

CONTROLE POLÍTICO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

POLITICAL CONTROL OF STATE-OWNED COMPANIES

ADILSON ABREU DALLARI

Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

SUMÁRIO: I. Conceituação. II. Fundamentos. III. Objetivos. IV. Processos. V. Extensão. VI. Conveniência. VII. Bibliografia.

I. CONCEITUAÇÃO

Questão¹ preliminar, a ser necessariamente enfrentada antes de se discorrer sobre o controle político das empresas públicas, é a perfeita identificação do objeto do estudo, 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,

1. Artigo originariamente publicado na *Revista de Direito Público*, ano XIX, n. 77. São Paulo. p. 189-203, jan.-mar. 1986.

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.

Isto porque o controle político é exercido de maneira quase que 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 disponha ainda de formas peculiares de fiscalização de seus atos, como é o caso da tutela exercida pelo Ministério Público sobre as fundações, do controle exercido sobre as sociedades de economia mista por seus respectivos conselhos (fiscal e de administração) e por suas respectivas assembleias gerais de acionistas.

Para identificar o que se entende por controle político é preciso partir da noção de controle referido à administração pública, conforme o faz Hely Lopes Meirelles: “Controle em tema à administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”².

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, administradores, juristas, economistas e de todos quantos, 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.

2. Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 618.

pobreza não é uma etapa transitória; senão que é o produto de situações e estruturas econômicas, sociais e políticas, que originam esse estado de pobreza, ainda que haja também outras causas da miséria” (Seminário “O São Paulo”, n. 1.197, de 17 a 23.2.79).

Como se nota, a experiência das CEBs evidencia a mais sólida e formidável forma de participação popular, especialmente a nível do governo municipal.

“Aqueles setores eclesiais comprometidos com os pobres encontram na experiência das CEBs o lugar deste compromisso, que redundará no exercício e no aprendizado de práticas embrionárias de participação democrática. Essas práticas incluem a discussão em grupo, o treino da fala, o domínio de auditórios maiores (por ocasião dos encontros em nível arquidiocesano, por exemplo), o exercício da escrita, o manuseio de mimeógrafos e outros modestos veículos de comunicação, a prática reiterada do voto para toda e qualquer decisão” (p. 77).

VI. PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO

Em seu estágio atual as Comunidades Eclesiais de Base já permitem uma participação popular muito mais consistente do que a que era propiciada pelas antigas Sociedades de Amigos de Bairros.

Cresce, porém, o conteúdo ideológico da atuação das CEBs na medida em que seus militantes, ao lutar pelo estabelecimento de novas relações sociais, rejeitam as que são ditadas pelo caráter competitivo do capitalismo.

Na maioria dos casos, em suas atuações as CEBs têm preferido se valer da auto-ajuda (que assegura a autonomia em face do Estado), só apelando para reivindicação ao Poder Público quando estritamente necessário. Mas já se percebe que isso leva a uma atividade substitutiva da Administração Pública. Por isso mesmo a auto-ajuda tem sido contestada, pois, em última análise, representa um sacrifício adicional para a comunidade, que acaba realizando trabalhos que competiriam à sociedade como um todo, representada pelo Estado.

Já se percebe a necessidade de participação popular nas instituições governamentais. Não basta ter consciência de seus direitos, como também não basta poder agir com independência perante o Estado. É preciso participar mais ativamente da execução das tarefas governamentais, controlando a destinação de recursos públicos, fiscalizando a atuação das concessionárias de serviços públicos, e gerindo escolas, creches e outros equipamentos urbanos obviamente destinados a servir a população.

Entretanto, para que isso possa ser alcançado é preciso passar do plano dos organismos informais para o plano das entidades formalmente constituídas e aptas para ocupar cargos e funções regulares inerentes ao sistema representativo.

A luta que vem sendo travada resume-se na maior participação.

“Esta maior participação, almejada no plano econômico e social, requer, no entanto, como condição prévia, maior participação no plano político porque é esse nível que as transformações de maior alcance têm que ser decididas” (p. 214).

Tal exigência tem colocado os movimentos de base num dilema diante dos partidos políticos: não ingressar nesse plano e correr o risco da impotência, ou ingressar na vida partidária e correr o risco da descaracterização.

Paul Singer, na obra por nós apontada (“São Paulo: o povo em movimento”, na qual este trabalho está inteiramente calcado) mostra o que para ele é a única solução: “Para que estes movimentos possam cumprir sua finalidade, eles terão que, mais cedo ou mais tarde, suscitar a formação de partidos, que tenham como programa e como prática tanto a preparação dos trabalhadores e grupos oprimidos para efetivamente participarem do poder quanto a destruição de todas as barreiras que se opõem a esta participação” (p. 223).

De nossa parte vislumbramos a coexistência entre os movimentos de participação popular e os partidos políticos. Dada a diversidade de propósitos e de fundamentos dessas associações, umas não englobam nem podem suprir as outras, sob pena de descaracterização.

A representação de interesses locais e setoriais não pode ser feita por meio de instrumentos aptos e talhados para a representação de interesses gerais, e vice-versa.

Como recentemente afirmou José Roberto Dromi em entrevista ao jornal “Clarim” (Buenos Aires, 27.4.81), é certo que os partidos políticos não são os únicos protagonistas políticos e que a participação democrática requer a existência de outras associações intermédias entre o indivíduo e o Estado.

Porém a tarefa da representação política é missão típica, própria e específica dos partidos políticos que devem ser amparados e garantidos a nível constitucional.

Por outro lado, não há sistema político tão perfeito que possa tornar totalmente dispensável os movimentos de base, pela eliminação completa e total das carências de seus integrantes. Isto, pela própria natureza humana, é logicamente impossível.

VII. CONCLUSÕES

A participação é um direito natural. Cabe ao Estado garanti-la e propiciar meios para sua existência e atuação.

Assim como no passado o Estado reconheceu a existência e a importância do Município, é preciso, agora, reconhecer e garantir um espaço político aos movimentos de base, ao lado de outras associações intermédias entre o indivíduo e o Estado.

O Município oferece condições ideais para o incremento da participação dos cidadãos na vida pública. Essa participação não se resume na disputa de cargos eletivos de representação formal e nem na ação no âmbito interno dos partidos políticos.

A experiência demonstra que a participação popular espontânea e informal independe dos partidos políticos, pois tanto pode atuar ao lado deles quanto, excepcionalmente, em lugar deles (em momentos de crise institucional).

No âmbito municipal as entidades representativas de segmentos da população urbana ou rural são hoje uma necessidade decorrente do processo de urbanização e da complexidade social.

Não se destinam a substituir nem a administração municipal nem os órgãos legislativos municipais, mas são um requisito indispensável para que o Município recupere pelo menos parte das condições que justificaram a sua origem e desenvolvimento e que o caracterizaram, ao longo do tempo, como a instituição política mais sólida e mais democrática.

Sem participação não há democracia.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- *Accountability* popular e os sistemas de governo, de Eurico Zecchin Maiolino – *RT* 990/41-54 (DTR\2018\10720);
- Democracia participativa brasileira e a participação social nas cidades. A experiência do Orçamento Participativo como instrumento de controle externo: Da legitimidade para uma cidadania com responsabilidade – Confiança e participação, de Cláudia Gurgel – *RTrib* 120/309-336 (DTR\2015\404); e
- Gestão democrática da cidade: novo paradigma para a Administração Pública, de Janáina Rigo Santin e Ricardo Quinto Mattia – *RDCI* 64/186-202 (DTR\2008\411).

prudenciais e legislativos, que poderão contar com um número de laudas inferior ao mínimo estabelecido.

(c) Margens: superior e inferior de 2,0 cm, esquerda e direita de 3,0 cm.

(d) Alinhamento: justificado.

(e) Fonte: Times New Roman, normal, com tamanho 12 para título, corpo de texto, citações e sumário e tamanho 10 para notas de rodapé (não utilizar notas de fim).

(f) Espaçamento entre linhas: 1,5.

(g) Destaques: em itálico. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

(h) Citações: entre aspas – quando ultrapassar três linhas, usar recuo de 4 cm (nesse caso, não usar aspas). Caso haja destaque em citação, indicar “grifo nosso” se for do autor do artigo e “grifo do autor” se for do autor citado (original).

(i) Título do artigo em português e em inglês (*keywords*).

(j) Lista de cinco palavras-chave em português e suas correspondentes em inglês.

(k) Resumo do artigo em português e em inglês com, no máximo, 750 caracteres (sem espaços).

2.2. Dados de identificação do(s) autor(es) em folha de rosto:

(a) Nome, RG, CPF, titulação que deseja ver publicada no artigo e profissão. É essencial a informação sobre o título de

pós-graduação (área de conhecimento e instituição onde ele foi obtido) e a instituição a que o(s) autor(es) é(são) vinculado(s).

(b) Endereço, telefone e endereço eletrônico do(s) autor(es) do trabalho.

2.3. Os arquivos do artigo e folha de rosto deverão ser separados e nominados de acordo com o título do trabalho. O artigo não deverá ser identificado.

2.4. As contribuições deverão ser enviadas à Comissão Editorial, por *e-mail* (aval.artigo@thomsonreuters.com). No campo “Assunto”, deve-se escrever: “Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura”.

2.5. Os artigos deverão seguir as regras da ABNT, mas não se deve usar o sistema de citação autor-data.

2.6. Somente material inédito no Brasil será analisado pela Comissão Editorial, que, eventualmente, poderá devolver o trabalho ao(s) autor(es) com sugestões de adequações. Aceitam-se textos em português, inglês, francês, alemão, espanhol e italiano.

2.7. A publicação na RDAI implica a aceitação das condições da *Cessão de Direitos Autorais de Colaboração Autoral Inédita e Termo de Responsabilidade*, que será encaminhada ao(s) autor(es) com o aceite.

2.8. Como contrapartida pela *Cessão de Direitos Autorais*, o(s) autor(es) receberá(ão) um exemplar da RDAI.

