



Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

Administración pública gerencial y estatuto jurídico de las empresas estatales: prácticas de gobierno corporativo en prol de la sostenibilidad socioeconómico

 **Katia Maria da Costa Simionato**

Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Especialização em Gerenciamento e Auditoria Ambiental pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. Especialização em Direito Empresarial pela Faculdade Metrocamp/IBMEC. Advogada.
katiamcs@hotmail.com

Marlene Kempfer

Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora AC-C na Universidade Estadual de Londrina, atuando na graduação, especialização e no Mestrado em Direito Negocial, na área de Direito Público, com ênfase em Direito Tributário, Administrativo e Constitucional.
[mkempfer@gmail.com](mailto:m Kempfer@gmail.com)

Resumo:

A partir dos estudos de Luiz Carlos Bresser-Pereira sobre a administração pública gerencial e da Lei 13.303/16, o enfoque da pesquisa é apresentar o regime jurídico de atuação empresarial por meio da prestação de serviços públicos (art. 175, CF/88) e no domínio econômico (art. 173, CF/88), com ênfase à exigência legal de que a gestão destas empresas seja feita por meio de práticas de governança corporativa - transparência, equidade, prestação de contas e reponsabilidade corporativa. Este caminho está conforme o valor da eficiência introduzido por meio da EC 19/1998, fundamento para implementar as diretrizes do gerencialismo na administração pública. Defende-se que os mesmos benefícios que tais práticas trazem para as empresas privadas poderão ser colhidos nas empresas estatais, tornando-as sustentáveis no seu sentido socioeconômico e justificando o capital público nelas investido.

Palavras-chaves: Administração pública gerencial. Empresas estatais. Governança corporativa.

Resumen: A partir de los estudios de Luiz Carlos Bresser-Pereira sobre la administración pública gerencial y de la Ley 13.303/16, el enfoque de la investigación es presentar el régimen jurídico de actuación empresarial por medio de la prestación de servicios públicos (art. 175, CF/88) y en el dominio económico (art. 173, CF/88), con énfasis en la exigencia legal de que la gestión de estas empresas se haga por medio de prácticas de gobierno corporativo -

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

transparencia, equidad, rendición de cuentas y responsabilidad corporativa. Este camino está conforme el valor de la eficiencia introducida por medio de la EC 19/1998, fundamento para implementar las directrices del gerencialismo en la administración pública. Se defiende que los mismos beneficios que esas prácticas traen para las empresas privadas podrán ser obtenidos en las empresas estatales, haciéndolas sostenibles en su sentido socioeconómico y justificando el capital público en ellas invertido.

Palabras claves: Administración pública gerencial. Empresas estatales. Gobierno corporativo.

Introdução

As empresas estatais prestadoras de serviços públicos e aquelas que atuam diretamente na atividade econômica têm o modelo jurídico de empresas públicas e sociedades de economia mista. Surgiram, especialmente, a partir da década de 40 do século XX sob argumento de sua importância na política desenvolvimentista brasileira. Destacam-se em setores econômicos estratégicos, tais quais siderurgia, energia, petróleo, transportes, desenvolvimento regional e abastecimento.

Com a Constituição Federal de 1988, tem-se a competência para criar empresas estatais quer seja para atuar diretamente no domínio econômico (art. 173) ou na prestação de serviços públicos (art. 175). No primeiro caso, a criação da empresa dá-se somente diante de situação de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, ou seja, a exploração de atividade econômica não deve ser a regra, uma vez que este âmbito deve ser reservado à iniciativa privada. Na segunda hipótese, criar a empresa estatal é uma decisão do campo da discricionariedade do Executivo e esta passará a compor a estrutura da administração pública descentralizada, sendo sua atuação de caráter vinculatório, haja vista que seu objeto é prestar serviços públicos.

Em qualquer das hipóteses, tais empresas devem ser criadas por lei, ou seja, dependem da manifestação da soberania popular em um processo legislativo. Neste contexto, ambas têm um regime jurídico que não é idêntico ao da iniciativa privada, embora tenham personalidade jurídica de direito privado, conforme Decreto-Lei 200 de 1967 e a recente Lei 13.303 de 2016.

As empresas que atuam no domínio econômico, nos termos da Constituição Federal de 1988, não podem ter tratamento privilegiado, pois atuam no mesmo âmbito das empresas privadas e poderiam ofender os princípios da livre iniciativa e da concorrência. Diferentemente das empresas prestadoras de serviço que atuam no âmbito público e não disputam espaços privados. Neste cenário, o regime jurídico das empresas estatais mostra-se um dos grandes desafios do Direito Administrativo na contemporaneidade, em vista das características

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

multifacetadas e sua dinâmica empresarial, temperadas pelas constantes interligações entre o regime jurídico de direito público e privado.

A promulgação da Lei 13.303/2016, denominado de Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, esperado há quase duas décadas, trouxe à tona importantes debates sobre o tema, dentre eles, inovou ao impor a adoção de práticas de governança corporativa a toda e qualquer empresa estatal. As diretrizes de transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e reponsabilidade corporativa, são facultativas às empresas privadas. A aproximação com as diretrizes privadas de gestão tem por fundamento implementar o princípio da eficiência administrativa e o gerencialismo, pilares da Emenda Constitucional nº 19/1998.

A partir destas diretrizes e da análise da Lei 13.3003/2016, aplicadas à atuação das empresas estatais, a pesquisa segue para examinar se é possível defender que as práticas de governança irão possibilitar a perenidade e sustentabilidade das empresas estatais, evitando, assim, a privatização das estatais que atuam no domínio econômico ou extinção das estatais prestadoras de serviços públicos. A pesquisa tem caráter multidisciplinar e foi desenvolvida com base no método dedutivo, por meio de pesquisas bibliográficas e da legislação.

1 Os pilares da administração pública gerencial: ec 19/1998 e os valores da eficiência

A administração pública burocrática, baseada na centralização de poder, no controle e na rigidez procedimental, surgiu nos séculos XVIII e XIX como modelo capaz de combater o clientelismo, o nepotismo e a corrupção da administração pública patrimonialista, que reinou nos tempos absolutistas.

Com o surgimento do Estado Social Democrático do século XX e o aumento das competências do Estado nos campos social e econômico, que têm entre seus objetivos assegurar aos cidadãos um mínimo de direitos, tais quais saúde, educação, cultura e seguridade social, bem como atuar na orientação de políticas econômicas, a administração pública burocrática mostrou-se lenta, dispendiosa e incapaz de atender aos novos papéis assumidos pelo Estado e às exigências do cidadão-consumidor.

Na medida em que o Estado foi assumindo novas competências no campo socioeconômico, percebeu-se a necessidade de encontrar novas formas de gestão pública. Assim, aposta-se:

de um lado na especialização, com vistas à obtenção de melhores resultados, o que justificou e ainda justifica a existência de autarquias e, de outro lado, na utilização de métodos de gestão privada, mais flexíveis e mais adaptáveis ao novo tipo de atividade

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

assumida pelo Estado, em especial a de natureza comercial e industrial (DI PIETRO, 2003, p. 354).

A reforma da gestão pública ocorreu em escala mundial, tendo na Inglaterra, com o governo de Margareth Thatcher (1979-1990), um dos modelos de maior sucesso, quando se comparado a países como a Alemanha e a França. Na América Latina, poucos países aderiram à reforma da gestão pública, dentre eles, destacam-se o Brasil e o Chile. A primeira tentativa de reforma da Administração Pública no Brasil ocorreu no final dos anos 1960, por meio do Decreto-Lei nº 200, de 1967, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração pública gerencial.

A reforma iniciada pelo Decreto-lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípio de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 244).

Neste cenário, toda a ênfase foi dada à descentralização e à autonomia da administração pública indireta, com base no pressuposto da maior eficiência. A partir de 1995, iniciou-se a reforma da gestão pública com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cujo objetivo era tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos e redução de custos. Buscou-se fortalecer o denominado núcleo estratégico do Estado e descentralizar as demais atividades administrativas por meio da implantação de agências autônomas e de organizações sociais.

Com o gerencialismo, ocorreu a redefinição das funções do Estado, criando-se novas instituições jurídicas, tais quais as agências reguladoras e executivas. Assim, pode-se afirmar que a reforma da gestão pública objetiva aumentar a capacidade do Estado e enxugar o aparelho estatal, por meio de organizações estatais mais eficientes, privilegiando a especialização técnica, o controle por resultados, a competição administrativa, visando à excelência e ao controle social direto, com a participação do cidadão na cogestão da administração, por meio de audiências públicas, consultas públicas e conselhos comunitários.

Em seus apontamentos, Bresser-Pereira (2014, p. 237-238) enfatiza que um dos novos papéis do Estado, especialmente após a globalização, “é facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva”. Isso não significa que a atuação do Estado na economia

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

não seja mais necessária. Para ele, não se trata de uma reforma neoliberal, que tem por objetivo retirar o Estado da economia, adotando-se um Estado mínimo, mas sim de uma reforma social-democrática, que tem por finalidade aumentar a governança do Estado para que este possa intervir de forma mais efetiva, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia.

O principal objetivo desta reforma, segundo Bresser-Pereira (2009, p. 264), “é tornar a organização do Estado mais eficiente e eficaz. De forma mais ampla, é melhorar a governança pública – todo o processo que envolve o governo, as instituições, a sociedade civil e os mercados”, superando-se a concepção da administração burocrática weberiana, que já não dava mais conta de executar todas as atividades assumidas pelo Estado Social.

Aos poucos estes preceitos foram sendo incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, com a Emenda Constitucional nº 19/1998, a eficiência passou a integrar o rol dos princípios constitucionais da Administração Pública, estando ao lado dos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade e publicidade dispostos no *caput* do art. 37 da CF/88. A palavra eficiência “liga-se à ideia de ação que leve à ocorrência de resultados de modo rápido e preciso; significa obter o máximo de produtividade no exercício de atribuições. Eficiência opõe-se à lentidão, a descaso, à negligência, à omissão” (MEDAUR, 2003, p. 242).

A ideia da eficiência, como se vê, está vinculada à busca de resultados e ao aumento da produtividade. Entretanto, a eficiência prevista no art. 37, *caput*, da CF/88 não é a mesma eficiência do setor privado, em que a produtividade é o valor máximo, tendo em vista a persecução do lucro. “A eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer as necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários” (SILVA, 1999, p. 651), de modo que:

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos (ARAGÃO, 2006, p. 1).

Apesar de sua importância, a eficiência administrativa não pode ser vista como um princípio absoluto, a justificar qualquer conduta administrativa, ao contrário, ele está *pari passu* com os demais princípios administrativos, em especial “o princípio da legalidade, sob pena de grave risco à segurança jurídica e ao Estado de Direito” (DI PIETRO, 2003, p. 84).

Em busca da maior eficiência, esta reforma também passa pelo mapeamento das principais atividades estatais, bem como pela redefinição do papel do Estado na economia e de

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

seu modo de atuação, destacando-se também a discussão acerca do atual modelo de intervenção direta do Estado na economia.

Embora o panorama neoliberal da década de 1990 fosse de que as atividades econômicas deveriam ficar a cargo exclusivamente da iniciativa privada, o que culminou num grande número de privatizações, o Estado permaneceu atuando como empresário, por meio das empresas estatais, que até hoje exercem relevante impacto na economia do país¹, especialmente nos setores de energia, petróleo e derivados, financeiro, indústria de transformação e portuário.

Analisado o contexto das reformas administrativas, ainda em andamento, que tem seu marco legal com a introdução do valor da eficiência na estrutura legal do país, a pesquisa segue para verificar se há convergência entre o regime de governança corporativa imposto pela Lei 13.303/2016, a função social das empresas estatais e a concepção de gestão pública proposta pelo gerencialismo.

2 Lei 13.303/2016 e o regime jurídico das empresas estatais

As empresas estatais podem ser definidas como instrumentos do Estado destinados à consecução de ações governamentais. São, portanto, auxiliares do Estado que podem atuar de duas formas, segundo as competências constitucionais: i) como agente econômico, explorando atividades econômicas em sentido estrito (art. 173, CF/88), tais como setor bancário e de petróleo e derivados ou; ii) na prestação de serviços públicos (art. 175, CF/88), como distribuição de água, energia elétrica e serviços postais.

Empresa estatal é gênero, que abrange as espécies empresas públicas e as sociedades de economia mista, conforme definição legal dada pelos arts. 3º e 4º da Lei 13.303/2016, sendo aquela “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios”, enquanto esta é uma organização de:

personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta (BRASIL, 2016).

¹ Segundo o boletim informativo, divulgado no 3º trimestre de 2018 pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018, p.7), existem no Brasil, atualmente, 135 empresas estatais federais, que atuam em diversos setores produtivos e na prestação de serviços públicos.

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

As empresas públicas e as sociedades de economia mista têm os mesmos objetivos, ou seja, são instrumentos do Estado para a consecução de suas finalidades que podem estar relacionadas ao atendimento de necessidades mais imediatas da população ou para o desempenho de atividades econômicas estratégicas para o país. O grande traço distintivo destas organizações está na constituição de seus patrimônios, haja vista que, nas sociedades de economia mista, há uma comunhão de esforços públicos e privados, enquanto nas empresas públicas o capital é exclusivamente público. Apesar da existência de capital público em ambas as organizações, empresas públicas e sociedades de economia mista possuem personalidade jurídica de direito privado, utilizando-se dos tipos societários privados dispostos no Código Civil e, no caso específico da sociedade de economia mista, esta deve adotar a forma de sociedade anônima.

Estas características peculiares das empresas estatais revelam uma grande complexidade, tendo em vista a intensa convivência entre modelos privados e públicos, o que impede determinar um único regime jurídico, compreendido por Justen Filho (2014, p. 144) como “o conjunto de normas jurídicas que dispõem sobre um certo sujeito, bem ou atividade”².

Embora as empresas estatais adotem personalidade jurídica de direito privado e conste expressamente do art. 173 da CF/88 a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, comunga-se da posição de Di Pietro (2003, p. 64), a qual defende que, quando a Administração Pública emprega modelos privatísticos, nunca é integral a sua submissão ao direito privado, pois “conserva algumas de suas prerrogativas, que derogam parcialmente o direito comum, na medida necessária para adequar o meio utilizado ao fim público a cuja consecução se vincula por lei”.

Ademais, deve-se ponderar que as empresas estatais, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, são instrumentos de ação do Estado, cujo traço essencial é “a busca de interesses transcendentais aos meramente privados” (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 198), o que lhes impõe um regime jurídico peculiar, distinto da racionalidade das empresas privadas, regidas pela autonomia da vontade.

Partindo-se da sistematização adotada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Celso Antonio Bandeira de Mello, utilizar-se-á, para a conformação de um regime jurídico das empresas estatais, a classificação conforme a área de atuação. Seguindo estes parâmetros, as empresas

² Em outros termos, regime jurídico compreende um feixe de normas extraído do ordenamento jurídico, tais normas formam um subsistema normativo. Salienta-se que o regime jurídico não se confunde com a divisão didática do direito em ramos do direito, de maneira que um regime jurídico pode conter normas de diferentes ramos do direito a estas organizações.

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

estatais, prestadoras de serviços públicos, estariam em conformidade com o regime jurídico estabelecido no art. 175 da CF/88 e àquelas que atuam no domínio econômico seria aplicado o regime do art. 173 da CF/88.

Para a análise do regime jurídico das empresas estatais prestadoras de serviços públicos (art. 175 CF/88), faz-se necessário analisar o conceito de serviços públicos, questão complexa, tendo em vista sua heterogeneidade e mudanças de acordo com cada momento histórico e econômico, relacionado à opção política de cada país que define as competências do Estado em suas constituições, motivo pelo qual a grande maioria dos doutrinadores tem optado pelo desenvolvimento de uma noção jurídica de serviço público, que pode ser adotada segundo diferentes acepções.

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello adota uma acepção material de serviço público, definindo-o a partir de seu objeto como:

[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2013, p. 687).

Meirelles e Burle Filho adotam uma definição mais ampla, para os quais serviço público consiste em “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (2016, p. 418).

Segundo uma acepção formal, a prestação de serviços públicos, seja pelo Estado ou por terceiros por ele delegados, estaria sujeita a um regime jurídico de direito público, caracterizado, segundo Di Pietro (2003, p. 64-65), “por prerrogativas e sujeições, desconhecidas nas relações privadas”, tais como a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos e o de aplicar sanções administrativas, contando, ainda, com uma série de privilégios como imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, presunção de veracidade de seus atos. Em função da finalidade pública, também está sujeita a uma série de restrições que limitam a sua atividade a determinados princípios e fins, que podem ser resumidos com base no art. 37 da Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e nos demais incisos do mencionado dispositivo constitucional que sintetiza os principais aspectos do regime de direito público, tais como a responsabilidade civil objetiva da administração e a improbidade administrativa.

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

Das noções de serviço público acima transcritas, pode-se extrair que não há como a doutrina elencar de forma genérica, seja a partir de uma acepção mais ampla ou restrita, as atividades que constituem serviço público, já que estes variam de acordo com as determinações de cada país, que podem ser diferentes em cada momento histórico e econômico, por isso a adequação da definição dada por Grau (2015, p. 132), para quem:

o serviço público é atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição de cada país em um determinado momento histórico. Seguindo essa racionalidade, todas as áreas de atuação destinadas ao Estado estariam, implícita ou explicitamente, previstas na Constituição Federal.

Dessa maneira, conclui-se que as empresas estatais prestadoras de serviços públicos atuam em campo reservado do Estado, nestes casos não há que se falar em intervenção estatal, mas sim em atuação descentralizada do Estado, por meio de organizações criadas especialmente para tal fim, subordinadas ao regime jurídico que mais se aproxima ao público-administrativo, com suas prerrogativas e sujeições, tais quais: a responsabilidade civil objetiva (art. 37, §6º, CF/88); os princípios que regem os serviços públicos - permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia (art. 6º, §1º, Lei nº 8.987/1995); a impenhorabilidade e imprescritibilidade de seus bens (arts. 100 e 102 do Código Civil) e; a imunidade tributária (art. 150, VI, CF).

Em relação à exploração de atividade econômica, há que se destacar primeiramente que a atuação como agente econômico é reservada à iniciativa privada. Isto porque a ordem econômica brasileira optou por um sistema de produção capitalista, baseado na livre iniciativa e na livre concorrência, consoante se extrai do parágrafo único do art. 170 da CF/88, o qual dispõe que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL, 1988).

Admite-se, contudo, com postulado no princípio da subsidiariedade, que em casos excepcionais, para a garantia do bem-estar social e dos valores perseguidos pelo Estado, a intervenção em campo de titularidade privada. Trata-se de intervenção direta do Estado na economia, também denominada intervenção do Estado no domínio econômico, compreendida como “o conjunto das relações sociais que acontecem no ambiente do sistema econômico: são as relações que dizem respeito às atividades econômicas” (MARINHO, 2011, p. 84).

Como se observa, o termo domínio econômico deve ser empregado para designar o campo de atividade que o Estado poderá intervir. Intervir significa interferir, intrometer-se, ingerir-se, trata-se, portanto, de interferência do Estado em área de titularidade do setor privado alheio às

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

atividades estatais. Assim, quando a lei se refere à atividade econômica, deve-se entender a atividade econômica em sentido estrito, ou seja, aquela praticada por agente econômico. Isto justifica o motivo pelo qual se defende que quando o Estado presta serviços públicos, ainda que por meio de empresas estatais, não há intervenção estatal no domínio econômico, mas sim atuação estatal, visto que o Estado está atuando como agente público em campo de sua titularidade.

Seguindo os postulados constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, apenas em situações excepcionais, permite-se ao Estado atuar como empresário, quer dizer em campo de titularidade do setor privado, para garantir a segurança nacional ou atender a relevantes interesses coletivos, hipóteses estas expressas no art. 173 da CF/88, em que se lê: “[...] a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (BRASIL, 1988).

Em exame ao comando constitucional, extrai-se que o art. 173 refere-se especificamente às empresas estatais que exploram atividade econômica em sentido estrito, ou seja, aquelas praticadas por agentes econômicos em campo de titularidade privada, que pode dar-se em regime de competição, denominada intervenção por participação ou em regime de monopólio, intervenção por absorção³.

A Constituição, convergente com o princípio da concorrência, estabelece que às empresas estatais exploradoras de atividade econômica será aplicado o regime próprio das empresas privadas, no que tange à responsabilidade civil subjetiva, ao regime concorrencial, ao regime de bens sujeitos à penhorabilidade e à prescritibilidade e ao regime tributário, respondendo na qualidade de contribuinte, responsável e substituto tributário, sem os privilégios estendidos à Administração Pública.

Contudo, possuem traços que são comuns tanto às empresas que atuam no domínio econômico quanto na prestação de serviços públicos, o que torna seu regime jurídico ainda mais peculiar, a saber: i) sua criação e extinção dependem de autorização legislativa (art. 37, XIX, da CF/88); ii) submetem-se ao regime especial de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações disposto na Lei 13.303/2016; iii) estão sujeitas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial por órgãos de controle interno e externo,

³ Adotou-se no texto a classificação de intervenção estatal proposta por Eros Roberto Grau, em sua obra *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (2015), que apresenta três modalidades de intervenção estatal no e sobre o domínio econômico: a) intervenção por absorção ou participação; b) intervenção por direção e; c) intervenção por indução. A intervenção do Estado nos termos do art. 173 da CF/88 configura-se como intervenção direta, no domínio econômico, por absorção ou participação.

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

inclusive social (art. 70, CF/88 e arts. 85 e 87, Lei 13.303/2016) e iv) submetem-se ao regime de governança corporativa previsto na Lei 13.303/2016.

Verifica-se, portanto, que as empresas estatais se revestem de uma forma societária típica das empresas privadas para ganhar maior agilidade, flexibilidade e eficiência. Entretanto, mantêm seu substrato público, que é a finalidade para a qual foi criada – atender a interesses públicos e propiciar o desenvolvimento econômico e social do país, o que justifica um regime jurídico próprio, com a coexistência de regras de direito público e privado, diferenciado das empresas privadas.

Apresentado o regime jurídico das empresas estatais conforme a sua área de atuação, prestação de serviços públicos (art. 175, CF/88) ou exploração de atividade econômica (art. 173, CF/88), segue a pesquisa para o estudo das regras de governança corporativa exigidas pela nova Lei das Estatais (Lei 13.303/2016).

3 Regime jurídico das empresas estatais e as práticas de governança corporativa

Após quase duas décadas de espera, a Lei 13.303/2016 regulamentou o disposto no art. 173, §1º, da CF/88, acrescentado pela Emenda Constitucional 19, de 1998. Trata-se de norma de caráter geral, destinada às empresas estatais de todas as esferas da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo tanto as empresas estatais que atuam no domínio econômico, quanto as empresas estatais prestadoras de serviços públicos.

A principal inovação desta lei é a exigência de adoção de um regime comum de governança corporativa às empresas estatais, sejam elas prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica, pautado especialmente na transparência, na gestão de riscos, em sistemas de controles internos e externos, incluindo a fiscalização pela sociedade.

Art. 6º. O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei (BRASIL, 2016).

Para entender o alcance e finalidade da expressão governança corporativa, buscou-se fundamento teórico na Ciência da Administração de Empresas, da qual se extrai que:

a governança corporativa surgiu na iniciativa privada, para definir um conjunto de práticas e políticas, elaboradas a partir de princípios éticos aplicados na condução dos negócios, destinada a aprimorar os processos de gestão, com o propósito de conferir maior transparência, minimizar conflitos, agir em conformidade com as regras internas e externas e aumentar a confiabilidade da companhia no mercado, mediante a valorização da empresa e a proteção das partes interessadas, dos investidores, dos empregados, do mercado e dos credores (AMARAL, 2016, p. 65-66).

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

No plano internacional, diversas organizações multilaterais, a exemplo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, apostaram na governança corporativa como base sólida para o crescimento econômico de um país e para a integração global dos mercados, uma vez que “é determinante para o desenvolvimento sustentável das empresas em suas três dimensões - econômica, ambiental e social” (ROSSETTI; ANDRADE, 2012, p. 26).

No Brasil, um importante marco para a difusão de boas práticas de governança foi a criação, em 1995, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que desde então vem atuando na promoção e divulgação da governança. Segundo o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, lançado em 2015, pelo IBGC, a governança corporativa é um sistema pelo qual as empresas são dirigidas, sendo que as boas práticas de governança transformam os princípios básicos da transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e reponsabilidade corporativa em recomendações objetivas, “alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum” (IBGC, 2015, p.20).

Os princípios apontados pelo IBGC definem a implantação de determinados padrões de conduta que norteiam as relações negociais não somente entre os sócios, dirigentes e colaboradores internos, mas também de todas as partes relacionadas, denominadas como *stakeholders*, tais como clientes, fornecedores, investidores, concorrentes e comunidade local.

No plano legal, o Brasil já contava com um corpo normativo, constitucional e infraconstitucional, dedicado exclusivamente à promoção da moralidade e da integridade pública, tais quais a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

A Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, reconhecendo a necessidade de adoção de medidas preventivas no tocante ao combate à corrupção, “atribuiu reconhecimento legal à importância da existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética nas instituições” (CGU, 2015, p. 12).

Nos termos do Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a referida lei, programa de integridade (*compliance*) consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015).

Tais normativas estabelecem um importante marco ético-legal no Brasil, pois incentivam e reconhecem o valor da utilização de programas de integridade (*compliance*) e estimulam a adoção de padrões éticos na condução de negócios públicos e privados.

Com a promulgação da Lei 13.303/2016, a governança corporativa é elevada ao *status* de norma geral e cogente, submetendo todas as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) da federação aos padrões mínimos de governança corporativa positivados, tais como exigência de auditoria interna (art. 9º, §3º), da elaboração de um código de conduta e integridade (art. 9º, §1º), da fiscalização por órgãos de controle interno e externo (art. 85), da existência de mecanismos para o exercício do controle social, como a facilitação do acesso à informação (art. 8º, VIII) e a criação de canais de denúncia (art. 9º, §1º, III).

As regras de governança aplicam-se a toda e qualquer empresa pública ou sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explorem atividade econômica de produção e comercialização de bens ou de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. A única exceção contida na lei são as empresas estatais com receita operacional inferior a noventa milhões de reais (art. 1º, §1º), as quais poderão editar suas próprias regras de governança, em conformidade com as diretrizes da Lei 13.303/2016.

A partir desta lei, as empresas estatais, diferentemente das empresas privadas que têm opção de implementar ou não práticas de governança em seus negócios, deverão adotar os padrões mínimos de governança corporativa. Com isso, a pesquisa segue para verificar os argumentos jurídicos que justificam a imposição destes instrumentos de gestão às empresas estatais.

4 Contribuição da governança corporativa para a sustentabilidade socioeconômica das empresas estatais

O conceito de sustentabilidade empresarial vem sendo ampliado nos últimos anos, com a incorporação das dimensões sociais e ambientais. Na contemporaneidade, a sustentabilidade de uma empresa não está apoiada apenas na vertente econômica, visa também à formação de uma

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

relação ética e transparente da empresa com os clientes, a preocupação em preservar os direitos dos acionistas minoritários e a imagem institucional, de promover um ambiente adequado de trabalho, de preservar recursos ambientais e culturais, combater a desigualdade social, entre outros.

O ordenamento jurídico brasileiro vem acompanhando essa mudança de paradigma, exemplo disso é a funcionalização dos institutos de direito privado, em especial da propriedade, com a superação da concepção individualista regida pela autonomia da vontade.

No cenário atual, a empresa assume papel relevante na sociedade, passando a ser vista como propulsora do desenvolvimento social e econômico. A função social da empresa envolve, portanto:

[...] o poder-dever de atuar no interesse alheio, mais especificamente no interesse coletivo, servindo de limitação às prerrogativas individualistas da propriedade privada. A função social possui um componente negativo inspirado na ideia de vedação do abuso de direito, e outro positivo que vislumbra a obrigação de cada sujeito colaborar para a construção do bem comum, ao invés de perseguir apenas a satisfação de interesses egoístas, conforme sugere o liberalismo clássico, ainda que tal comportamento tenha o condão de aumentar a riqueza agregada. A doutrina mais progressista tem se esforçado para expandir o conceito de função social, que, nesse sentido, não se resume apenas à imposição de limites à liberdade de uso, gozo e disposição do dominus, mas também serve de fundamento para exigir prestações positivas em benefício da coletividade (PINTO JUNIOR, 2010, p. 321).

Os parâmetros da função social da atividade empresarial encontram-se expressos no art. 170 da CF/88, o qual estabelece que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, observados os princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do consumidor e do meio ambiente, da redução das desigualdades, da busca do pleno emprego e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

Nota-se que o componente negativo da função social da empresa é atuar segundo os preceitos e valores definidos no art. 170 da CF/88. Trata-se, portanto, “de norma cogente e não mera liberalidade ou integração voluntária de preocupações sociais, como no caso da responsabilidade social” (TONIN, 2016, p. 273).

Na atuação do Estado como empresário, nas hipóteses expressamente previstas no art. 173 da CF/88, incorpora-se mais um elemento, além de agir conforme os valores da ordem jurídico-econômica, cabendo-lhe desenvolver suas atividades segundo a função social para a qual a empresa estatal foi criada, ou seja, para atender a relevante interesse coletivo ou à segurança nacional.

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

Nesse passo, as empresas estatais têm uma função social que as difere essencialmente das empresas privadas, enquanto estas envidam todos os seus esforços para a maximização de lucros, típico da racionalidade econômica dos agentes privados, aquelas foram criadas para a realização de interesses públicos, tendo sua finalidade voltada para a consecução do bem-estar coletivo. Isto porque as empresas estatais atuam primordialmente como instrumentos de ação do Estado, sendo:

O traço nuclear das empresas estatais, isto é, das empresas públicas e sociedades de economia mista, reside no fato de serem coadjuvantes de misteres estatais. Nada pode dissolver este signo insculpido em suas naturezas. Dita realidade jurídica representa o mais certo norte para a inteligência destas pessoas. Consequentemente, aí está o critério retor para a interpretação dos princípios jurídicos que lhes são obrigatoriamente aplicáveis, pena de converter-se o acidental – suas personalidades de Direito Privado – em essencial, e o essencial – o seu caráter de sujeitos auxiliares do Estado – em acidental (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 199).

As empresas estatais assumem na atualidade função essencial para o desenvolvimento econômico e social do país, pois, além de auxiliar o Estado na implementação de políticas públicas, também exercem uma função regulatória, típica do gerencialismo, que tem por objetivo impor padrões de comportamento desejáveis, buscando equilibrar o mercado e orientar a atuação dos agentes privados, com o propósito de fortalecer a competição em prol do consumidor e promover a redistribuição social (PINTO JÚNIOR, 2010, p. 54-55). Embora muitas vezes possam ser estritamente comerciais, geram efeitos mais amplos - a consecução de objetivos macroeconômicos que afetam todo o sistema produtivo do país, podendo a qualquer momento:

serem chamadas a preencher, à demanda do Estado, uma atividade distinta que emerge de uma finalidade exterior: participar da política econômica de criação de empregos, servir à organização do território, à industrialização regional, à manutenção de equilíbrios regionais etc. (DERANI, 2002, p. 105).

Assim, pode-se afirmar que a função social das empresas estatais está vinculada à justificativa para a sua criação, a qual encontra seus limites na lei que autorizou a sua constituição, haja vista que as empresas estatais, diferentemente das empresas privadas, somente podem ser criadas mediante autorização legal, a teor do disposto no art. 37, XIX da CF/88.

Com o advento da Lei 13.303/2016, positivou-se a função social que já estava insculpida implicitamente no texto constitucional. O art. 27 destacou que a empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

criação. Assim, nos termos da lei, para a realização do interesse coletivo, a empresa estatal deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos, bem como para a ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços, ao desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para a produção de produtos e serviços e, ainda, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam.

Embora as empresas estatais revistam-se de uma forma privada, sua essência é pública o que justifica diversas sujeições, próprias do regime jurídico público, bem como as exigências de governança estabelecidas pelo Estatuto das Empresas Estatais, que se encontram alinhadas aos princípios da transparência, da equidade, da prestação de contas (*accountability*) e da responsabilidade social, senão, veja-se: i) transparência: assegurada pelo dever de informação e transparência (art. 8º), canal de denúncias (art. 9º, §1º, III), código de conduta de integridade (art. 9º, § 1º), auditoria interna (art. 9º, § 3º) divulgação da remuneração de seus administradores (art. 12, I); critérios objetivos para a escolha de dirigentes, com vedação expressa para ocupação de cargos por determinadas pessoas que possa resultar em conflito de interesses (art. 19); ii) equidade: a Lei 13.303/2016 estabelece mecanismos que asseguram a participação dos acionistas minoritários, exemplo disso se verifica no art. 22, o qual dispõe que o Conselho de Administração deve ser composto por no mínimo 25% de membros independentes, bem como pelo art. 19 que garante a participação de representante dos empregados e dos acionistas minoritários no Conselho de Administração e o direito dos acionistas minoritários de eleger pelo menos um conselheiro; iii) prestação de contas (*accountability*): os dirigentes das empresas estatais têm o dever de prestar contas de sua atuação, conforme se observa pelo art. 8º. Além disso, as empresas estatais estão sujeitas ao controle interno do Poder Executivo a que estão vinculadas e ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário e cidadãos (arts. 85, 87 e 88), e iv) responsabilidade social: impõe a adoção de práticas de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social compatíveis com o mercado em que atuam (art. 27, §2º).

Tais exigências evidenciam a preocupação do legislador com a sustentabilidade das estatais, com adoção de práticas que visam aumentar a eficiência, combater o clientelismo, o nepotismo, a corrupção e a captura das empresas estatais por grupos políticos e econômicos, situações recorrentes nas últimas décadas e que estavam colocando em xeque o papel das empresas estatais no desenvolvimento brasileiro.

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

A governança corporativa atua, portanto, na concretização da função social, ao passo que exige a adoção de métodos e práticas que contribuem para o aprimoramento dos sistemas de controle e de gestão, que auxiliam na conformação da atuação das empresas estatais segundo os objetivos sociais para as quais foram criadas e proporcionam uma maior eficiência, em termos econômicos e financeiros, que contribuem para a sustentabilidade dos negócios públicos.

Tais argumentos justificam o caráter cogente do regime de governança imposto às empresas estatais pela Lei 13.303/2016 e permitem afirmar que tais exigências estão em consonância com os valores perseguidos pela Administração Pública gerencial, corroborando os ideais da gestão pública, focada na eficiência, na gestão por resultados, na alta especialização, na responsabilização dos agentes e no controle, motivo pelo qual se defende a sujeição das empresas estatais, independentemente da área de atuação, nos serviços públicos (art. 175 CF/88) ou no domínio econômico (art. 173 CF/88), aos padrões de governança corporativa impostos pela nova lei.

Conclusão

As empresas estatais, que compreendem as empresas públicas e sociedades de economia mista, tem por objetivo dar cumprimento às novas competências assumidas pelo Estado Social, notadamente nos campos econômico e social. São, assim, instrumentos do Estado destinados tanto ao desenvolvimento de políticas públicas, tais como a prestação de serviços essenciais à população, como políticas macroeconômicas, induzindo condutas nos agentes privados, para a alocação mais adequada dos bens produtivos, em prol do bem-estar do consumidor-cidadão.

Para dar-lhes maior versatilidade e eficiência, as empresas estatais revestem-se de uma roupagem privada, utilizando-se das formas societárias previstas para as empresas privadas, quais sejam sociedades anônimas ou demais tipos societários previstos no Código Civil. Adotam, assim, um regime jurídico peculiar que será delimitado conforme a sua área de atuação: i) na prestação de serviços públicos, conforme art. 175 da CF/88, caso em que haverá maior incidência do regime jurídico de direito público-administrativo, com os privilégios e sujeições típicas da Administração Pública direta, tais como imunidade tributária, responsabilidade civil objetiva, imprescritibilidade e impenhorabilidade de seus bens e atuação, conforme os princípios do art. 37, *caput*, da CF/88 – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como aos princípios que regem os serviços públicos - permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia; ii) no domínio econômico, nas

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

hipóteses excepcionais previstas no art. 173 da CF/88, para a garantia da segurança nacional ou de interesse coletivo, haverá maior incidência do regime jurídico de direito privado, no que tange à responsabilidade subjetiva por danos extracontratuais; ao regime concorrencial; ao regime de bens sujeitos à penhorabilidade e à prescritibilidade; ao regime tributário, respondendo na qualidade de contribuinte, responsável e substituto tributário, sem os privilégios estendidos à Administração Pública, derogado parcialmente pelo regime público, tendo em vista a existência de patrimônio público e da finalidade para a qual foram criadas, que as diferenciam substancialmente da racionalidade econômica das empresas privadas.

A Lei 13.303/2016 representa grande avanço no ordenamento jurídico brasileiro, em especial pela imposição de um regime único de governança para as empresas estatais, sejam elas prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica. As exigências de controles internos e externos, tais como auditoria interna, código de ética, canais de denúncia e mecanismos que assegurem a informação sobre a atuação empresarial estão em consonância com as boas práticas de governança, pautadas nos princípios da transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa, contribuindo para a concretização de sua função social, voltadas para o desenvolvimento social e econômico do país e o atendimento das necessidades primordiais do cidadão-consumidor.

Além disso, a imposição de um regime comum de governança às empresas estatais justifica-se e encontra argumentos jurídicos nos investimentos públicos realizados, parcial no caso das sociedades de economia mista e integral nas empresas públicas, bem como nos valores da eficiência preconizados pelo gerencialismo e incorporados à estrutura legal brasileira por meio da EC nº 19/1988, pautados no controle por resultados, na alta especialização técnica, na fiscalização e na responsabilização de seus agentes, que contribuem para o combate à corrupção, ao nepotismo e ao clientelismo, promovendo uma maior sustentabilidade e perenidade destas instituições.

Referências

AMARAL, Paulo Osternack. Lei das estatais: espectro de incidência e regras de governança.

ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. n. 4, nov/dez de 2005 e jan. 2006, p. 1-7.

Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em 24 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão da pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Trad. Carolina Andrade. **Reforma do Estado e a administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 237-270.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais**. Brasília, 2015. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf> Acesso em 15 dez. 2018.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003. [estatais/publicacoes/boletim-das-empresas-estatais](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/estatais/publicacoes/boletim-das-empresas-estatais). Acesso em 20 fev. 2019.
GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/2014/files/CMPGPT.pdf>. Acesso em 15 dez. 2018.
JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/2016**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 59-70.

MARINHO, Rodrigo César de Oliveira. **Intervenção sobre o domínio econômico: a contribuição e seu perfil constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
MEDAUR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.



Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS. **Boletim das Empresas Estatais Federais** [recurso eletrônico]. Vol. 7 (dez. 2018). Brasília: MP, 2018. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas->

PINTO JÚNIOR, Mario Engler. **Empresa estatal: função econômica e dilemas societários**. São Paulo: Atlas, 2010.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TONIN, Mayara Gasparoto. Função social das empresas estatais. JUSTEN FILHO, Marçal. **Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/2016**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 265-282.

Recebido em 11 mar. 2019 / Aprovado em 10 dez. 2019

Para referenciar este texto:

KEMPFER, Marcelo; SIMIONATO, Katia Maria da Costa. Administração pública gerencial e estatuto jurídico das empresas estatais: práticas de governança corporativa em prol da sustentabilidade socioeconômica. *Revista Thesis Juris - RTJ*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 185-204, jul./dez. 2019. <https://doi.org/10.5585/rjt.v8i2.13234>.