-financeira (DL nº 200/67, artigo 178), antes de serem submetidas à apreciação do Presidente da República (artigo 4º, inciso XII). Assim como a supervisão ministerial, o controle exercido pela SEST também é, deste

---

<sup>258</sup> Para fins de aplicação do referido Decreto, são consideradas empresas estatais: I – as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União; II – autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; e III – órgãos autônomos da Administração Direta (artigo 2º).

modo, um controle interno, porém, de caráter global e muito mais abrangente, com impactos diretos nos investimentos das empresas estatais.

O referido Decreto acabou sendo revogado pelo Decreto nº 99.606, de 13 de outubro de 1990<sup>259</sup>. Somente em 27 de maio de 1991, mediante o Decreto nº 137<sup>260</sup>, veio a ser instituído o Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE), constituído por um conjunto de diretrizes gerais e setoriais destinadas a compatibilizar a gestão das empresas estatais<sup>261</sup> com a política econômica e com o planejamento setorial, bem como a promover a modernização dessas entidades<sup>262</sup>, visando a eficiência e a competitividade das empresas estatais. O controle do PGE caberia ao Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), nos termos do artigo 3º do referido diploma<sup>263</sup>.

O Decreto nº 137/91 foi revogado pelo artigo 12 do Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001<sup>264</sup>, que estabelece diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais, assim entendidas as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou

---

<sup>259</sup> BRASIL. **Decreto nº 99.606, de 13 de outubro de 1990**. Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2005.

<sup>260</sup> BRASIL. **Decreto nº 137, de 27 de março de 1991**. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>261</sup> De acordo com o parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 137/91, “consideram-se empresas estatais, para os fins deste Decreto, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, e demais entidades sob controle direto ou indireto da União” (Loc. cit.).

<sup>262</sup> Artigo 2º (Loc. cit.).

<sup>263</sup> “Art. 3º Compete ao Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), instituído por Decreto de 4 de fevereiro de 1991: I – fixar as diretrizes do PGE; II – aprovar propostas das empresas estatais referentes a: a) preços e tarifas públicas; b) admissão de pessoal; c) despesa de pessoal, inclusive pessoal contratado a título de Serviços de Terceiros; d) elaboração, execução e revisão orçamentárias; e) contratação de operações de crédito ou de arrendamento mercantil, inclusive refinanciamento; e f) demais assuntos que afetem a política econômica; III – aprovar e supervisionar os contratos de gestão das empresas estatais, previstos no art. 8º; e IV – acompanhar o desempenho das empresas estatais” (BRASIL. **Decreto nº 137/91**, cit.).

<sup>264</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001**. Estabelece diretrizes às empresas estatais federais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (artigo 1º, parágrafo 1º).

Segundo o Decreto nº 3.735/01<sup>265</sup>, compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão a aprovação dos pleitos de empresas estatais federais<sup>266</sup>, encaminhados pelos respectivos Ministérios supervisores, concernentes ao contrato de gestão a que se refere o *caput* do artigo 47 da LRF. Com sua revogação, deixam de existir no ordenamento jurídico brasileiro regras específicas sobre contratos de gestão a serem celebrados entre a União Federal e suas empresas.

Com o sistema de gestão fiscal instituído pela LRF<sup>267</sup>, compete ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas<sup>268</sup>, a fiscalização pelo cumprimento de suas normas, o que inclui os aspectos relacionados ao contrato de gestão.

---

<sup>265</sup> A partir da revogação operada pelo Decreto nº 3.735/01, deixam de existir em nosso ordenamento jurídico regras específicas visando a disciplina dos contratos de gestão a serem celebrados entre a União Federal e suas empresas (*Loc. cit.*).

<sup>266</sup> Todavia, o parágrafo 3º do mesmo dispositivo assim determina: “a aprovação de pleitos de empresas estatais federais a que se refere o inciso VI do *caput* deste artigo, bem como dos que ocasionarem impacto negativo nas metas fiscais, previstas para o exercício de referência, fica condicionada à prévia manifestação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal – CCF, instituída pelo Decreto no 2.773, de 8 de setembro de 1998”.

<sup>267</sup> Ao estabelecer princípios norteadores da gestão fiscal responsável, fixando limites para o endividamento público e instituindo mecanismos prévios para assegurar o cumprimento de metas fiscais, a LRF consubstanciou-se em condição necessária para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável. Significou um “choque de moralidade” na gestão pública, buscando a responsabilização em caso de má gestão e a conscientização de governos, políticos e sociedades da importância do bom trato da coisa pública (FIGUEIREDO, Carlos Maurício *et al.* *Op. cit.*, p. 17).

<sup>268</sup> Com o objetivo de dar cumprimento às suas competências prevista na LRF, o TCU editou a Resolução nº 142, de 30 de maio de 2001, que prevê, no seu artigo 7º, que as constatações pertinentes à LRF devem integrar o relatório sobre as contas previstas no artigo 71, inciso I da CF do exercício a que se referem, ainda que os respectivos processos se encontrem pendentes de julgamento, a fim de subsidiar a emissão dos pareceres previstos no artigo 56, *caput*, da LRF.

Posteriormente, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001<sup>269</sup>, estabeleceu que compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais, assim consideradas as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (artigo 7º, inciso VIII e parágrafo único).

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003<sup>270</sup>, por sua vez, determina, em seu artigo 27, inciso XVII, alínea *h*, que são de competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a formulação de diretrizes e o controle da gestão das empresas estatais.

Verifica-se, portanto, que, pelo menos no âmbito federal, há uma tentativa de centralização do controle das empresas estatais pelo Ministério do Planejamento, a despeito de essas entidades estarem submetidas à supervisão do Ministério a que estão vinculadas.

### 2.3.2 O contrato de gestão

A França foi berço de diversas técnicas e formas de contratualização do Estado com as sociedades por ele controladas; essas técnicas ultrapassaram as fronteiras do País e se tornaram referências mundiais.

---

<sup>269</sup> Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

<sup>270</sup> Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.



Em abril de 1967, foi publicado naquele país o Relatório Nora, que tinha como foco a melhoria das relações entre o Estado e as empresas estatais (*enterprises publiques*)<sup>271</sup>, contendo quatro recomendações: (i) o reconhecimento às empresas públicas de uma verdadeira autonomia de gestão; (ii) o incentivo à avaliação e à compensação das obrigações de serviço público impostas às empresas públicas; (iii) a melhoria da situação financeira das empresas públicas; (iv) a contratualização das relações entre o Estado e as empresas públicas<sup>272</sup>.

A contratualização do Estado com as sociedades por ele controladas é considerada pelo Banco Mundial um dos pontos cruciais para a implementação do desempenho das empresas estatais. De acordo com a referida Instituição, a melhoria da gestão, e, por conseguinte, do desempenho de tais entidades, requer: i) a definição de regras claras e mecanismos coativos, previstos em contratos, para atuação das empresas estatais, bem assim o desenvolvimento de avaliações transparentes e auditorias regulares e abrangentes; ii) a contratação de gestores públicos, com avaliação de resultados de forma precedente à renovação do contrato<sup>273</sup>; iii) o aperfeiçoamento de procedimentos de relatórios<sup>274</sup>.

---

<sup>271</sup> Pedro Paulo de Almeida Dutra elucida que o Relatório Nora dividiu as empresas estatais em dois grupos: um, integrando as empresas públicas ou nacionais com forte vocação de serviço público; o outro, composto por numerosas empresas do setor concorrencial, a respeito dos quais o Estado observa uma atitude relativa neutralidade. “A diferença é, pois, clara: o Estado intervém nas empresas do setor concorrencial, em larga escala, por intermédio de sua função de acionista, enquanto as empresas nacionais cuja dominante é o serviço conhecem sobretudo o peso do Estado concessionário ou do Estado controlador.” (DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Op. cit.*, p. 140-141).

<sup>272</sup> O desenvolvimento da contratualização entre Estado e empresas públicas pode ser dividido em quatro etapas: contratos de programa; contratos de empresa; contratos de plano e contratos de objetivos. Sobre a evolução da contratualização do Estado e empresas públicas na França e a pertinência da elaboração de uma teoria geral dos contratos entre pessoas públicas naquele país, ver OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op. cit.*, p. 197 e ss.

<sup>273</sup> A Rússia é citada pelo Banco Mundial como exemplo de país que implementou tal medida.

<sup>274</sup> A Romênia, mediante contratos de gestão, impôs a obrigação de elaboração de relatórios trimestrais sobre indicadores financeiros e investimentos para acionistas (PANNIER, Dominique (Ed.). *Op. cit.*, p. 15-16). Sobre a visão do Banco Mundial quanto à contratualização do Estado com suas empresas, ver NELLIS, John. R. *Op. cit.*; e SHIRLEY, Mary M.; XU, Lixin Colin. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. In: China – Empirical effects of*

Na China, primeira economia de transição a introduzir o contrato de desempenho<sup>275</sup>, desde 1987 diversos contratos foram celebrados sob o Sistema de Responsabilidade Contratual (*Contract Responsibility System*), concedendo aos administradores maior autonomia sobre as operações das empresas estatais, em contrapartida às metas de lucratividade. Em 1992, uma diretiva governamental tornou possível a ampliação dessa autonomia, incluindo a deliberação sobre produção, preços, investimentos, remuneração dos trabalhadores etc.<sup>276</sup>.

No Brasil, a contratualização entre Estado e empresas públicas surgiu com o Decreto nº 137/91, que veio instituir no ordenamento jurídico pátrio o contrato de gestão, com o objetivo de promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais. Por intermédio desse instrumento, seriam estabelecidos compromissos reciprocamente assumidos entre a União e a empresa, contendo cláusulas especificando, segundo o artigo 8º do referido Decreto: I – objetivos; II – metas; III – indicadores de produtividade; IV – prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência do contrato; V – critérios de avaliação de desempenho; VI – condições para revisão, renovação, suspensão e rescisão; e VII – penalidades aos administradores que descumprirem as resoluções do Comitê de Controle das Empresas Estatais ou as cláusulas contratuais.

Em 1998, com a EC nº 19 e a introdução do parágrafo 8º do artigo 37 da CF, o contrato de gestão foi constitucionalizado no contexto da reforma do Estado,

---

**performance contracts: evidence from China.** Beijing: OECD, 2000. Disponível em: <[http://www.chinadinghui.com/bbs\\_rlzy\\_2003\\_03.pdf](http://www.chinadinghui.com/bbs_rlzy_2003_03.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2005).

<sup>275</sup> Pelos contratos de desempenho (*performance contracts*) a serem celebrados entre o governo e os administradores públicos, aquele define os objetivos estratégicos, deixando a cargo destes a deliberação sobre a forma como tais propósitos serão atingidos. A expressão *contrato de desempenho* é aqui utilizada como um gênero no qual estão incluídos os contratos de plano, os contratos de programa, os contratos de desempenho, os memorandos de entendimentos, indicadores de intenção etc.).

<sup>276</sup> PANNIER, Dominique (Ed.). *Op. cit.*, p. 15. Sobre governança corporativa das empresas estatais na China, ver SHIRLEY, Mary M.; XU, Lixin Colin. *Op. cit.*

iniciada em 1995<sup>277</sup>. A idéia original da referida Emenda foi introduzir mecanismos para a implementação da qualidade dos serviços públicos<sup>278</sup>. Perseguindo o princípio da eficiência e o controle de resultados, seu foco primordial não se esgota na equação menor custo – maior resultado, próprio do princípio da economicidade, mas envolve outros valores além da questão financeira.

No magistério de Gustavo Henrique Justino de Oliveira, esse instrumento jurídico retrata o moderno discurso do contrato, que permeia os mais recentes processos de reforma administrativa: i) o florescimento da administração pública consensual; e ii) a conseqüente mudança do eixo do direito administrativo, que passa a ser orientado pela lógica da autoridade permanentemente flexionada pelo consenso<sup>279</sup>.

Trata-se de nova forma de administrar, que valoriza as técnicas dialógicas, colocando em relevo as funções de interação e negociação, que, no terreno das relações administração pública – administração pública, tem como temática subjacente a **própria organização administrativa**. Isso significa que, no âmbito das entidades administrativas ou entre órgãos administrativos, o contrato de gestão tem **conteúdo organizatório**, objetivando atingir maiores níveis de eficiência no

---

<sup>277</sup> Uma vez que o contrato de gestão é disciplinado no direito brasileiro por leis esparsas (CF, artigo 37, parágrafo 8º; Lei nº 9.637/98, artigo 5º e ss; LRF, artigo 47), este instrumento apresenta diferentes contornos.

<sup>278</sup> Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, “o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na Administração Pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas” (BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, *cit.*).

<sup>279</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op. cit.*, p. 264.

desempenho da função administrativa, sobretudo sob o enfoque da coordenação administrativa<sup>280</sup>.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado alude, em diversas passagens, ao contrato de gestão como um instrumento de ligação entre o denominado Núcleo Estratégico e os demais setores do Estado (setor de atividades exclusivas, setor de serviços não-exclusivos e setor de produção para o mercado). Visa imprimir a contratualização das relações do Estado e, mais do que isso, a contratualização dos controles a cargo do Estado, tornando efetivamente possível o controle de resultados, uma das características mais relevantes no contexto gerencialista<sup>281</sup>, e a eficiência de gestão. Neste sentido, a celebração do contrato de gestão significa, em última instância, dar cumprimento aos preceitos constitucionais estabelecidos nos artigos 37, *caput*, e 74, inciso II<sup>282</sup>.

Como está voltado para a melhor avaliação do desempenho e o controle de resultados, o contrato de gestão vem prestigiar a atividade do planejamento no setor público, que se consubstancia numa das atividades primordiais do Estado neo-liberal<sup>283</sup>.

Gustavo Henrique Justino de Oliveira conceitua o contrato de gestão como

<sup>280</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op. cit.*, p. 269.

<sup>281</sup> *Ibid.*, p. 275-276.

<sup>282</sup> “Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;”

<sup>283</sup> As funções de planejamento foram revigoradas com a edição da LRF, que tem o planejamento como um de seus principais pilares. Segundo o artigo 1º, parágrafo 1º da Lei, “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (grifo nosso).

[...] um acordo administrativo organizatório, cuja função é a difusão da normatividade programática prevista no ordenamento pátrio (programação originária), por intermédio da estipulação de uma programação de metas de desempenho a serem cumpridas pelos órgãos e entidades da Administração Pública (programação derivada), com a conquista de determinados resultados.

No entanto, para que o contrato de gestão possa efetivamente cumprir com sua função, a programação das metas de desempenho e estipulação de resultados a serem atingidos pela Administração Pública devem estar perfeitamente integradas com a realização do planejamento e a programação do orçamento do Estado. [...]

Nesse viés, o contrato de gestão (i) formaliza e reforça os compromissos legais de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública; (ii) evidencia e concentra as responsabilidades administrativas (prevista em lei) na figura de seus administradores, afastando a diluição de responsabilidades funcionais, tão comum no sistema administrativo brasileiro; (iii) permite que haja negociação com relação às metas e aos resultados a serem atingidos, induzindo a democratização interna da organização administrativa, por meio de um processo de horizontalização das estruturas hierárquicas e (iv) torna competências e responsabilidades dos agentes públicos mais acessíveis e transparentes para os outros Poderes e para a população, configurando assim um instrumento de referência para o exercício do controle externo da Administração Pública, aí incluído o controle social a ser levado a efeito pela sociedade.<sup>284</sup>

O contrato de gestão, no que tange à sua aplicação pelas empresas estatais, traz inúmeras vantagens. Um de seus méritos é forçar a racionalização dos procedimentos nos dois pólos do processo. O Estado se vê forçado a definir minimamente suas políticas setoriais e a construir corpos técnicos qualificativos para a correspondente fiscalização. Em contrapartida, a empresa, para gozar de certa autonomia de gestão nas atividades, obriga-se a atender os objetivos e metas fixados no contrato<sup>285</sup>.

Além de valorizar o ponto de vista dos usuários, induz à austeridade na gestão dos recursos e ao aumento da produtividade, e obriga a adoção de indicadores de desempenho, tornando efetivo o controle do acionista majoritário sobre o desempenho gerencial e favorecendo a continuidade administrativa.

---

<sup>284</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op. cit.*, p. 292.

<sup>285</sup> MARTINS, Adriana Vassallo. *Op. cit.*, p. 10.

Ao explicitar as metas de políticas públicas, comprometendo ambas as partes, o contrato de gestão alia a política macroeconômica do governo à ação microeconômica da empresa, servindo de “veículo ou interlocução para que a empresa participe do projeto estratégico do governo na condição de agente que defende seus interesses microeconômicos”<sup>286</sup>.

Considerando que o contrato de gestão é assentado em bases previamente negociadas entre a entidade controladora e suas empresas, visando o aumento de eficiência e de transparência na gestão das empresas estatais, pode servir de instrumento de individualização do tratamento de empresas estatais, num regime diferenciado, o que vem atender, inclusive, às diretrizes de governança corporativa fixadas para tais entidades<sup>287</sup>.

A autonomia implica necessariamente a prerrogativa de criar o direito de auto-regular-se, buscando um espaço de liberdade com relação ao outro<sup>288</sup>. Significa dizer que, conforme o desempenho alcançado pelas empresas estatais, o contrato de gestão poderá prever a liberação de controles administrativos, sujeitando tais entidades aos controles de mercado, incrementando, assim, a sua competitividade.

---

<sup>286</sup>MARTINS, Adriana Vassallo. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>287</sup> Em Portugal, o Programa do XVII Governo Constitucional, iniciado em 2005, prevê que, quanto às empresas do Setor Empresarial do Estado (SEE) não abertas ao mercado, o Estado deverá integrar, com os devidos ajustamentos, as regras de governança corporativa aplicadas às sociedades cotadas no mercado regulamentado. “O Estado deverá também, como acionista, fomentar uma relação contratualizada com a administração dessas empresas, através da definição clara das responsabilidades assumidas pelo acionista e pela administração, abstendo-se de se imiscuir na gestão corrente. Desta forma, as administrações disporão de um quadro claro de referência para a gestão das empresas, sendo possível uma efectiva responsabilização dos administradores quanto ao sucesso ou insucesso da sua ação.” (PORTUGAL. [Informações]. Disponível em: <[http://www.portugal.gov.pt/portal/pt/governos/governos\\_constitucionais/gc17/documentos/doc\\_programa\\_governo\\_17.htm](http://www.portugal.gov.pt/portal/pt/governos/governos_constitucionais/gc17/documentos/doc_programa_governo_17.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2006).

<sup>288</sup> O artigo 26 do DL nº 200/67 estabelece: “no que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: I – A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade. II – A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade. III – A eficiência administrativa. **IV – A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade**” (grifos nossos).

A importância dessa forma de negociação consiste no respeito às duas lógicas vivenciadas pela empresa estatal, isto é a necessidade de estarem comprometidas: (i) com os objetivos fixados pelo Estado; e (ii) com o desenvolvimento eficiente da atividade empresarial e a conseqüente valorização do capital.

Abordando as espécies de controle, Luiz Carlos Bresser Pereira esclarece que, a princípio, devem ser adotados mecanismos de controle mais genéricos, mais difusos, mais automáticos.

Por isso, o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, uma vez que por meio da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso, a regra geral é que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle.<sup>289</sup>

A diferenciação de regime jurídico e a conseqüente liberação de controles estariam condicionadas à melhoria do desempenho das atividades e à otimização dos resultados a serem alcançados pelas empresas estatais.

---

<sup>289</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo / Brasília: Ed. 34 / ENAP, 1998, p. 140. Evidentemente, o controle de mercado há muito deixou de ser visto como panacéia para todos os males, não apenas em razão das eventuais imperfeições e existência de externalidades positivas, mas, sobretudo, porque há outros valores, além do econômico, que precisam ser considerados. Além disso, ainda que de forma excepcional, é possível que, do ponto de vista econômico, a não-concorrência seja mais eficiente do que a competição entre agentes. É o que ocorre com relação aos monopólios naturais, como a distribuição de eletricidade ou de água numa cidade. Todavia, ainda neste caso, a concorrência possível é tida como paradigma, sendo criados mecanismos que possam ensejar a competitividade, como forma de **tutela do** consumidor, na medida em que a concorrência induz a uma distribuição de recursos a preços mais baixos. Neste sentido foi desenvolvido o **livre acesso**, que consiste na obrigação de o proprietário de redes de interconexão entre fornecedor e consumidor (telefonía, energia elétrica, gás etc.) dar acesso a outros prestadores de serviços que com ele irão competir, evitando o risco de duplicação de infraestrutura. Essa obrigação, no entanto, apenas se coloca quando: a) haja capacidade ociosa da rede; b) sua utilização seja viável do ponto de vista técnico; c) não haja sacrifício do direito do proprietário na sua utilização.

O já citado contrato de gestão celebrado entre União e a CVRD vigorou de junho de 1992 até dezembro de 1993, quando foi celebrado novo ajuste, que teve vigência até dezembro de 1996<sup>290</sup>.

O Decreto de 10 de junho de 1992<sup>291</sup>, que dispõe sobre o referido contrato de gestão, mencionava no artigo 2º, que a CVRD, após a celebração do contrato de gestão, ficaria sujeita, no âmbito do Poder Executivo, exclusivamente às normas de controle interno e supervisão ministerial estabelecidas no Decreto e no contrato celebrado. O artigo 3º dispunha que o contrato de gestão visaria incrementar a eficiência e a competitividade, assegurando maior autonomia administrativa, tendo ainda como objetivos:

I – eliminar os fatores restritivos à flexibilidade da ação administrativa e empresarial da CVRD, com vista a alcançar seus objetivos estratégicos;

II – atingir metas e resultados específicos, fixados periodicamente e aferidos, por meio de indicadores, sistemática e conjuntamente pela União e a CVRD;

III – contribuir para o cumprimento de obrigações assumidas pela CVRD em compromissos nacionais e internacionais, de modo a preservar a credibilidade da empresa junto aos mercados, clientes e associados;

IV – consolidar o perfil da CVRD como empresa diversificada e competitiva, de âmbito internacional, de recursos naturais, indústrias e serviços correlatos.<sup>292</sup>

Já o contrato de gestão firmado com a Petrobras, também já mencionado, vigorou até 1997. O Decreto nº 1.050, de 27 de janeiro de 1994<sup>293</sup>, dispõe sobre o

---

<sup>290</sup> Sobre a experiência da CVRD, ver MARTINS, Adriana Vassallo. *Op. cit.* A CVRD veio a ser privatizada em 06 de maio de 1997 (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. [Informações]. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/controle\\_estatais/conteudo/perfil/empresas\\_privatizadas.htm](http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/perfil/empresas_privatizadas.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2006).

<sup>291</sup> BRASIL. **Decreto de 10 de junho de 1992**. Dispõe sobre o contrato de gestão para a Companhia Vale do Rio Doce e suas controladas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 26 out. 2004.

<sup>292</sup> *Ibid.*



contrato de gestão para as empresas do grupo, determinando, em seu artigo 4º, que o referido instrumento deverá conter, sem prejuízo de outras específicas, as cláusulas relacionadas no artigo 8º do Decreto nº 137/91.

Conforme o artigo 3º do referido Decreto, o contrato individual de gestão a ser firmado com a Petrobras visará aumentar a eficiência e incrementar a competitividade, assegurando-lhe maior autonomia de gestão administrativa e empresarial, dentro do regime jurídico próprio das empresas privadas, conforme preceituado no artigo 173, parágrafo 1º, da CF, e terá como objetivos: I – eliminar fatores restritivos à flexibilidade da ação administrativa e empresarial da Petrobras, com vistas a alcançar seus objetivos estratégicos<sup>294</sup>; II – atingir metas e resultados específicos, fixados periodicamente e aferidos, conjuntamente pela União e a Petrobras, por meio de indicadores e sistemática de avaliação; III – contribuir para o cumprimento de obrigações assumidas pela Petrobras em compromissos internacionais e no País para assegurar o abastecimento do mercado nacional de petróleo, gás natural e derivados, de modo a consolidar a credibilidade da empresa junto aos mercados e às comunidades onde atua, clientes, acionistas empregados e à sociedade; IV – consolidar a atuação da Petrobras como empresa integrada de petróleo e competitiva no âmbito internacional.

---

<sup>293</sup> BRASIL. **Decreto nº 1.050, de 27 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre o contrato de gestão para a Petróleo S.A. (Petrobrás) e suas subsidiárias. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 26 out. 2004.

<sup>294</sup> No que diz respeito à harmonização dos procedimentos referentes aos contratos de gestão com o regime jurídico-constitucional da Administração Pública, o Plenário do Tribunal de Contas da União firmou entendimento de caráter normativo no sentido de que “a sistemática de relacionamento entre empresas estatais e a administração central, sob o regime de CONTRATO DE GESTÃO, consoante previsto no Decreto nº 137/91 e em regulamentos específicos, não desobriga essas entidades governamentais do cumprimento de preceitos constitucionais e legais pertinentes às espécies [...]”, como, por exemplo, a observância do procedimento licitatório e do concurso público para suas contratações, os limites remuneratórios etc. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão nº 20/1994**. DOU 17 fev. 1994, p. 2.341. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2005).

Previam, em ambos os casos, os respectivos decretos a isenção de autorização prévia para a prática de certos atos de gestão, conforme orientação já expressa no Decreto nº 137/91 (artigo 8º, parágrafo 3º c/c artigo 3º, inciso II). Tais atos de gestão incluíam fixação de preços e tarifas públicas, despesas de pessoal, contratação de operações de crédito ou de arrendamento mercantil, inclusive refinanciamento, dentre outros assuntos afetos à política econômica<sup>295</sup>.

Em âmbito estadual, o Rio Grande do Sul editou o Decreto nº 36.749, em 25 de junho de 1996, com o intuito de estabelecer critérios para a concessão de autonomia de gestão administrativa às entidades submetidas a contrato de gestão.

O artigo 1º do referido Decreto determina que as empresas estatais estaduais cujas atividades foram ou vierem a ser submetidas a contrato de gestão com o Estado ficam dispensadas de prévia autorização do Poder Executivo para a prática dos atos de gestão administrativa e empresarial, mas essa dispensa fica condicionada ao atingimento de, no mínimo, 90% (noventa por cento) da meta estabelecida para cada indicador pactuado nos Contratos<sup>296</sup>.

---

<sup>295</sup> Sobre a questão, dispunha o artigo 5º do Decreto nº 1.050/94 da seguinte forma: “Ressalvados os casos previstos em lei e os termos do contrato individual de gestão, não dependerá de autorização prévia do Poder Executivo a prática, pela PETROBRÁS, dos seguintes atos de gestão administrativa e empresarial: I – seleção, admissão, remuneração, promoção e desenvolvimento de pessoal, bem como a prática de todos os demais atos próprios de gestão de recursos humanos; II – negociação e celebração de acordos coletivos de trabalho, de natureza econômica ou jurídica, bem como sua defesa ou postulação judicial por meios próprios; III – realização de viagens ao exterior de administradores e empregados; IV – contratação e renovação de operações de crédito de quaisquer espécies com instituições financeiras e com fornecedores de bens e serviços, nacionais e internacionais, inclusive arrendamento mercantil, bem como a emissão de obrigações e de quaisquer outros títulos nos mercados nacional e internacional, observados os limites de endividamento fixados pelo Senado Federal; V – contratação e renovação de operações de empréstimos e financiamentos, títulos descontados, adiantamentos, arrendamento mercantil e garantias de qualquer natureza, realizadas pelas instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil; VI – elaboração, execução e revisão do planejamento e dos respectivos orçamentos, em consonância com as orientações gerais do planejamento federal” (BRASIL. TCU. **Decisão nº 20/1994**, *cit.*).

<sup>296</sup> O referido Decreto prevê que não apenas as metas, mas também os atos de gestão administrativa e empresarial serão previstos no contrato de gestão.

A maior autonomia a ser atribuída às entidades que observem suas metas deveria versar principalmente sobre orçamento e finanças, mormente considerando que as empresas estatais aptas a atingir os resultados almejados seriam as não-dependentes de recursos públicos para sua subsistência. É importante notar que, em âmbito federal, os contratos de gestão foram celebrados com empresas estatais que se encontravam nessa situação.

Como já mencionado, a partir da revogação operada pelo Decreto nº 3.735/01, deixaram de existir no ordenamento jurídico pátrio regras específicas visando a disciplina dos contratos de gestão a serem celebrados com entre a União Federal e suas empresas.

O fato é que a experiência brasileira com o contrato de gestão foi insignificante, não tendo sido esse instrumento utilizado em toda a sua potencialidade, principalmente pelo fato de o Estado não ter feito da experiência de contratualização um veículo para integrar seu plano estratégico ao planejamento microeconômico das empresas. Compromissos assumidos deixaram de ser observados, havendo resistência de diversos órgãos governamentais, integrantes da estrutura de controle das empresas estatais, em aceitar sua perda de poder político em prol de um controle mais eficaz, voltado para os resultados das empresas.

Observa Gustavo Henrique Justino de Oliveira:

A experiência federal envolvendo contratos de gestão e empresas estatais é de difícil avaliação, uma vez que (i) foram firmados unicamente com duas estatais, (ii) o Programa Nacional de Desestatização promoveu a privatização de diversas empresas, provavelmente tendo constituído um dos motivos para a solução de continuidade dessa experiência e (iii) não houve uma opção política dos últimos governos em revigorar os vínculos relacionais e de controle com as estatais remanescentes por meio de contrato de gestão.

Contudo, essas constatações não têm o condão de afastar a importância que o contrato de gestão pode vir a ocupar no contexto

ora focado, pois tais acordos administrativos organizatórios (contrato de gestão internos ou endógenos) têm por finalidade primordial disciplinar as relações do Estado com seus órgãos e entidades, a partir de bases previamente negociadas, visando ao aumento de eficiência e da transparência da gestão dessas entidades.<sup>297</sup>

Ultrapassado o momento de reformas liberais, cujo ápice se deu com o processo de privatização intensiva, foi reduzido o número de empresas estatais, mas não sua importância para a economia e o desenvolvimento do País. Em grande parte, os investimentos realizados pelas entidades federativas são feitos por intermédio de suas empresas<sup>298</sup>, o que inclui as grandes obras, os grandes serviços e aquilo que tem significado, peso e importância para a administração pública .

Caio Tácito, corroborando esta assertiva, afirma que parte substancial da União transcende aos orçamentos públicos, nos quais apenas apontam, como sinais visíveis de *icebergs*, as dotações globais de receita e despesa<sup>299</sup>.

Se é certo que, após os intensos debates a respeito do tamanho do Estado, ainda existe campo de atuação para as empresas estatais, caberá ao Governo, às suas empresas e à sociedade refletirem em que bases as empresas permanecerão sob o domínio público e qual o papel a ser por elas cumprido para observar a estratégia de crescimento e desenvolvimento do País.

---

<sup>297</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op. cit.*, p. 374-375.

<sup>298</sup> Em setembro 1981, o cadastramento editado pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) contemplava 360 pessoas jurídicas sob a forma societária de primeiro grau ou como subsidiárias, nas quais prevalece o capital público.

<sup>299</sup> TÁCITO, Caio. Os Tribunais de Contas e o controle das empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 148, p. 5, abr./jun. 1982. Conforme publicação do Ministério do Planejamento, o montante de investimentos previstos pelas empresas estatais federais foi de R\$ 32,8 bilhões, representando, com relação aos investimentos no país, uma tendência de crescimento da ordem de 15%. As previsões de investimentos levam em conta a efetiva capacidade de geração de recursos de cada empresa estatal federal, o que significa um passo seguro com relação às metas de ajuste fiscal. O volume previsto de investimentos não anula o compromisso da meta de superávit primário de 0.70% do PIB (R\$ 12,2 bilhões), revelando o grau de capitalização em que se encontram as empresas (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. **Orçamento de investimentos das empresas estatais federais**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/orcamento\\_2004/Nota\\_imprensa\\_estatais\\_OI\\_2004.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2004/Nota_imprensa_estatais_OI_2004.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2005).

## 2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

As empresas estatais correspondem à intervenção do Estado na ordem econômica, devendo ser observados os princípios da abstenção e da subsidiariedade. Quer dizer que o Estado somente pode intervir por essa via se a atividade econômica não for prestada pela iniciativa privada.

Não obstante as empresas estatais poderem perseguir o lucro, principalmente se houver participação de investidores privados, sua finalidade é o atendimento de interesse público qualificado na lei que autorizou sua criação. São, portanto, instrumentos de ação estatal voltados para a realização de políticas públicas.

O regime de direito privado não põe em dúvida o fato de as empresas estatais terem caráter instrumental, uma vez que o regime jurídico está relacionado à forma que assumem tais entidades, permanecendo incólumes as finalidades para as quais foram criadas. São veículo econômico para a obtenção de propósitos sociopolíticos.

Ocorre que, muitas vezes, tais entidades são instadas a perseguir propósitos diversos daqueles previstos inicialmente quando de sua criação, tais como a diminuição dos desequilíbrios regionais, o desenvolvimento de esforço tecnológico para a obtenção da autonomia do País, a captação de recursos externos, o atingimento de metas de superávit primário. A busca desses objetivos muitas vezes se faz com a imposição de pesados ônus que não precisariam ser assumidos se fosse observada a finalidade precípua dessas empresas. Além disso, nem sempre as estatais são o instrumento mais adequado para a consecução desses objetivos.

A utilização das empresas estatais para fins diversos dos estabelecidos compromete o resultado almejado, dificulta ou impossibilita a análise da sua

eficiência e mascara a incompetência de administrações, contribuindo para a deterioração do setor público empresarial.

A atuação do Estado empresário será ilegítima se as empresas estatais forem utilizadas de forma aleatória, com respaldo em razões de políticas de governo de curto prazo; reafirma-se, por isso, a importância da definição de objetivos claros e bem definidos.

Desta forma, o planejamento tem relevante função na legitimação das empresas estatais, pois a definição de sua função social será feita pelo Plano de Desenvolvimento Nacional, resolvendo o eterno dilema sobre o papel dessas entidades. O plano conduzirá à coerência, dotando a política econômica estatal de racionalidade, além de explicitar eventuais incompatibilidades com os objetivos definidos pelas administrações públicas setoriais. Ademais, mitigar o risco de ingerências políticas indevidas vem ao encontro dos princípios de governança corporativa a serem observados pelas empresas estatais.

A governança corporativa representa um modelo jurídico, constituído por um conjunto de instrumentos públicos e privados, que objetiva minimizar conflitos entre os diversos atores da vida empresarial (acionista/cotista, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal). Ao ampliar os direitos dos acionistas e melhorar a qualidade das informações prestadas pelas empresas, eleva o potencial de valorização dos ativos, e, conseqüentemente, o retorno para os acionistas. Além disso, a governança corporativa está inserida no debate sobre a função social da empresa, de modo que, mediante uma visão interdisciplinar, deve ter como foco outros grupos de interesses, além dos cotistas/acionistas que investem o seu capital, tais como os trabalhadores (que

despendem sua força de trabalho), os consumidores e o público em geral (que, de algum modo, são afetados pelo desenvolvimento da atividade).

No setor público empresarial, a governança corporativa constitui um desafio e importante elemento para a reforma das empresas estatais, sobretudo nas economias em transição, nas quais o controle sobre condutas não é adequadamente desenvolvido e a reforma das estatais é fundamental para as transformações estruturais.

Diversos organismos internacionais vêm desenvolvendo estudos sobre governança corporativa nas empresas estatais, considerada fundamental para a melhoria da gestão e da transparência das relações entre o Estado e suas empresas.

Aqui se acolhe a orientação do Banco Mundial para a atual reforma das empresas estatais, que contém cinco dimensões: o processo de corporatização, a escolha de representante do Estado para o exercício do poder de controle, a melhoria na gestão, o papel dos administradores e a implementação dos contratos de desempenho e gestão.

Também são acolhidas as orientações da OCDE, que, por sua vez, desenvolveu uma lista de princípios de governança corporativa a serem observados especificamente pelas empresas estatais e por todas as empresas das quais o Estado participe, a fim de aprimorar o ambiente institucional que cerca tais entidades.

O processo de abertura de capital das estatais como parte integrante da estratégia de corporitização das estatais poderia ser visto como uma alternativa à

privatização, ensejando melhoria da gestão empresarial a longo prazo, pois minimizaria a suscetibilidade dessas entidades às mudanças de governo.

Além disso, também do ponto de vista societário, é primordial a definição dos objetivos da empresa estatal de forma consistente, evitando distorções de mercado e proporcionando entendimento preciso sobre as prioridades do Estado enquanto acionista e sobre seus compromissos a longo prazo.

Uma vez definido de forma clara e precisa o escopo das empresas estatais, reduz-se o fenômeno de politização indevida das empresas estatais, tornando-se elas efetivos instrumentos técnicos de execução de políticas públicas.

Os órgãos da sociedade devem exercer suas competências de forma profissional e independente, o que significa que não podem estar orientados por políticas públicas diversas daquelas definidas como propósitos da sociedade.

Por outro lado, a fim de uniformizar a atuação do Estado como acionista, é importante que as empresas estatais estejam submetidas à mesma estrutura de controle, sem prejuízo da existência de controles setoriais, em face da vinculação das empresas estatais a metas específicas de política econômica.

As boas práticas de governança corporativa das estatais requerem, ainda, que o relacionamento do acionista estatal com outras entidades e órgãos da administração pública seja nitidamente definido, esclarecendo-se o papel de cada um dos diversos corpos estatais frente às sociedades do Estado.

Devem as empresas estatais gozar de certa autonomia para a prática de atos de gestão, principalmente com relação àquelas que atuam em mercados competitivos. Por outro lado, cabe ao Estado utilizar-se dos instrumentos previstos pela legislação societária para orientar a atuação das empresas estatais, como, por



exemplo, o exercício do direito de voto, imiscuindo-se das funções públicas para a condução da vida empresarial.

No decorrer do processo de evolução das sociedades do Estado, surgiram diversos mecanismos de controle, a princípio meramente setoriais, como a supervisão ministerial e a ampliação de controles externos.

Após diversas alterações legislativas, verifica-se em âmbito federal uma tendência de centralização do controle das empresas estatais pelo Ministério do Planejamento, não obstante permaneçam válidos os controles setoriais praticados pelos Ministérios a que cada estatal está vinculada.

A contratualização do Estado com as sociedades por ele controladas é reputada um ponto crucial para a implementação do desempenho das empresas estatais com aprimoramento para o ambiente institucional, espelhando o florescimento da administração pública consensual e a mudança do eixo do direito administrativo, que passa a ser orientado pela autoridade permanentemente flexionada pelo consenso. As funções de interação e negociação são privilegiadas, adquirindo tais contratos, no âmbito das relações internas da administração pública, um conteúdo organizatório, visando maiores níveis de eficiência.

Introduzido no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 137/91, para disciplinar as relações entre o Estado e suas sociedades, e posteriormente constitucionalizado pela EC nº 19/98, o contrato de gestão apresenta inúmeras vantagens do ponto de vista da eficiência das empresas estatais e da transparência das relações com o Estado. Em primeiro lugar, força a racionalização de procedimentos nos dois pólos, de modo que o Estado é instado a definir suas políticas e aprimorar mecanismos de fiscalização, enquanto as empresas se vêm

comprometidas a atender os objetivos e metas fixados no contrato, em contrapartida ao ganho de maior autonomia.

Desta maneira, a ação microeconômica da empresa é ajustada à política macroeconômica do governo, minimizando o risco de desvio de finalidade e, conseqüentemente, obtendo ganhos para a legitimidade do setor público empresarial.

Pautado em bases previamente negociadas, o contrato de gestão pode servir à individualização do tratamento de empresas estatais num regime diferenciado, em consonância com os princípios de governança corporativa definidos para tais entidades. Ademais, o contrato de gestão vem conciliar a necessidade de as empresas estatais se ajustarem aos objetivos definidos pelo Estado de forma clara e transparente, com o desenvolvimento eficiente da atividade empresarial.

No Brasil, até o presente momento ainda não foi conferida à contratualização do Estado com as sociedades integrantes da Administração Indireta a devida importância, a despeito de, ultrapassado o momento das reformas liberais, ser necessário que o Estado exerça seu poder de maneira eficiente, praticando o controle de resultados, condizente com a administração pública gerencial.

A legitimidade do setor público empresarial depende de reformulação das relações do Estado com as sociedades por ele controladas, que devem estar assentadas em bases transparentes, de modo a evitar que tais entidades sejam utilizadas para o atendimento do interesse público secundário, algumas vezes de legalidade questionável.

Possibilitando-se que as empresas estatais atuem com maior eficiência, será observada a sua função social e atingido o interesse público para o qual elas foram

criadas, reconduzindo essas empresas ao lugar de destaque que devem ocupar na economia e no desenvolvimento do País.

### 3 OS INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS

Num contexto de declínio de investimentos ao longo dos anos, é importante analisar-se de que forma as empresas estatais podem contribuir para a reversão desse quadro<sup>300</sup>, favorecendo o desenvolvimento econômico no País.

#### 3.1 A EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS

Entre 1965 e 1975, quando se implementou significativa autonomia das empresas estatais e, por conseguinte, o declínio das ingerências politicamente inspiradas, cresceram em importância as disciplinas impostas pelo mercado, voltando-se os administradores das estatais para a eficiência gerencial<sup>301</sup>. Nesse

---

<sup>300</sup> Segundo notícia veiculada em **O Estado de São Paulo**, previa-se, para 2005, um aumento de investimento das empresas estatais da ordem de 47%, assumindo essas entidades uma posição estratégica, diante da falta de dinheiro público para investimentos e do atraso na aprovação de projetos importantes que ajudariam a suprir essa carência, com aplicação de recursos privados em áreas prioritárias (D'AMORIM, Sheila. Estatais suprem falta de investimento. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 8 nov. 2004. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=161069>>. Acesso em: 6 fev. 2005). Ao que parece, essa estimativa acabou não se realizando, tendo ocorrido atraso nos investimentos das empresas estatais, o que contribuiu para que o setor público realizasse um aperto fiscal recorde no primeiro semestre de 2005 (SOUSA, Vivaldo de; CRUZ, Ney Hayashi. Estatais não investem e elevam o aperto fiscal. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 5 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.saraivajur.com.br/noticiasDetalhe.cfm?Sequencia=71712>>. Acesso em: 6 jan. 2006).

<sup>301</sup> TREBAT, Thomas J. Uma avaliação do desempenho econômico de grandes empresas estatais no Brasil: 1965/1970. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 10, n. 3, dez. 1980, p. 816-817. O autor indica três fatores para o aumento da autonomia das empresas estatais no período: a) a melhoria do *status* e vantagens da classe tecnocrática que atraiu um grupo mais competente e ambicioso de administradores; b) a diminuição da dependência financeira em relação ao governo à medida que o rápido crescimento do mercado dava origem ao melhoramento dos níveis de lucro; c) a complexização crescente das operações das numerosas estatais, com rápida criação de subsidiárias e o emprego de *joint ventures*, tornando muito mais complexo o trabalho de supervisão dos Ministérios. Observa, ainda, o autor, que “a vantagem potencial desse

período, a parcela de investimento das empresas estatais no PIB, cerca de 14% em 1949, subiu para uma média de 25%<sup>302</sup>.

Com relação à origem das aplicações em investimentos do setor público, a parcela de formação de capital contribuída pelas empresas estatais expandiu-se de 3% em 1949 para 20% em 1975. Em contrapartida, a parcela na formação de capital do Governo propriamente dito (administração central) declinou de 31% em 1949 para 16,5% em 1975<sup>303</sup>.

Quando a participação das empresas estatais é comparada à parcela da produção da produção nacional obtida, revela-se que, no período 1949–1975, a relação entre investimento das empresas estatais/investimento das empresas privadas elevou-se de 5 para 33%. Apesar desse fato, as empresas estatais, via de regra, não atuaram como pontos de estrangulamento para o crescimento; pelo contrário, induziram o crescimento do setor privado e a expansão da estrutura industrial do Brasil<sup>304</sup>.

Já no período 1980–1994, é possível identificar três fases distintas. No triênio 1980–1982, os investimentos das estatais federais foram, em média, de quase 5% do PIB, o que refletia os esforços associados aos projetos do II Programa Nacional de Desestatização. A partir de 1983 e até o final da década de 80, o investimento caiu de forma praticamente ininterrupta, com um pequeno salto em 1987, revertido logo após, até o patamar de 2% do PIB<sup>305</sup>. Já nos primeiros anos da década de 90,

---

progresso institucional é o aumento da flexibilidade empresarial, embora com o prejuízo potencial de que se mostrem menos contidas para agir em nome do interesse público mais amplo quando surgem conflitos entre os objetivos econômicos e sociais da empresa” (TREBAT, Thomas J. *Op. cit.*, p. 819).

<sup>302</sup> *Loc. cit.*

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 822.

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 825-826.

<sup>305</sup> Os investimentos das empresas estatais estiveram, historicamente, concentrados em um reduzido número de empresas. Nos anos 80, os grupos Petrobras, Telebrás, Vale do Rio Doce, Eletrobrás, RFFSA e Siderbras responderam por mais de 80% dos investimentos (OLIVEIRA, José Carlos;

houve oscilações em torno desse nível, que atingiu a média de 2,1% durante o triênio 1991–1994<sup>306</sup>. Cabe notar, no entanto, que, com o avanço da privatização é natural a redução de investimentos com relação ao PIB.

Não obstante a privatização de alguns setores e sociedades, o setor produtivo estatal por muito tempo continuará apresentando na economia brasileira enorme densidade<sup>307</sup>, não apenas como “comprador”, mas, sobretudo, como investidor e como pólo gerador de capacitação tecnológica<sup>308</sup>.

Por outro lado, constata-se que o potencial de arrecadação por parte da União, em razão das privatizações, embora da ordem de grandeza de dezenas de bilhões de dólares, é muito inferior ao valor patrimonial total das empresas estatais, demonstrando a baixa rentabilidade dessas entidades no período<sup>309</sup>.

O setor produtivo estatal teve uma rentabilidade média negativa de 2,5% do capital, no período 1981–1994, embora os principais grupos – CVRD, Eletrobrás,

TACCA JÚNIOR, Luiz; SILVA, Paulo Fontenelle e. **Aspectos do financiamento das empresas estatais no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1995. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/controle\\_estatais/conteudo/perfil/empresas\\_privatizadas.htm](http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/perfil/empresas_privatizadas.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2005. p. 11). Das sociedades listadas, foram privatizadas a TELEBRÁS, em 29 de julho de 1998, e a CVRD, em 6 de maio de 1997 (*Ibid.*).

<sup>306</sup> GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando Castelar. **Lucratividade, dividendos e investimentos da empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil**. Texto para Discussão nº 34. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 13.

<sup>307</sup> O *European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest* publicou no seu *website* um documento contendo dados não-oficiais referentes ao impacto das sociedades com capital público na economia dos países europeus (EUROPEAN CENTRE OF ENTERPRISES WITH PUBLIC PARTICIPATION AND OF ENTERPRISES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST. **The development of enterprises of public participation and of general economic interest in Europe since 1996**. Disponível em: <<http://www.ceep.org/statistics/StatEUsumEn.doc>>. Acesso em: 3 jan. 2006).

<sup>308</sup> FURTADO, André (Coord.). **Capacitação tecnológica, competitividade e política industrial: uma abordagem setorial e por empresas líderes**. Texto para Discussão nº 348. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1994, p. 95. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_0348.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0348.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2005.

<sup>309</sup> GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Op. cit.*, p. 17. Concluem os autores: “quando se compara a rentabilidade média de 0,4% do capital aplicado pela União com aquela que se poderia esperar de uma empresa em circunstâncias ‘normais’ de, por exemplo, 6% ao ano – que é a taxa de juros básicos da economia, associada ao rendimento da poupança popular – constata-se que o retorno médio que a União recebeu pela propriedade de empresas estatais foi de menos de 7% do que teria recebido se tais recursos – por hipótese – tivessem sido aplicados em um ativo com remuneração igual à de uma caderneta de poupança.”

Petrobras e Telebrás – tenham tido rentabilidade média positiva de 6,5%, contra a rentabilidade média negativa de 29,1% das demais empresas<sup>310</sup>. No conjunto das empresas estatais, a União, enquanto acionista majoritário, teve rentabilidade de apenas 0,4%, em média, do capital aplicado nas empresas estatais durante 1988–1994<sup>311</sup>.

Se as estatais distribuem como dividendos<sup>312</sup> uma parcela muito pequena de seus lucros, sua venda para o setor privado sempre trará ganho fiscal para o Estado, posto que, apesar de os lucros retidos contribuírem para acumular patrimônio público, representam apenas uma contribuição marginal ao financiamento do déficit público<sup>313</sup>.

Essa realidade pode impactar os investimentos das empresas estatais de duas maneiras. Primeiramente, o Estado deve estimular a eficiência de suas

<sup>310</sup> Em 1984 e 1985, algumas empresas estatais incorreram em significativos prejuízos (Cr\$ 0,8 trilhão em 1984 e Cr\$ 18,7 trilhões em 1985), especialmente Nuclebrás, Portobrás e Siderbrás, porém o patrimônio líquido de tais estatais foi reduzido, de modo a não inferir no orçamento fiscal da União (MUNHOZ, Dércio G. **Déficits públicos: as estatais e a dívida externa não são responsáveis**. Texto para discussão n° 189. Brasília: UnB – Departamento de Economia, dez. 1998, p. 8).

<sup>311</sup> GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Op. cit.*, p.19-20. A pequena produtividade dos investimentos das empresas estatais também foi uma realidade nos países desenvolvidos na década de 70, quando se assistiu a uma intensificação das críticas relativamente ao modelo de gestão estatal. Os resultados dessas instituições geralmente eram medíocres, e, ao apresentarem resultados deficitários, impingiam elevados custos de oportunidade para a economia e sobrecarregavam o orçamento do Estado, obrigando-o a conceder subvenções diretas. Os principais fatores para este desempenho das empresas estatais estavam relacionados à ingerência política na sua gestão (especialmente elevado em matéria de investimento, concursos, fixação de preços, níveis de emprego e nomeações) e a indefinição de objetivos claros (freqüentemente traduzidos na ausência de uma verdadeira disciplina orçamental). As diversas opções analisadas para a reforma dos sistemas de gestão no âmbito do setor público incluem a liberação de preços, a eliminação dos obstáculos à entrada de concorrentes privadas, a introdução de contratos de desempenho e a atribuição de uma maior autonomia aos gestores das empresas estatais no que toca, dentre outros pontos, à fixação de preços e às decisões em matéria de investimento (UNIÃO EUROPÉIA. Comissão. **A reforma das empresas públicas nos países em desenvolvimento e em especial as empresas de serviços públicos: a necessidade de avaliar todas as opções**. Bruxelas, 2003. Disponível em: <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pt/com/2003/com2003\\_0326pt01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pt/com/2003/com2003_0326pt01.doc)>. Acesso em: 3 jan. 06).

<sup>312</sup> A Lei n° 9.530/97 determina, no seu artigo 1º, inciso I, que será destinada à amortização da dívida pública federal a receita do Tesouro Nacional decorrente do pagamento de participações e dividendos pelas entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores BRASIL. **Lei n° 9.530, de 10 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a utilização dos dividendos e do superávit financeiro de fundos e de entidades da Administração Pública Federal indireta e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2006).

<sup>313</sup> GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Op. cit.*, p. 25-26.

empresas estatais, podendo aprovar novos investimentos somente após a distribuição de determinada parcela de dividendos<sup>314</sup>. Em segundo lugar, deve ser considerado que a não-distribuição de dividendos é uma forma de forçar todos os acionistas a financiar novos investimentos, sobretudo diante do fato de a União muitas vezes deter apenas uma parcela do patrimônio das estatais, podendo ser minoritária em relação ao capital total<sup>315</sup>.

É importante destacar também que a comparação da rentabilidade estatal à privada requer temperamentos, em razão da distinção entre os setores. Muitas vezes, a baixa rentabilidade da estatal não está associada a ineficiências<sup>316</sup>, mas à política tarifária do governo, o que distorce seu resultado<sup>317</sup>.

---

<sup>314</sup> Foi o que ocorreu no Chile no governo Pinochet, durante o qual foi exigida das estatais chilenas a distribuição de elevada parcela de seus lucros como dividendos, chegando a 100% como regra na década de 80 (*Ibid.*, p. 26). No Brasil, a LSA prevê, em seu artigo 202, o dividendo obrigatório, que exprime a parcela do lucro que a sociedade não poderá deixar de distribuir (BRASIL. **Lei nº 6.404/67**, *cit.*). Sua disciplina cabe ao estatuto, mas, na sua omissão, metade do lucro líquido ajustado será objeto de distribuição dos acionistas. Elucida José Edwaldo Tavares Borba que a fixação estatutária do critério determinante do dividendo obrigatório, na constituição da sociedade, é inteiramente livre, de modo que o dividendo obrigatório pode até ser irrisório, contanto que esteja claramente definido (BORBA, José Edwaldo Tavares. **Direito Societário**, *cit.*, p. 468).

<sup>315</sup> Para a caracterização da sociedade como sociedade de economia mista, importa que o Estado detenha a maioria das ações **com direito a voto** (DL nº 200/67, artigo 5º, inciso III). Já a empresa pública, tal qual definido na legislação brasileira federal, tem todo o seu capital pertencente à União (*Ibid.*, artigo 5º, inciso II) (BRASIL. **Decreto-Lei nº 200/67**, *cit.*).

<sup>316</sup> Neste caso, se a rentabilidade aumentar com a privatização em face da adoção de uma política tarifária mais favorável à sociedade, o ganho fiscal é resultado da mudança de política e não da privatização propriamente dita (GIAMBIAGI, Fábio; PÏNHEIRO, Armando Castelar. *Op. cit.*, p. 28).

<sup>317</sup> A partir de 1999, o aumento do preço internacional do petróleo contribuiu decisivamente para o crescimento substancial do superávit primário das empresas estatais federais em relação a 1995/98. A melhora de caixa da Petrobras possibilitou o aumento do investimento das estatais como um todo, com ênfase no setor elétrico – o que é particularmente importante no contexto da restrição energética de 2001 – sem prejuízo das NFSPs. Este resultado se origina do fato de apenas parte dos custos da Petrobras ter sido afetada pela alta do mercado internacional, dado que a maior parte do petróleo e dos derivados que ela vende provém da extração doméstica. Entre 2000 e 2002, os investimentos das empresas estatais mais que dobraram de valor, em termos relativos, passando de 0,7% para 1,6% do PIB, sem prejuízo da conservação do esforço de sustentação do resultado primário do setor público consolidado (GIAMBIAGI, Fábio. **Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002**. Texto para Discussão nº 92. Rio de Janeiro, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/td-93.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2006). Atualmente, o governo tem impedido que as empresas estatais reinvestam seus lucros, uma vez que esses são obrigatoriamente direcionados para o superávit primário. No ano de 2004, o montante de lucros das maiores estatais alcançou cerca de R\$ 12 bilhões (MOTTA, M. F. Thompson. Uma fonte de recursos para a infra-estrutura do país. **Valor Econômico**. [São Paulo], 26 jan. 2005. Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=175219>>. Acesso em: 3 jan. 2006).



### 3.2 O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS

O artigo 165, parágrafo 5º da CF dispõe que a lei orçamentária anual compreenderá, além do orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos, entidades da Administração Direta e Indireta (inciso I) e do orçamento da seguridade social (inciso III), **o orçamento de investimentos das empresas** em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Ao serem analisadas as regras de responsabilidade fiscal para as operações de crédito das empresas estatais<sup>318</sup>, verificou-se que o orçamento de investimento das empresas estatais diz respeito apenas às empresas estatais independentes, uma vez que, segundo as leis de diretrizes orçamentárias, integram o orçamento de investimento das estatais somente as sociedades cuja programação não conste integralmente nos orçamentos fiscal e da seguridade social<sup>319</sup>.

Com relação às empresas estatais dependentes, as leis de diretrizes orçamentárias assim dispõem:

os orçamentos fiscal e da seguridade social compreendem a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e **que dela recebam recursos do Tesouro Nacional.**<sup>320</sup> (grifo nosso)

<sup>318</sup> Ver 1.4.3 (operações de crédito).

<sup>319</sup> LDO 2006, artigo 61, parágrafo 5º; LDO 2005, artigo 63, parágrafo 5º; LDO 2004, artigo 61, parágrafo 5º; LDO 2003, artigo 59, parágrafo 5º; LDO 2002, artigo 48, parágrafo 5º; LDO 2001, artigo 50, parágrafo 5º.

<sup>320</sup> LDO 2006, artigo 6º; LDO 2005, artigo 6º; LDO 2004, artigo 5º; LDO 2003, artigo 4º; LDO 2002, artigo 6º; LDO 2001, artigo 6º.

Importa, portanto, analisar os fundamentos da previsão constitucional do orçamento de investimento das estatais e se é justificável a simples extensão da aplicação do instrumento orçamentário clássico de controle da administração central ao segmento empresarial do setor público.

Com a criação da SEST, em 1979, o controle financeiro sobre as empresas estatais ganhou contornos mais nítidos<sup>321</sup>. A busca de maior controle ficou evidenciada mediante a competência da SEST em fixar os limites máximos de dispêndios globais a serem aprovados pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Assim sendo, o orçamento de dispêndios globais das empresas estatais foi o instrumento básico para que a SEST exercitasse esse controle.

Rogério Ladeira Furquim Werneck observa:

Na tentativa de se consolidar as contas do setor público federal, tratou-se indiscriminadamente as receitas e despesas, não importando a natureza da rubrica. Assim, a título de exemplo, um dispêndio no valor de x cruzeiros na folha de pessoal do Ministério da Justiça passou a ser tratado de forma idêntica a um dispêndio de igual montante na compra de carvão pela Companhia Siderurgia Nacional. Implicando ambos, no mesmo impacto sobre o orçamento consolidado do setor público federal.

Naturalmente, este tipo de enfoque deu lugar a uma **visão extremamente distorcida das reais proporções do setor público descentralizado na economia brasileira**, o que contribuiu para realimentar a preocupação com o controle de dispêndio global das entidades que o compõem.<sup>322</sup> (grifo nosso)

Insta considerar que, a despeito de as empresas estatais pertencerem ao setor público, estão engajadas em atividades produtivas que implicam a transformação de bens e serviços, requerendo, para tanto, dispêndios com matérias-

---

<sup>321</sup> Neste caso, trata-se de controle financeiro exercido internamente, isto é, dentro da mesma estrutura de Poder. Este controle não ilide o controle externo parlamentar exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, previsto nos artigos 70 e 71 da CF.

<sup>322</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p. 17-18.

primas, produtos intermediários etc., de modo que não configuram, a princípio, unidades de dispêndio, mas instrumentos estatais para o desenvolvimento de determinado setor da economia.

Assevera, ainda, o referido autor que não é lícito que se queira estimar a participação das empresas estatais no PIB a partir da soma de seus dispêndios globais, posto que o valor dos dispêndios globais de qualquer empresa inclui transações intermediárias, não sendo, portanto, comparável a medidas de valor adicionado como o PIB, ou ao dispêndio com a aquisição de bens e serviços finais por parte do governo propriamente dito<sup>323</sup>. Vale dizer, em uma economia moderna, a simples soma dos dispêndios globais das unidades produtivas supera em muito o que se define como produto interno bruto.

Cabem também relevantes considerações acerca do conceito de *empresas estatais* utilizado para a elaboração de seu orçamento. Em vista de o orçamento da União, por si só, não ser instrumento eficaz para o controle financeiro do setor público federal, surgiu a idéia de mais de um orçamento para controlar a despesa pública federal não incorrida diretamente pela União ou pelas autoridades monetárias, ou seja, para as entidades que compunham o setor público federal descentralizado.

Nesse cenário, surge o orçamento da SEST, com uma abrangência residual envolvendo sob a designação de *empresas estatais*<sup>324</sup> não apenas as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, mas também as autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, os órgãos autônomos da

---

<sup>323</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais...**, *cit.*, p. 19.

<sup>324</sup> Artigo 2º (BRASIL. **Decreto nº 84.128/79**, *cit.*).

Administração Direta (DL nº 200/67, artigo 172), podendo, ainda, ser a elas equiparadas as entidades e organizações de direito privado que recebam contribuições parafiscais ou transferências do Orçamento da União e prestem serviços de interesse público ou social<sup>325</sup>.

Conseqüentemente, foram submetidas ao mesmo tipo de controle financeiro entidades de naturezas completamente distintas, obrigadas a ser acomodadas numa mesma estrutura orçamentária, que abrange desde agências estatais até empresas organizadas sob a forma de sociedades anônimas.

Diante dessa realidade, Rogério Ladeira Furquim Werneck afirma que as empresas propriamente ditas foram subjugadas à “camisa-de-força” de uma orçamentação que, se bem defensável para o controle de agências estatais, é totalmente inadequada para o controle financeiro de empresas.

O dispêndio global de uma agência governamental descentralizada, que geralmente tem uma receita própria desprezível, representa apenas um gasto indireto de recursos advindos do Tesouro e tem um

---

<sup>325</sup> Esclarecem Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além que as finanças federais eram regidas por uma multiplicidade orçamentária composta pelo Orçamento Geral da União – lei de meios (OGU) – o orçamento das empresas estatais, o orçamento monetário e a conta da dívida. O OGU englobava as receitas fiscais e as despesas típicas de manutenção da máquina administrativa do governo federal e era o único orçamento efetivamente debatido e aprovado pelo Congresso. O **orçamento das empresas estatais** teve por objetivo consolidar os dados do conjunto do setor estatal descentralizado. Até a criação da SEST, em 1979, as empresas estatais usufruíam autonomia com relação às decisões sobre usos e fontes de financiamento. Em 1980, era elaborado o primeiro orçamento das empresas estatais, no qual eram incluídos os dispêndios (correntes e de investimentos), bem como as fontes de recursos de financiamento dos gastos, inclusive recursos externos. O **orçamento monetário** referia-se aos dispêndios e recursos de responsabilidade das autoridades monetárias (Banco Central e Banco do Brasil), tendo, de fato, o objetivo de fixar limites exógenos à expansão da base monetária. A **conta da dívida**, por sua vez, englobava as receitas com a emissão de títulos do governo e as despesas com resgates, pagamentos de correção monetária, juros e comissões, consubstanciando-se uma peça autônoma de finanças públicas nos primeiros anos da década de 70. Essa multiplicidade de orçamentos, sem que houvesse parâmetros prospectivos uniformes e mecanismos que garantissem uma contabilidade conjunta, tornava as contas públicas bastante confusas, impedindo que as contas do governo federal fossem visualizadas de forma precisa (GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Op. cit.*, p. 115-116). A CF/88 modernizou a disciplina orçamentária, unificando o orçamento fiscal, o de investimento das empresas estatais e o da seguridade social. De acordo com o magistério de Ricardo Lobo Torres, o princípio da unidade não significa a existência de um único documento, mas a integração finalística e a harmonização de diversos orçamentos. Para o mencionado autor, o princípio da unidade orçamentária sempre esteve vinculado à noção de **pessoa jurídica de direito público** (TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 79). Este não é o caso das empresas estatais, pessoas jurídicas regidas pelo direito privado.

impacto fiscal semelhante a qualquer outra forma de dispêndio público realizado pela União. E como tal, é natural que seja objeto de controle. Já o dispêndio global de uma empresa estatal, capaz de financiar seu custeio com receita própria, freqüentemente não tem qualquer impacto fiscal, e quando o tem, ele se mede pelo montante de recursos do Tesouro transferidos a esta empresa. **Do ponto de vista exclusivamente fiscal, o que importa, no que tange às empresas estatais, é o volume de recursos do Tesouro que direta ou indiretamente a elas se transfere, e não seus gastos globais.**<sup>326</sup> (grifo nosso)

Corroborando esta assertiva, Ricardo Lobo Torres ensina que o objetivo do orçamento das empresas estatais, novidade estabelecida na CF/88, foi impedir as transferências de recursos do Tesouro e as emissões inflacionárias que visavam suprir a ineficiência das empresas estatais<sup>327</sup>.

A preocupação com as transferências efetuadas pelo Tesouro já estava contida na CF/67, que dispunha, em seu artigo 65:

Art 65 – O orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, **excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.**

§ 1º – A inclusão, no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da **Administração Indireta** será feita em dotações globais e **não lhes prejudicará a autonomia na gestão dos seus recursos**, nos termos da legislação específica.<sup>328</sup>

Ao inserir num mesmo conceito entidades tão discrepantes com relação ao financiamento de seus dispêndios, dá-se ensejo a uma dupla distorção. Além de ser divulgada a falsa idéia de que as transferências de recursos do Tesouro são primordialmente absorvidas pelas empresas estatais propriamente ditas, põe-se em xeque a legitimidade das transferências do Tesouro a agências que desenvolvem

<sup>326</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais...**, *cit.*, p. 22.

<sup>327</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 81.

<sup>328</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

atividades tipicamente estatais, a despeito de serem classificadas para fins de orçamento como empresas estatais<sup>329</sup>.

Constata-se, ainda, a violação ao princípio da isonomia, na medida em que é conferido o mesmo tratamento a situações distintas, bem como a própria noção de autonomia da Administração Indireta. Nos ensinamentos de Marcos Juruena Villela Souto, todas essas entidades são dotadas de autonomia administrativa, financeira e gerencial, existindo dois pontos básicos: a autonomia de funcionamento, que exige, em especial, receitas próprias auferidas no exercício da atividade autônoma, e a desnecessidade de subordinação (mas sim de vinculação, conceito que envolve um controle finalístico e não-hierárquico)<sup>330</sup>. O controle financeiro das empresas estatais, portanto, deve ser focado na consecução de resultados definidos de forma transparente.

Previsto no texto constitucional o orçamento de investimento das empresas estatais, a matéria passa a ser tratada pela respectiva lei orçamentária. As diretrizes específicas do orçamento de investimento determinam que o orçamento previsto no artigo 165, parágrafo 5º, inciso II da CF será apresentado para cada sociedade em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, desde que sua programação não conste integralmente no orçamento fiscal ou no da seguridade social<sup>331</sup>.

Desta forma, o equívoco conceitual resta sanado, muito embora seus efeitos tenham tido repercussão suficiente para que fosse incluída no texto constitucional a previsão de orçamento específico para o investimento das empresas estatais.

---

<sup>329</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais...**, *cit.*, p. 23. O decreto que criou a SEST acabou sendo revogado pelo Decreto nº 99.606/90. Atualmente as diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais estão estabelecidas no Decreto nº 3.735/01.

<sup>330</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**, *cit.*, p. 58-59.

<sup>331</sup> Trata-se de disposição comum prevista na LDO 2006, artigo 61; LDO 2005, artigo 63; LDO 2004, artigo 61; LDO 2003, artigo 59; LDO 2002, artigo 48; LDO 2001, artigo 50.

O Manual Técnico de Orçamento, editado em 2005 pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST)<sup>332</sup>, informa que o limite máximo de investimentos proposto para cada uma das empresas estatais é obtido a partir da efetiva disponibilidade de recursos próprios e de terceiros, calculada após a destinação prioritária desses recursos para a cobertura das despesas consideradas incomprimíveis, como o serviço da dívida, os gastos de capital e correntes em níveis adequados estimados para o ano em análise. Segundo o referido documento, a elaboração da proposta do orçamento de investimentos depende da previsão do Programa de Dispêndios Globais (PDG) de todas as empresas estatais, aprovado mediante decreto do Chefe do Executivo. O PDG determina a utilização e as fontes de recursos dessas entidades, fixando limites com base em valores nominais, calculados a partir da necessidade de financiamento líquido<sup>333</sup>.

Sustenta Pedro Paulo de Almeida Dutra que existem parâmetros rígidos quanto ao investimento das empresas estatais, porém os condicionamentos financeiros que lhes são impostos são antes uma questão de disponibilidade de recursos, do que, efetivamente, a definição de uma política global do País<sup>334</sup>.

As restrições orçamentárias aos investimentos das empresas estatais têm origem na fixação de metas de resultado primário para as empresas estatais, vinculando-as aos objetivos macroeconômicos de política fiscal, embora se questione o acerto dessa oneração.

---

<sup>332</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. **Manual técnico de orçamento: instruções para a elaboração da Programação de Dispêndios Globais – PDG – do Setor Produtivo Estatal – SPE**. Brasília, 2005, p. 3. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/dest/manual\\_pdg\\_empresas2005.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/manual_pdg_empresas2005.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2006.

<sup>333</sup> Ver 3.3.2 deste trabalho.

<sup>334</sup> DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Op. cit.*, p. 139. Alerta o autor que é necessário evitar dois grandes inconvenientes: controlar as empresas estatais sem saber os parâmetros e fixar parâmetros sem que seja estipulada, previamente, a tarefa determinada atribuída à empresa estatal.

Assim é que as LDOs 2004, 2005 e 2006, referentes ao PPA 2004/2007<sup>335</sup>, dispõem:

Os Poderes e o Ministério Público da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de [2006], cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no *caput* deste artigo e os que o modificarem conterão: [...]

V – **metas quadrimestrais para o resultado primário das empresas estatais federais**, com as estimativas de receitas e despesas que o compõem, destacando as principais empresas e separando-se, nas despesas, os investimentos.<sup>336</sup> (grifo nosso)

No PPA 2004/2007, as referências às empresas estatais restringem-se à fixação de metas físicas dos projetos de grande vulto estabelecidas para o período do PPA<sup>337</sup>. Segundo o artigo 3º, essas metas constituem-se, a partir do exercício de 2005, em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais, respeitada a respectiva regionalização.

No que tange às empresas estatais, o artigo 3º, inciso II considera projetos de grande vulto **aqueles financiados com recursos do orçamento de investimento**

<sup>335</sup> BRASIL. **Lei nº 10.933/04**, *cit.*

<sup>336</sup> LDO 2006, artigo 75, inciso V; LDO 2005, artigo 71, inciso V e LDO 2004, artigo 69, inciso V. É interessante notar que as LDOs relativas ao PPA do período anterior (2000-2003) não mencionavam a vinculação das empresas estatais às metas de superávit primário, referindo apenas às metas quadrimestrais para o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O que existia era apenas a estimativa atualizada do superávit primário das empresas estatais, que deveria ser incluída no relatório a ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, a evolução desse resultado nos últimos dois anos e a indicação, no orçamento de investimento das empresas estatais, das fontes de financiamento, distinguindo os recursos originários da empresa controladora e do Tesouro Nacional (LDO 2003, artigo 66, parágrafo 1º, inciso I c/c artigo 67, parágrafo 5º, inciso V e itens XVIII e XXIX da Relação das Informações Complementares; LDO 2002, artigo 72, parágrafo 1º, inciso I c/c artigo 67, parágrafo 3º, inciso V e itens XVIII e XXX da Relação das Informações Complementares; LDO 2001, artigo 18, parágrafo 2º, incisos I e IV c/c o artigo 75, parágrafo 2º, inciso II; LDO 2000, artigo 18, *caput* e parágrafo 4º).

<sup>337</sup> O PPA referente ao período 2000/2003 se refere às empresas estatais apenas no seu artigo 6º, ao dispor que o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual contendo o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (BRASIL. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2006).



**das empresas estatais**, cujo valor total estimado represente mais de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício em que ocorrer sua inclusão no PPA, desde que superior ao valor previsto no inciso I do artigo 3º da respectiva lei.

É possível demonstrar, portanto, a inexistência de uma programação consistente que legitime a limitação de investimentos de entidades criadas para desenvolvimento de atividades econômicas.

### 3.3 AS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

A discussão em torno dos investimentos das empresas estatais deve levar em consideração o problema do financiamento das suas operações.

Sérgio Henrique Abranches assevera que esta matéria se desdobra em três questões básicas: a) **a origem dos recursos** para ação do Estado e a capacidade de autofinanciamento das sociedades da Administração Indireta; b) o **modo pelo qual as empresas estatais estão organizadas para apropriação e alocação desses recursos**; e c) o **grau de autonomia empresarial** do setor estatal, para decidir sobre sua expansão e como ele se insere no quadro de relações inter-empresariais dominantes na economia<sup>338</sup>.

---

<sup>338</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada. *In*: MARTINS, Carlos E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 45.

### 3.3.1 As fontes de recursos

Elucidam José Carlos de Oliveira, Luiz Tacca Júnior e Paulo Fontenelle e Silva que as empresas estatais dispõem de quatro fontes de recursos: a) receita operacional, oriunda da venda de bens e serviços e das aplicações financeiras; b) receita não-operacional; c) recursos provenientes do Tesouro Nacional, mediante aportes de capital ou subvenções econômicas; e d) operações de crédito<sup>339</sup>.

Ao longo do período 1980–1993, a **receita operacional** respondeu por, pelo menos, 2/3 do total dos recursos, sendo, portanto, a principal fonte. A partir de 1989, a venda de bens e serviços cresceu em importância, passando a representar, em média, cerca de 90% dos recursos totais<sup>340</sup>.

As **receitas não-operacionais**, que excluem os recursos do Tesouro e as operações de crédito, têm pequena importância relativa, passando da média de 12% dos recursos totais, nos anos 80, para cerca de 7%, a partir de 1990<sup>341</sup>.

Os **recursos do Tesouro Nacional** também não tiveram grande importância para o conjunto das empresas estatais, apresentando decréscimo como reflexo da crise das finanças públicas e da desvinculação de receitas a elas anteriormente destinadas, a exemplo as quotas-partes dos impostos únicos sobre energia elétrica e serviços de telecomunicações. Nos anos 80, os recursos do Tesouro Nacional

---

<sup>339</sup> OLIVEIRA, José Carlos; TACCA JÚNIOR, Luiz; SILVA, Paulo Fontenelle e. *Op. cit.*, p. 6.

<sup>340</sup> *Loc. cit.*

<sup>341</sup> José Carlos de Oliveira, Luiz Tacca Júnior e Paulo Fontenelle e Silva advertem, no entanto, que tais dados devem ser encarados com cautela, em vista da mudança do critério de apuração. No período de 1980-87, a SEST utilizava, na apuração dos recursos e dispêndios das empresas estatais, o regime de caixa. A partir de 1989 passou a adotar o regime de competência. Além disso, quando da elaboração do respectivo trabalho, que teve por objetivo discutir as implicações nas mudanças nos padrões de financiamento para os investimentos dessas entidades, no período de 1980-93, os dados referentes aos últimos anos ainda não haviam sido incluídos (*Ibid.*, p. 10).

responderam por, em média, 7% dos recursos totais das empresas estatais, declinando para a média de 1,3% a partir de 1990<sup>342</sup>.

Esclarecem os mencionados autores que os recursos totais do Tesouro destinados às empresas estatais alcançaram cerca de 15% do total, isto é, aproximadamente o dobro daqueles indicados no orçamento da União. A partir da crise da dívida externa nos anos 80, as empresas estatais passaram a receber recursos do Tesouro indiretamente, por intermédio do **orçamento monetário**, ao amparo dos Avisos GB-588 e MF-30<sup>343</sup>. Esses mecanismos obrigavam o Tesouro a honrar os avais concedidos, principalmente, a empréstimos externos contratados pelas empresas estatais. Utilizado inicialmente como mecanismo para preservar a credibilidade do País junto a credores internacionais, esse mecanismo passou a ser utilizado de forma cada vez mais freqüente pelas empresas estatais, à medida que avançava a crise do setor externo e se reduzia a oferta de recursos externos ao País. Com a extinção do orçamento monetário, em 1986, as operações dessa natureza passaram a ser incluídas no orçamento da União, mais especificamente como operações oficiais de crédito. A partir de 1991, essa fonte de financiamento das empresas estatais foi praticamente extinta<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> OLIVEIRA, José Carlos; TACCA JÚNIOR, Luiz; SILVA, Paulo Fontenelle e. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>343</sup> O Aviso GB-588 é uma instrução do Ministro da Fazenda (Antonio Delfim Netto) ao Banco do Brasil, determinando que fossem honrados os compromissos externos de responsabilidade de entidades públicas, incluindo autarquias e sociedades de economia mista, bem como os resultantes de obrigações de aval concedido pelo Tesouro Nacional ou por instituição financeira oficial, com a finalidade de resguardar o crédito do País no exterior. Já o Aviso MF-30 (Ministro Ernane Galvêas), que sucedeu o Aviso GB-588, foi editado durante o período em que a comunidade financeira internacional se mostrava insegura quanto aos rumos da economia brasileira, preferindo manter seus recursos em depósito no Banco Central em lugar de emprestá-los a mutuários no País. Consistia na regularização, pelo Banco do Brasil, de compromissos cambiais vencidos, de responsabilidade de entidades da Administração Indireta, bem como os resultantes de obrigações de aval concedido pelo Tesouro Nacional, com a finalidade de resguardar o crédito do país no exterior. (BRASIL. Banco Central do Brasil. **Finanças públicas: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionadas à política econômico-financeira**. 4. ed. Brasília, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/FinPub/cap8p.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2006).

<sup>344</sup> OLIVEIRA, José Carlos; TACCA JÚNIOR, Luiz; SILVA, Paulo Fontenelle e. *Op. cit.*, p. 10-11.

Já as **operações de crédito** representaram importante fonte de recursos das empresas estatais, mantendo-se ao redor de 20% das receitas totais no período 1980–1987, reduzindo-se acentuadamente, desde então, a valores insignificantes a partir de 1991, até atingir a média anual de 3%<sup>345</sup>.

No início dos anos 80, as operações de longo prazo declinaram do patamar de 18% dos recursos totais para cerca de 8% no final desse período, atingindo 4% nos anos 90. Inversamente, as operações de curto prazo, insignificantes no início dos anos 80, passaram a representar 8% dos recursos totais no período 1985–1989<sup>346</sup>. No período 1991–1993, esse fluxo de recursos foi negativo, refletindo a redução das dívidas de curto prazo para as empresas estatais.

Convém também atentar para o fato de que o orçamento consolidado do setor público permitiu que fosse estimado o que se convencionou chamar “déficit global do setor público federal”, cuja redução se tornou elemento crucial para a política de combate à inflação e para a estabilização do balanço de pagamentos<sup>347</sup>.

Torna-se necessária, portanto, a investigação do que vem sendo chamado de “déficit das empresas estatais” e algumas considerações quanto à aplicação de suas disponibilidades.

---

<sup>345</sup> OLIVEIRA, José Carlos; TACCA JÚNIOR, Luiz; SILVA, Paulo Fontenelle e. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>346</sup> Em virtude da redução da oferta de empréstimos externos ao Brasil e da contenção do crédito interno para o setor público, o crédito de longo prazo foi progressivamente se estreitando, de forma que as empresas estatais passaram a se financiar por meios de operações de curto prazo ou da inadimplência de obrigações da dívida externa garantida pela União ou, ainda, pelos atrasos de pagamento de fornecedores e empreiteiros. Desta forma, gerou-se um ciclo vicioso de endividamento, uma vez que as operações de curto prazo tornavam-se, além de mais instáveis, cada vez mais onerosas, à medida em que a inflação se acelerava. Além disso, fornecedores e empreiteiros, no intuito de manter sua carteira de projetos, acabavam sancionando os atrasos de pagamento, embutindo os respectivos custos no fornecimento de bens e serviços (*Loc. cit.*).

<sup>347</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais...**, cit, p. 26.

### 3.3.2 O déficit das empresas estatais

De acordo com o Banco Central, as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) advêm do resultado nominal que corresponde à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais efetuados no período (privatizações e reconhecimentos de dívidas)<sup>348</sup>. Abrangem o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais e o resultado fiscal primário, e excluem o impacto da variação cambial sobre a dívida externa.

Já a Necessidade de Financiamento Líquido (NEFIL) consiste no principal indicador para aferição do desempenho do setor público, em termos financeiros, pelo qual se pode apurar “se determinado segmento do Governo, ou o seu consolidado, está sendo capaz de gerar, em determinado período, receitas próprias para a cobertura de suas despesas”<sup>349</sup>. Isto é, se algum segmento específico do setor público<sup>350</sup> está contribuindo para a elevação ou para a redução do nível de endividamento líquido. O valor do endividamento líquido é obtido pela diferença entre o total das dívidas naquela oportunidade e o montante de disponibilidades financeiras que poderia ser utilizado para o pagamento desses compromissos<sup>351</sup>.

Isso significa que o déficit corresponde à necessidade de financiamento de recursos creditícios. Essa posição deficitária, no entanto, deve ser interpretada de forma distinta, dependendo do caráter da entidade considerada. Tratando-se de

---

<sup>348</sup> BRASIL. Banco Central do Brasil. **Finanças públicas: sumário...**, *cit.*, p. 122-123.

<sup>349</sup> *Ibid.*

<sup>350</sup> O setor público pode ser classificado em três segmentos distintos: a) Governo Federal – Tesouro Nacional, Previdência Social, Banco Central do Brasil e fundos administrados (FAT etc.); b) Governo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e c) empresas estatais, aí consideradas as empresas sob o controle direto ou indireto da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL. **Manual técnico de orçamento**, *cit.*, p. 44).

<sup>351</sup> O cálculo da NEFIL das empresas estatais é utilizado pelo DEST por ocasião da programação orçamentária das estatais e suas alterações (*Ibid.*, p. 44-45).

entidade tipicamente estatal, seus gastos correntes são custeados, via de regra, com transferências do Tesouro, de modo que uma posição deficitária equivale a um déficit no orçamento da própria União, podendo implicar a necessidade de financiamento de recursos creditícios.

Com relação às empresas estatais, a situação é totalmente diversa, na medida em que mesmo aquelas que são capazes de custear seus gastos correntes e partes do seu capital com receita própria podem ter necessidade de financiar parte de seus investimentos com recursos creditícios.

Da mesma forma como ocorre com empresas privadas, as empresas estatais, se empenhadas num esforço de investimento, terão seus ativos crescendo em termos reais, sendo normal que parte desse crescimento seja financiado por capital de terceiros.

Ademais, a decisão pela utilização de capital próprio ou de capital de terceiros depende de aspectos econômicos que devem ser considerados para que a empresa, quer privada, quer estatal, atue com eficiência na administração de seus recursos financeiros. Do ponto de vista econômico, é possível que a utilização de capital de terceiros seja mais viável do que a utilização do próprio capital, se, por exemplo, as taxas de juros ofertadas numa operação de financiamento estiverem relativamente baixas, não compensando que as disponibilidades da empresa sejam utilizadas para determinado investimento<sup>352</sup>.

Constata-se, deste modo, que a ótica do orçamento equilibrado não deve ser necessariamente transposta para as empresas estatais, pois a necessidade de financiamento pode ser vista de forma positiva caso haja efetivo engajamento num programa de investimentos. A necessidade de financiamento das empresas estatais

---

<sup>352</sup> Sobre disponibilidades, ver 3.4.3.

não deve ser considerada indício de descontrole financeiro dessas entidades, mas uma situação plenamente justificável do ponto de vista fiscal, ainda quando no restante do setor público esteja sendo adotada uma política estrita de orçamento equilibrado<sup>353</sup>.

Nas lições de Rogério Ladeira Furquim Werneck:

Naturalmente, o dimensionamento das necessidades de financiamento das empresas estatais deve partir do programa de investimentos que se espera que seja efetuado por estas empresas. Não se pode conceber que, sendo o setor produtivo estatal federal diretamente responsável por cerca de ¼ da formação bruta de capital da economia, o governo se esforce para conseguir chegar a reduzir as necessidades de financiamento do setor a zero. Isto significa obrigar estas empresas a financiar todo o seu esforço de investimento exclusivamente através de recursos próprios, obtidos junto aos demais acionistas, além de transferências do Tesouro. Isto constituiria uma meta totalmente destituída de sentido para qualquer empresa. O acesso das empresas estatais a recursos creditícios deve guardar relação com o programa de investimentos aprovado pelo governo a ser executado por estas empresas.<sup>354</sup>

Outro ponto ainda merece destaque. Apesar de as empresas estatais terem reduzido substancialmente seu endividamento e, assim, recuperado sua capacidade de contratar novos empréstimos, o Estado impõe restrições à contratação de operações de crédito pelas empresas estatais, em razão do objetivo de reduzir as necessidades de financiamento do setor público como condição fundamental para a estabilização da economia.

Ocorre que, conforme analisado em 1.4.3 (operações de crédito) deste trabalho, as restrições disciplinadas pela LRF<sup>355</sup> não se aplicam às empresas

---

<sup>353</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais...**, cit, p. 29.

<sup>354</sup> *Ibid.*

<sup>355</sup> Além das disposições existentes na LRF, a RSF n° 96/89, editada com base na competência prevista no artigo 52, inciso VII da CF, elenca algumas restrições para as operações de crédito, interno e externo das sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. A despeito de sua inconstitucionalidade parcial, é interessante notar que a RSF n° 43/01, que também dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito para os Estados, Município e Distrito Federal, se refere tão-somente às empresas estatais dependentes, pretendendo excluir dos limites e condições senatoriais as

estatais independentes. Deste modo, seria um contra-senso, a despeito das disposições da LRF, sede própria para a disciplina da gestão fiscal, que as leis orçamentárias, com base em limites impostos pelo Estado mediante decreto (PDG), previssem restrições para as empresas estatais que têm capacidade financeira para subsistir com recursos próprios. Ressalte-se mais uma vez, por oportuno, que o fato de a empresa estatal ser independente não deve determinar, necessariamente, que seu financiamento seja obtido por recursos próprios, pois, por diversos fatores, pode ser conveniente a utilização de capital de terceiros.

Assim sendo, o objetivo do orçamento de investimentos das empresas estatais não deve ser limitá-los, mas coordená-los, assegurando a compatibilização das propostas dos vários ministérios para as sociedades sob sua supervisão, bem como a inserção adequada das empresas estatais no processo de crescimento da economia<sup>356</sup>.

Teoricamente, a fixação de tetos nominais é forma pouco sofisticada de controle da necessidade de financiamento das empresas estatais, podendo implicar prejuízo para a eficiência econômica da entidade.

---

empresas estatais independentes. Como visto em 1.4.3, o SF extrapolou os limites de sua competência, posto que, para a Administração Indireta, a disciplina deveria restringir-se ao âmbito federal (CF, artigo 52, inciso VII).

<sup>356</sup> Sobre a competência do Tribunal de Contas, Ricardo Lobo Torres registra que a atual abrangência da tomada de contas, incluindo também os responsáveis por dinheiro e valores da Administração Indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas pelo Poder Público, é consequência da ampliação do próprio controle da execução orçamentária. Com relação às sociedades da Administração Indireta, que se regem pelo direito privado, o controle é genérico e global, tendo por objetivo precípuo evitar a ilegalidade das ações das estatais. Todavia, em nenhum momento este controle pode prejudicar o funcionamento segundo os métodos das empresas privadas. (TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 345 e 339). É o que preconiza o artigo 7º, parágrafo 1º da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, ao dispor que a fiscalização respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia, revelando que a preocupação do legislador com a adaptação das regras aplicáveis ao setor público para as empresas estatais (BRASIL. Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975. Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências *apud Índice de leis, cit.*) Sobre o assunto, ver CARRASQUEIRA, Simone de Almeida de. *O Controle Financeiro...*, *cit.*



Constata Roberto Ladeira Furquim Werneck:

Idealmente, o que se quer evitar através do controle é que o setor público produtivo absorva uma parcela maior do que a desejável do total de recursos disponíveis para o financiamento da acumulação de capital na economia. Se por “desejável” for entendida aquela parcela que conduza a uma alocação eficiente dos recursos inversíveis, os limites para as necessidades de financiamento não deveriam ser fixados de uma forma apriorística. A distribuição ótima dos recursos inversíveis entre as empresas estatais e as empresas privadas deverá exigir uma compatibilização entre as taxas marginais de retorno obtidas no setor privado e no setor estatal.<sup>357</sup>

A estipulação de tetos nominais confronta-se com a autonomia financeira que tais entidades necessitam ter para o desenvolvimento de suas atividades e, conseqüentemente, para o atendimento do interesse público. Se, por um lado, essa autonomia requer receitas próprias, por outro, também exige a possibilidade de dispor de tais receitas, inclusive para investimento em sua atividade produtiva.

Vale lembrar também que é prevista em sede constitucional a submissão das empresas estatais ao mesmo regime jurídico definido para a iniciativa privada (CF, artigo 173). Inexistindo impactos para a gestão fiscal responsável do Estado, não cabe ao sistema orçamentário<sup>358</sup>, a despeito de estabelecer metas, definir utilizações e fontes de recursos das empresas estatais, que, diga-se, são privados. Eventuais metas impostas pelos planos de desenvolvimento devem ser incorporadas às regras societárias que regem a empresa estatal, de modo que o acionista controlador respeite a confiança dos demais investidores.

Neste sentido, um sistema de racionamento de capital e de conseqüente controle dos investimentos das empresas estatais poderia advir de critério que exija algum grau de compatibilização entre as taxas marginais de retorno dos

---

<sup>357</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais...**, cit, p. 40.

<sup>358</sup> Refere-se aqui ao conjunto de normas formadas não apenas pelas leis orçamentárias, mas também pelos decretos que aprovam o PDG.

investimentos no setor estatal e as taxas análogas obtidas no setor privado<sup>359</sup>. Tais taxas de retorno de investimentos poderiam estar definidas em contratos de gestão, a serem celebrados entre o Estado e suas sociedades, com ganho de autonomia para que tais entidades orientem suas ações conforme as regras de mercado e, deste modo, otimizem seus resultados<sup>360</sup>. Desta forma, o Estado, estabelecendo objetivos claros a serem perseguidos pelas empresas estatais, vincularia tais entidades às suas metas sem criar restrições ao desenvolvimento de suas atividades<sup>361</sup>, o que é especialmente relevante em mercados competitivos.

### 3.3.3 As disponibilidades

Antes de ser analisada a vinculação das empresas estatais às metas de superávit primário, cabem algumas considerações quanto à aplicação das disponibilidades dessas entidades.

---

<sup>359</sup> WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais...**, cit, p. 41.

<sup>360</sup> Sobre as vantagens do contrato de gestão, ver 2.3.2 deste trabalho.

<sup>361</sup> A utilização de recursos próprios também está associada a expressivos saldos de caixa, dificuldades de captação de recursos, principalmente externos, e alta taxa de juros, tornando-se uma opção de financiamento mais favorável do que aquelas oferecidas pelo mercado financeiro, interno ou externo. A partir de 1991, verifica-se a inexistência de repasses do Tesouro para as empresas estatais federais e o comportamento moderado das necessidades de financiamento das empresas estais, que em 1995/96 foram de 0,6% do PIB, em média, em claro contraste com o vultoso déficit médio de 2,1% do PIB dos estados e municípios e de 1,7% do PIB do governo central (GIAMBIAGI, Fábio. **Necessidades de financiamento do setor público: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil – 1991/96**. Texto para Discussão n° 53. Rio de Janeiro, mar. 1997, p. 22. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/Td/Td-53.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2004). Grande parte dos investimentos das empresas estatais não apenas está sendo financiada com recursos próprios, como está inserida no esforço fiscal para a obtenção de resultados positivos. Segundo levantamento do Ministério do Planejamento, as estatais acumularam, até o primeiro semestre de 2005, superávit primário de R\$ 4,397 bilhões, valor 406% maior do que o apurado entre janeiro e junho de 2004. O esforço fiscal feito pelas estatais superou até as metas internas que o governo havia fixado para os primeiros seis meses de 2005. Boa parte das contribuições para o esforço fiscal veio da Petrobras e da Eletrobrás, as principais estatais que contribuem para o bom desempenho das contas públicas (SOUSA, Vivaldo de; CRUZ, Ney Hayashi. *Op. cit.*).

A LSA dispõe, em seu artigo 179, que no balanço patrimonial da sociedade, as disponibilidades são conta classificada como ativo circulante. A intitulação “disponibilidades”, conferida pelo mencionado estatuto, é utilizada para designar dinheiro em caixa e em bancos, bem como valores equivalentes, como cheques em mãos e em trânsito, que representam recursos com livre movimentação para aplicação nas operações da sociedade e para os quais não haja restrições de utilização imediata<sup>362</sup>.

As restrições à aplicação de disponibilidades financeiras das entidades da Administração Indireta em âmbito federal no mercado financeiro, bem como das entidades sob seu controle acionário (isto é, às subsidiárias) são disciplinadas no DL nº 1.290, de 3 de dezembro de 1973<sup>363</sup>. Tais entidades não poderão utilizar em suas aplicações no mercado financeiro recursos provenientes de dotações orçamentárias da União, inclusive transferências, nem eventuais saldos da mesma origem apurados no encerramento de cada ano civil (artigo 1º).

Quando tais disponibilidades forem oriundas de receitas próprias, as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as fundações supervisionadas pela União, poderão **adquirir títulos do Tesouro Nacional**, por intermédio do Banco Central do Brasil ou na forma que este estabelecer, inclusive quanto à sua negociação (artigo 2º). Entretanto, é vedada às mencionadas entidades a aplicação de disponibilidades financeiras em **títulos de renda fixa**, outros papéis que não **títulos do Tesouro Nacional** ou em depósitos bancários a prazo (artigo 3º).

---

<sup>362</sup> IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; GELBCKE, Ernesto Rubens. **Manual de contabilidade das sociedades por ações**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 79.

<sup>363</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.290, de 3 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre a aplicação financeira de disponibilidades pelas entidades da Administração Federal Indireta, bem como pelas Fundações supervisionadas pela União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2006

O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986<sup>364</sup>, por sua vez, dispôs sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualizando e consolidando a legislação pertinente. Em seus artigos 6º a 8º, reproduz, com pequenas alterações, o texto dos artigos 1º a 4º do DL nº 1.290/73. Seu artigo 8º estabeleceu que é vedada às autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações integrantes da Administração Federal Indireta que não recebam transferências da União a aplicação de disponibilidades financeiras em títulos de renda fixa, outros que não **títulos de responsabilidade do Governo Federal** ou depósitos bancários a prazo.

Considerando a competência prevista no artigo 4º do DL nº 1.290/73, que prevê a possibilidade de o Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizar o levantamento de proibições previstas no seu artigo 3º (aplicação em títulos de renda fixa), o CMN editou a Resolução nº 3.284, de 25 de maio de 2005<sup>365</sup>.

Por essa norma, foi outorgada a essas entidades a possibilidade de aplicar suas disponibilidades em fundos de investimento extramercado<sup>366</sup> administrados pelo Banco do Brasil S.A. ou por instituição integrante do conglomerado financeiro por ele liderado, os quais deverão ser formados por pelo menos 75% de **títulos de emissão do Tesouro Nacional** e por até 25% de certificados ou recibos de depósito

---

<sup>364</sup> BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

<sup>365</sup> BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução nº 3.284, de 25 de maio de 2005**. Reconhece a situação de que trata o artigo 4º, *caput* e alínea "c", do Decreto-Lei nº 1.290, de 3 de dezembro de 1973, e consolida as normas que dispõem sobre a forma de aplicação das disponibilidades oriundas de receitas próprias das empresas públicas e das sociedades de economia mista integrantes da Administração Federal Indireta. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2006. Essa Resolução revogou as Resoluções nºs 2.917, de 19 de dezembro de 2001, e 3.267, de 10 de março de 2005, que tratavam da aplicação de disponibilidades das empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes da Administração Federal Indireta.

<sup>366</sup> São fundos de investimentos comuns ou exclusivos, gerenciados pelo Banco do Brasil ou instituição por ele controlada, criados para receber, com exclusividade, as aplicações dos excedentes de caixa das empresas públicas e das sociedades de economia mista, com o objetivo de captar recursos, direcionando-os para o setor rural (FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. 15. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002, p. 377).

bancário de emissão de instituições integrantes do referido conglomerado (artigos 3º e 4º).

Cabe observar que, enquanto o DL nº 1.290/73 e a Resolução nº 3.284/05 se referem a **títulos do Tesouro Nacional**, o Decreto nº 93.872/86 faz alusão aos **títulos de responsabilidade do Governo Federal**<sup>367</sup>, que abrangem não apenas os títulos do Tesouro, como também os títulos Banco Central, emitidos com base na competência prevista no artigo 11, inciso V da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964<sup>368</sup>.

Em face da inexistência de regulamentação da CMN quando da edição do DL nº 1.290/73, o Banco Central não possuía títulos da dívida pública de sua responsabilidade em circulação no mercado, razão pela qual o citado normativo se refere tão-somente a títulos do Tesouro Nacional<sup>369</sup>. Essa regulamentação somente foi editada a partir de maio de 1986, quando, então, se tornou viável a emissão de títulos da dívida pública pelo Banco Central<sup>370</sup>. Desta maneira, seria possível considerar que o mencionado DL, assim como todas as normas que dele decorrem, compreende tanto os títulos emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional quanto os emitidos pelo Banco Central.

A despeito desses apontamentos, é relevante trazer a lume o cenário econômico existente no País quando da edição da norma.

Assim já se manifestou o TCU:

---

<sup>367</sup> “Art. 11. Compete ainda ao Banco Central da República do Brasil; [...] V – Emitir títulos de responsabilidade própria, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; [...]” (BRASIL. **Decreto nº 93.872/86**, *cit.*).

<sup>368</sup> BRASIL. **Lei nº 4.595/64**, *cit.*

<sup>369</sup> Tais papéis representam compromissos assumidos pelo Tesouro Nacional e têm como finalidade a captação de recursos para o financiamento de atividades do governo federal.

<sup>370</sup> Não obstante estar vedada ao Banco Central, desde maio de 2002, a emissão de títulos da dívida pública (LRF, artigo 34), os papéis anteriormente emitidos podem ser negociados no mercado secundário.

[...] o Dec.Lei 1.290/73 foi editado há [32] anos, época em que a realidade econômica e política do país era bastante diferente da atual, ocasião em que também não existiam instrumentos de melhor gerenciamento dos recursos federais, a exemplo da atual conta única do Tesouro Nacional e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

Desconsiderando os aspectos temporais e econômicos do período, consigno que da análise de seu art. 1º do referido Decreto-Lei posso inferir que a proibição de aplicação no mercado financeiro se restringia aos recursos provenientes de dotações do orçamento da União, ou de transferências ou de eventuais saldos apurados em balanços que fossem administrados pelas entidades que compunham a Administração Indireta.<sup>371</sup>

De fato, os anos 70 caracterizaram-se como um período de descontrole das finanças públicas, inexistindo mecanismos de aferição do desequilíbrio das contas públicas. Mesmo as contas do governo eram um emaranhado muito difícil de acompanhar, a começar pelo fato de que muitas rubricas de gastos permaneciam fora do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional. Soma-se a isso o fato de as finanças do setor público serem norteadas por grande multiplicidade orçamentária (OGU, orçamento das empresas estatais, orçamento monetário e conta da dívida). Até o final da década de 70, receitas e despesas das empresas estatais não haviam sido agregadas em um orçamento consolidado<sup>372</sup>. Nessas circunstâncias, parece fazer sentido a preocupação em, de algum modo, se exercitar o controle sobre os recursos das empresas estatais.

Ademais, insta indagar da legitimidade dos referidos estatutos em face da sujeição das empresas estatais ao regime jurídico de direito privado. Haja vista que: a) as empresas estatais consubstanciam-se em personalidades jurídicas distintas da pessoa do Estado; e b) os bens dessas entidades são bens privados<sup>373</sup>, não caberia ao Estado dispor, por decreto-lei, das disponibilidades das empresas estatais,

---

<sup>371</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão nº 3/2003**, Processo nº TC 575.350/1997-0, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, DOU 5 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

<sup>372</sup> GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Op. cit.*, p. 105-124.

<sup>373</sup> Ver 1.4.2 deste trabalho.

sobretudo quando tais entidades observam a forma de sociedade por ações. Nesse caso, o quadro acionário dessas empresas também é composto por investidores privados que dirigiram seus recursos em ações de entidade regida pelo regime de direito privado, devendo observar as regras societárias quanto à deliberação sobre seus bens e recursos. As sociedades de economia mista devem observar a expectativa legítima dos parceiros estratégicos ou investidores quanto ao retorno de investimentos, não se justificando a incidência de restrições ou regras diferenciadas, na medida em que a CF requer a observância do mesmo regime jurídico aplicável às sociedades privadas.

Qualquer decisão referente à aplicação de seus recursos deveria ser tomada com base nas normas societárias previstas para a entidade, exercendo o Estado o seu direito de voto, enquanto acionista controlador, de acordo com as “boas práticas de governança corporativa” analisadas no Capítulo 2 deste trabalho.

### 3.4 INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS E SUPERÁVIT PRIMÁRIO

Neste ponto, estudadas as necessidades de financiamento das empresas estatais, interessa averiguar também de que forma os investimentos dessas empresas estão atrelados às metas de superávit primário e quais as considerações suscitadas pelo FMI quanto a essa vinculação.

Nos anos mais recentes, as empresas estatais têm oferecido importante contribuição para a obtenção de resultados positivos pelo Estado, possibilitando ao País cumprir satisfatoriamente o acordo firmado com o FMI em 1998. Isto ocorre em virtude de os resultados das empresas estatais serem incorporados às contas

públicas, para efeito de definição de metas fiscais estabelecidas nos Memorandos Técnicos de Entendimento elaborados por ocasião das avaliações periódicas da execução do acordo<sup>374</sup>.

Conforme o último Memorando Técnico de Entendimento, emitido em 4 de setembro de 2002, o resultado primário do setor público consolidado (item II.A.3 do Memorando) é assim definido:

a soma dos resultados primários acumulados das diversas entidades que compõem o setor público. O setor público é definido como o governo central, os governos estaduais e municipais e as empresas públicas [<sup>375</sup>] (federais, estaduais e municipais); o governo central compreende o governo federal, o sistema de previdência social e o Banco Central do Brasil (BCB).<sup>376</sup>

Já a dívida líquida total do setor público consolidado (item II.A.5), igual à dívida bruta do setor público (incluindo a base monetária) menos os ativos financeiros do setor público, é definida como

a soma da dívida interna líquida registrada mais a dívida externa líquida registrada (expressa em reais) do governo central, dos governos estaduais e municipais e das empresas públicas (federais, estaduais e municipais), definindo-se o governo central como anteriormente.<sup>377</sup>

Como foi analisado em 1.2.2, o Manual Revisto de Transparência Fiscal do FMI consagra o princípio da separação entre as contas governamentais (administração central) e as contas das empresas estatais.

Da mesma forma, a OCDE não considera as empresas estatais nas estatísticas das finanças públicas, de modo que, nos países ricos, endividamento e

---

<sup>374</sup> BRASIL. BNDES. AFE. Tratamento das empresas estatais..., *cit.*, p. 1.

<sup>375</sup> A expressão *empresas públicas* corresponde ao significado de *empresas estatais* utilizado neste trabalho, não tendo sido utilizada na acepção prevista no DL 200/67, haja vista que o FMI utiliza em seus documentos a expressão *public enterprise*.

<sup>376</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. **Memorando técnico de entendimento**. Brasília, 4 set. 2002. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/r131205.asp>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 4.



resultados do setor público (nominal e primário) se circunscrevem ao orçamento público. Nesses países, as empresas estatais não entram no cálculo porque são raras as nomeações políticas para seus postos. A adequada governança corporativa as protege contra ações deletérias, tais como a realização de investimentos antieconômicos e a manipulação populista de tarifas<sup>378</sup>.

No estudo *Public Investment and Fiscal Policy* (Investimento Público e Política Fiscal), o FMI analisa os fatores que contribuíram para o arrefecimento da relação entre investimento e PIB, bem como os efeitos adversos sobre a dinâmica de desenvolvimento econômico nos países-membros do Fundo<sup>379</sup>.

A relação entre investimentos públicos e PIB declinou nas últimas três décadas nos países-membros da OCDE e, em proporção muito maior, nos países da América Latina. Apesar de as evidências empíricas não serem conclusivas, a possibilidade de conseqüências adversas entre a queda do investimento público e o crescimento econômico de longo prazo é causa legítima de preocupação<sup>380</sup>.

O FMI sopesa que existem razões para acreditar que a relação entre investimento público e PIB pode cair sem impacto negativo para o crescimento econômico, em razão, por exemplo, da reforma administrativa ocorrida em diversos países, que reduziu o tamanho do setor público. Contudo, evidências apontam que o declínio na participação do investimento público se deve, principalmente, à necessidade de os países-membros realizarem ajustes fiscais, motivados por

---

<sup>378</sup> NÓBREGA, Maílson da. O FMI e os investimentos: confusões, esperanças e riscos. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 12 set. 2004. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=149731>>. Acesso em: 11 nov. 2004.

<sup>379</sup> O documento é dividido em cinco partes: I) Investimento Público e Crescimento Econômico; II) Estrutura de Análise; III) Resguardando as Metas e os Indicadores Fiscais; IV) Critérios de Avaliação das Empresas Estatais (*Public Enterprises*); V) Parcerias Público-Privadas. (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Public investment and fiscal policy**. Aprovado em 12 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/PIFP.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2006). O FMI é atualmente composto por 184 países. Informações sobre o referido organismo internacional estão disponíveis no *site* <[www.imf.org](http://www.imf.org)>.

<sup>380</sup> FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 5-6.

desvios em sua política macroeconômica, principalmente em países da América Latina<sup>381</sup>. Na década de 80, em muitos países os cortes nos investimentos públicos foram três vezes maiores do que nos gastos com custeio da máquina estatal. Estima-se ainda que a redução dos investimentos em infra-estrutura na América Latina nos anos 90 contribuiu para a contração do crescimento em 3 pontos percentuais<sup>382</sup>.

Com o objetivo de evitar a inibição de investimentos economicamente justificáveis, compensando a correspondente elevação do endividamento, o FMI examinou duas idéias.

A primeira delas seria adotar o conceito de saldo fiscal corrente, no qual as metas de desempenho seriam estabelecidas pela diferença entre receitas e despesas correntes. Assim, os investimentos estariam, por definição, excluídos do cálculo<sup>383</sup>.

Entretanto, a adoção do conceito do saldo fiscal corrente permitiria truques estatísticos e endividamento público imprudente. Ainda que o investimento público tenha significativo resultado positivo para o crescimento econômico, ele poderá não ser sustentável se os governos forem incapazes de realizar os respectivos dividendos ou se esses dividendos estiverem comprometidos com novos gastos

---

<sup>381</sup> FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 9.

<sup>382</sup> *Ibid.*, p. 9-10.

<sup>383</sup> NÓBREGA, Maílson da. *Op. cit.* Vários argumentos foram suscitados na defesa da exclusão dos investimentos públicos do cálculo do resultado primário: a) investimentos públicos produtivos agregam valor ao estoque de capital público; b) os custos com os investimentos públicos produtivos poderão ser compensados através de seus fluxos de caixa futuros, e em alguns casos através das externalidades positivas sob a forma de retornos em impostos ou taxas de utilização; c) ao se utilizar fontes de financiamento em detrimento da utilização das disponibilidades de caixa, os governos estarão produzindo um equilíbrio entre a geração presente e a geração futura, que também se beneficiará deste investimento; d) se o investimento é produtivo, a tendência é melhorar a relação dívida/PIB (FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 14).

(especialmente as despesas correntes). Além disso, o foco no resultado primário pode ser convite para critérios criativos de contabilidade<sup>384</sup>.

Deste modo, uma segunda idéia seria excluir do cálculo os investimentos das empresas estatais “comercialmente orientadas” (ou “comercialmente administradas”), nos quais a relação custo–benefício fosse favorável e quando apoiados pelo Banco Mundial e por outras instituições multilaterais<sup>385</sup>.

As empresas estatais são freqüentemente as responsáveis pelos investimentos de infra-estrutura em áreas estratégicas, principalmente na América Latina, de forma que as metas fiscais que envolvam tais entidades podem ser obstáculos à realização e ao incremento de investimentos relevantes para o país.

Em compensação, reconhecendo que as atividades quasi-fiscais<sup>386</sup> são freqüentemente desempenhadas pelas empresas estatais, o *GFSM 2001* também recomenda a reunião e a compilação das estatísticas agregadas das empresas

<sup>384</sup> *Ibid.*, p. 15. Em notícia veiculada em julho de 2004, o secretário do Tesouro Nacional brasileiro, Joaquim Levy, admite que, tão importante quanto abrir espaço para mais investimentos públicos, é definir os critérios de prioridade na escolha dos projetos que receberão dinheiro, sendo necessário a discussão em torno do critério a ser utilizado para medir o retorno econômico (IZAGUIRRE, Mônica. FMI vem discutir critérios para os investimentos. **Valor Econômico**. [São Paulo], 15 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.valor.com.br>>. Acesso em: 15 jul. 2004).

<sup>385</sup> “*The papers recommends the exclusion of the operations of commercially-run public enterprises from fiscal indicators and targets in countries where currently the entire public sector is covered, based on criteria that are specified in the paper. The progressive extension of coverage in other countries, to encompass the general government and public enterprises that are not commercially run, is also recommended*” (FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 3).

<sup>386</sup> Nem o *GFSM 2001* nem o **Public investment fiscal policy** apresentam a definição de atividade quasi-fiscal. Com base na análise do conceito de déficit quasi-fiscal, entende-se que a atividade quasi-fiscal está relacionada a atividades que podem gerar desequilíbrios potenciais para a economia, pois, ao distorcer os preços relativos, reduzem a eficiência econômica. De acordo com Lígia Helena da Cruz Ourives, os gastos quasi-fiscais podem tomar diferentes formatos, como as atividades para-fiscais e passivos eventuais. A autora cita como exemplo de atividades para-fiscais, já definidas neste trabalho, as operações relacionadas ao sistema financeiro (empréstimos subvencionados, depósitos compulsórios sub-remunerados, limites de crédito e operações de resgate), operações relativas ao sistema cambial (taxas de câmbio múltiplas, garantias cambiais e seguro do risco cambial subsidiado) e operações referidas ao setor comercial privado (cobranças de preço abaixo do mercado, fornecimento de serviços não comerciais e fixação de preços visando a receita orçamentária). Já os passivos eventuais refletem compromissos cujas conseqüências fiscais definitivas dependem de acontecimentos futuros cuja ocorrência é incerta (OURIVES, Lígia Helena da Cruz. **A sustentabilidade da dívida pública brasileira na presença do déficit quasi-fiscal**, p. 6-8. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/VIIIPremio/divida/1afdpVIIPTN/ourives.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/divida/1afdpVIIPTN/ourives.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2006.

estatais e do setor público como um todo. Outra razão para incluir as empresas estatais nas contas públicas seria a possibilidade de significativos contingentes serem assumidos pelo Estado, como, por exemplo, em caso de garantias<sup>387</sup>. Este ponto é especialmente relevante se for considerado que no passado várias empresas estatais apresentaram dificuldades em razão do excessivo endividamento eventualmente assumido pelo governo<sup>388</sup>.

Desta forma, a exclusão de operações de “empresas públicas comercialmente orientadas” do cálculo dos indicadores e metas fiscais poderia produzir resultados compensatórios para o País, eliminando restrições ao investimento dessas sociedades. Como regra geral, empresas dependentes de financiamento do orçamento público, ou que não apresentem garantias próprias que sustentem suas operações de crédito, não podem ser consideradas empresas comerciais.

Baseado em experiências no Brasil e na Turquia<sup>389</sup>, o FMI propôs nove critérios, divididos em quatro categorias (independência gerencial; relações com o Estado; saúde financeira e governança corporativa)<sup>390</sup>, a fim de qualificar uma

---

<sup>387</sup> No Brasil, a Lei nº 8.029/90 dispõe, no seu artigo 23, que a União sucederá a entidade, que venha a ser extinta ou dissolvida, nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, bem assim nas demais obrigações pecuniárias (BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004).

<sup>388</sup> Cabe refletir, conforme abordado no Capítulo 2 deste trabalho, que, em várias oportunidades, o respectivo endividamento se deu muito mais em razão de ingerências políticas na gestão das empresas estatais do que pelas reais necessidades de financiamento.

<sup>389</sup> No caso brasileiro, o FMI cita a Petrobras como uma empresa comercialmente administrada, não obstante o organismo financeiro considerar que dois dos nove critérios inicialmente propostos não foram atendidos pela referida estatal. Segundo o FMI, a Petrobras não tem uma administração independente, já que 5 dos 9 diretores são indicados pelo governo, e as decisões com relação aos investimentos também não são independentes. Ademais, a empresa estatal possui financiamento perante o Banco Mundial garantido pelo Estado. A análise levou em conta: a) a alavancagem da empresa estatal ajustada pelo risco país, comparável a outras sociedades concorrentes no plano internacional; b) a diversificada estrutura de capital, no qual o governo central é detentor de 1/3 da composição acionária da companhia; c) a submissão aos princípios contábeis internacionais e à auditoria externa; d) o não-recebimento de subsídios e a sujeição ao mesmo regime jurídico das sociedades de capital privado (*Ibid.*, p. 21).

<sup>390</sup> Os critérios para a qualificação eram: 1) política de preços; 2) política de contratações; 3) subsídios e transferências; 4) regime tributário e regulatório; 5) lucratividade; 6) capacidade de

empresa estatal como comercialmente administrada. Esses critérios foram revistos em 2005, com a inclusão de mais cinco critérios, totalizando quatorze, dispostos em cinco categorias<sup>391</sup>.

Com relação à **independência gerencial**, são suscitados, em linhas gerais, os seguintes questionamentos: 1) **política de preços**: os preços refletem os custos marginais? As mercadorias têm seus preços ajustados conforme o *benchmark* internacional? Nos setores regulados, as tarifas fixadas são compatíveis com a manutenção das empresas estatais? São tarifas semelhantes as que seriam fixadas para as sociedades de capital privado para o setor? 2) **política de contratações**: a empresa emprega uma política própria de contratações ou sofre intervenção estatal no que tange aos acordos salariais e à contratação de pessoal? Em caso de intervenção, há razões claramente justificáveis pela necessidade de se destinarem riscos específicos? Por exemplo, é uma resposta a pressões por excesso de pessoal?

Quanto às **relações com o Estado**, indaga-se: 3) **subsídios e transferências**: o Estado concedeu, direta ou indiretamente, à empresa estatal subsídios ou garantias superiores às concedidas para as sociedades de capital privado no mesmo setor? A empresa estatal efetuou alguma transferência especial para o Estado nos últimos três anos? 4) **atividades quasi-fiscais**: durante os três últimos anos, as empresas estatais desenvolveram funções não-compensatórias ou absorveram custos não relacionados ao seu objeto social substituindo gastos públicos? 5) **regime tributário e regulatório**: a empresa estatal está sujeita ao regime jurídico aplicável às sociedades de capital privado?

---

endividamento; 7) lista em participação em bolsa de valores; 8) auditorias externas e prestação de contas anuais; e 9) direito dos acionistas.

<sup>391</sup> FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 30.

Acerca da **governança corporativa**<sup>392</sup>, são erguidas as questões a seguir: 6) **periódicas auditorias externas**: os relatórios são implementados por reputada sociedade, privada de auditoria de acordo com os padrões internacionais, e publicados? Quanto às grandes estatais, pela principal sociedade internacional? 7) **publicação e abrangentes relatórios anuais**: os relatórios anuais são publicados? Eles incluem balanços, demonstrações de lucros e prejuízos, informações relevantes sobre responsabilidades não previstas expressamente no balanço? Incluem informações sobre níveis e mudanças nas atividades, no pessoal e nos investimentos? Há comparação em relação a outras empresas e *benchmarks* internacionais? 8) **direito dos acionistas**: os investidores minoritários têm proteção aos seus direitos?

Sobre **saúde financeira e sustentabilidade**, as seguintes perguntas são efetuadas: 9) **acesso ao mercado**: o custo da dívida nos últimos três anos é similar a 1 do desvio padrão da média das indústrias do País no mesmo período? As empresas estatais conseguem tomar empréstimos em taxas similares aos das entidades privadas sem garantias do Estado? 10) **grau de alavacagem**: a relação entre passivo e ativo é comparável à média do setor? 11) **lucratividade**: a taxa média de retorno do capital durante os últimos três anos está próximo a 1 do desvio padrão da taxa média do setor em que atua? 12) **registro de investimentos passados**: a empresa estatal pode prover avaliações de investimentos passados, demonstrando a taxa média de retorno pelo menos equivalente ao requerido para avaliações de custo–benefício para novos projetos?

---

<sup>392</sup> O documento, em sua primeira versão, incluía as seguintes questões sobre governança corporativa: **lista de participação de bolsa de valores** – a empresa estatal está listada em pelo menos uma grande bolsa de valores mundial? 8) **auditorias externas e prestação de contas anuais** – a empresa estatal está sujeita a auditorias externas e emite abrangentes relatórios anuais disponíveis pelos últimos três anos?

Por fim, a última categoria, acrescida na revisão de 2005, versa sobre **outros fatores de risco**, mediante os seguintes pontos: 13) **vulnerabilidade**: a empresa estatal tem consideráveis compromissos financeiros referentes ao balanço operacional?<sup>393</sup> 14) **relevância**: é uma grande empresa em alguma dimensão (pessoal, clientela etc.)? Provê serviços essenciais?

De acordo com a tabela abaixo, constata-se que nenhuma empresa estatal brasileira se adequa integralmente aos critérios propostos, e, assim como na maioria dos outros países examinados, a independência gerencial é o item que apresenta pior resultado.

#### ANÁLISE DAS EMPRESAS ESTATAIS COMERCIALMENTE ORIENTADAS<sup>394</sup>

	Estatais analisadas	Consideradas comercialmente orientadas	Número médio de critérios atendidos	Número de estatais que atenderam a todos os critérios, salvo independência	Área de pior desempenho
Brasil	21	0	4,0	8,0	Independência gerencial
Colômbia	14	1	4,5	8,0	Independência gerencial
Etiópia	4	0	2,3	0,0	Independência gerencial / Relações com o Estado
Gana	32	0	4,5	2,0	Relações com o Estado / Saúde financeira
Jordânia	11	2	4,5	4,0	Independência gerencial
Peru	33	0	5,5	13,0	Independência gerencial

Fonte: FMI

É natural que assim seja, em razão da propriedade estatal. Embora os critérios observados tenham por objetivo isolar as interferências estatais que

<sup>393</sup> "Operating balances are indicators of the financial and manufacturing performances of a company. These indicators represent the stages of formation of net profit and are very important for financial analysis. They include production, value added, EBIT, EBITDA, cash flow, and net profit itself." (Disponível em: <[http://www.vernimmen.com/html/glossaire/gl\\_o.html](http://www.vernimmen.com/html/glossaire/gl_o.html)>°Operatingbalance>. Acesso em: 13 jan. 2006).

<sup>394</sup> FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 31.

originam as atividades quasi-fiscais, existem legítimas razões para que o Estado intervenha em suas sociedades, gerando alguma restrição quanto à independência<sup>395</sup>. Essa interferência inclui a definição de política de preços, em caso de monopólio; restrição ao aumento de postos de trabalho como parte da política salarial; e até mesmo a imposição de certas atividades quasi-fiscais para o atendimento do interessado público, conquanto que a empresa estatal seja compensada de forma transparente<sup>396</sup>.

Contudo, existem outros caminhos pelos quais os critérios podem ser refinados. Grande ênfase pode ser conferida ao desempenho econômico-financeiro da empresa estatal, o que inclui taxas de retorno dos investimentos e sustentabilidade da entidade.

Maior importância também pode ser atribuída à transparência de acordo com as “boas práticas de governança corporativa” e com a análise de auditorias privadas conforme os padrões internacionais.

Considerando que as empresas estatais freqüentemente operam em setores regulados, a política de preços deve ser analisada em comparação com preços fixados para as sociedades de capital privado, a fim de se identificar eventual discrepância de tratamento entre uma e outra entidade (pública e privada).

A análise de lucratividade deve ter como base o balanço operacional; em caso de inexistência de sociedades de capital privado atuando no mesmo setor, poderiam ser utilizados os *benchmarks* internacionais de desempenho.

Finalmente, a análise dos subsídios deve levar em conta que algumas sociedades de capital privado também os recebem para o desenvolvimento de

---

<sup>395</sup> Sobre o assunto, ver 2.1 deste trabalho.

<sup>396</sup> FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 31.



atividades quasi-fiscais. Logo, o exame da empresa estatal deve ser feito de modo comparado e considerar a transparência com que esses recursos são transferidos, bem como se estão previstos em orçamento e igualmente disponíveis aos competidores privados<sup>397</sup>.

Com base nestas considerações, o FMI<sup>398</sup> propõe que todos os países-membros comecem a compilar e divulgar as estatísticas e informações sobre as empresas estatais conforme as disposições do GFSM 2001. A inclusão das empresas estatais nos indicadores fiscais e nas metas nas quais a política fiscal, a fiscalização e o apoio do FMI estão pautados deve ser informada por uma avaliação do grau do risco fiscal de suas operações. Informações abrangentes obtidas mediante a revisão desses critérios devem possibilitar as bases para melhor julgamento dos riscos fiscais apresentados por cada empresa estatal e, conseqüentemente, para decisão mais apropriada quanto à inclusão de suas operações nos indicadores e metas fiscais.

A exclusão de certas empresas estatais atualmente vinculadas aos indicadores e metas fiscais deve proporcionar, a princípio, o aumento de seus investimentos. Para tanto, a incursão em eventual endividamento para a realização do investimento deve ser consistente com a manutenção de indicadores financeiros (dívida e lucratividade). O retorno financeiro das empresas estatais deve corresponder a uma significativa contribuição para a situação fiscal do Estado. A exclusão dessas entidades das metas fiscais indica a necessidade de a administração central e as entidades públicas estarem submetidas a maior pressão, a fim de assegurar sua sustentabilidade fiscal. O progresso na posição fiscal seria alcançado por intermédio de corte de despesas, enquanto que, por outro lado, a

---

<sup>397</sup> FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 31-32.

<sup>398</sup> *Ibid.*, p. 32-33.

exclusão das empresas estatais proporcionaria aumento dos investimentos globais<sup>399</sup>.

Uma abordagem flexível é proposta para a consolidação das operações realizadas pelas empresas estatais no que tange aos indicadores e metas fiscais. A decisão sobre se os relatórios e a monitoração fiscais, bem como as metas e indicadores fiscais, devem ter como foco o setor público consolidado ou a administração central e as empresas estatais separadamente deve ser tomada país a país. Os fatores relevantes que podem influenciar essa decisão incluem a compatibilidade de dados para os dois setores (o que é especialmente importante quanto às necessidades de financiamento e ao pretense equilíbrio orçamentário abordado anteriormente), o desejo de estabelecer metas fiscais específicas para as empresas estatais, no intuito de influenciar diretamente seu desempenho financeiro e a necessidade de as empresas estatais poderem ser incluídas no âmbito de cada indicador fiscal previsto para a administração central<sup>400</sup>.

Diante destas considerações, verifica-se que não há, a princípio, imposição do FMI quanto à submissão das empresas estatais às regras de superávit primário. O atendimento às recomendações do mencionado organismo internacional está relacionado às negociações travadas com cada país, e, como em qualquer negociação, sujeito a variações, conforme argumentos e interesses apresentados por cada parte.

---

<sup>399</sup> FMI. **Public investment and fiscal policy**, *cit.*, p. 33.

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 33-34.

### 3.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Ao longo deste Capítulo 3, verificou-se que, diante do esforço estatal de promover o desenvolvimento do País, até a década de 80 houve significativa participação das empresas estatais nos investimentos, atingindo 25% do PIB em 1975, o que induziu o crescimento do setor privado e a expansão da estrutura industrial do Brasil. A partir de então, e até a década de 90, ocorreu drástica redução dos investimentos dessas entidades, atingindo o patamar de 2,1% durante 1991–1994 e 1,59% em 2002 – redução explicada, em parte, pela onda de privatizações.

Em contrapartida, é possível notar a rentabilidade média muito baixa dessas entidades, excetuando-se desse contexto apenas algumas empresas estatais que contribuíram com resultados muito positivos. Diante desse quadro, o Estado deve avaliar a eventual imposição de metas de rentabilidade para flexibilização das restrições aos investimentos dessas entidades, bem como a não-distribuição de dividendos como meio de forçar todos os acionistas a financiar novos investimentos.

A utilização de um orçamento residual englobando não apenas as empresas estatais, mas outras entidades da Administração Indireta, órgãos autônomos da Administração Direta, bem como outras entidades e organizações de direito privado a elas equiparadas, com funções tipicamente estatais, criou distorções quanto ao resultado das empresas estatais. Com base neste equívoco, tais entidades foram submetidas a um controle financeiro que, apesar de apropriado para os órgãos e entidades públicos, se mostra totalmente inadequado para essas entidades, submetidas ao regime privado. Elas não devem ser vistas como unidades de dispêndio, mas como instrumentos estatais voltados para o desenvolvimento de atividades relevantes para a economia do País.

A partir da CF/88, é previsto o orçamento de investimentos das empresas estatais, que se refere apenas às estatais independentes. A partir das leis orçamentárias correspondentes, foi corrigido o erro conceitual, referindo-se tão-somente às sociedades do Estado. Contudo, o estabelecimento de limites máximos para o dispêndio das empresas estatais, desconsiderando a saúde financeira dessas entidades, representa severas restrições a seus investimentos e tem origem nas metas de superávit primário da política fiscal macroeconômica.

Com relação à necessidade de financiamento das empresas estatais, constatou-se que a principal fonte de recursos são as receitas operacionais, chegando a representar 90% dos recursos totais na década de 90. O emprego de recursos do Tesouro Nacional e de operações de crédito, apesar de sua relativamente expressiva média antes nos anos 80, foi reduzido acentuadamente a patamares insignificantes no início da década de 90.

O déficit das empresas estatais corresponde às necessidades de financiamento de recursos creditícios, que não devem ser considerados indícios de descontrole financeiro, caso tais entidades estejam comprometidas com efetivos esforços de investimento. A ótica do orçamento equilibrado não deve ser transposta necessariamente para as empresas estatais, que, por estarem voltadas ao setor produtivo, podem requerer a realização de operações de crédito, embora não necessitem de recursos públicos para sua subsistência. Desta maneira, o controle dos investimentos das empresas estatais não deve ter como função restringi-los, mas coordená-los, conforme as diversas políticas de desenvolvimento econômico dos respectivos ministérios, tendo como parâmetros as regras de mercado e a rentabilidade angariada por eventuais competidores no mesmo setor.

O sistema orçamentário não deve estabelecer limites nominais aos investimentos dessas entidades ou determinar a utilização e as fontes de recursos das empresas estatais, que têm capacidade financeira de subsistir com recursos próprios. Tais recursos têm natureza privada, não se aplicando, para tais entidades, as restrições previstas para a LRF, sede própria para disciplinar a gestão fiscal. Eventuais metas fixadas pelo Estado para suas sociedades devem ser incorporadas à trajetória dessas entidades mediante o modo previsto para as deliberações societárias. Vale dizer, o Estado deve abster-se de conduzir suas sociedades mediante a expedição de decretos, exercendo seus direitos enquanto acionista controlador conforme as regras societárias, uma vez que as empresas estatais estão submetidas ao mesmo regime jurídico aplicável à iniciativa privada.

Pelo mesmo motivo, as restrições à aplicação das disponibilidades das empresas estatais devem ser rechaçadas.

Apesar de os organismos internacionais recomendarem a separação das contas do governo central das contas das empresas estatais como princípio básico de transparência fiscal, essas entidades estão vinculadas às metas de superávit primário estabelecidas com o FMI. Essa vinculação proporcionou ao Estado o cumprimento exitoso das metas estabelecidas, a custo, porém, de drástica redução dos investimentos públicos, incluindo os das empresas estatais, que, por definição, existem para o desenvolvimento de uma atividade econômica.

No intuito de excluir das amarras das metas fiscais o investimento produtivo, foram discutidos diversos critérios, distribuídos em cinco categorias: a) independência gerencial; b) relações com o Estado; c) governança corporativa; d) saúde financeira e sustentabilidade; e e) outros fatores de risco. Em vista de as empresas estatais serem instrumentos de política pública – o que restringe, em

alguma medida, sua autonomia perante o Estado –, propõe-se a adoção de critérios mais flexíveis, tais como a taxa de retorno de investimentos e sustentabilidade, a aderência às “boas práticas de governança corporativa”, tratamento e rentabilidades equiparados aos eventuais concorrentes do setor etc.

A partir destas premissas, poderiam ser definidas quais empresas estatais deveriam ter suas operações consolidadas para apreciação das metas e indicadores fiscais. Essa decisão deve ser tomada a partir da análise de cada país, conforme seu amadurecimento institucional e a definição de objetivos claros para as empresas estatais.

A vinculação das empresas estatais a tais metas pode corresponder a uma redução na transparência fiscal, se a gestão fiscal em cada país não for capaz de detectar e sanar eventuais ralos, encobertos por resultados positivos do setor produtivo estatal.

Em contrapartida, não há, em princípio, impedimentos para que a submissão às metas de superávit primário pelas empresas estatais seja matéria estabelecida no plano de desenvolvimento. Pelo contrário: se há uma sede própria para que se defina claramente o papel das empresas estatais, esta sede é o plano. Trata-se de resultado a ser perseguido por essas entidades, o qual, contudo, não pode ser fixado de modo a prejudicar o desenvolvimento da atividade necessária aos imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, nem restringir indevidamente a autonomia das empresas estatais que dispõem de recursos próprios para sua subsistência. A restrição indevida estaria na determinação do emprego de recursos das empresas estatais (diga-se, recursos privados), bem como na definição da origem de recursos para investimentos, posto que a LRF não impõe restrições para as operações de crédito e o fato de não ser legítimo que a premissa

do equilíbrio orçamentário, aplicável a outros setores do Estado, seja transposta para entidades engajadas em atividades produtivas. Tais matérias devem ser deliberadas no âmbito da sociedade, e não impostas por decreto pelo Estado, preservando-se, deste modo, a observância do mesmo regime jurídico aplicável à iniciativa privada, assim como a confiança legítima dos outros acionistas.

## CONCLUSÃO

Apesar de as empresas estatais serem veículos para a implementação de políticas públicas, não é legítimo que o Estado delas se utilize para objetivos diversos daqueles para os quais elas foram criadas. Sua função social deve ser definida mediante planejamento em conformidade com os objetivos estabelecidos na lei que autorizou sua criação. Por este caminho reduz-se o risco de politização indevida das empresas estatais, que devem consubstanciar-se em braços técnicos para a execução das políticas do Estado.

A falta de planejamento e o conseqüente desvirtuamento das finalidades precípuas a serem perseguidas pelas empresas estatais impingem pesados ônus, comprometendo, assim, o desenvolvimento da sua atividade econômica, bem como a legitimidade dessa forma de intervenção estatal.

As leis orçamentárias referentes ao PPA em vigor impõem a vinculação das empresas estatais independentes às metas fiscais estabelecidas, em primeiro plano, em acordo com o FMI. Por outro lado, as restrições previstas na LRF, lei complementar com lastro constitucional e sede própria para reger a gestão fiscal sob o prisma do planejamento, da transparência e do equilíbrio das contas públicas, só obrigam as empresas estatais dependentes, assim consideradas aquelas que necessitam de recursos públicos para sua subsistência em caráter não-eventual, a despeito de seus princípios serem aplicáveis a toda a administração pública .



Quanto às empresas estatais independentes, deve ser-lhes dispensada maior autonomia para o desenvolvimento de suas atividades, posto que, além de não onerarem os cofres públicos, têm condições de contribuir de forma significativa para o crescimento dos investimentos públicos e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da economia. Somente as empresas estatais independentes têm condições de investir sem gravames para o Estado, sendo coerente com esta assertiva o fato de o orçamento de investimento das empresas estatais, que a partir de 1988 tem sede constitucional, se referir exclusivamente a essa espécie de entidade.

Entretanto, a previsão desse orçamento não deve ter o condão de, por si só, limitar os investimentos, mas sim coordená-los, no intuito de ajustá-los às políticas dos respectivos ministérios numa perspectiva macroeconômica. Eventual controle financeiro sobre os investimentos não pode ter como parâmetro o nível de dispêndios globais, dado que as empresas estatais atuam na transformação de bens e serviços, requerendo, portanto, recursos para o desenvolvimento de suas atividades. As limitações aos investimentos devem ser deliberadas, no âmbito de cada entidade, conforme as regras societárias, atendendo às “boas práticas de governança corporativa” e em respeito à confiança dos investidores privados.

Também não cabe ao Estado utilizar-se de sua função legislativa para, mediante decreto, determinar a aplicação das disponibilidades dessas entidades. As disponibilidades das empresas estatais são bens privados pertencentes à pessoa jurídica diversa da pessoa do Estado, devendo o acionista controlador utilizar seu direito de voto para conduzir a vida empresarial de suas sociedades nessa e em outras questões.

Poderia ser atribuída às empresas estatais maior autonomia por intermédio de contratos de gestão, observada a tendência à contratualização do Estado com suas sociedades, tornando essa relação mais transparente. Por esse instrumento, poderiam ser fixadas metas específicas, inclusive com relação a índices de rentabilidade ou outros resultados, a partir dos quais as empresas estatais poderiam ser dispensadas da autorização prévia para certos atos de gestão, inclusive com relação a seus investimentos.

Desta maneira, as severas restrições impostas aos investimentos das empresas estatais, a partir da premissa do equilíbrio orçamentário e dos limites de dispêndio, equivocadamente dirigidas a essas entidades, seriam arrefecidas, primando-se pelo controle de resultados. Os investimentos produtivos restariam viabilizados, em contrapartida à prevenção do agravamento da situação fiscal do Estado. Também restaria observado o princípio da isonomia, na medida em que estaria sendo dispensado às empresas estatais (submetidas ao regime de direito privado e, quando independentes, não subjugadas às restrições da LRF) tratamento diverso daquele conferido às entidades deficitárias por sua própria natureza.

Além disso, a segregação entre as contas públicas (administração central e entidades públicas) e as contas das empresas estatais para fins de avaliação de metas e indicadores fiscais proporcionaria maior transparência e concentração de esforços, a fim de evitar desperdícios em outros setores da administração pública, primando-se, mais uma vez, pelas “boas práticas de governança corporativa”. De fato, parece não fazer sentido incluir as operações de tais entidades nas definições de dívida e déficit públicos se, de algum modo, suas operações não puderem impactar as finanças do governo central.

Embora o Estado brasileiro tenha pagado antecipadamente sua dívida com o FMI, é importante que as discussões sobre os investimentos das empresas estatais independentes se desenvolvam, contribuindo para a reflexão, num contexto mais abrangente, sobre o papel dessas entidades no atual cenário econômico.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada. *In*: MARTINS, Carlos E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1997.

ABRIR capital de estatais aumentaria eficiência. **O Globo**. Rio de Janeiro, 30 set. 2005, Primeiro Caderno, p. 29.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscal Intergovernamentais e Governança Macroeconômica**. OCDE. Brasília: Min. Fazenda, 16-17 jun. 1997. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lrfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2005.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Administração pública pluricêntrica. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 54, p. 27-46, 2001.

\_\_\_\_\_. Descentralização administrativa: sua evolução face às reformas à Constituição de 1988. **A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, v. 3, n. 11, p. 117-146, jan./mar. 2003.

ARGENTINA. **Lei nº 25.917, de 24 de agosto de 2004**. Institui o Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Disponível em: <<http://www.hcdn.gov.ar>>. Acesso em: 3 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 24.156, de 26 de outubro de 1992**. Dispõe sobre Administración Financiera y del os Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/554.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2005.

ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

\_\_\_\_\_. Empresas estatais e regime administrativo (serviço público – inexistência de concessão – delegação – proteção ao interesse público). **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 4, p. 55-70, 1993.

\_\_\_\_\_. Patrimônio administrativo: empresas estatais delegadas de serviço público – regime de seus bens – execução de suas dívidas. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 7, p. 20-40, 1994.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O direito público em tempos de crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 99-127.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *In*: \_\_\_\_\_. **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, T. II, 2003, p. 47-82.

\_\_\_\_\_. Modalidades de intervenção do Estado na ordem econômica. Regime jurídico das sociedades de economia mista. Inocorrência de abuso de poder econômico. *In*: \_\_\_\_\_. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 389-434.

\_\_\_\_\_. Regime jurídico das sociedades de economia mista: inocorrência de abuso de poder econômico. *In*: \_\_\_\_\_. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 389-434.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v. 7, 1990.

BAZILLI, Roberto Ribeiro. Serviços públicos e atividades econômicas na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 197, p. 10-21, jul./set. 1994.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOITEUX, Fernando Netto. A função social da empresa e o novo Código Civil. **Revista de Direito Mercantil**. São Paulo: Malheiros, n. 125, p. 48-57, jan./mar. 2002.

BORBA, José Edwaldo Tavares. **Direito Societário**. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de economia mista e privatização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Dívida líquida e necessidade de financiamento do setor público**. Brasília: ago. 1999. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/ftp/divliq/dividaliquida.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Finanças públicas: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionadas à política econômico-financeira**. 4. ed. Brasília, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/FinPub/cap8p.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Área de Assuntos Fiscais e de Emprego – AFE. Tratamento das empresas estatais na apuração do resultado e das dívidas públicas. **Informe-se**. [Brasília], n. 37, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 4 nov. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria para Assuntos Fiscais. Controle de déficit e dívida na União Européia: reflexões para a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Informe-se**. [Brasília], n. 30, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 4 nov. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Tratamento do déficit público na Europa com o Tratado de Maastricht**. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lrfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 4/2000**, rel. Sen. Álvaro Dias. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. **Resolução nº 3.284, de 25 de maio de 2005**. Reconhece a situação de que trata o art. 4º, *caput* e alínea "c", do Decreto-Lei nº 1.290, de 3 de dezembro de 1973, e consolida as normas que dispõem sobre a forma de aplicação das disponibilidades oriundas de receitas próprias das empresas públicas e das sociedades de economia mista integrantes da Administração Federal Indireta. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Balanço Geral da União de 2000**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Balanço Geral da União de 2001**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Balanço Geral da União de 2002**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Balanço Geral da União de 2003**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Balanço Geral da União de 2004**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 10 de junho de 1992**. Dispõe sobre o contrato de gestão para a Companhia Vale do Rio Doce e suas controladas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 26 out. 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.050, de 27 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre o contrato de gestão para a Petróleo S.A. (Petrobrás) e suas subsidiárias. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 26 out. 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 137, de 27 de março de 1991**. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001**. Estabelece diretrizes às empresas estatais federais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972**. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 6 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979**. Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.606, de 13 de outubro de 1990**. Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.290, de 3 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre a aplicação financeira de disponibilidades pelas entidades da Administração Federal Indireta, bem como pelas Fundações supervisionadas pela União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.307, de 18 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre operações de crédito e financiamento, no âmbito da Administração Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1995**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974**. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 5 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1967**. Dispõe sobre as sociedades por ações. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências (Lei Antitruste). Alterada pela Lei nº 9.021, de 30 de março de 1995. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1994/8884.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.530, de 10 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a utilização dos dividendos e do superávit financeiro de fundos e de entidades da Administração Pública Federal Indireta e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 4 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Comissão de Valores Mobiliários. **Cartilha de governança corporativa**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em: 1 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Memorando da política econômica**. Brasília, 13 nov. 1998. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe01.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Memorando técnico de entendimento**. Brasília, 4 set. 2002. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/r131205.asp>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Metodologia de financiamento do governo central: metodologia de cálculo do superávit primário**. Disponível em:

<[http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf\\_gv\\_central.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf_gv_central.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. **Estado e empresas estatais: criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública.** Brasília, nov. 2004. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/dest/palestra\\_enrique\\_Saravia\\_estados.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_enrique_Saravia_estados.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Orçamento de investimentos das empresas estatais federais.** Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/orcamento\\_2004/Nota\\_imprensa\\_estatais\\_OI\\_2004.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2004/Nota_imprensa_estatais_OI_2004.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manual técnico de orçamento: instruções para a elaboração da Programação de Dispêndios Globais – PDG – do Setor Produtivo Estatal – SPE.** Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/dest/manual\\_pdg\\_empresas2005.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/manual_pdg_empresas2005.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. [Informações]. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/controle\\_estatais/conteudo/perfil/empresas\\_privatizadas.htm](http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/perfil/empresas_privatizadas.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. [Informações]. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/controle\\_estatais/conteudo/publicacoes/perfil\\_das\\_estatais/94\\_a\\_99/apresentacao\\_94a99.htm](http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/publicacoes/perfil_das_estatais/94_a_99/apresentacao_94a99.htm)>. Acesso em: 1 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. [Informações]. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/controle\\_estatais/conteudo/perfil/evolucao\\_estatais.htm](http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/perfil/evolucao_estatais.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros. **Parecer nº 1.821/2000, de 22 de fevereiro de 2001**, sobre o alcance do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 13 de setembro de 2000, aprovado pelo Procurador-Geral em Exercício Carlos Eduardo da Silva Monteiro.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Parecer PG nº 354/2001, de 22 de fevereiro de 2001, sobre o alcance do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União.** Brasília, 5 abr. 2001, p. 8.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 589.** Estabelece conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas e dá outras providências. Brasília, 27 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Mensagem nº 154/2000.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 78/1998.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas

respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 96/1989**. Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 40/2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 43/2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. [Nota técnica]. Brasília, 9 de fevereiro de 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão. **Informativos nº 204, 218, 267, 297**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.250-MG, rel. Min. Ilmar Galvão, 20.3.2003. **Informativos nº 301 e 303**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de Segurança nº 23.627-DF, rel. Min. Carlos Velloso, rel. para acórdão Min. Ilmar Galvão. **Informativo nº 259**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança nº 23.875-5 DF**, rel. Min. Carlos Velloso, rel. para acórdão Min. Ilmar Galvão. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de Segurança nº 25.092-DF, rel. Min. Carlos Velloso. **Informativo nº 408**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de Segurança nº 25.181-DF, rel. Min. Marco Aurélio. **Informativo nº 408**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário nº 91.035-2-RJ**, rel. Min. Soares Munoz, julg. 26 jun. 1979. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 2 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário nº 172.816**. Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 13 maio 94. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa/default.asp>>. Acesso em: 4 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão nº 3/2003**, Processo nº TC 575.350/1997-0, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, DOU 5 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decisão nº 20/1994**. DOU 17 fev. 1994, p. 2.341. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2005.

CAMP, R. **Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance**. White Plains, NY: Quality Resources, 1989.

CARRASQUEIRA, Simone de Almeida de. O controle financeiro do Tribunal de Contas e as empresas estatais. *In*: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 329-370.

\_\_\_\_\_. Revisitando o regime jurídico das empresas estatais prestadoras de serviços públicos. *In*: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 255-328.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

\_\_\_\_\_. **O futuro estatuto das empresas públicas e sociedades de economia mista**. Disponível em: <<http://www.estacio.br/graduacao/direito/revista/revista4/artigo20.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2005.

CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas**. São Paulo: Saraiva, v. 3-4, 2003.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 20, p. 67-75, 1997.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. **Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

COMPARATO, Fabio Konder. A reforma da empresa. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, v. 290, p. 9-20, abr./jun. 1985.

\_\_\_\_\_. Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 732, p. 38-46, 1996.

\_\_\_\_\_; SALOMÃO FILHO, Calixto Salomão. **O poder de controle na sociedade anônima**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CONTI, José Maurício. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

COTRIM NETO, A. B. Teoria da empresa pública em sentido estrito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 122, p. 21-56, out./dez. 1975.

D'AMORIM, Sheila. Estatais suprem falta de investimento. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 8 nov. 2004. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=161069>>. Acesso em: 6 fev. 2005.

DALLARI, Adilson de Abreu. A participação privada nas empresas estatais. *In*: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 265.

\_\_\_\_\_. Controle das empresas estatais. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, n. 68, p. 196-205, out./dez. 1983.

\_\_\_\_\_. Empresa estatal prestadora de serviços públicos: natureza jurídica – repercussões tributárias. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas n. 94, p. 94-108, abr./jun. 1990.

\_\_\_\_\_. Regime jurídico das empresas estatais (Seminário da Associação dos Dirigentes de Empresas Públicas). **Revista de Direito Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, n. 83, p. 139-195, jul./set. 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei de Responsabilidade Fiscal: limites de aplicabilidade à SABESP. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CEJUR, n. 56, p. 263-266, 2002.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

**Diário de México**. México, 22 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story\\_id=44011&edition\\_id=505&format=html](http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story_id=44011&edition_id=505&format=html)>. Acesso em: 6 jan. 2005.

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

ESFORÇO fiscal depende de estatais federais. **O Globo**. Rio de Janeiro, 26 set. 2005, Caderno Economia, p. 15.

ESPANHA. **Lei Orgânica nº 5** de 13 de dezembro de 2001. Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Disponível em: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/I18-2001.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/I18-2001.html)>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Ley General de Estabilidad Presupuestaria**. Aprovado pelo Real Decreto Legislativo nº 1091, de 23 de setembro de 1998. Disponível em: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/I18-2001.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/I18-2001.html)>. Acesso em: 4 jan. 2005.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas. **Manual básico da Lei de Responsabilidade Fiscal: Instruções nº 01/2000**. São Paulo, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.tce.sp.gov.br/down-lrf.shtm>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 36.749, de 25 de junho de 1996**. Estabelece critérios para a concessão de autonomia de gestão administrativa nas entidades submetidas a contrato de gestão. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>>. Acesso em: 5 dez. 2005.

EUROPEAN CENTRE OF ENTERPRISES WITH PUBLIC PARTICIPATION AND OF ENTERPRISES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST. **The development of enterprises of public participation and of general economic interest in Europe since 1996**. Disponível em: <<http://www.ceep.org/statistics/StatEUsumEn.doc>>. Acesso em: 3 jan. 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal na sociedade de economia mista e na empresa pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 30, p. 3.936-3.938, jun. 2004.

FERRAZ, Sérgio. **Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição**. São Paulo: Saraiva, v. 6, 1994.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia jurídica dos planos de desenvolvimento econômico. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 140, p. 19, abr./jun. 1980.

FERREIRA JÚNIOR, Celso Rodrigues. Do regime de bens das empresas estatais: alienação, usucapião penhora e falência. *In*: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 65-98.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FONSECA, João Bosco da. **Direito Econômico**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. 15. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Administração da dívida pública. **X Seminário Regional de Política Fiscal**. Santiago: CEPAL, jan. 1998. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Fmi\\_trad.doc](http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fmi_trad.doc)>. Acesso em: 3 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Código de transparência fiscal.** Revisto e aprovado em 28 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Government finance statistic manual 2001.** Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Manual de transparência fiscal.** Revisto e aprovado em 28 fev. 2002. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lrfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Public investment and fiscal policy.** Aprovado em 12 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/PIFP.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Public investment and fiscal policy: lessons from the pilot country studies.** Aprovado em 1 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105a.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

FURTADO, André (Coord.). **Capacitação tecnológica, competitividade e política industrial: uma abordagem setorial e por empresas líderes.** Texto para Discussão n° 348. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1994, p. 95. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_0348.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0348.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2005.

GABARDO, Emerson. Responsabilidade objetiva do Estado em face dos princípios da eficiência e boa-fé. *In*: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (coord.) **Direito Público moderno.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 259-298.

GHERSI, Carlos A. Funciones y responsabilidad de la empresa en el Mercosur. **Revista dos Tribunais.** São Paulo: RT, v. 723, p. 46-52, 1996.

GIAMBIAGI, Fábio. **A agenda fiscal de médio prazo: além do FMI.** 2000. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Fabio1.doc](http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fabio1.doc)>. Acesso em: 10 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002.** Texto para Discussão n° 92. Rio de Janeiro, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/td-3.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Necessidades de financiamento do setor público: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil – 1991/96.** Texto para Discussão n° 53. Rio de Janeiro, mar. 1997, p. 22. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-53.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2004.

\_\_\_\_\_; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Armando Castelar. **Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil**. Texto para Discussão nº34. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

GONÇALVES, Vânia Mara Nascimento. **Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GRAU, Eros Roberto. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as empresas estatais. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 30, p. 17-21, 2000.

\_\_\_\_\_. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2001.

\_\_\_\_\_. Execução contra estatais prestadoras de serviços públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 7, p. 97-103, 1994.

GRECO, Marco Aurélio. Notas para uma sistematização da intervenção do Estado na ordem econômica. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, n. 49-50, p. 272-283, jan./jun. 1979.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Intervenção do Estado na Economia. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 14, p. 52-66, 1996.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. As razões do ajuste fiscal. *In*: GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme; URANI, André (Orgs.). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004, p. 105-126.

**Índice de leis**. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2006.

INSTITUTE OF INTERNACIONAL FINANCE. [Informações]. Disponível em: <<http://www.iif.com>>. Acesso em: 9 dez. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. [Informações]. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 1 dez. 2005.

INTERNATIONAL CORPORATE GOVERNANCE NETWORK. ICGN Statement on global corporate governance principles. **Conferência anual**. Frankfurt: ICGN, 9 jul. 1999. Disponível em: <<http://www.icgn.org/documents/globalcorpgov.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización**. Disponível em: <[http://www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html)>. Acesso em: 24 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **The Lima declaration of guidelines on auditing precepts**. Disponível em: <[http://www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html)>. Acesso em: 24 nov. 2005.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; GELBCKE, Ernesto Rubens. **Manual de contabilidade das sociedades por ações**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2000.



IZAGUIRRE, Mônica. FMI vem discutir critérios para os investimentos. **Valor Econômico**. [São Paulo], 15 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.valor.com.br>>. Acesso em: 15 jul. 2004.

JUENEMANN, João Verner. Governança corporativa. **Seminário Governança Corporativa nas Empresas Estatais Federais**. 17 set. 2003. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/ibConteudo.asp?IDArea=744&IDp=522>>. Acesso em: 24 nov. 2005.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LAMY FILHO, Alfredo. A função social da empresa e o imperativo de sua reumanização. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 190, p. 54-60, 1992.

LAUBADÈRE, André de. **Direito Público Económico**. Coimbra: Almedina, 1985.

LAUTENSCHLEGER JÚNIOR, Nilson. **Os desafios propostos pela governança corporativa ao Direito Empresarial brasileiro: ensaio de uma reflexão crítica comparada**. São Paulo: Malheiros, 2005.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000**. São Paulo: Atlas, 2001.

MACEDO, Carmen Lúcia. **A efetividade possível da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2005.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, Adriana Vassallo. **Notas sobre as articulações entre o Estado brasileiro e suas empresas estatais: o caso do contrato de gestão da Companhia Vale do Rio Doce**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, novembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/dest/palestra\\_Adriana\\_Vassallo.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_Adriana_Vassallo.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MASTRODI NETO, Josué. Pressuposto da intervenção do Estado na economia. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 54, p. 148-173, jan./fev. 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. Impenhorabilidade dos bens das empresas estatais exercentes de atividades públicas. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 31, p. 19-25, 2000.

\_\_\_\_\_. Sociedades mistas, empresas públicas e o regime de direito público. **Revista de Direito Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 97, p. 29-36, jan./mar. 1991.

MELLO JÚNIOR, Luiz R. **Privatização e governança empresarial no Brasil**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde03.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2005.

MÉXICO. **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal, de 1976**. Disponível em: <<http://www.cddhcu.gob.mx>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Ley General de Deuda Publica, de 1976**. Disponível em: <<http://www.cddhcu.gob.mx>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação gerencial na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 214, p. 35-53, out./dez. 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2001.

\_\_\_\_\_. **Sociedade, estado e administração pública**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Classificação de empresa estatal na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte: Fórum, n. 1, 2002, p. 49-58.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101 de 04 maio 2000**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MOTTA, M. F. Thompson. Uma fonte de recursos para a infra-estrutura do país. **Valor Econômico**. [São Paulo], 26 jan. 2005. Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=175219>>. Acesso em: 3 jan. 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 14, p. 69-82, 1980.

MUNHOZ, Dércio G. **Déficits públicos: as estatais e a dívida externa não são responsáveis**. Texto para discussão nº 189. Brasília: UnB – Departamento de Economia, dez. 1998.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Novas resoluções do Senado Federal: o que muda na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lrfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **O processo de transição não acabou**. Texto para discussão n. 1. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_lrfiscal.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2005.

NELLIS, John. R. **Contract plan and public enterprise performance**. Texto para discussão nº 48. Washington, D.C.: World Bank, 1989. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1769/wps1769.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **World Bank, privatization and enterprise reform in transition economies: a retrospective analysis**. Washington, DC: The World Bank, 2002. Disponível em: <[http://www.worldbank.org/oed/transitioeconomies/docs/privatization\\_enterprise.pdf](http://www.worldbank.org/oed/transitioeconomies/docs/privatization_enterprise.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2005.

NEW ZEALAND. **Public Finance Act, de 1989**. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **State-Owned Enterprises Act, de 1989**. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Fiscal Responsibility Act, de 1994**. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Fiscal Responsibility Act 1994: an explanation**. Disponível em: <<http://www.treasury.govt.nz/legislation/fra/explanation/default.asp>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Intervenção estatal sobre o domínio econômico: livre iniciativa e proporcionalidade (célebres considerações). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 225, p. 179-193, jul./set. 2001.

\_\_\_\_\_. **O princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

NÓBREGA, Maílson da. O FMI e os investimentos: confusões, esperanças e riscos. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 12 set. 2004. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=149731>>. Acesso em: 11 nov. 2004.

NUNES, Selene Peres Peres. **Diagnóstico para el establecimiento de una regla fiscal en Paraguay**. [Asunción]: Presidencia de La Republica – Ministerio de Hacienda, Secretaria Técnica de Planificación. Disponível em:

<<http://www.hacienda.gov.py/sseei/Novedades/Diagnostico.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

O TAMANHO do Estado. **O Globo**. Rio de Janeiro, 1 out. 2005, Primeiro Caderno, p. 35.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O contrato de gestão na administração pública brasileira**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, José Carlos; TACCA JÚNIOR, Luiz; SILVA, Paulo Fontenelle e. **Aspectos do financiamento das empresas estatais no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1995. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/controle\\_estatais/conteudo/perfil/empresas\\_privatizadas.htm](http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/perfil/empresas_privatizadas.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2005.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT. **Best practices for budget transparency**. Maio 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **The glossary: system of national accounts** (1993). Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/38/18/2674296.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2006.

OURIVES, Lígia Helena da Cruz. **A sustentabilidade da dívida pública brasileira na presença do déficit quasi-fiscal**. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/VIIPremio/divida/1afdpVIIPremio/ourives.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIPremio/divida/1afdpVIIPremio/ourives.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2006.

PACHECO, João Marcelo Gonçalves. **Porque uma PPP e não uma concessão comum?** Disponível em: <[http://www.migalhas.com.br/mostra\\_noticia\\_articuladas.aspx?cod=9717](http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=9717)>. Acesso em: 7 mar. 2005.

PANNIER, Dominique (Ed.). **Corporate governance of public enterprises. Transitional Economies**. World Bank Technical Paper Number 323. Washington, D.C.: The World Bank, 1996. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/05/01/000009265\\_3961219094327/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/05/01/000009265_3961219094327/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em: 4 nov. 2005.

PARAGUAY. Ministerio da Hacienda. **Informe de gestión 2003/2004**. Disponível em: <<http://www.hacienda.gov.py>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

PENTEADO, Mauro Rodrigues. **As sociedades de economia mista e as empresas estatais perante a Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa**.

Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado, n. 102, p. 49-67, abr./jun. 1989.

PEREIRA, César Guimarães A. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.direito.publico.com.br>>. Acesso em: 10 jun. 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo / Brasília: Ed. 34 / ENAP, 1998.

PEREZ, Viviane. **Função social da empresa: uma proposta de sistematização do conceito**. Monografia. Rio de Janeiro: UERJ – Grupo de Pesquisa em Direito Civil Empresarial, 2004.

PERU. Ministerio de Economia e Finanças. **Lei nº 27.245, de 10 de dezembro de 1999**. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Disponível em: <<http://www.mef.gob.pe/propuesta/ley27245.php>>. Acesso em: 4 jan. 2005.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Concessionário de serviço público: impenhorabilidade de bens e rendas afetados à prestação do serviço concedido. *In*: \_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 231-247.

PINTO, Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, V. 32, p. 1-15, 1953.

PORTUGAL. [Informações]. Disponível em: <[http://www.portugal.gov.pt/portal/pt/governos/governos\\_constitucionais/gc17/docum entos/doc\\_programa\\_governo\\_17.htm](http://www.portugal.gov.pt/portal/pt/governos/governos_constitucionais/gc17/docum entos/doc_programa_governo_17.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2006.

RAMOS, Tony Luiz. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as empresas de economia mista municipais. **Jus Navigandi**. Teresina, a. 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://www1jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2031>>. Acesso em: 6 dez. 2004.

REALE JÚNIOR, Miguel; AZEVEDO, David Teixeira de. A ordem econômica na Constituição. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 12, p. 134-142, 1995.

REQUIÃO, Rubens. A co-gestão (a função social da empresa e o estado de direito). **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, n. 262, p. 31-39, maio/jun. 1978.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **Sociedade de economia mista & empresa privada: estrutura e função**. Curitiba: Juruá, 1999.

ROCHA, Henrique Bastos. **Estrutura jurídica das sociedades prestadoras de serviços públicos**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2004.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **O novo Direito Societário**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANTOS, Luiz Alberto dos; HOLANDA, Fábio Chaves. **Notas sobre o Projeto de Lei Complementar nº 18/99 – Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/notalrf.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2004.

SARAVIA, Enrique. As empresas estatais como instrumento da política científico-tecnológica. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, Edição Especial 2005. Disponível em: <[http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp\\_texto\\_completo.asp?cd\\_pi=354716](http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp_texto_completo.asp?cd_pi=354716)>. Acesso em: 24 out. 2005.

\_\_\_\_\_. **Estado e empresas estatais: criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública**. Brasília, nov. 2004. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/dest/palestra\\_enrique\\_saravia\\_estados.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_enrique_saravia_estados.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2005.

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**. V. 12, n. 6, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1201.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2004.

SHIRLEY, Mary M.; XU, Lixin Colin. Corporate Governance of State-Owned Enterprises. *In: China – Empirical effects of performance contracts: evidence from China*. Beijing: OECD, 2000. Disponível em: <[http://www.chinadinghui.com/bbs\\_rlzy\\_2003\\_03.pdf](http://www.chinadinghui.com/bbs_rlzy_2003_03.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2005.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Information, incentives and commitment: an empirical analysis of contracts between government and state enterprises**. Texto de pesquisa de política nº 1.769. Washington, D.C.: World Bank, 1997. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/set.17/000178830\\_98101903571817/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/set.17/000178830_98101903571817/Rendered/PDF/multi_page.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2005.

SILVA, Francis Waleska Esteves da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SIMIONATO, Frederico Augusto Monte. A função social e o controle do poder de controle nas companhias. **Revista de Direito Mercantil**. São Paulo: Malheiros, n. 135, p. 94-109, jul./set. 2004.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SOUSA, Vivaldo de; CRUZ, Ney Hayashi. Estatais não investem e elevam o aperto fiscal. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 5 ago. 2005. Disponível em:

<<http://www.saraivajur.com.br/noticiasDetalhe.cfm?Sequencia=71712>>. Acesso em: 6 jan. 2006.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Criação e função social da empresa estatal: a proposta de um novo regime jurídico para as empresas sob controle acionário estatal. *In*: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 1-10.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo da Economia**. 3. ed. rev., ampl. e atual. de **Aspectos jurídicos do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo das parcerias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

\_\_\_\_\_ (Coord.). **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. A participação privada nas empresas estatais. *In*: \_\_\_\_\_ (coord.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 264-285.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Rodrigo Pagani. A superação da condição de empresa estatal dependente. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n° 12, Fórum, p. 9-50, 2006 (gentilmente cedido ainda no prelo).

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo e Direito Privado nas empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 151, p. 22-28, jan./mar. 1983.

\_\_\_\_\_. Empresas estatais: participação em empresas com sede no exterior – inexigibilidade de autorização legislativa. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 6, p. 74-84, 1994.

\_\_\_\_\_. Os Tribunais de Contas e o controle das empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 148, p. 5, abr./jun. 1982.

\_\_\_\_\_. Regime jurídico das empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 195, p. 1-8, jan./mar. 1994.

TER-MINASSIAN, Teresa. Administração da dívida pública. **X Seminário Regional de Política Fiscal**. Santiago: CEPAL, jan. 1998. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Fmi\\_trad.doc](http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fmi_trad.doc)>. Acesso em: 3 jan. 2005.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. As autarquias, fundações e empresas estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Boletim ADCOAS**. Rio de Janeiro: Esplanada, ano VI, n. 7, 215-219, jul. 2003.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social da empresa. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 810, p. 33-50, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. V – O orçamento na Constituição, 2000.

TREBAT, Thomas J. Uma avaliação do desempenho econômico de grandes empresas estatais no Brasil: 1965/1970. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 10, n. 3, p. 813-850, dez. 1980.

UM choque de gestão nas empresas estatais. **O Globo**. Rio de Janeiro, 29 set. 2005, Primeiro Caderno, p. 25.

UNIÃO EUROPÉIA. Comissão. **A reforma das empresas públicas nos países em desenvolvimento e em especial as empresas de serviços públicos: a necessidade de avaliar todas as opções**. Bruxelas, 2003. Disponível em: <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pt/com/2003/com2003\\_0326pt01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pt/com/2003/com2003_0326pt01.doc)>. Acesso em: 3 jan. 06.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Eurostat. **ESA 95 manual on government deficit and debt**. Abr. 2002. Disponível em: <[http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/sdds/en/gov/gengovt\\_add02.pdf](http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/sdds/en/gov/gengovt_add02.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2005>. Acesso em: 5 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Conselho. Regulamento n° 3.605, de 22 de novembro de 1993, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos déficits excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Européia. **Jornal Oficial**. n° L 332, 31 dez. 1993. Disponível em: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/index.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Regulamento n° 2.223, de 25 de junho de 1996**, relativo ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade – SEC 95. Disponível em: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/index.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Regulamento n° 475, de 28 de fevereiro de 2000, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos déficits excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Européia. **Jornal Oficial**. n° L 58, 3 mar. 2000, p. 1. Disponível em: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/index.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Protocolo sobre o procedimento relativo aos déficits excessivos**. Disponível em: <[http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/dat/EU\\_treaty.html0084000006](http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/dat/EU_treaty.html0084000006)>. Acesso em: 13 jan. 2006.

URUGUAI. **Texto ordenado de Contabilidad y Administración Financiera – TOCAF 1996**. 10 jun. 1997. Disponível em: <[http://www.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/TOCAF/tex\\_tocaf.htm](http://www.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/TOCAF/tex_tocaf.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2005.



VEGAS, Jorge Hugo Herrera. Responsabilidade fiscal na Argentina e no Brasil. **O Globo**. Rio de Janeiro, 28 jun. 1999, p. 7.

VITTA, Heraldo Garcia. Empresas públicas e sociedades de economia mista em face do art. 173 da Constituição. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 10, p. 202-211, 1995.

WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

\_\_\_\_\_. **Uma contribuição à redefinição dos objetivos e das formas de controle das empresas estatais no Brasil**. Texto para discussão nº 196. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998.

XAVIER, Alberto; ASSIS, João Afonso da Silveira de. **Inaplicabilidade dos artigos 26 § 1º e 40 § 6º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a empresas estatais independentes**. Parecer. Rio de Janeiro, 9 jan. 2001, *mimeo*.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO MESTRADO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE GAMA FILHO,  
NO RIO DE JANEIRO, E APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA FORMADA PELOS  
SEGUINTE PROFESSORES:

PROF. DR. MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO (ORIENTADOR)  
*UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF*

**PROF. DR. RICARDO LOBO TORRES**  
**UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF**

**PROF. DR. PAULO ROBERTO SOARES MENDONÇA**  
**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UERJ**

RIO DE JANEIRO, 27 DE MARÇO DE 2006

**PROF. DR. JOSÉ RIBAS VIEIRA**  
**COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)