
O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GOVERNANÇA CORPORATIVA E PÚBLICA: LIMITES DA INFLUÊNCIA POLÍTICA NA GESTÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS

Flávio Rosendo dos Santos

Procurador do Estado do Paraná
Mestre em Planejamento e Governança Pública
Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Curitiba-PR
flaviosendosantos@bol.com.br

Antonio Gonçalves de Oliveira

Advogado e Contador
Doutor em Engenharia de Produção
Mestre em Administração de empresas
Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Curitiba-PR
agoliveira@utfpr.edu.br

RESUMO

Este artigo dedica-se a explicar em que medida a influência política na gestão das empresas estatais podem ser considerada legítima à luz de duas balizas: o direito fundamental à boa administração pública e a governança corporativa e pública, motivo pelo qual se empreendeu pesquisa bibliográfica e documental pautada no método dedutivo de trabalho, na qual foram investigados e apresentados conceitos e questões relativas à temática. Ao final, foi possível concluir que a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz desses duas balizas quando promova o interesse público e o atingimento de finalidades públicas, com eficácia, eficiência e observância dos direitos dos cidadãos e dos princípios e regras que compõem o regime jurídico da Administração Pública, sem deixar de proteger e garantir os direitos de *stakeholders* e *shareholders*.

Palavras-chave: Direito fundamental. Influência política. Governança corporativa. Governança pública.

1 INTRODUÇÃO

O Estado se organiza para atender as atribuições que lhe cabem, estruturando, em alguns casos, novas organizações destinadas a cumprir tarefas específicas, mas vinculadas ao escopo maior do ente instituidor. Entre essas organizações instituídas pelo Estado, interessam ao presente estudo as empresas estatais, pessoas jurídicas de direito privado que exercem atividade empresarial, cujas peculiaridades, todavia, as distinguem de seus pares instituídos exclusivamente pela iniciativa privada.

Elas estão submetidas, como se pode notar a partir do artigo 37, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a um regime jurídico diferenciado das pessoas jurídicas de direito privado instituídas por particulares que exercem atividade

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

Em verdade, o exercício de atividade econômica pelo Estado brasileiro por meio de suas empresas estatais é vedado, de acordo com o artigo 173, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), salvo para atender imperativos de segurança nacional ou relevantes interesses coletivos, assim definidos em lei, de modo que o exercício da empresa pelo Estado brasileiro está submetido a considerações outras, e não tão-somente à busca de lucro. Todavia, o objetivo de lucro não pode ser levianamente descartado das empresas estatais, pois a Administração Pública dispõe de formas por natureza não lucrativas para exercer suas atividades e prestar serviços públicos, como as autarquias e fundações. Se uma forma empresarial foi escolhida pela Administração para exercer uma dada atividade, buscando atender a determinada finalidade de interesse público, pressupõe-se, pelos menos em princípio, que o resultado econômico e financeiro desta importa minimamente, nem que seja como forma de financiar a própria atividade (ou parte dela) e propiciar novos investimentos. Por tal motivo, em uma empresa estatal a satisfação da necessidade pública que ensejou sua criação deve, tanto quanto possível, harmonizar-se com o intuito lucrativo inerente a toda atividade empresarial.

Ora, a definição do interesse público que anima uma empresa estatal passa pela esfera política. A própria administração, como um todo, das empresas estatais não refoge à esfera política, pois o Estado exerce o papel de controlador dessas empresas. Assim, em virtude de sua natureza, as empresas estatais têm sua gestão sujeita a desígnios políticos, o que pode ter influência (positiva ou negativa) sobre os resultados alcançados, tanto do ponto de vista do interesse público quanto da lucratividade. Essa influência política na gestão das empresas estatais ganha relevo e torna-se polêmica quando chega a influir nos preços e investimentos praticados por elas para atender a fins diversos, prejudicando seus resultados e tornando possível argumentar ser ela negativa e ilegítima. Porém, não é simples dimensionar a legitimidade ou ilegitimidade dessa influência política na gestão das empresas estatais, diante de sua natureza dual, que busca não apenas o lucro, mas também o interesse público. Além disso, avaliar a legitimidade da influência política na gestão

das empresas estatais sem parâmetros claros ou balizas bem definidas que orientem esta avaliação pode acarretar a formação de juízos destituídos de objetividade, resultantes de concepções ideológicas ou mesmo de conveniências políticas momentâneas.

Em que pesem essas dificuldades, pretende-se aqui, analisar a legitimidade da influência política na gestão das empresas estatais. Nesse particular, cabe esclarecer, desde já, que para os fins deste estudo considera-se legitimidade como a qualidade atribuível à ação estatal que, dentro dos limites da legalidade, promova o interesse público. Por influência política na gestão das empresas estatais, para os fins deste estudo, considera-se toda interferência na gestão e condução dos negócios das empresas estatais, proveniente, de forma direta ou indireta, do governo ou de políticos ou grupos políticos ligados ao governo ou com poder político suficiente para influenciar na decisão dos gestores das empresas estatais.

Também cumpre esclarecer que a análise pretendida terá como referência dois parâmetros de avaliação. O primeiro deles é o direito fundamental à boa administração pública, o qual é considerado por Freitas (2009, p. 9) como uma norma implícita de eficácia direta e imediata, composta por um feixe de princípios e regras, tendente a regular e garantir a boa administração da coisa pública. Devido às suas peculiaridades (investigadas adiante), cogita-se que o direito fundamental à boa administração pública pode fornecer parâmetros norteadores para a análise da legitimidade da influência política na gestão de empresas estatais, razão pela qual foi escolhido como uma das balizas que orientam este estudo. O segundo parâmetro de avaliação é a governança, tanto corporativa quanto pública, pois as empresas estatais apresentam viés público e privado à medida que integram a Administração Pública indireta, e devem atender finalidades públicas ao mesmo tempo em que exercem atividade econômica, gerando expectativa de retorno do investimento realizado, especialmente em eventuais acionistas privados. Conforme é demonstrado adiante, ao lidar com conflitos de agência, a governança toma em consideração os interesses de todos os envolvidos em uma dada organização, e no caso das empresas estatais permite que se considere não apenas os interesses de seus gestores ou do governo, mas também de eventuais acionistas privados, da sociedade e do Estado, ampliando o horizonte de análise da legitimidade da influência política na gestão de empresas estatais para além da esfera da Administração Pública, razão pela qual foi escolhida como uma das balizas que orientam este estudo.

Dessa maneira, o presente artigo propõe-se a responder a seguinte questão de pesquisa: em que medida a influência política na gestão de empresas estatais pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública, e da governança corporativa e pública? Na busca desse escopo empreendeu-se pesquisa bibliográfica de cunho explicativo pautada no método dedutivo de trabalho cujo resultado é o presente artigo, o qual se encontra estruturado em seis seções, como se verá.

2 AS EMPRESAS ESTATAIS, SEU PAPEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A INFLUÊNCIA POLÍTICA SOBRE SUAS GESTÕES

Para dar cabo de suas funções o Estado estrutura-se em órgãos ou institui entidades com personalidade jurídica própria, a quem compete o exercício de parcela de suas atribuições (MELLO, 2005, p. 129-130), algumas das quais, como é o exemplo das autarquias, recebem do Estado personalidade jurídica de direito público e são regidas por estatuto jurídico similar ao do próprio Estado (FIGUEIREDO, 2008, p. 144), pois se destinam, em regra, ao cumprimento de atividades tipicamente estatais. Por outro lado, ele pode entender por bem exercer atividades econômicas, sejam elas serviços públicos ou atividades econômicas em sentido estrito – espécie do gênero atividade econômica que abrange também os serviços públicos –, as quais compreendem aquelas atividades conferidas preferencialmente à iniciativa privada, mas que podem ser desenvolvidas pelo poder público em caráter suplementar (GRAU, 1984, p. 44-45). Em verdade, conforme ressalta Gabardo (2009, p. 133), o artigo 173, caput, da Constituição Federal veda a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, admitindo-a excepcionalmente quando imprescindível à segurança nacional ou quando a exploração for motivada por relevante interesse coletivo, assim qualificado por lei, hipóteses nas quais o Estado deverá instituir empresa pública ou sociedade de economia mista para explorar a atividade em regime jurídico privado, mas parcialmente derogado por normas de direito público.

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

gênero que engloba todas as entidades empresarias sob o controle do Estado e abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista, além de outras empresas sob o controle do Estado que não ostentam uma dessas naturezas (DI PIETRO, 2011, p. 454). Isto porque, de acordo com Sundfeld, Souza e Pinto (2011, p. 75-76), o conceito de empresa estatal vincula-se ao controle do Estado, isto é, ao fato de o ente estatal deter a maioria do capital votante da empresa. Justen Filho (2011, p. 258) dá a seguinte definição às empresas públicas:

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

Não obstante, é necessário explicitar também que sua criação e atuação se dão nos moldes privados, mediante autorização legal, havendo possibilidade de adotarem qualquer forma de organização empresarial (MEIRELLES, 2008, p. 370).

Além das empresas públicas, as sociedades de economia mista também compõem o gênero “empresas estatais” e, do mesmo modo que as empresas públicas, também são mencionadas no artigo 4.º, II, “c”, do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967) como uma das entidades componentes da Administração Indireta. Distinguem-se das empresas públicas, pois seu traço característico é a combinação de capital público e privado, com predominância do primeiro, pois o controle das mesmas – a maioria das ações com direito a voto – deve ficar a cargo da Administração Pública instituidora (MEDAUAR, 2012, p. 102). Fala-se especificamente em ações, pois as sociedades de economia mista devem obrigatoriamente assumir a forma de sociedade anônima (FIGUEIREDO, 2008, p. 125), no que também diferem das empresas públicas, as quais admitem qualquer forma de organização empresarial (MEIRELLES, 2008, p. 370). Nessa trilha, Justen Filho (2011, p. 275) define sociedade de economia mista como “uma sociedade anônima sujeita a regime diferenciado, sob controle de entidade estatal, cujo objeto social é a exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público”.

Por fim, também compõem o rol das empresas estatais as demais entidades empresarias sob o controle do Estado (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011, p. 75-76). Entre elas, encontram-se as subsidiárias de empresas estatais, isto é, empresas nas quais outra empresa estatal detenha participação social majoritária (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011, p. 79), cuja criação também depende de autorização legal

(FIGUEIREDO, 2008, p. 127), além de empresas que não ostentem a qualidade de empresas públicas ou sociedades de economia mista, mas nas quais o Estado detenha a maioria do capital social por terem sido adquiridas sem autorização legislativa ou sem observância dos procedimentos aplicáveis às empresas públicas ou sociedades de economia mista (SCHIRATO, 2005, p. 210).

Porém, voltando a aspectos mais genéricos das empresas estatais, Tácito (2005, p. 86) observa que estas têm forma privada, mas substrato público, razão pela qual o intento lucrativo peculiar às empresas privadas, nas estatais cede espaço a objetivos de utilidade pública. Grau (1984, p. 55), distinguindo entre objeto e finalidade de uma empresa, enfatiza que:

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

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

Grau (1984, p. 55) também observa que a realização de lucro não é o motivo imediato da constituição de uma empresa estatal, mesmo no caso de existirem parceiros privados, pois ao contrário do que ocorre nas empresas particulares, na estatal o lucro não constitui um fim, mas um meio; seu fim é a atividade de interesse público exercida por elas (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2009, p. 47-49).

Todavia, essa dinâmica encerra uma contradição, pois embora as empresas estatais não sejam orientadas exclusivamente por uma lógica empresarial privada, voltada à maximização dos lucros, tampouco se comportam como típicas organizações públicas, voltadas inteiramente para o exercício de atividades públicas (GOBETI, 2009, p. 241-242). Pinto Júnior (2010, p. 56-57) observa que por possuírem objetivos mal definidos e conflitantes, além de estarem sujeitas a influências políticas, as empresas estatais costumam ser criticadas no aspecto eficiência; mas entende ser um equívoco avaliar seus resultados segundo padrões próprios da iniciativa privada, pois as estatais devem priorizar a execução de políticas públicas, em sacrifício da maximização de seus lucros. De acordo com o autor (PINTO JÚNIOR, 2010, p. 233),

as empresas estatais podem praticar políticas públicas, as quais devem estar relacionadas à natureza da atividade exercida por elas, associando-se aos atributos do serviço público prestado por elas, caso prestadoras de serviços públicos, ou à promoção do desenvolvimento econômico equilibrado, caso explorem atividades econômicas.

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

Todavia, Grau (1984, p. 56-59) considera ser possível compatibilizar o intento lucrativo com as razões de interesse público que porventura deram ensejo à criação de uma empresa estatal, afirmando não estarem as empresas estatais vocacionadas a atuar em situação deficitária. Para ele, as empresas estatais voltadas para o exercício de atividade econômica em sentido estrito, seja em regime de concorrência seja em regime de monopólio, podem e devem conduzir-se com vistas à realização de lucro – embora considere possível que por períodos determinados e em situações excepcionais elas atuem em regime deficitário –, caso contrário infringiriam as regras que balizam a concorrência, a lógica do sistema capitalista e o regime de direito privado a que estão submetidas. Quanto às empresas estatais prestadoras de serviço público, ele compreende que elas atuam como concessionárias ou permissionárias, razão pela qual devem buscar saldos positivos, lucros, suficientes para a justa remuneração do capital investido, para assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato e para o melhoramento e expansão dos serviços prestados.

Dessa forma, o objetivo primordial das empresas estatais não é a maximização de sua lucratividade, embora a busca de alguma lucratividade não possa ser abandonada, mas sim a persecução do interesse público, consubstanciado no exercício de suas atividades e na colaboração que podem prestar à efetivação de políticas públicas. Assim, como entes integrantes da Administração Pública indireta, as empresas estatais são instrumentos de ação do Estado e, como tal, encontram-se vinculadas ao interesse público. O poder de controle que o Estado detém e exerce sobre elas justifica-se pela necessidade de orientar suas atividades para a realização

de finalidades públicas (RIBEIRO, 1998, p. 104-105).

Tácito (2005, p. 86) observa que a opção estatal pela utilização de entes empresariais com personalidade de direito privado para o atingimento de seus fins é recurso técnico que visa propiciar agilidade e elidir formalismos típicos da Administração Pública Direta, o que não o impede de considerá-las entes-satélites da Administração e subordiná-las à supervisão e ao acatamento de suas diretrizes. Nesse sentido, para Pinto Júnior (2009, p. 58), a falta de controle governamental e a ampliação máxima da autonomia gerencial podem levar as empresas estatais a se distanciarem de seus objetivos vinculados às políticas públicas, colocando-as a serviço de outros interesses que não os públicos. Portanto, influências na gestão das empresas estatais provenientes de outras esferas da Administração e do Estado tendentes a direcioná-las à busca do interesse público não constituem uma subversão da natureza desses entes, antes constituem corolário de sua vinculação ao interesse público.

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

Por isso, de acordo com Shleifer e Vishny (1994, p. 995-997), tem-se observado que as empresas estatais são ineficientes e que esta ineficiência é resultado de pressões políticas oriundas dos políticos que as controlam. Segundo eles, por exemplo, políticos em busca de votos “encorajam” empresas estatais a empregarem pessoal acima do necessário e a pagarem salários acima dos praticados pelo mercado, elevando seus custos de operação. Em muitos casos, ainda, as empresas estatais tendem a produzir bens desejados pelos políticos em detrimento dos bens desejados pelos consumidores e a instalar suas plantas de produção em locais desejáveis do ponto de vista político, não do ponto de vista econômico. Por fim, os autores referenciados mencionam que muitas empresas estatais, para angariar apoio e favorecer os grupos políticos que as controlam, cobram preços significativamente menores do que o custo marginal de produção, afirmando que estas políticas de preço têm caráter regressivo, beneficiando cidadãos relativamente

ricos e politicamente ativos em prejuízo dos mais pobres.

Shirley e Walsh (2000, p. 22-27) observam que diante da assimetria informacional vigente em mercados políticos imperfeitos, os políticos podem utilizar as empresas estatais para produzir benefícios políticos para eles, causando ineficiência e distorções em suas atividades, asseverando que um dos fatores capazes de influenciar o grau de intervenção política em uma empresa estatal é a relação institucional entre esta e o governo, pois quando seus gestores são diretamente nomeados por políticos a influência política será facilitada, o mesmo não ocorrendo quando o Estado age como acionista controlador de uma firma independente, por meio de seu conselho de administração, o que ao menos torna a intervenção estatal mais difícil e transparente. Na realidade brasileira, Fidalgo (2012, p.92) aponta o uso das empresas estatais para compor interesses entre Executivo e Legislativo por meio da distribuição de cargos de direção em empresas estatais a partidos políticos, sem maiores preocupações com a qualidade da gestão dessas empresas, o que denota estarem facilmente sujeitas a influências de ordem política, ao passo que não é possível afirmar que estas influências promovam unicamente o alinhamento de suas atividades com a busca do interesse público.

Todavia, essa influência política não pode ser simplesmente excluída. Além disso, sem ela, não haveria nenhuma garantia de que os gestores das empresas não subverteriam essas empresas para atender a seus próprios interesses, em detrimento do interesse público. Dessa forma, há que se colocar em perspectiva a influência política exercida sobre a gestão das empresas estatais e analisar em que medida esta pode ser considerada legítima. Todavia, antes importa examinar alguns dos princípios constitucionais da Administração Pública aplicáveis as empresas estatais.

3 AS EMPRESAS ESTATAIS E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como observa Figueiredo (2008, p. 129), os princípios constitucionais da Administração Pública, sejam eles explícitos ou implícitos, aplicam-se às empresas estatais, tornando seu exame pertinente para os objetivos deste estudo. Eles ostentam a natureza de normas jurídicas, cuja observância, dentro da sociedade estatal, não pode ser questionada, até em virtude de sua superioridade perante outras normas (ROCHA, 1994, p.26). Em consequência, dispõem da eficácia própria das normas jurídicas, estando aptos a impor ou excluir condutas, vinculando

comportamentos, para Justen Filho (2011, p. 108), talvez com intensidade superior às regras.

Todavia, distinguem-se destas, pois as regras são aplicadas de modo disjuntivo – verificada a hipótese de incidência de uma determinada regra, suas prescrições incidirão necessariamente para regular a matéria, com exclusão das prescrições de outras regras – enquanto os princípios, ao contrário, poderão admitir ou mesmo exigir convivência e conciliação em um caso concreto (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 52-56). Nesse matiz, para Alexy (1997, p. 86), os princípios são mandados de otimização e, nessa qualidade, admitem diferentes graus de cumprimento, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto, sendo estas últimas determinadas pelos princípios e regras opostos.

Dessa forma, a concretização dos princípios constitucionais exige a valoração das circunstâncias e dos demais princípios envolvidos, pois a priori um princípio não torna válida uma única solução para um caso concreto, ao passo que exclui a validade de todas as soluções com ele incompatíveis (JUSTEN FILHO, 2011, p. 108-111). Além disso, a incidência de um princípio sobre determinada relação jurídica não exclui a incidência de outros, pois, como já mencionado, “eles admitem e até mesmo exigem convivência e conciliação com outros princípios – igualmente operantes e eventualmente concorrentes – que ofereçam razões para soluções em sentido diverso” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 56).

Diante de seu igual valor, em caso de conflito, o sacrifício total de um princípio constitucional em relação a outros deve, se possível, ser evitado pelo estabelecimento de limites e condicionantes recíprocos, para que se chegue a uma harmonização entre eles mediante ponderações imbuídas de carga política (FERRARI, 2011, p. 107). Em situações de colisão de princípios, nas quais as circunstâncias do caso concreto impeçam a harmonização dos princípios envolvidos, a resolução do conflito passará pela instituição de regras de prevalência fulcradas nas circunstâncias do caso concreto – razão pela qual a solução encontrada não terá validade universal e absoluta – a partir das quais será determinado o peso relativo de cada princípio e, por consequência, qual deles prevalecerá naquelas circunstâncias (ÁVILA, 2007, p. 7).

Entretanto, apesar da importância que deve ser atribuída a todos os princípios constitucionais, por sua relevância específica para a temática em estudo, é o caso de passar ao exame mais detalhado de apenas alguns dos princípios constitucionais da

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

Para Mello (2005, p. 47), uma das bases sobre a qual está fundado o regime jurídico administrativo é o princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados. Contudo, para Freitas (2004, p. 34), embora o princípio do interesse público aparente ser aquele que mais perpassa, alicerça e matiza os demais princípios da Administração, “o mesmo se pode dizer de todos os princípios, sobretudo quando se compreende, em profundidade, o alcance de cada um e de suas respectivas contribuições para a unidade dinâmica do sistema”.

De acordo com Mello (2005, p. 60), o princípio da supremacia do interesse público implica a prevalência deste sobre o interesse particular. De modo mais específico, Freitas (2004, p. 34) observa que, por força desse princípio, “em caso de colisão, deve preponderar a vontade geral legítima sobre a vontade egoistamente articulada”. Ainda, para Mello (2005, p. 87-90), o princípio da supremacia do interesse público é princípio geral de direito inerente à vida social que, implícito na Constituição Federal, justifica prerrogativas, chamadas por ele de “deveres-poderes”, exercidas pela Administração, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e nas leis, como meios necessários à persecução de finalidades públicas.

Todavia, Sarmento (2012) critica esse princípio por considerar não ser possível, a priori, estabelecer que interesses públicos devam prevalecer sobre direitos fundamentais. No mesmo sentido, para Justen Filho (2011, p. 118-119), não é possível declarar de forma abstrata, concreta e ilimitada a preponderância do interesse público sobre o privado, e qualquer controvérsia desta natureza deve ser solucionada em vista do caso concreto pela aplicação das regras e princípios pertinentes, buscando-se a solução mais conforme e adequada à ordem jurídica como um todo. Mais, ainda de acordo com Justen Filho (2011, p. 118-119), não é possível defender a prevalência do interesse público sobre os direitos subjetivos (principalmente quando fundamentais), que recebem da ordem jurídica uma proteção mais intensa e só podem ser sacrificados em benefício do interesse público quando houver previsão legal, ainda assim mediante indenização.

Ávila (2007, p. 29) chega a afirmar textualmente que “não há uma norma princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no Direito brasileiro”, razão pela qual não seria possível vincular particulares ou interpretar regras com esteio neste princípio. Todavia, essa afirmação de Ávila (2007, p. 29) não está imune a críticas, pois Carvalho Filho (2007, p. 26) observa que os direitos fundamentais não excluem a densidade do princípio da supremacia do interesse público, que considera “corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias”.

Contudo, colocando de lado esse dissenso doutrinário, de acordo com a concepção prevalente no Brasil, o regime jurídico administrativo é informado pelo princípio da supremacia do interesse público e, mais ainda, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, o qual Mello (2005, p. 47) e Borges (2007, p. 4) também consideram um dos fundamentos do regime jurídico administrativo. Para Meirelles (2008, p. 105), o princípio da indisponibilidade do interesse público é decorrência do princípio da supremacia do interesse público e significa que a Administração Pública não pode dispor do interesse público, pois seu titular é o Estado. Nesse sentido, Gasparini (2011, p. 72) entende que os bens, direitos, interesses e serviços públicos não estão à disposição da Administração Pública – cujo dever é “guardá-los e aprimorá-los para a finalidade a que estão vinculados” –, mas sim do Estado, motivo pelo qual há a necessidade de autorização legal para alienar bens, outorgar serviços públicos, transigir, renunciar, confessar, bem como para outras atividades a cargo da Administração. Por tal motivo, para Mello (2005, p.66), da indisponibilidade do interesse público decorre o princípio da legalidade, inscrito no artigo 37, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual explicitaria a subordinação da atividade administrativa à lei.

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

Freitas (2004, p. 43) assinala a vinculação da Administração não apenas à lei mas ao Direito como um todo em decorrência de evolução na hermenêutica desse

princípio, de um legalismo estrito para posição mais principiológica e substancialista, pautada na interpretação sistemática das normas jurídicas. Assim, quando referido ao princípio da legalidade, o termo “lei” deve ser compreendido em sentido amplo, englobando não apenas a lei, mas a Constituição, as leis, instrumentos normativos com força de lei e atos infralegais porventura expedidos pelo Poder Público (FERRARI, 2011, p. 243). Por isso, para Rocha (1994, p. 69-84), o princípio da legalidade deve ser entendido como princípio da juridicidade, o qual impõe a observância de todo o sistema jurídico de normas, de todo o Direito.

Outro princípio da Administração Pública inscrito no artigo 37, caput, da Constituição Federal, considerado por Rocha (1994, p. 146) como característico do Estado de Direito é o princípio da impessoalidade. Este princípio impõe neutralidade à atividade administrativa, que apresenta o interesse público, a finalidade pública, como única diretriz jurídica válida, vedando subjetivismos (ROCHA, 1994, p. 147-148). Decorrente do princípio da isonomia, ele obriga a Administração Pública a dispensar tratamento isonômico a todos, sem favorecimentos pessoais ou perseguições, vedando discriminações negativas (FREITAS, 2004, p. 49).

Mais um princípio da Administração Pública inscrito no artigo 37, caput, da Constituição Federal é o princípio da moralidade, o qual Medauar (2012, p. 138) observa ser de difícil expressão verbal. Rocha (1994, p. 191), que considera a moralidade um fator de legitimação da Administração Pública, assim define esse princípio:

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

Nesse sentido, para Marrara (2012, p. 165), moralidade administrativa passa pelo respeito aos valores maiores do Estado que, eleitos democraticamente e consagrados no sistema jurídico, justificam a existência do poder público, de modo que “agir de acordo com a moralidade administrativa significa agir de acordo com finalidades públicas legítimas”. Mas ainda, segundo Marrara (2012, p. 166-177), a moralidade administrativa não se esgota na finalidade, exigindo a observância de outros parâmetros, defendendo que tais parâmetros seriam a probidade, a razoabilidade e a cooperação.

Outro princípio explicitado no artigo 37, caput, da Constituição Federal considerado essencial para o Estado democrático de direito, por contribuir para a

visibilidade e previsibilidade do aparato estatal – permitindo a verificação da conformidade de sua atuação ao direito –, é o princípio da publicidade (MOTTA, 2012, p. 264-265). Este princípio dirige-se a toda a Administração Pública, direta e indireta, aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tornando a efetiva publicidade de seus atos como requisito de eficácia dos mesmos (BERTONCINI, 2002, p. 112). De acordo com Freitas (2004, p. 56), o princípio da publicidade atribui à Administração Pública o dever de “nada ocultar, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há, com raras exceções constitucionais, que não deva vir a público”. Na visão de Motta (2012, p. 267), este princípio confere três direitos aos cidadãos: o direito de saber o que acontece no interior da Administração, pois esta atua em função do interesse geral, estando a serviço dos cidadãos; o direito de controlar e fiscalizar, a legalidade e a oportunidade dos atos e decisões administrativas; e, por fim, o direito do cidadão de ser ator, isto é, o direito à participação.

Quanto ao princípio da eficiência, Gabardo (2012, p. 341) observa que, embora sua inclusão na Constituição tenha sido fortemente influenciada pela ideologia neoliberal vigente na década de 1990, o princípio da eficiência não constituiu ameaça ao regime jurídico-administrativo pautado na supremacia do interesse público, pois não é possível reduzi-lo a uma relação custo-benefício de viés exclusivamente econômico ou atribuir-lhe o condão de flexibilizar a legalidade. Para Gabardo (2012, p. 341), o ponto nuclear deste princípio é o ideal de “ato ótimo”, na linha do entendimento de Mello (2007, p. 32), para quem a Administração Pública e o administrador público estão adstritos à busca do ótimo, à adoção de condutas plenamente adequadas à finalidade dos atos que praticam, ou que ao menos possam ser fundamentadamente assim qualificadas (FREITAS, 2004, p. 73-74), considerando as dificuldades inerentes à tarefa de precisar o “ótimo”. De acordo com Moreira Neto (2009a, p. 117), este princípio impõe a melhor realização possível dos interesses públicos com o menor custo possível para a sociedade. Para ele (MOREIRA NETO, 1991, p. 4), a eficiência administrativa pode ser apontada como um dos fundamentos de validade de um sistema jus político, chegando a reconhecer a existência de um direito público subjetivo de exigir atuação legítima e eficiente do Estado (MOREIRA NETO, 2009b, p. 5).

Para Mendes (2012, p. 361), o termo eficiência significa bom rendimento e expressa relação entre os resultados obtidos em uma dada atividade e os sacrifícios

envolvidos na obtenção desses resultados, considerando-se que quanto maiores forem os resultados e quanto menores forem os sacrifícios, maior será a eficiência. Nesse sentido, conforme entendimento de Aragão (2012, p. 375), eficiência na Administração Pública pressupõe “a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos”.

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

Outros princípios relevantes para a atuação da Administração Pública poderiam ser mencionados, tais como o princípio da motivação, da razoabilidade, da responsabilização do Estado, da boa-fé, da economicidade, da segurança jurídica, entre outros mencionados pela doutrina. Todavia, entende-se que o exposto até o momento é suficiente para embasar a compreensão da primeira baliza deste estudo a ser examinada a seguir: o direito fundamental à boa administração, temática ligada à dos princípios, como será visto.

4 DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Analizadas algumas peculiaridades das empresas estatais e dos princípios constitucionais a elas aplicáveis, é possível passar a analisar os caracteres essenciais da primeira baliza que orienta este estudo: o direito fundamental à boa administração. Mencione-se não ser por simples coincidência que se inicia a análise do direito fundamental à boa administração imediatamente após terem sido discutidos os princípios constitucionais da Administração Pública. Os temas são correlatos, pois os direitos fundamentais são exteriorizados por meio de princípios e regras, e, à medida que reflete valores cujas concretizações podem ser viabilizadas por diversos caminhos alternativos, não por uma única solução previamente definida (JUSTEN FILHO, 2011, p. 109-142), compreende-se que o direito fundamental à boa administração é um princípio.

Nessa linha, autores como Moreira Neto (2009a, p. 119), Mello (2005, p. 112) e

Ferrari (2011, p. 247) preferem falar em princípio da boa administração, o que não impede o primeiro de ver a boa administração como um direito do cidadão. Dessa forma, o direito fundamental à boa administração pública compartilha as características gerais dos demais princípios constitucionais examinados no tópico anterior, pois, como eles, é um princípio constitucional. Por outro lado, ele também compartilha as características gerais dos direitos fundamentais, razão pela qual é conveniente que se examine também, de maneira detalhada, a temática geral dos direitos fundamentais antes de imergir nos caracteres do direito fundamental à boa administração.

4.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em sua concepção tradicional, são chamados de fundamentais aqueles direitos destinados a proteger a pessoa que os titulariza da ação e influência do poder estatal, embora não somente deste (SANTOS, 2012, p. 59-60). Nesse matiz, encontra-se o entendimento de Justen Filho (2011, p. 142), para quem os direitos fundamentais “se constituem num conjunto insuprimível e irreduzível de garantias em favor do indivíduo, oponíveis inclusive (e especialmente) perante o Estado”.

Clève (2003, p. 32) chega a afirmar que o Estado instituído pela Constituição Federal brasileira de 1988 foi desenhado para satisfazer princípios, objetivos e direitos fundamentais. Para Santos (2012, p. 70), ao Estado não cumpre apenas proteger os direitos fundamentais, cabe-lhe também o dever jurídico de garantir eficácia a esses direitos, mas ressalva que tal afirmação não implica admitir que a garantia dos direitos fundamentais seja a finalidade exclusiva do Estado ou o único motivo legítimo para suas ações. Porém, certo é que a importância dos direitos fundamentais dentro de um sistema jurídico não pode ser minorada, pois, conforme observa Sarlet (2009, p. 58):

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

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

apenas as relações entre Estado e indivíduos, mas também as relações entre estes. As normas de direito fundamental possuem, ainda, natureza supralegal, à medida que integram a Constituição, e são diretamente aplicáveis, vinculando de forma imediata entidades públicas e privadas (SARLET, 2009, p. 74-75). Nesse passo, são normas garantidoras de direitos fundamentais as normas assim estatuídas pela Constituição, bem como outras normas delas decorrentes (ALEXY, 1997, p. 70), de modo que, como observa Sarlet (2008, p. 8-9), afirmar que são fundamentais os direitos assim explicitamente consagrados pela Constituição não implica a inexistência de outros direitos fundamentais, no caso brasileiro, até em virtude do disposto no artigo 5.º, §2.º, da Constituição Federal.

Quanto ao artigo 5.º, §2.º, da Constituição Federal, para Sarlet (2009, p. 78), ele enuncia que além do conceito formal de Constituição e direitos fundamentais existe também um conceito material a partir do qual, por seu conteúdo e substância, certos direitos integrariam a Constituição mesmo quando não previstos explicitamente nela. Desse fato, Sarlet (2009, p. 80) infere, inicialmente, a existência de duas espécies de direitos fundamentais: os materiais e formalmente constitucionais, expressamente indicados como fundamentais pela Constituição, e os apenas materialmente fundamentais que, embora não explicitamente assentados como tais no texto constitucional, estão submetidos a regime jurídico equivalente ao dos formais e materialmente fundamentais.

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

4.2 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tendo sido examinado o conceito de direito fundamental e o papel deste no sistema jurídico constitucional brasileiro, entende-se que já foram lançados os

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

Meirelles (2008, p. 108) vê no princípio da eficiência, já tratado neste estudo, ao qual se refere como dever de eficiência, o mesmo dever de boa administração mencionado por doutrinadores italianos, asseverando estar ele consagrado no ordenamento jurídico brasileiro desde o Decreto-Lei n.º 200/67, que submeteu as atividades do Poder Executivo ao controle de resultados. Nesse sentido, nos debates travados pela doutrina brasileira envolvendo o direito fundamental à boa administração pública este é indissociável do princípio da eficiência, havendo quem os equipare, como é o caso de Meirelles (2008, p. 108), de Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 884), e de Gabardo (2002, p. 100), e quem veja no princípio da eficiência um dos aspectos do direito fundamental à boa administração, como defendem Mello (2005, p. 112) e Ferrari (2011, p. 247).

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

Todavia, isso não impede que se concorde com Moreira Neto (2009a, p. 119), para quem o direito fundamental à boa administração pública, ao qual prefere se referir como princípio da boa administração, decorre do princípio da eficiência complementado pelos comandos do artigo 70, caput, da Constituição Federal, que instituiu a fiscalização da Administração com base na legitimidade e economicidade da gestão, impondo, por vias transversas, tais valores como princípios da gestão da coisa pública. Entende-se, ainda, haja vista o exposto quando analisados os princípios integrantes do regime jurídico administrativo, que o direito fundamental à boa administração pública também decorre dos princípios da supremacia e

indisponibilidade do interesse público, bem como do princípio da finalidade pública, pois:

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

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

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

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

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

Nesse sentido, para Moreira Neto (2009a, p. 119), os parâmetros da boa administração são a eficiência, entendida por ele como otimização dos meios administrativos, e o resultado da gestão, compreendido como a aptidão da gestão realizada para atender os interesses públicos almejados. Dessa forma, é possível inferir, partindo da definição anteriormente formulada por Freitas (2009, p. 9), que o direito fundamental à boa administração pressupõe (ou antes exige) a vinculação da Administração Pública ao direito (princípios e regras), em especial ao regime jurídico administrativo e à persecução do interesse público.

Portanto, uma boa gestão da coisa pública pressupõe que a Administração Pública observe os princípios e regras que a regem – até porque se não o fizer seus

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

Nesse matiz, o direito fundamental à boa administração pública pode ser compreendido como uma rede emaranhada de direitos e deveres e de princípios e regras a serem observadas pela Administração Pública com vistas ao atendimento do interesse público, do qual decorre o dever de eficácia e eficiência na gestão da coisa pública e de respeito ao regime jurídico administrativo e aos direitos dos cidadãos. Exsurge, dessa forma, o caráter “fundamental” do direito fundamental à boa administração pública, o qual é essencial não apenas por estar implícito no texto constitucional, mas também diante da posição instrumental e importância que assume em relação aos demais direitos fundamentais e aos princípios e regras integrantes do sistema jurídico, à medida que pressupõe e exige a observância e a concretização dos demais direitos fundamentais, bem como dos princípios e regras que compõem o sistema jurídico, sempre com foco na promoção do interesse público. Quanto à definição do que venha a ser de interesse público em circunstâncias concretas, Muñoz (2012, p. 134) sublinha que esta não cabe exclusivamente à Administração, pois:

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

Esse fato dá a deixa para que se possa adentrar a análise do terceiro vértice deste referencial, e segunda baliza deste estudo, a governança, a qual tanto em sua vertente pública quanto corporativa pressupõe a conjugação das expectativas dos diversos participantes e interessados em dada organização.

5 GOVERNANÇA: DA CORPORATIVA À PÚBLICA

Encerrado o exame do direito fundamental à boa administração pública, passa-se a investigar o terceiro vértice deste referencial, e segunda baliza deste estudo, a governança, termo cuja popularidade e imprecisão são apontadas por Gonçalves

(2013, p. 142) que, todavia, sublinha se tratar de noção relacionada ao modo de governo ou de governação de uma organização formal ou mesmo de uma comunidade informal.

Matias-Pereira (2012, p. 15) define organização, em sentido amplo, como toda “criação social estruturada para realizar objetivos preestabelecidos”, definição esta que pode abarcar tanto entidades públicas como privadas, entre elas o próprio Estado e seus órgãos. Por isso, o próprio Matias-Pereira (2010a, p. 11) ressalta a distinção entre governança pública – voltada para as formas de interação nas relações de poder envolvendo Estado, governo e sociedade, com foco nos processos de cooperação e nos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos – e governança corporativa – relativa à forma como as corporações privadas são administradas – falando ainda em governança corporativa no setor público, a qual se refere à administração de entidades públicas por meio de princípios de governança corporativa.

Para os fins do presente estudo, interessam tanto a governança corporativa quanto a pública, pois, de um lado, as empresas estatais destinam-se a colaborar com o exercício das funções do Estado, de maneira similar a outras entidades e órgãos instituídos por ele (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008, p. 1164-1165) e, de outro, enfrentam desafios similares aos de qualquer corporação. Por tal motivo, serão analisados aspectos relativos à governança corporativa e à governança pública, começando pelo estudo da governança corporativa, até porque foi com foco nesta que as discussões a respeito do tema se desenvolveram inicialmente, sendo posteriormente transportadas para o setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p. 12).

5.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA

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

Como consequência, Slomski *et al.* (2008, p. 38) ressaltam que os conflitos de interesse entre proprietários (principais) e gestores (agentes) ocasionam um tipo

especial de custos, chamados de custos de agência, relativos à resolução dos conflitos de agência, seja pela instituição de incentivos aos agentes, seja pela instituição de sistema de monitoramento de suas ações. Os custos de agência englobam a criação e a estruturação de contratos entre principal e agente, gastos com o monitoramento das atividades dos agentes, gastos promovidos pelos agentes para comprovar ao principal que seus atos não lhe são prejudiciais, e perdas residuais decorrentes de divergências entre as decisões tomadas pelos agentes e as decisões que maximizariam a riqueza do principal (SILVEIRA, 2005, p. 40). Assim, para solucionar os conflitos surgidos na relação entre principais e agentes quando estes passam a perseguir objetivos conflitantes, buscou-se estabelecer mecanismos de governança com o intuito de alinhar os interesses de todos os participantes da empresa, de modo a garantir sua continuidade e prosperidade (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 33).

Contudo, Miranda e Amaral (2011, p. 1075-1076) observam que o conflito de agência é típico de empresas com capital social pulverizado, quando na maior parte do mundo predomina a concentração do capital social na mão de um ou mais acionistas majoritários (como no caso das empresas estatais), dando azo a uma nova espécie de problema de agência em que os proprietários controladores podem conduzir a gestão da empresa em proveito próprio e em prejuízo dos acionistas minoritários. Nesse contexto, o foco da governança corporativa transmuda-se de proteger os interesses dos acionistas para evitar que acionistas controladores expropriem acionistas minoritários (CARVALHO, 2002, p. 20).

Um outro problema inerente ao conflito de agência é a assimetria informacional, a qual ocorre quando os gestores de uma dada companhia dispõem de informações privilegiadas a respeito do andamento de seus negócios, informações estas não disponíveis aos acionistas, potenciais investidores e ao mercado como um todo, podendo levar investidores, instituições de crédito ou até mesmo fornecedores a tomar posições em negócios para os quais não concorreriam caso possuíssem melhores informações (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 37). Porém, de acordo com Matias-Pereira (2010a, p. 16), “os problemas de agência podem ser controlados por meio de sistemas de decisão que separam a gestão do controle nos diversos níveis da organização”.

Dessa forma, concebe-se governança corporativa como um sistema de decisões, práticas de gestão e relações entre administradores, acionistas, membros

do conselho de administração, auditores e outros *stakeholders* (partes envolvidas ou interessadas em uma organização), voltadas à determinação e controle do desempenho e da direção estratégica de uma dada corporação, por meio das quais se objetivam melhoras de gestão e aumento de seu valor (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 5).

Miranda e Amaral (2011, p. 1076) identificam dois modelos de governança corporativa: o anglo-saxão, predominante nos Estados Unidos e Inglaterra, e o nipo-germânico, predominante no Japão e na Alemanha. O primeiro se caracteriza por uma maior pulverização da propriedade e por almejar a criação de valor para os *shareholders* (acionistas), enquanto o segundo, por uma maior concentração da propriedade e por almejar a produção de valor não apenas para os acionistas, mas também para os demais *stakeholders*. Entretanto, conforme observam Slomski *et al.* (2008, p. 16), existe uma tendência de convergência entre os modelos, devido à importância da governança corporativa para o crescimento de empresas e países, independentemente do modelo adotado.

Todavia, como esclarece a própria *Organization for Economic Co-operation and Development* (OCDE, 2004, p. 13), não existe um único modelo de boa governança corporativa, mas alguns elementos comuns podem ser identificados, possibilitando a formulação de alguns princípios. Slomski *et al.* (2008, p. 10) aponta cinco princípios basilares da governança corporativa: a) transparência ou *disclosure*; b) senso de justiça ou *fairness*; c) prestação de contas ou *accountability*; d) cumprimento das leis ou *compliance*; e e) ética ou *ethics*. Na mesma linha, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2009, p. 19) prefere indicar como princípios básicos da governança corporativa: a) a transparência, entendida como o desejo de disponibilizar às partes interessadas as informações pertinentes; b) a equidade, caracterizada pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios, acionistas e *stakeholders*; c) a prestação de contas (*accountability*), por força da qual os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação e assumir as consequências de suas ações ou omissões; e d) a responsabilidade corporativa, por força da qual os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações com vistas à sua longevidade, incorporando à gestão considerações de ordem social e ambiental.

Por sua vez, Andrade e Rossetti (2004, p. 140-141) têm como valores básicos da governança corporativa: a) *fairness*, que equivale à justiça e equidade nas

relações com os *shareholders*; b) *disclosure* ou transparência; c) *accountability* ou prestação responsável de contas; e d) *compliance*, que significa conformidade no cumprimento das normas regulamentadoras. São estes valores os adotados como princípios basilares da governança corporativa para os fins deste estudo, sem que isso implique qualquer embargo a outras posições, até porque, no caso das fontes citadas, embora exista alguma divergência quanto à nomenclatura e quantidade de princípios existentes, no conteúdo parece haver convergência entre eles.

5.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Examinados os caracteres da governança corporativa, há que se investigar também a governança pública, no que o prévio estudo da governança corporativa terá sua valia. Isto porque governança pública e governança corporativa compartilham um núcleo comum e, conforme observa Matias-Pereira (2012, p. 8), os princípios de ambas não são distintos, embora os gestores públicos, por administrarem patrimônio e interesses de toda a sociedade, estejam submetidos a maiores exigências de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e justiça.

Dessa forma, seja no setor público seja no setor privado, a boa governança exige identificação e articulação das definições de responsabilidade, bem como a compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administração dos recursos e de entrega dos resultados, além do suporte para a administração de alto nível (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p. 123). Aliás, como ressalta Gonçalves (2013, p.143), tanto a governança pública quanto a corporativa não se restringem a descrever o modo de funcionamento das organizações e de suas ações, comportando também uma agenda de reflexões e proposições tendentes a promover a boa governança.

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

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

Secchi (2009, p. 358), em posicionamento derivado das Ciências Políticas e da Ciência da Administração Pública, entende governança como “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”. Para Secchi (2009, p. 358-359) governança denota pluralismo, entendido

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

Gonçalves (2013, p. 143-146) entende que a governança pública, chamada por ele de *new public governance*, não constitui um modelo organizacional da Administração Pública baseado na importação de valores e abordagens próprios do setor privado, como foi o caso do *new public management*, nem pode ser confundido com o emprego da governança corporativa em empresas do setor público. Para ele, ao contrário, a governança pública implica submeter o sistema administrativo público à análise orientada por critérios e métodos utilizados no estudo dos modelos de governança no setor privado, para aferir se o processo de governo que disciplina a gestão das organizações privadas reflete valores de boa governança, critérios e métodos estes que podem ser aplicados com os mesmos objetivos às organizações públicas, sem que seja necessário equiparar os valores de governança das organizações privadas e públicas.

Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 42) observam que a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal, inexistindo, portanto, um modelo único de governança, conceito que pode ser utilizado, de forma ampla, em consonância com a teoria da administração pública, com o objetivo de “qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno de seus interesses)”. Entretanto, de acordo com Matias-Pereira (2010b, p. 125), existem alguns requisitos para a boa governança no setor público:

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e

requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

Nesse caminho, Rossetti e Andrade (2009, p. 562) têm como valores essenciais para a governança pública aqueles mesmos valores considerados na governança corporativa: a) *fairness*, que equivale à justiça e equidade nas relações com os *shareholders* (a sociedade, no caso); b) *disclosure* ou transparência; c) *accountability* ou prestação responsável de contas; e d) *compliance*, que significa conformidade no cumprimento das leis e normas vigentes. Ressalte-se, até por coerência e simetria, que são estes os valores adotados como princípios basilares da governança pública para os fins deste estudo, sem que isso implique qualquer embargo a outras posições.

Todavia, não é o caso de aprofundar a matéria, pois se entende que os fundamentos apresentados a respeito das duas balizas deste estudo: o direito fundamental à boa administração pública e a governança, tanto corporativa quanto pública, são suficientes para respaldar a discussão a ser travada na próxima seção e estabelecer as premissas que permitirão a construção do raciocínio e a inferência de conclusões por meio das quais o objetivo colocado na introdução será alcançado.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Até este ponto, foram examinados os conceitos fundamentais que permeiam o presente estudo: princípios jurídicos constitucionais, direitos fundamentais – em especial o direito fundamental à boa administração pública – e governança, tanto corporativa quanto pública. Também se aprofundou a temática das empresas estatais e suas funções na estrutura do Estado e da Administração Pública, destinadas que são ao exercício de atividades econômicas em sentido amplo e a colaborar com a efetivação de políticas públicas. Observou-se que seus objetivos devem estar voltados não para a maximização da lucratividade, mas para a promoção do interesse público, tornando justificável a influência política existente sobre elas, como forma de garantir o alinhamento de suas atividades a fins de interesse público. Dessa forma, não é possível considerar ilegítimas ou perniciosas influências oriundas da esfera política do Estado na gestão de empresas estatais tão-somente pelo fato de elas existirem. Todavia, foi possível perceber que a mesma influência política destinada a

garantir o alinhamento destas entidades a finalidades de interesse público pode surtir efeitos contrários ao esperado, direcionando-as ao atendimento dos interesses políticos dos governantes encarregados de controlá-las.

Tal fato evidenciou a conveniência de investigar em que medida esta influência pode ser considerada legítima, para o que, conforme exposto na introdução deste trabalho, foram eleitos como balizas o direito fundamental à boa administração pública e a governança corporativa e pública. Considera-se, portanto, que as premissas necessárias ao enfrentamento da questão-problema explicitada na introdução já foram colocadas, explanadas e compreendidas, de modo que a presente seção tem a tarefa de elencá-las de forma mais sintética e objetiva, para, a seguir, extrair delas os resultados possíveis, tendo em vista o método dedutivo de trabalho adotado.

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

Depois de o direito fundamental à boa administração ter sido analisado na seção 4 deste estudo, pretende-se aqui relacioná-lo à gestão das empresas estatais para que se possa explicar em que medida ele limita a influência política na gestão das empresas estatais, conferindo-lhe ou não legitimidade. Para tanto, cumpre primeiramente inferir se o direito fundamental à boa administração pública deve ou não ser observado pelas empresas estatais, seus gestores e pelos políticos que governam as entidades públicas controladoras dessas empresas.

Ora, já ficou estabelecido que direito fundamental à boa administração pública é uma norma implícita de envergadura constitucional (FREITAS, 2009, p. 9) e de natureza principiológica, à medida que reflete valor cuja concretização pode ser viabilizada de diversas maneiras (JUSTEN FILHO, 2011, p. 109-142). Esta norma-princípio implícita que estabelece o direito fundamental à boa administração pública é dirigida, primeiramente, à Administração Pública, impondo a ela o dever de bem administrar a coisa pública, pois o particular, em princípio, poder gerir seus negócios da forma que lhe aprouver.

Portanto, o direito fundamental à boa administração pública, enquanto norma principiológica implícita, deve ser alçado à condição de princípio constitucional da Administração Pública (até porque os princípios inscritos no artigo 37, caput, da Constituição Federal não serão observados sem boa administração e não haverá boa administração sem a observância desses princípios), integrando o regime jurídico da

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

Sob outro aspecto, o direito fundamental à boa administração pública, é direito fundamental e, como tal, confere a seu titular uma garantia oponível ao Estado (JUSTEN FILHO, 2011, p. 142), capaz de vincular, de forma direta e imediata, tanto entidades públicas quanto entidades privadas (SARLET, 2009, p. 74-75). Ele é oponível não somente ao Estado, em sentido estrito, mas a todos os órgãos e entidades por meio dos quais ele atua, sejam eles integrantes do governo, da Administração Pública Direta ou da Administração Pública Indireta, caso contrário bastaria ao Estado descentralizar suas atividades para assim poder livremente suprimir os direitos individuais de seus cidadãos. Portanto, o direito fundamental à boa administração pública, também sob esse aspecto, é oponível às empresas estatais, seus gestores e aos políticos encarregados do governo das entidades públicas controladoras destas empresas.

Assim, estabelecida a pertinência de se tratar do direito fundamental à boa administração pública no âmbito das empresas estatais, cabe examinar quais os influxos daquele sobre a gestão destas. A partir do exposto na seção 2 deste artigo é possível perceber que as empresas estatais não podem ser instituídas pelo Estado brasileiro tão-somente em busca do lucro, pois, apesar de possuírem forma privada, a atuação desta é animada por objetivos de ordem pública (TÁCITO, 2005, p. 86); apesar de voltadas à exploração de atividade econômica, sua finalidade é dar atendimento ao interesse público que justificou sua criação (GRAU, 1984, p. 55). Por esse motivo, embora o lucro possa ser uma das consequências da atividade desenvolvida pelas empresas estatais, ele não baliza a existência destas (RIBEIRO, 1998, p. 62), constituindo antes um meio para a consecução de um fim público, identificado com a própria atividade de interesse público exercida por elas (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2009, p. 47-49), isto é, da mesma forma que outros entes integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta, as empresas estatais

também estão vinculadas à promoção do interesse público.

Ora, também já ficou claro que a influência ou controle político sobre a gestão das empresas estatais existe para orientar e alinhar suas atividades em direção à realização de finalidades públicas (RIBEIRO, 1998, p. 104-105). Por outro lado, neste trabalho, o direito fundamental à boa administração pública foi descrito como uma rede emaranhada de direitos e deveres, e de princípios e regras a serem observados pela Administração Pública com vistas ao atendimento do interesse público, do qual decorre o dever de eficácia e eficiência na gestão da coisa pública e de respeito ao regime jurídico administrativo e aos direitos dos cidadãos, descrição esta que, apesar de formatada de modo diverso, não se opõe à definição dada por Freitas (2009, p.09), a qual permeia esta pesquisa desde sua introdução.

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

A partir dessas premissas infere-se a primeira limitação, oferecida pelo direito fundamental à boa administração, à influência política nas empresas estatais: esta deve necessariamente direcionar a empresa à promoção do interesse público. Assim, quando políticos utilizam sua ascendência sobre os gestores das empresas estatais para direcioná-las ao atingimento de metas privadas, identificadas com a promoção de seus próprios interesses individuais ou de terceiros, ou ainda de partidos ou grupos específicos, na medida em que tais objetivos distanciam-se do interesse público, essas interferências na gestão das empresas estatais devem ser consideradas violadoras do direito fundamental à boa administração pública e, portanto, ilegítimas.

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

mesmo ponto de outra perspectiva, a preservação das empresas estatais que a exercem, é fator diretamente relacionado com a promoção do interesse público. Por consequência, e por influxo do direito fundamental à boa administração pública, a preservação das empresas estatais e de suas atividades se impõe como dever a seus gestores e aos políticos responsáveis por exercer o papel de controlador dessas empresas. Desse modo, qualquer interferência política na gestão das empresas estatais, mesmo aquelas genuinamente dedicadas a alinhar suas atividades a políticas públicas, não pode direcioná-las à ruína ou a atuar em situação deficitária por períodos excessivamente prolongados ou em grau tão alto a ponto de impossibilitar ou prejudicar o exercício de suas atividades, sob pena de ofenderem o interesse público que justificou a criação dessas empresas e o direito fundamental à boa administração pública, o que, de acordo com o raciocínio desenvolvido neste estudo, tornaria possível taxá-las de ilegítimas. Isto porque nas empresas estatais o lucro constitui meio para a manutenção da atividade de interesse público (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2009, p. 47-49), meio este que, embora possa ser sacrificado em benefício de sua participação na implementação de políticas públicas (PINTO, 2010, p. 56-57), não pode ser de tal forma obliterado que se inviabilize a continuidade do empreendimento ou se prejudique o exercício de suas atividades.

Mas não se esgotam nesse ponto os limites colocados pelo direito fundamental à boa administração pública à influência política na gestão das empresas estatais. Já se construiu o entendimento de que a concretização do direito fundamental à boa administração pública passa pela observância, por parte da Administração Pública, dos princípios e regras que a regem, entre os quais se encontram o princípio da eficiência, de modo que também é possível exigir eficiência das empresas estatais, de seus gestores e dos políticos encarregados de exercer o papel de seus controladores. Assim, por força do direito fundamental à boa administração pública e do princípio da eficiência é lícito esperar e exigir bom rendimento das empresas estatais (MENDES, 2012, p. 361), isto é, que elas propiciem a realização prática das finalidades públicas que ensejaram a sua criação, no maior grau possível, por meio da imposição dos menores ônus possíveis ao Estado e a seus cidadãos (ARAGÃO, 2012, p. 375), inclusive, mas não somente, pela obtenção de resultados financeiros positivos que possam financiar suas atividades e a realização de novos investimentos. Desse modo, os encarregados da gestão das empresas estatais e os políticos com poderes para interferir e influenciar nessa gestão devem pautar sua atuação e influência pelo

objetivo de imprimir eficiência às atividades das estatais, abstendo-se de impor-lhes comportamentos ineficientes para atender interesses outros que não os interesses públicos ou, ainda, desnecessários para o atingimento de suas finalidades públicas. Caso contrário, estarão distanciando-se do direito fundamental à boa administração pública, e suas condutas deverão ser consideradas ilegítimas.

Todavia, não há apenas que se falar em eficiência, antes até, deve-se exigir eficácia da influência política na gestão das empresas estatais em decorrência da prevalência do interesse público e do direito fundamental à boa administração pública. Quando discutido o princípio da finalidade pública (seção 3), observou-se que a Administração Pública não pode se afastar de sua finalidade, a promoção do interesse público, sob pena de incorrer em desvio de finalidade, o que acarretará a invalidade de seus atos, seja pelo desatendimento de finalidade específica prescrita em lei, seja porque o ato praticado simplesmente visava atender interesses outros que não o interesse público (GASPARINI, 2011, p. 68-69). Desse ponto decorre que os atos da Administração Pública, sob pena de invalidação, devem ser eficazes, isto é, devem ter aptidão para produzir os resultados esperados e atender sua finalidade pública (MOREIRA NETO, 2009a, p. 117). Nessa linha, o juízo quanto à eficácia de determinado ato da Administração Pública antecede e integra o juízo quanto à sua eficiência, pois não há como considerar eficiente o ato ineficaz, incapaz de atingir os resultados esperados (SANTOS, 2013, p. 39). Dessa forma, percebe-se que o direito fundamental à boa administração pública, integrado pelos princípios e regras que compõem o regime jurídico administrativo, entre eles o princípio da finalidade pública, também impõe à Administração Pública o dever de ser eficaz em suas condutas, atendendo a finalidade pública e produzindo os resultados esperados pelo Direito. Este dever, por consequência, é imposto também às empresas estatais e aos políticos que as controlam, razão pela qual a influência que exercem sobre a gestão destas deve direcioná-las à utilização de meios aptos a atender suas finalidades públicas.

Contudo, o direito fundamental à boa administração pública não se restringe a exigir eficácia e eficiência na promoção do interesse público; ele impõe a observância dos princípios e regras que compõem o regime jurídico administrativo e o respeito aos direitos dos cidadãos. Por consequência, embora esta inferência possa ser considerada óbvia, interferências políticas na gestão de empresas estatais que objetivem ou propiciem a prática de atos ilegais devem ser consideradas em

dissonância com o direito fundamental à boa administração pública e, portanto, ilegítimas.

Portanto, sintetizando o exposto nesta seção, percebe-se que a influência política na gestão das empresas estatais poderá ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública na medida em que promova o interesse público e o atingimento de finalidades públicas, com eficácia, eficiência e observância dos direitos dos cidadãos e dos princípios e regras que compõem o regime jurídico da Administração Pública. Todavia, a questão de pesquisa que anima o presente estudo foi respondida apenas em parte, pois a influência política na gestão das empresas estatais ainda não foi colocada à luz da governança corporativa e pública, o que será feito na próxima seção.

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

Depois de a influência política na gestão das empresas estatais ter sido colocada na perspectiva do direito fundamental à boa administração pública, pretende-se agora relacionar a gestão das empresas estatais à governança corporativa e pública para que se possa explicar em que medida esta pode limitar a influência política na gestão das empresas estatais, conferindo-lhe ou não legitimidade. Para tanto, inicialmente, cumpre retornar aos objetivos que inspiram a adoção de boas práticas de governança – a criação de valor para *shareholders* e *stakeholders* (MIRANDA; AMARAL, 2011, p. 1076) – de modo a garantir, pelo alinhamento de seus interesses conflitantes, a continuidade e prosperidade de uma organização ou sociedade (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 33).

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

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

Por consequência, a governança das empresas estatais deve estar voltada a incrementar seu valor social, bem como a proteger os interesses da sociedade. Para tanto, não basta que as práticas de gestão empregadas sejam estruturadas de modo a coibir ou reduzir comportamentos oportunistas de seus gestores (MIRANDA; AMARAL, 2011, p. 1075); elas devem buscar coibir ou reduzir também comportamentos oportunistas dos políticos que têm influência para manipular o comportamento de tais gestores em proveito próprio, à medida que esses políticos incorporam o papel de controladores das empresas estatais (ocupando nesse contexto a condição de principais) e neste papel podem influenciar seus gestores a redirecioná-las, do objetivo de produzir valor para a sociedade e eventuais parceiros privados, para o objetivo de produzir valor para si. Mais, para a OCDE (2005, p. 14-15), as empresas estatais devem preocupar-se em garantir os direitos de todos os *shareholders*, tratando-os de forma equitativa e garantindo-lhes acesso isonômico às informações de interesse corporativo, além de reconhecer sua responsabilidade para com seus *stakeholders*.

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

Outro princípio sobre o qual se assenta a governança, tanto corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009, p. 19) quanto pública (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001, p. 12-13) é o da transparência, cuja observância, no caso das empresas estatais, pode ser exigida com esteio no direito fundamental à boa administração pública e no princípio da publicidade. Em decorrência, a estrutura de governança das empresas estatais deve preocupar-se em disponibilizar informações de interesse corporativo e público a todos os *shareholders* e *stakeholders*, inclusive aquelas informações relativas aos seus objetivos políticos, de modo que possibilite aos *shareholders* uma noção mais precisa dos riscos e proveitos envolvidos em seu investimento, e à sociedade, uma noção dos objetivos impostos às estatais por seus representantes eleitos e das políticas públicas

a serem implementadas com o apoio delas, permitindo que tenha ciência das escolhas tomadas por seus representantes e avalie a adequação destas ao interesse público.

Finalmente, o *compliance*, valor caro à governança corporativa (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 10) e pública (ROSSETTI; ANDRADE, 2009, p. 562), é inerente ao regime jurídico das empresas estatais, sendo imposto a estas, seus gestores e aos políticos encarregados de controlá-las, não apenas como um princípio de governança, mas em decorrência do princípio da legalidade e do próprio direito fundamental à boa administração pública. Por necessidade de *compliance*, a governança nas empresas estatais deve preocupar-se em garantir a conformidade das empresas estatais às normas que as regem e regulam as atividades exercidas por elas. Dessa forma, pode-se desde já inferir a resposta à segunda parte da questão-problema que anima este estudo, qual seja, em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz da governança corporativa e pública? Na medida em que, de forma transparente e conforme às normas pertinentes, busque propiciar não o benefício privado dos agentes políticos mas a promoção do interesse público ou, em outras palavras, o incremento do valor público produzido por elas, sem deixar de proteger e garantir os direitos de seus *stakeholders* e eventuais *shareholders*.

7 CONCLUSÃO

A influência política na gestão das empresas estatais é característica inerente a estas entidades, decorrente da necessidade de alinhá-las à busca de finalidades públicas e do fato de serem elas controladas pelo Estado, o qual exerce suas prerrogativas de acionista ou sócio controlador por meio dos políticos que o governam. Essa influência na gestão das empresas estatais não é estéril e tem efeitos sobre os resultados dessas companhias, podendo refletir tanto positiva quanto negativamente sobre esses resultados, seja no que se refere à promoção do interesse público, seja no que diz respeito a interesses privados gravitando em torno delas, como o de eventuais acionistas, credores, fornecedores e empregados.

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

estruturou-se e empreendeu-se pesquisa bibliográfica e documental, pautada pelo método dedutivo de trabalho, com o objetivo de explicar em que medida a influência política na gestão das empresas estatais pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública e da governança corporativa e pública.

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

Nessa trilha, relacionando as peculiaridades do direito fundamental à boa administração pública à influência política na gestão das empresas estatais, foi possível inferir, em síntese, que esta pode ser considerada legítima à luz do direito fundamental à boa administração pública na medida em que promova o interesse público e o atingimento de finalidades públicas, com eficácia, eficiência e observância dos direitos dos cidadãos e dos princípios e regras que compõem o regime jurídico da Administração Pública; resposta à primeira parte da questão de pesquisa colocada na introdução.

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

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert; VALDÉS, Ernesto Garzón (trad.). **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da soberania do interesse público sobre o particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.11, p.1-30, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, v.9, n.378, 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5281/o-direito-a-tutela-jurisdicional-efetiva-na-perspectiva-da-teoria-dos-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PERREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, p.109-134, 2010b. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.VP2142ctEqU>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade (atual.); ALEIXO, Délcio Balestero (atual.); BURLE FILHO, José Emmauel (atual.). **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MIRANDA, Rubens Augusto de; AMARAL, Hudson Fernandes. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n.4, p.1069-1094, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009a.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do direito administrativo. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito administrativo: estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009b.

MOTTA, Fabrício. O princípio constitucional da publicidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MUKAI, Toshio. **O direito administrativo e o regime jurídico das empresas estatais**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana; HACHEM, Daniel Wunder (trad.). **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte, Fórum, 2012.

OCDE. **OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises**. Paris: OECD Publications Service, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2015.

OCDE. **OECD principles of corporate governance**. Paris: OECD Publications Service, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2015.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octávio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedades**, Salvador, v.15, n.46, p.39-55. Disponível em: <<http://www2.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=476&layout=abstract>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. A estrutura da Administração Pública indireta e o relacionamento do Estado com a empresa controlada. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.7, n.28, p.43-63, 2009.

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

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGOVP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado**. 2014. 223 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **A derrocada da sociedade de economia mista e a ascensão do aspecto funcional da empresa privada**. 1998. 275 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1998.

RIBEIRO, Márcia Carla; ALVES, Rosângela do Socorro; CHEDE, Gísela Dias. Gestão das empresas estatais: uma abordagem dos mecanismos societários e contratuais. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Prêmio Dest. Monografias**: empresas estatais: monografias premiadas 2005-2008. Brasília, Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTOS, Flávio Rosendo dos. O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários com fulcro no princípio da eficiência. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.13, n.151, p.26-45, 2013.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Direitos fundamentais**: efetividade mediante afirmação da supremacia do interesse público. 2012. 190f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos (coord.); MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10.ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublica/Saude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2014.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Novas anotações sobre as empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.239, p.209-240, 2005.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

SHIRLEY, Mary M.; WALSH, Patrick. **Public versus private ownership**: the current state of the debate. Washington, DC: The World Bank, 2000. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2420>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Politicians and firms. **The Quarterly Journal of Economics**, v.109, n.4, p.995-1025, 1994. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/politicians_firms.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa**: desempenho e valor da empresa no Brasil. São Paulo: Saint Paul, 2005.

SLOMSKI, Valmor et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; PINTO, Henrique Motta. Empresas semiestatais. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v.9, n.36, p.75-99, 2011.

TÁCITO, Caio. Regime jurídico das empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.242, p.85-93, 2005.

ABSTRACT

This article is dedicated to explaining the extent to which political influence in state-owned enterprises management can be considered legitimate in the light of two beacons: the fundamental right to good governance and corporate and public governance, which is why it undertook literature and document guided the deductive method of work, which were investigated and presented concepts and issues related to the theme. In the end, it was concluded that the political influence in the management of state-owned enterprises can be considered legitimate in the light of these two beacons when promotes the public interest and the public purposes achievement, effectively, efficiently and if it preserves the citizens' rights and the principles and rules that make up the legal framework of public administration, while protecting and ensuring the rights of shareholders and stakeholders.

Keywords: Fundamental law. Political influence. Corporate governance. Public governance.