

1. *Conceituação;*
2. *Fundamentos;*
3. *Objetivos;*
4. *Processos;*
5. *Extensão;*
6. *Conveniência.*

*Adilson Abreu Dallari\*\**

## CONTROLE POLÍTICO DAS EMPRESAS PÚBLICAS\*

### 1. CONCEITUAÇÃO

Questão preliminar, a ser necessariamente enfrentada antes de se discorrer sobre o controle político das empresas públicas, é a perfeita identificação do objeto do estudo, uma vez que não se dispõe de um entendimento uniforme sobre o que está compreendido na expressão empresas públicas, e muito menos sobre o que significa controle político.

Assim sendo, torna-se imperativo um trabalho inicial de conceituação e classificação, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, mas dimensionado nos limites do mínimo necessário para a compreensão do presente estudo.

Na expressão empresas públicas estão compreendidas todas as entidades que integram a administração pública indireta ou descentralizada, criadas pelo poder público, com a utilização de recursos públicos em maior ou menor escala, dotadas de personalidade jurídica de direito privado e destinadas ao cumprimento de fins estatais. Ou seja, as sociedades de economia mista, as empresas públicas em sentido estrito e as fundações instituídas pelo poder público.

Estão excluídas da expressão as autarquias, pois estas entidades, pelo fato de serem dotadas de personalidade jurídica de direito público, apresentam certas peculiaridades que as distinguem das demais entidades da administração indireta e as aproximam muito mais dos órgãos da administração direta.

Vale notar, todavia, que a quase totalidade das considerações aqui apresentadas também se aplica às autarquias, como, de resto, se ajusta ainda à própria administração direta.

Isto porque o controle político é exercido de maneira quase uniforme sobre as entidades públicas ou privadas que integram a administração indireta, e mesmo sobre os órgãos da administração direta, não obstante o fato de que cada espécie daquelas entidades dispõe ainda de formas peculiares de fiscalização de seus atos, como é o caso da tutela exercida pelo Ministério Público sobre as fundações e do controle exercido sobre as sociedades de economia mista por seus respectivos conselhos (fiscal e de administração) e por suas respectivas assembléias gerais de acionistas.

Para identificar o que se entende por controle político é preciso partir da noção de controle atribuído à administração pública, conforme o faz Hely Lopes Meirelles: "Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro."<sup>1</sup>

Nesta definição estão os traços essenciais, quais sejam a atuação de duas partes, uma que é controlada e outra que controla, e o conteúdo dessa atividade, que pode ser o estabelecimento de ações a serem empreendidas, o acompanhamento do desempenho de atividades previamente estabelecidas e, por último, a recolocação no rumo certo, em caso de eventuais desvios.

O controle da administração pública tem sido uma preocupação constante e permanente dos legisladores,

\* Trabalho apresentado no Seminário sobre Empresas públicas, convênio com a EAESP/FGV e a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — Semor, realizado no período de 15 a 17 de janeiro de 1979.

\*\* Professor livre-docente de direito administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP.

administradores, juristas, economistas e de todos aqueles que, com maior ou menor intensidade, estão ligados à atividade estatal.

A ótica de cada um tem levado a diversas conceituações e a diversas classificações dos meios de controle, com ênfase dada aos aspectos de especial interesse para quem conceitua ou classifica.

Numa perspectiva jurídica, é natural que o elemento a ser tomado em consideração, como critério discriminador para uma classificação, seja o regime jurídico a que se submete cada espécie de controle.

Mas, ainda assim, seria possível o estabelecimento de uma pluralidade de classificações, dependendo do elemento específico em função do qual se classifica.

Adotando-se a forma de atuação, poder-se-ia estabelecer uma distinção entre controle hierárquico (abrangente, permanente, recaindo sobre todos os atos e compreendendo poderes implícitos) e controle mediante tutela (limitado, intermitente, recaindo sobre determinados atos e com poderes expressamente conferidos).

Tomando-se por base o objeto, poder-se-ia falar em controle de legalidade (simples exame da conformidade com a lei) e controle de mérito (verificação de conveniência, oportunidade, eficiência, economia, praticidade, etc.).

Poder-se-ia, ainda, falar em controle externo e controle interno. Neste, o agente controlador estaria integrado na estrutura do próprio Poder Executivo; naquele, o agente controlador estaria fora dele, admitindo-se uma subclassificação, conforme a localização desse agente.

Em função da finalidade do controle, ou seja, tomando-se em conta a finalidade específica do controle exercido, poder-se-ia distinguir e identificar quatro espécies, seguindo os ensinamentos de Álvaro Tafur Galvis: controle político, administrativo, fiscal e judicial.<sup>2</sup>

O controle político é exercido pelo Poder Legislativo e destinado à orientação das ações administrativas, à verificação do bom funcionamento dos órgãos e entidades, ao exame da motivação dos atos das autoridades e à apreciação da política governamental e do atingimento dos fins a que a atividade administrativa se preordenara.

O controle administrativo é exercido pelos órgãos superiores da administração sobre os órgãos e entidades que lhes sejam hierarquicamente subordinados ou que a eles estejam vinculados sob tutela, com a finalidade de verificar a regularidade da atuação desses órgãos e entidades em face de normas e padrões previamente estabelecidos e que configuram a política governamental adotada para os diversos setores.

O controle fiscal recebe um tratamento bastante específico no texto da Constituição Federal (art. 70), sob a designação de fiscalização financeira e orçamentária, e tem como objetivo a verificação tanto de mérito quanto de legalidade da gestão dos recursos públicos,

conforme se trate de controle externo ou interno, pela disciplina estabelecida.

O controle judicial é exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário e tem por finalidade específica e exclusiva o exame da legalidade dos atos praticados pela administração.

Como se pode perceber, apenas para efeito de estudo e em caráter teórico, é possível eleger um único elemento como termo de comparação, e estabelecer uma classificação em função dele.

Quando nos adentramos no campo da experiência administrativa e pretendemos identificar cada uma das espécies de controle existentes, o que se faz notar é que os diversos elementos se combinam, possibilitando a existência de uma grande variedade de espécies de controle (ex.: controle hierárquico de mérito, controle externo de legalidade, controle administrativo de legalidade, etc.).

Assim é que a Constituição Federal, no já referido art. 70, ao dispor sobre a fiscalização financeira e orçamentária, faz uma distinção entre controle externo e controle interno e deixa claro que o primeiro, exercido pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, é um simples controle de legalidade, enquanto o segundo, exercido pelo próprio Executivo, abrange tanto o controle de mérito quanto o de legalidade.

Partindo desta distinção, a interpretação sistemática leva à conclusão de que a fiscalização prevista no art. 45 do texto constitucional, a ser exercida pelo Legislativo sobre os atos do Executivo, inclusive da administração indireta, é muito mais ampla, configurando-se como um controle político, conforme será examinado mais adiante.

O controle político, que abrange tanto o exame da legalidade quanto o do mérito, é sempre um controle externo, pois é feito pelos órgãos do Poder Legislativo sobre os atos e atividades do Poder Executivo, compreendendo os órgãos e entidades que integram a administração direta e indireta e englobando, por conseguinte, as empresas públicas, que são o objeto específico deste estudo.

Em face do exposto e prosseguindo no caminho aberto por Hely Lopes Meirelles, poder-se-ia conceituar o controle político das empresas públicas como a faculdade de vigilância, orientação e correção que os órgãos do Poder Legislativo exercem sobre a conduta funcional de tais entidades, apreciando-lhe tanto o mérito quanto a legalidade.

Mas esse consagrado administrativista agrega ainda um elemento referente ao interesse que está sendo protegido, e considerando que o controle político é exercido pelo Poder Legislativo prefere designá-lo em função dessa circunstância e apresenta sua definição: "*Controle legislativo ou parlamentar* é o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras de vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo, na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo que se caracteriza como um controle eminentemente *político*, indiferente aos direitos

individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade.”<sup>3</sup>

## 2. FUNDAMENTOS

Empresas públicas, contrariamente ao que a designação poderia dar a entender, são entidades definidas no direito positivo brasileiro como dotadas de personalidade jurídica de direito privado. São criadas pelo poder público para desempenhar atividades necessárias ao atingimento de fins de natureza pública, porém devendo funcionar de acordo com os moldes e padrões que caracterizam as atividades dos particulares.

As empresas públicas surgiram na fase de transição do Estado de bem-estar para o Estado intervencionista. Já, para a prestação de serviços públicos, havia a administração pública se valido do concurso de particulares (concessionários) sem, contudo, com eles se confundir. Neste estágio era o Estado que outorgava a particulares o exercício de funções e prerrogativas públicas.

Nos dias atuais, no entanto, a situação se inverteu, pois o Estado passou a atuar em setores tradicionalmente tidos como inerentes à iniciativa privada e, em lugar de se assistir a empresas privadas agindo como se fossem entidades públicas, passou-se a contemplar o Estado atuando como se fosse uma empresa privada.

A mobilidade, a flexibilidade e o nível de liberdade encontrados pelo Estado ao se revestir de formas privadas e ao adotar métodos empresariais tiveram um efeito sedutor e, em pouco tempo, o hábito generalizou-se.

Conforme relata Celso Antonio Bandeira de Mello: “Quer para a prestação de serviços públicos propriamente ditos, quer para o desempenho de atividades de exploração econômica em setores onde se fazia necessária sua atuação supletiva ou, até mesmo, monopolística, o Estado acolheu o sistema próprio do direito privado”. E, em outra passagem: “Países subdesenvolvidos, preocupados em propiciar aceleradamente o desenvolvimento de certos setores econômicos vitais, encontraram-se na contingência de constituir empresas com tal finalidade, tanto em áreas não supridas ou insuficientemente supridas pela iniciativa privada, quanto em áreas que por sua delicadeza estratégica, ou por fatores internacionais perturbadores, requeriam protagonização exclusiva de organismos estatais”.<sup>4</sup>

Para assim atuar, o poder público ou se associava a particulares, dando origem às sociedades de economia mista, ou constituía empresas mediante a aplicação exclusiva de recursos públicos, dando origem às empresas públicas em sentido estrito. Mais recentemente, para desempenhar com a mesma liberdade de atuação atividades não especulativas, de caráter assistencial, cultural ou educacional, o Estado passou a lançar mão da instituição de fundações, nos termos da legislação civil, mediante a vinculação de recursos públicos a fins de interesse público, assinalados de modo específico em lei.

O clima de euforia e de liberdade, entretanto, foi esmorecendo na medida em que se passou a dar conta de

que tais entidades apenas tinham a aparência de pessoas privadas, pois eram instituídas pelo poder público, com recursos públicos e, o que é mais importante, para cumprir finalidades de ordem pública.

Em conseqüência, avolumaram-se pouco a pouco as peias, as reservas, as restrições e as fiscalizações sobre tais entidades, a ponto de se questionar sua qualificação como pessoas privadas.

É o que demonstra Lúcia Valle Figueiredo: “O poder de interferência da administração central nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista, quer a nível federal, estadual ou municipal, é tão abrangente que, a nosso ver, só por esse traço, como também pela fiscalização a que se submetem perante o Tribunal de Contas, escapa a essas sociedades a possibilidade de se constituírem em entidades de direito privado no autêntico sentido”. Conclui a autora por afirmar que o rótulo de pessoa jurídica de direito privado que foi dado a tais entidades não corresponde ao seu conteúdo, tendo em vista a realidade jurídico-positiva em que vivem.<sup>5</sup>

Realmente, há que se reconhecer uma discrepância entre o rótulo e o conteúdo, mas parece evidente que o que está errado é o rótulo. Com efeito, considerando-se que tais entidades outra coisa não são do que a administração pública agindo sob formas privadas, que são meros instrumentos de ação estatal, criação do Estado, com recursos públicos, é inevitável que elas sejam atingidas pelo regime jurídico administrativo que tem, entre suas características, os princípios da legalidade, da finalidade e do controle.

Portanto, a conclusão que se impõe é no sentido de que sobejam fundamentos jurídicos para sustentar a legitimidade do exercício de atividades controladoras, tanto de legalidade quanto de mérito, sobre tais entidades.

Cabe acrescentar ainda um outro fundamento, que é o da moralidade. Embora em nível doutrinário haja uma polêmica no tocante à possibilidade de invocação de razão de moralidade na apreciação dos atos da administração pública, é inegável que o texto contitucional (art. 82, V), ao qualificar como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a probidade na administração, encampou o valor moralidade, pelo menos no que se refere à atuação dos órgãos e entidades administrativas.

Valha, portanto, a moralidade também como fundamento para o controle político, pois, como ensina Oliveira Franco Sobrinho: “O que se quer defender, contudo, é a lisura ou a exação nas práticas administrativas, o policiamento moral na aplicação das leis, as maneiras formais de controlar o uso do poder discricionário, o direito de provocar o exame judicial fundado na não-moralidade do ato prejudicial, dirimindo litígios entre particulares e a administração, amortecendo os conflitos que, pela independência dos poderes, escapam à tutela jurisdicional”.<sup>6</sup>

Em se tratando de controle político, é relevante notar que nem o Executivo nem o Legislativo estão contidos pelos estreitos limites que fundamentam, balizam e justificam a atuação do Judiciário.

### 3. OBJETIVOS

Toda atividade administrativa tem caráter instrumental. Assim sendo, é sempre possível e necessário indagar dos objetivos que se pretende atingir com o exercício de determinada atividade.

Quais seriam os objetivos do controle político das empresas públicas? Conforme se acabou de expor, a moralidade ou a probidade na administração serviriam simultaneamente como fundamento e objetivo da atividade controladora.

Da mesma forma, a legalidade, o cumprimento da lei, o atingimento dos fins previstos no ordenamento normativo estariam entre os objetivos do controle político, posto que, como já se examinou, as empresas públicas são afetadas pelos princípios que caracterizam o regime jurídico administrativo.

Mas, se levarmos em consideração que a utilização de métodos empresariais de atuação foi justificada por imperativos de eficiência e operatividade por parte do Estado, é forçoso concluir pela necessidade de um exame de mérito dos resultados alcançados pelas entidades que cumprem as funções estatais, para que pelo menos se possa saber se os motivos alegados não passaram de mero pretexto para escapar aos controles sensivelmente mais rígidos que afetam os órgãos da administração direta ou centralizada.

90

Caio Tácito, ao discorrer sobre a necessidade de adaptação dos meios de controle às novas formas de atuação estatal, fala da necessidade da instituição de controles funcionais, destinados à aferição da eficiência, legalidade e moralidade administrativas, em todos os níveis, compreendidas, portanto, as empresas públicas.

O mesmo autor, em outro texto, evidencia a insuficiência do simples controle de legalidade, e o faz com tamanha precisão e objetividade que se impõe a transcrição literal de suas palavras: "Não satisfaz ao interesse coletivo que a administração pública apenas se abstenha de cometer atos ilegais. Se o primeiro dever do administrador é o de respeitar as normas administrativas, torna-se mister, ainda, que a sua atuação alcance os objetivos sociais e econômicos desejados.

Na medida em que o Estado assume a prestação direta de serviços de teor econômico ou assistencial, o interesse e mesmo a sobrevivência de grande número de indivíduos passa a depender da *eficiência* da administração, e não apenas de sua *legalidade*.

A *omissão* da autoridade adquire tonalidades substanciais de lesão ao interesse privado e tão intensas quanto as de *ação* ilícita ou inconveniente.

Ao *dever de legalidade* — que é uma das grandes conquistas do liberalismo político do século XIX — adiciona-se aquele outro que a doutrina italiana designa, significativamente, como o *dever de boa administração*".<sup>7</sup>

A verificação da eficiência das empresas públicas é de especial interesse tanto para o particular quanto para o poder público.

O particular é normalmente um consumidor compulsório dos serviços prestados, não tendo a opção de procurar outro fornecedor no caso de ser mal atendido. Se a eficiência foi o que justificou a utilização de recursos públicos com maior liberdade por parte da administração, remanesce para o particular, destinatário da atuação estatal, o direito de exigir essa eficiência.

O poder público, que propicia os recursos e dá liberdade de atuação a tais empresas, deve exercer um controle operacional, para verificar o mérito da gestão empresarial. Não é essencial que tais empresas apresentem lucro, sendo normal, em face da natureza pública de suas atividades, que sejam subvencionadas. Mas é necessário, pelo menos, que o poder público saiba com exatidão como, por que e em que medida as subvenções e os auxílios financeiros são proporcionados.

As finalidades do controle político das empresas públicas podem ser reunidas e integradas na defesa dos interesses da coletividade, de investidores particulares, da administração pública, das próprias entidades e dos seus administradores.

Para que se entenda isto, é preciso afastar qualquer idéia de que o controle é feito exclusivamente com propósitos sancionadores, punitivos. Não se pode deixar de lado que o controle serve também para propiciar uma exata noção da realidade dos fatos e para realimentar o processo de tomada de decisões, com vistas ao constante aprimoramento das atividades administrativas.

O controle político das empresas públicas não está vocacionado à defesa direta de direitos e interesses individuais, mas, além de ter por finalidade precípua e principal a defesa dos interesses da coletividade, conforme acentuou Hely Lopes Meirelles ao formular o seu conceito, destina-se também a proteger os interesses dos investidores privados, que se associaram de forma minoritária ao Estado na atividade empresarial e que encontram no controle um meio adicional de zelar por seus interesses.

Tem ainda por finalidade salvaguardar os interesses da administração pública como um todo e das próprias entidades controladas, na medida em que serve para evitar superposições ou conflitos de atividades, propiciando economia e eficiência no desempenho das funções estatais.

Os próprios administradores são beneficiados, pois o controle, além de servir para garantir, propiciar e atestar a lisura, a honestidade e a capacidade administrativa nos empreendimentos bem-sucedidos, serve também para indicar de modo concreto e específico os responsáveis por eventuais malogros.

### 4. PROCESSOS

Entende-se por processos os meios de exercício das funções de controle político das empresas públicas por parte dos órgãos do Poder Legislativo.

O controle político dessas entidades faz parte da função fiscalizadora do Legislativo e é exercido apenas

por esse Poder, motivo pelo qual os diversos autores divergem quanto à denominação deste tipo de controle, para alguns “controle parlamentar”, e para outros, “controle legislativo”.

Para nós, essas expressões serão tomadas como sinônimas, muito embora, a rigor, o controle legislativo seja mais amplo, pois abrange também o controle fiscal externo, conforme já foi exaustivamente examinado. Mas, para evitar polêmicas inúteis, simples guerras de palavras ou preciosismos inconseqüentes, vamos convencionar que as expressões “controle político”, “controle parlamentar” e “controle legislativo” indicam o mesmo objeto, ou seja, um controle de legalidade e de mérito exercido pelo Legislativo sobre os atos e atividades do Executivo.

Alguma dúvida poderia existir quanto ao caráter político do controle que é exercido sobre a administração diretamente pelos particulares, por meio da ação popular, com fundamento no direito ao governo honesto e para a defesa do interesse da coletividade. Mas é inegável que a ação popular, embora seja um meio de controle destinado à defesa do interesse coletivo e tenha grande abrangência, somente pode ser exercitada mediante o acionamento do Poder Judiciário, configurando-se, portanto, mais adequadamente como meio de controle judicial.

Outra dúvida que poderia surgir é a que diz respeito ao controle exercido pelos órgãos da administração direta sobre as entidades da administração indireta, no tocante à assinalação de seus fins e à fixação, por aqueles órgãos, da política de atuação a ser seguida por estas entidades. Mas, por mais exacerbadas que sejam as interferências permitidas pela lei nestes casos, ainda assim não se estará saindo do controle administrativo, sob a forma de tutela. A diferença entre o controle administrativo e o controle político não é quantitativa, e sim qualitativa.<sup>8</sup>

Não resta dúvida, portanto, que controle político, no Brasil, é somente aquele exercido pelo Legislativo. Cabe agora, examinar quais os processos utilizados pelo Legislativo para exercer esse controle, ou, mais precisamente, quais os meios existentes no direito brasileiro para o exercício do controle político das empresas públicas.

Vamos partir outra vez de uma indicação fornecida por Álvaro Tafur Galvis, baseada no direito colombiano, para depois proceder às necessárias adaptações. Enumera esse renomado tratadista, como meios de exercícios do controle político: a) criação e supressão de entidades; b) aprovação de planos de desenvolvimento; c) aprovação do orçamento nacional; d) prestação de informações; e) convocação de funcionários; f) comissões permanentes, do Senado e da Câmara, para fiscalização das entidades descentralizadas.<sup>9</sup>

Essa relação mostra uma grande semelhança entre o direito colombiano e o brasileiro, o que será evidenciado em seguida pelo exame de cada um dos processos de exercícios do controle político.

É preciso, por último, observar que as considerações tecidas a respeito do controle político exercido pelo

Legislativo Federal podem ser transferidas quase que simetricamente aos legislativos estaduais e municipais.

#### 4.1 Criação

A criação de empresas públicas no Brasil depende sempre de autorização legislativa. Na Constituição Federal, a competência do Congresso Nacional para dispor sobre esse assunto está implícita na competência genérica referida no art. 43, e decorre do princípio da legalidade.

Vale assinalar, entretanto, que as empresas públicas não são criadas por lei. A lei apenas autoriza o Executivo a criá-las e este, após devidamente autorizado, deve fazê-lo na forma da lei civil ou comercial. O poder público, desde que autorizado pela lei, passa a atuar como qualquer particular interessado na criação de uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, passando a promover os atos necessários à realização desse desiderato.

Apenas a autarquia, pelo fato de ter personalidade jurídica de direito público, é criada diretamente pela lei e, assim sendo, somente pode ser extinta por lei.

Nisso reside a diferença entre o nosso direito e o colombiano. Para nós, no Brasil, não há necessidade de autorização legislativa para a supressão ou extinção de empresas públicas, nem pode a lei extinguir diretamente uma dada empresa, primeiro, por força do princípio da homogeneidade das formas (o que foi feito por ato da administração, pela mesma forma deve ser desfeito), e segundo porque, assim agindo, o Legislativo estaria invadindo o campo próprio de atuação do Executivo, violando o princípio constitucional da independência entre os Poderes (art. 6º da Constituição Federal).

O Executivo, estando autorizado a constituir uma empresa pública, pode até deixar de fazê-lo, porque a autorização lhe confere uma faculdade e não uma obrigação. Uma vez constituída a empresa, sua sobrevivência e manutenção vão depender do critério da autoridade a que essa entidade se vincula.

Em síntese, no exercício do controle político, pode o Legislativo apenas autorizar ou não a criação de empresas públicas, mas não pode criá-las diretamente e, depois de criadas, não pode extingui-las nem impedir a sua extinção pelo Executivo.

#### 4.2 Aprovação de planos de desenvolvimento

Nos termos do art. 43, IV, da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional dispor sobre planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento.

A importância deste dispositivo é muito grande para as empresas públicas, conforme assinala Tafur Galvis, pois a proliferação de entidades descentralizadas impõe a adoção de planos bem definidos, que possam condicionar de forma coercitiva as atividades por elas desenvolvidas, para a consecução das metas previstas.

Por outro lado, certas empresas são instrumentos necessários e efetivos para a execução e cumprimento dos planos estabelecidos.

Há, portanto, uma ligação muito grande entre os planos e programas de desenvolvimento e as atividades das empresas públicas, especialmente levando-se em consideração que hoje, no Brasil, os grandes investimentos do poder público são feitos por meio da administração indireta ou descentralizada.

Ao apreciar e aprovar tais planos e programas, cabe ao Legislativo verificar as implicações neles contidas com relação às empresas públicas direta ou indiretamente envolvidas, como uma forma de exercício de controle político sobre essas entidades.

Cumprir reconhecer, todavia, que a forma vaga e imprecisa pela qual os planos de desenvolvimento são disciplinados pelas leis até agora existentes acaba por minimizar a importância do dispositivo constitucional em exame, sem, entretanto, retirar-lhe a possibilidade de vir a exercer uma influência ponderável.

Isto, porém, fica condicionado ao aprimoramento da disciplina legal do planejamento, que é ainda incipiente no Brasil.

#### 4.3 Aprovação do orçamento

A Constituição Federal, ao disciplinar a elaboração do orçamento anual, dispõe, em seu art. 61, § 1º, que a receita e a despesa das entidades da administração indireta devem ser incluídas no orçamento anual, por *dotações globais*. Não há, portanto, exigência constitucional no sentido de que os orçamentos das empresas públicas sejam submetidos ao Legislativo.

Nem mesmo a Lei n.º 4.320, de 17.3.64, que estabelece as normas gerais sobre elaboração orçamentária, traz qualquer obrigação nesse sentido. Em alguns países, os orçamentos das entidades descentralizadas figuram como anexos da peça orçamentária anual e, nessa condição, são levados ao conhecimento do Legislativo.

Nota-se, portanto, que a possibilidade de controle dos orçamentos das empresas públicas pelo Legislativo, de qualquer modo, é bastante restrita.

Isto não deve causar espanto, pois a possibilidade de interferência do Legislativo, no tocante ao próprio orçamento anual, é praticamente nenhuma, dada a virtual impossibilidade de apresentação de emendas e a proibição expressa de rejeitar a proposta orçamentária.

Na verdade, o projeto de lei orçamentária vai ao Legislativo apenas para conhecimento. Ora, os orçamentos das empresas públicas são conhecidos pelo Legislativo no momento de sua publicação, como complemento do orçamento anual da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, conforme obriga o art. 109 da Lei n.º 4.320/64.

Não está, portanto, na aprovação do orçamento, mas no seu conhecimento, a fonte da possibilidade de exercer controle político sobre as empresas públicas nesse particular. Cabe aos órgãos de controle acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, visando impedir a ocorrência de eventuais abusos ou desvios.

#### 4.4 Financiamentos

O texto constitucional condiciona à aprovação prévia do Senado a realização de operações de crédito no exterior pelos estados, municípios e Distrito Federal. Cabe também ao Senado fixar limites globais para a dívida consolidada dos estados e municípios, bem como disciplinar inteiramente a emissão de obrigações por essas entidades.

Existe, aqui, uma enorme possibilidade de interferir na obtenção de financiamentos pela administração pública e por suas entidades descentralizadas.

Note-se, entretanto, que se trata de uma forma completamente atípica de controle político, pois é exercida pelo Legislativo federal, sobre as administrações estaduais e municipais.

No exercício da competência que a Constituição lhe confere, o Senado Federal tem feito constar em suas resoluções que devem ser computados como dívida, para efeito de fixação dos limites de endividamentos, os avais concedidos pelos estados e municípios às entidades de cada respectiva administração indireta.

Assim, uma atividade de controle que parecia ténue e desimportante para as empresas públicas, passou a atingi-las diretamente. Vale dizer que, não obstante atípico, este meio de controle político não pode ser ignorado.

#### 4.5 Prestação de informações

Um eficiente meio de controle das atividades das empresas públicas, que permite seu acompanhamento imediato e quase simultâneo, é o previsto no art. 30, parágrafo único, *d*, da Constituição Federal, que se refere aos pedidos de informações.

Se é verdade que o Poder Legislativo tem perdido muito de sua atividade tipicamente legislativa nos tempos modernos, também é verdade que a atividade fiscalizadora tem-se avolumado e aprimorado na mesma medida.

O fornecimento obrigatório de informações pelo Executivo ao Legislativo é um dos meios mais suaves de exercício da atividade de controle político.

Os pedidos de informações podem versar sobre atividades de qualquer órgão ou entidade da administração direta ou indireta, mas sempre devem ser dirigidos ao chefe do Executivo. Cabe a este dar-lhes o devido encaminhamento e zelar para que a resposta seja fornecida, podendo ser responsabilizado pela falta, falta ou atraso na resposta.

Em princípio, os pedidos de informação podem ser formulados por qualquer parlamentar, nos termos do Regimento Interno da Casa Legislativa a que pertence. O Regimento Interno disciplinará a tramitação dentro do Legislativo, inclusive no que tange à necessidade ou não de submeter os pedidos à previa apreciação do plenário.

De qualquer modo, com maior ou menor facilidade de utilização, os pedidos de informações, cujo atendimento é obrigatório, constituem um meio de controle

político das empresas públicas que não encontra qualquer óbice, senão ou dúvida no tocante a sua plena constitucionalidade.

#### 4.6 Convocação de ministros

Um passo mais avançado com relação ao controle político da administração está consignado no art. 38 do texto constitucional, que prescreve o comparecimento obrigatório dos ministros de Estado perante os órgãos do Legislativo, desde que convocados por deliberação da maioria, para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado.

Cabendo aos ministros exercerem a supervisão (tutela administrativa) sobre as empresas públicas vinculadas aos seus respectivos ministérios, é indiscutível a possibilidade da convocação dessas autoridades para que esclareçam situações e fatos relativos às entidades sob sua tutela.

A convocação depende sempre de aprovação do plenário, mas não pode ser recusada, pois a falta de comparecimento importa crime de responsabilidade.

A Constituição exige que o assunto seja previamente determinado, mas não as perguntas a serem feitas ao ministro, que pode e deve comparecer acompanhado de seus assessores e dos dirigentes dos órgãos e entidades cujas atividades estão sendo examinadas.

Esta forma de controle, na medida em que permite o estabelecimento de um diálogo, é de extrema eficiência para o conhecimento das situações mais complicadas, difíceis de serem esclarecidas apenas pela prestação de informações escritas.

Álvaro Tafur Galvis nos dá notícia de que na Colômbia podem ser convocados os dirigentes dos departamentos administrativos e das entidades descentralizadas. Entre nós prevalece o entendimento de que a convocação só pode recair sobre ministros e secretários de Estado, e ainda sobre secretários municipais, ou seja, sobre agentes públicos que participem da responsabilidade política do Governo. Não se admite a convocação de servidores ou funcionários, por mais alta que seja sua situação hierárquica.

#### 4.7 Comissões especiais de inquérito

Não existe, por enquanto, no Brasil, um meio ainda mais forte de exercício do controle político sobre as empresas públicas, a exemplo do que existe na Colômbia, conforme notícia Tafur Galvis, e que consiste na criação de comissões parlamentares permanentes destinadas a esse fim. Tais comissões são incumbidas de se manifestarem previamente sobre projetos de lei relativos a entidades descentralizadas, de prepararem projetos de lei sobre essa matéria, de estudarem os orçamentos dessas entidades — enfim de exercerem uma vigilância permanente do Legislativo sobre as empresas públicas, chegando até mesmo a designar delegados seus perante os órgãos colegiados dessas entidades.

A Constituição Federal, entretanto, em seu artigo 37, possibilita a criação de comissões especiais de in-

quérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço dos membros de cada uma ou de ambas as Casas do Legislativo.

O poder de investigação de que desfrutam estas comissões é bastante grande, embora não se compare com o que possuem as comissões permanentes acima referidas. De qualquer forma, mediante reunião e análise de dados e documentos, e audiência de depoimentos de pessoas ligadas aos assuntos e fatos investigados, é possível chegar a um nível de informação bastante satisfatório.

Estas comissões não dispõem de poder para aplicar sanções, mas os documentos e as provas coligidas são de alta valia para a apuração de responsabilidades por parte das autoridades competentes, inclusive perante o Judiciário.

#### 4.8 Apreciação das contas

A apreciação das contas da administração por parte do Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, visando o exame de sua legalidade, é atividade que se enquadra no controle fiscal externo, conforme se examinou e concluiu anteriormente.

Este tipo de controle, previsto no art. 70 da Constituição Federal, já foi disciplinado pela legislação ordinária, mais exatamente pela Lei nº 6.223 de 14.7.75, alterada pela Lei nº 6.525 de 11.4.78. Essa legislação determina a submissão das empresas públicas à fiscalização financeira e orçamentária do Tribunal de Contas competente. Prevê também o fornecimento ao Legislativo das informações, relatórios e documentos obtidos ou produzidos pelo Tribunal de Contas durante a realização de suas tarefas específicas.

Além disso, no próprio texto constitucional, art. 72, § 4º, já se determina que o Tribunal de Contas representará ao Legislativo sobre irregularidades e abusos por ele verificados no exercício da fiscalização financeira e orçamentária.

Tudo isto serve para mostrar que o controle fiscal, embora tenha suas finalidades próprias e específicas, pode funcionar como precioso elemento auxiliar, para o exercício do controle político das empresas públicas.

Ainda que o objetivo do controle fiscal seja o exame da legalidade, é certo que ele possibilita um amplo conhecimento das atividades da administração, permitindo que se tenha conhecimento de situações que, embora incensuráveis numa perspectiva estritamente legal, podem ser pelo menos questionáveis quanto ao mérito.

Nada impede, tudo recomenda, a lei possibilita e a Constituição estabelece que tais situações sejam levadas ao conhecimento do Legislativo, o qual, no exercício do controle político, adotará as medidas apropriadas.

#### 4.9 Outros meios

Além de todos os processos e meios de exercício do controle político que já foram examinados, outros ainda poderão ser criados pela legislação ordinária, com

base no permissivo, constante do art. 45 da Constituição Federal, que faz menção expressa à fiscalização da administração indireta, nestes termos: "A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta".

A interpretação sistemática do texto constitucional não deixa dúvida de que o controle aí previsto é o controle político, de legalidade e de mérito.

Mas, de qualquer forma, para que o preceito constitucional possa ser aplicado, é necessário que se edite a lei nele prevista.

A única coisa que se pode fazer de imediato é conjecturar sobre o possível conteúdo dessa lei, ou seja, sobre quais os instrumentos, processos ou meios de controle político que poderiam vir a ser instituídos.

Com base no que foi exposto, algumas hipóteses podem ser aventadas.

Em 1973, foi apresentado pelo Deputado José Henrique Turner (Arena-SP), um projeto de lei dispendo sobre a matéria e prevendo a criação, no Congresso Nacional, de uma Comissão Mista Permanente de Fiscalização e de comissões mistas especiais de fiscalização. Estava prevista também a criação de órgãos semelhantes nas assembleias legislativas estaduais, pois o projeto não se limitava a tratar do assunto a nível da administração federal, mas o fazia em termos nacionais.

Bastante parcimonioso no tocante às atribuições da Comissão Permanente, o projeto Turner estendia-se bastante a respeito do funcionamento das comissões especiais, que teriam competência para tomar depoimentos, inquirir testemunhas, requisitar documentos públicos ou privados, proceder a verificações contábeis, solicitar informações a qualquer agente da administração direta ou indireta, convocar funcionários civis e militares e dirigentes das entidades da administração indireta, convocar ministros e secretários de Estado e, por último, determinar diligências que reputassem necessárias.

Cuidava ainda o projeto da obrigatoriedade da realização de concorrência para a celebração de contratos acima de determinados valores e determinava a obrigatoriedade do fornecimento de certidões ou cópias autenticadas dos atos e contratos realizados pelas entidades da administração indireta que eram considerados documentos públicos.

Fica expresso no projeto que as normas nele contidas seriam aplicáveis às fundações instituídas pelo poder público, mas não se aplicariam às empresas públicas exploradoras de atividade monopolizada e de serviços considerados de interesse da segurança nacional.

O projeto Turner, como se pode ver, era bastante tímido e quase que se resumia na disciplina do funcionamento das comissões especiais. Muitos outros assuntos poderiam receber amparo legal e os próprios assuntos nele versados poderiam merecer tratamento mais completo.

Por exemplo, as comissões permanentes de fiscalização deveriam ter melhor definidas as suas atribuições e competências.

Quanto às concorrências, além de dispor sobre a obrigatoriedade de sua realização, a lei poderia estipular também a obrigatoriedade de remessa ao Legislativo de cópias de suas peças principais, permitindo o acompanhamento e a fiscalização imediata e eficiente de cada caso.

Outros procedimentos, atos ou contratos poderiam e deveriam ser objeto de imediata comunicação às comissões permanentes de fiscalização criadas nas Casas legislativas.

Assunto já referido e que está a merecer disciplina legal é o da extinção de empresas públicas. Como se demonstrou, o Legislativo está no momento desprovido de meios para interferir e tem que contemplar o "funcionamento" de empresas completamente inoperantes e que constituem, apenas e tão-somente, verdadeiros cabides de empregos.

A eficiência é requisito fundamental para a existência de uma empresa pública; assim sendo, a lei poderia estabelecer, de modo genérico, padrões mínimos de funcionamento, abaixo dos quais o Executivo seria obrigado a promover a extinção de determinada empresa.

Ao estabelecer, de maneira geral e abstrata, padrões mínimos de eficiência, a lei estaria em sua exata função e não apresentaria qualquer resquício de inconstitucionalidade. A extinção, no caso concreto, seria procedida pelo próprio Executivo, em cumprimento da lei e com base nela, como é típico das ações administrativas.

Outro tema que poderia ser objeto de melhor disciplina legal é o que diz respeito aos orçamentos das empresas públicas. Ainda que não se determinasse a sua aprovação pelo Legislativo, poder-se-ia, pelo menos, regular o seu processo de elaboração, limitando percentualmente determinadas despesas, tornando obrigatória e apresentação de determinados demonstrativos, fixando prazos para aprovação, publicação, etc.

Não pode mais o Legislativo ficar alheio aos orçamentos das empresas públicas, que estão passando a constituir, em seu conjunto, um verdadeiro orçamento paralelo, agravado pelo fato de ser isento de fiscalização.

Também não poderia ficar sem disciplina a realização de operações de crédito pelas empresas públicas, inclusive a concessão e o recebimento de avais.

Assunto extremamente polêmico é o que diz respeito à designação dos dirigentes das empresas públicas. É prática corriqueira, e determinação legal não contestada, a submissão prévia ao Legislativo dos nomes dos dirigentes das autarquias. Mas os projetos e leis existentes determinando o mesmo procedimento com relação aos dirigentes de empresas públicas receberam sempre pesadas acusações de inconstitucionalidade.

Alegam os opositores da medida, entre outros argumentos, que a Constituição determina que as empresas

públicas deverão reger-se pelas normas aplicáveis às empresas privadas (art. 170), determinação esta que seria violada, caso a lei estabelecesse a prévia audiência do Legislativo.

Cumprido ressaltar, entretanto, que a Constituição apenas veda a concessão de vantagens e prerrogativas às empresas públicas, as quais não devem receber tratamento privilegiado em relação às empresas privadas. Mas não está proibida, de forma alguma, a criação de sujeições e restrições a essas entidades da administração indireta, de molde a melhor assegurar a regularidade de seu funcionamento e o atingimento de suas finalidades.

O argumento mais contundente levantado contra essa interferência do Legislativo é o que se baseia no art. 6º da Constituição Federal, que estipula a independência entre os Poderes. Mas este tema, por si só, merece e exige um estudo específico, não podendo ser resolvido por uma simples referência, de passagem, neste trabalho, que tem outro objetivo.

De todo modo, não parece afastada a possibilidade de exercício de controle político no tocante à designação de dirigentes de empresas públicas. Ainda que se questione a possibilidade de prévia aprovação de uma determinada pessoa, nada impede uma disciplina legal genérica e abstrata do assunto, estipulando, por exemplo, requisitos de experiência e habilitação técnica que deveriam ser preenchidos por quem quer que fosse designado exclusivamente pelo Executivo.

Inovação mais radical, mas também possível à luz do texto constitucional, posto que com ele não conflita, seria a instituição de uma figura semelhante ao *ombudsman*, o comissário parlamentar, o defensor cívico, surgido na Suécia, em 1809, já adotado pela Finlândia, Dinamarca, Noruega, Nova Zelândia e Inglaterra (em 1966), e com possível aplicação na França, Estados Unidos e Itália, onde existe a nível regional (previsto nos estatutos da Ligúria e do Lácio e já regulamentado na Toscana).

Cada um desses países assimilou a idéia inicial surgida na Suécia e procedeu às devidas e necessárias adaptações. Sua instituição entre nós também exigiria adaptações, e o tratamento que poderia ser dado ao assunto seria variável, conforme sua introdução se fizesse a nível constitucional ou legal.

Mas a simples possibilidade de sua adoção justifica que se teça algumas considerações sobre o assunto, o que se fará em seguida.

#### 4.10 *Ombudsman*

O assunto não é ignorado pelos tratadistas brasileiros. Entre os autores nacionais que já se manifestaram sobre o tema figura Caio Tácito, que assim conceitua o *ombudsman*: "Trata-se de um comissário parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando queixas que lhe sejam encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos. Os seus poderes são limitados, não exercendo competência anulatória, nem

disciplinar ou criminal, mas, segundo o depoimento dos autores, a sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui expressivamente para a contenção dos abusos do poder administrativo".

Caio Tácito, que examinou este assunto, ao tratar do possível conteúdo da lei referida no atual art. 45 da Constituição Federal (correspondente ao art. 48 da Constituição do Brasil de 1967), não faz segredo de sua falta de entusiasmo e afirma textualmente: "Parece-nos, no entanto, modelo apenas adequado a países de populações reduzidas e de apreciável índice educacional, com serviços administrativos altamente concentrados. Encaramos com ceticismo a transposição desse sistema, mais suasório do que coercitivo, diante das proporções de nossa estrutura territorial e administrativa, como de nossos hábitos políticos e administrativos."<sup>10</sup>

A conceituação acima apresentada é bastante clara e exata, definindo com precisão os traços fundamentais do instituto, mas pode ser completada com a descrição das características do *ombudsman* feita por Di Giovine.

Afirma o eminente professor da Universidade de Turim que se trata de um órgão independente, ligado ao parlamento, cuja tarefa fundamental é a tutela do cidadão perante a administração pública, não se tratando, portanto, de um órgão de controle geral da administração. Essa tutela é proporcionada a pedido do interessado ou de ofício e é assegurada por poderes não coercitivos (não pode anular nem alterar decisões administrativas), por uma magistratura de influência e persuasão. Em contrapartida, são amplos e desvinculados de formalismo os poderes instrutórios do *ombudsman*, que tem livre acesso à documentação, pode fazer inspeções, proceder a interrogatórios, ouvir testemunhas, etc.

Mas também Di Giovine se mostra cético a respeito do assunto, por considerar puramente utópica a independência e a imparcialidade do *ombudsman*, vinculado de modo inafastável a uma maioria parlamentar.<sup>11</sup>

Com maior entusiasmo o tema é tratado por Costantino Mortati. Para esse professor emérito da Universidade de Roma, embora voltada especificamente para a tutela do cidadão, a atuação do *ombudsman* traz consigo o melhor funcionamento da administração pública, uma vez que, para ele, todo aperfeiçoamento dos meios de tutela do cidadão não pode deixar de refletir-se beneficentemente no funcionamento da administração, pois os inconvenientes causados por mais um sistema de controle seriam compensados pela diminuição dos recursos administrativos e judiciais, como decorrência da prevenção de infrações.

Não obstante todas essas vantagens, Mortati reconhece que o *ombudsman* não pode deixar de vincular-se ao Legislativo, que é o poder especificamente encarregado do controle político e que de fato desfruta de representação popular. Sendo vinculado ao Legislativo, não pode escapar à aplicação do princípio majoritário, que traz alguns problemas, os quais podem ser, ao menos, minorados pela exigência de uma rigorosa maioria qualificada.<sup>12</sup>

É inegável que a instituição entre nós de algo semelhante ao *ombudsman* também não se faria sem inconvenientes e empecilhos, mas não pode ser desprezado o fato de que, onde foi implantado, o sistema acabou produzindo resultados positivos.

## 5. EXTENSÃO

Retornando à apreciação mais geral do controle político das empresas públicas, cabe agora examinar em que medida sua extensão seria possível, diante das formulações constitucionais, e conveniente, em termos práticos.

Como ponto de partida, é preciso notar que o controle político sobre as empresas públicas será sempre feito de maneira indireta e somente produzirá efeitos indiretos.

Não se pode ignorar que as empresas públicas, embora dotadas de personalidade jurídica, são segmentos da administração, ou segmentos personalizados do Executivo, e que o Legislativo não dispõe de poder para anular ou alterar diretamente atos e decisões de caráter administrativo.

A raiz da questão está no princípio da independência entre os Poderes, contido no art. 6º da Constituição Federal e que, embora de contornos imprecisos, será sempre um limite à extensão do controle político.

Dado o seu caráter de princípio, de valor consagrado pela Constituição, nem há possibilidade de se traçar o perfil exato da independência entre os Poderes, identificando-se com rigor e aprioristicamente quais as ações que com esse princípio se compatibilizam e quais as que são com ele incompatíveis.

Esta tarefa será feita paulatinamente, diante de cada caso específico, mediante um árduo trabalho de análise e interpretação.

Da mesma forma, não se dispõe de um ponto ótimo até o qual o controle é conveniente e a partir do qual passa a ser indesejável.

É sabido que o excesso de controle produz efeitos negativos, atrapalhando o desempenho das atividades administrativas, acarretando a proliferação de órgãos controladores e ensejando o surgimento de uma nova burocracia.

A propósito dos efeitos negativos dos meios de controle sobre as empresas públicas, observou V. O. Key Jr. que eles com frequência cerceiam a escolha de meios para o atingimento dos fins, asfixiam a capacidade de iniciativa e acabam se transformando numa ritualística sem objetivo. Aponta esse mestre de Harvard como exemplo a questão da apresentação de relatórios que muitas vezes servem melhor para ocultar do que para revelar os verdadeiros resultados operacionais dessas empresas.

Contudo, apesar dos inconvenientes, o controle sobre as empresas estatais é essencial, pois elas de fato não se comportam como as empresas privadas, sobre as quais os mecanismos de mercado, as publicações financeiras, os banqueiros e os investidores exercem

uma influência salutar, afetando a administração e fazendo valer a responsabilidade administrativa.

Outro ponto destacado por V. O. Key Jr. e que merece especial atenção é o que diz respeito à eficácia do controle interno e do controle parlamentar: “Uma lição de experiência com as empresas estatais pode ser a de que não se pode depender da esfera administrativa do Governo para tornar efetiva uma responsabilidade pelos resultados operacionais ou comerciais das empresas estatais. Devem ser tomadas providências para a comunicação periódica de informações adequadas e para a sua análise de rotina pelo Congresso”.

Salienta o autor que foi preciso desenvolver um longo processo de “tentativa e erro” para se chegar a meios adequados de controle e, finalmente, ressalta as qualidades da Lei de Controle da Empresa Estatal, aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 1945, que apresenta notável flexibilidade.

Por exemplo, cabe ao Congresso fixar o montante das despesas administrativas, mas um engenhoso conceito de “despesa não-administrativa” deixa uma certa margem de liberdade no tocante a gastos que, em linguagem leiga, poderiam ser chamados administrativos.

Com relação ao orçamento, a lei exige a apresentação de um programa orçamentário do tipo comercial, ou um plano de operações, com boa margem de flexibilidade e incluindo cláusulas para emergências e contingências, de maneira que a empresa possa executar de forma conveniente as atividades que lhe foram legalmente conferidas. O programa orçamentário deve ser acompanhado de demonstrativos e informações que possibilitem ao Congresso a avaliação da atuação passada e do futuro programa.<sup>13</sup>

Como se percebe, é essencial evitar toda e qualquer rigidez, pois isso levaria à negação da própria razão de ser das empresas públicas.

A extensão do controle político, portanto, não deve chegar ao ponto de extinguir a liberdade de atuação e a capacidade de iniciativa. Vale lembrar o exemplo das autarquias, que apareceram acenando com uma milagrosa capacidade de atuação mas que, pouco a pouco, foram sendo cerceadas e hoje em dia diferem muito pouco dos órgãos da administração direta.

Em conferência que pronunciou em Bogotá, Colômbia, em julho de 1978, como parte do programa de um seminário sobre o panorama do direito administrativo na América Latina, patrocinado pelo IIDAL — Instituto Internacional de Derecho Administrativo Latino, e cujo texto lamentavelmente ainda não foi publicado, Sérgio Ferraz, após demonstrar a proliferação de meios e sistemas de controle sobre as empresas públicas no Brasil apresenta uma importante conclusão: “Há controles excessivos entre nós, e o risco da autarquização dessas entidades, com sua conseqüente destruição, não é gratuita suposição. Bem ao contrário, o que a vida administrativa brasileira registra é uma crescente timidez do administradores dessas entidades, receosos dessa pluralidade de controles e da gravidade das sanções que o controle público pode impor. Creemos que se impõe ao legislador brasileiro meditação a

respeito. Toda essa multiplicidade de controles derivou-se da desconfiança recíproca, mútua, que os escalões administrativos sentem. Em decorrência, a lei, que visa a regulação harmônica das condutas, passa a ser dirigida precipuamente para as eventuais patologias e deformações”.

É preciso, pois, ao se cuidar da extensão do controle político, não só atentar para sua intensidade, mas observar a quantidade de controles já existentes, evitando-se superposições e repetições inúteis e inconvenientes.

Como observação final, cabe uma palavra sobre a adequação do controle ao tipo e dimensão da empresa pública especificamente controlada, evitando-se o vício, tão em moda nos dias de hoje, de dar soluções uniformes a problemas distintos.

## 6. CONVENIÊNCIA

Apesar de todos os possíveis, virtuais e efetivos efeitos negativos do controle sobre as empresas públicas, a sua existência é não só conveniente, mas também indispensável.

Conforme se demonstrou, tais empresas não sofrem as influências do mercado e do crédito que afetam as empresas privadas e funcionam como um mecanismo regulador.

Além disso, o simples controle de legalidade é insuficiente, dado que a justificativa da existência de empresas públicas está exatamente na necessidade de atuação dinâmica, flexível e eficiente por parte do poder público, sendo, portanto, elementar o controle de mérito.

Mas esse controle de mérito não pode ficar a cargo apenas do Executivo, pois, sendo as empresas simples segmentos do Executivo, isto redundaria num controle desse poder sobre si mesmo, num puro autocontrole, que é também insuficiente quando o que se tem em jogo são recursos e interesses públicos.

Resta, portanto, como única solução possível e necessária, o controle político, ou parlamentar, que por sua abrangência pode ser eficiente e, nos dias atuais, com o crescimento espantoso das áreas de atuação estatal, tornou-se indispensável.

Com efeito, conforme observa Mortati, a crescente atuação estatal significa maior interferência na esfera privada e, ao mesmo tempo, maior discricionariedade, ou seja, maior autonomia diante do legislador.<sup>14</sup>

Nesse quadro, o controle político feito pelo Legislativo representaria uma compensação ou uma recuperação dos poderes perdidos no exercício da função tipicamente legislativa. A maior liberdade diante da lei seria compensada pela maior responsabilidade diante do legislador.

Teoricamente, a solução é perfeita. Na prática, porém, são sérias as objeções que se podem fazer ao controle exercido pelo Poder Legislativo.

Alberto Ramon Real refere-se ao controle parlamentar como decadente e inadequado ao Estado con-

temporâneo, pois, exatamente por seu caráter político e pela influência do sistema partidário, este tipo de controle jamais poderá atender, de maneira sistemática, às necessidades de uma grande administração moderna, cuja complexidade e cujo tecnicismo escapam à competência e às possibilidades de trabalho dos parlamentos, absorvidos por suas preocupações legislativas e políticas.

Para o renomado mestre uruguaio, se o governo dispõe de uma maioria parlamentar compacta e disciplinada, será difícil obter qualquer atuação que não conte com o beneplácito do Executivo. Nos regimes de representação proporcional e equilíbrio instável, há maior espaço de manobra apenas para as minorias espartas na arte da composição, que tudo solucionam mediante negociações, menos os problemas de fundo, que ninguém se atreve a enfrentar. Por último, um governo com minoria parlamentar nem sequer pode desempenhar suas funções, pois o excesso de controle é paralisante e tem um efeito tão mau ou pior que a falta de controle.<sup>15</sup>

Embora contundente, essa crítica não afasta a convicção de que o controle político é não só conveniente, como indispensável. Os males apontados podem ser resolvidos por um bom assessoramento técnico aos parlamentares e pelo aperfeiçoamento do sistema partidário, de molde a assegurar a existência de um parlamento realmente representativo das aspirações da comunidade.

O fortalecimento do Executivo nos tempos atuais é uma verdade indiscutível. A administração teve que crescer e se aparelhar para atender às necessidades emergentes que devem ser suportadas pelo Estado. Para isso, ela procurou formas de atuação que lhe proporcionassem agilidade e flexibilidade.

A contrapartida deverá ser o aperfeiçoamento dos meios de controle, pois a existência de limites ao exercício do poder é tão essencial quanto ou mais essencial que a eficiência administrativa.

O surgimento das empresas públicas veio conferir maior eficiência à administração. A dinamização do controle político poderá ser um importante elemento para a restauração do equilíbrio entre os Poderes do Estado.

<sup>1</sup> Meirelles, Hely Lopes, *Direito administrativo brasileiro*. p. 618.

<sup>2</sup> Galvis, Álvaro Tafur. *Las Entidades descentralizadas*. p. 217.

<sup>3</sup> Meirelles, Hely Lopes. op. cit. p. 657.

<sup>4</sup> Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. p. 88-9.

<sup>5</sup> Figueiredo, Lúcia Valle. *Empresas públicas e sociedades de economia mista*. p. 53.

<sup>6</sup> Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira. *As Práticas administrativas e o controle da moralidade*. RDA, 115:1, jan./mar. 1974.

<sup>7</sup> Tácito, Caio. *Controle das empresas do estado*. RDA, 111:1, jan./mar. 1973; *O controle da administração e a nova Constituição do Brasil*. RDA, 90:23, out./dez. 1967.

<sup>8</sup> Jorge Silva Cencio, no Uruguai, em preciosa monografia sobre *La Descentralización por servicios en la Constitución de 1967*, mostra que, em seu país, o nível de interferência permitido às entidades incumbidas do controle administrativo atingiu pontos máximos, sem entretanto levar a confusões com os outros tipos de controle.

<sup>9</sup> Tafur Galvis, Álvaro. *Las Entidades descentralizadas*. p. 218 e seg.

<sup>10</sup> Tácito, Caio. *O Controle da administração...* cit.

<sup>11</sup> Di Giovine, Afonso. *L'Ombudsman in Itália: competenze e poteri*. In Mortati, Constantino et alii. *L'Ombudsman*. p. 174, 193 e 200.

<sup>12</sup> Mortati, Constantino. et alii. *L'Ombudsman*. p. 5-10.

<sup>13</sup> Key Jr., V. O. Empresas estatais. In: Marx, Fritz Morstein et alii. *Elementos de Administración Pública*. p. 237 e seg.

<sup>14</sup> Mortati, Constantino. *L'Ombudsman*. p. 4.

<sup>15</sup> Real, Alberto Ramon. El Control de la administración. *RDP* 32(5).

Key Jr., V. O. Empresas estatais. In: Marx, Fritz Morstein et alii. *Elementos de Administración Pública*. s.l., Atlas, 1968.

Marx, Fritz Morstein et alii. *Elementos de Administración Pública*. s.l., Atlas, 1968.

Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. atual São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1973.

Mortati, Constantino et alii. *L'Ombudsman; il difensore civico*. Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese. s.d.

Real, Alberto Ramon. El Control de la administración. *Revista de Derecho Público*, São Paulo, 7(32):5-17, nov./dez. 1974.

Silva Cencio, Jorge A. *La Descentralización por servicios en la Constitución de 1967*. 2. ed. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1974.

Tácito, Caio. O Controle da administração e a nova Constituição do Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 90:23-9, out./dez. 1967.

\_\_\_\_\_. Controle das empresas do Estado; públicas e mistas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 111:1-9, jan./mar. 1973.

Tafur Galvis, Álvaro. *Las Entidades descentralizadas*. Bogotá, Temis, 1977.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Di Giovine, Afonso. *L'Ombudsman in Itália: competenze e poteri*. In: Mortati, Constantino et alii. *L'Ombudsman; il difensore civico*. Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, s.d.

Figueiredo, Lúcia Valle. *Empresas públicas e sociedades de economia mista*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira. As Práticas administrativas e o controle da moralidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 115:1-14, jan./mar. de 1974.