

Controle das empresas semiestatais

MURILLO GIORDAN SANTOS

Resumo: O objetivo deste artigo é identificar os meios de controle incidentes sobre as denominadas empresas semiestatais. Para tanto, analisa o conceito, a evolução histórica e as finalidades dessa espécie empresarial. O uso do método indutivo foi utilizado para obter o seu conceito a partir das leis que autorizaram a sua criação. Do mesmo modo, a interpretação histórico-evolutiva foi utilizada para a compreensão desse fenômeno. Como resultado, o estudo aponta meios de controle próprios, que conjugam a efetividade dessa forma de atuação empresarial com a necessidade de se evitar abusos.

Palavras-chave: Empresa semiestatal. Controle da Administração Pública. Licitação. Empresa estatal. Contratação direta.

1. Introdução

O objetivo deste estudo é identificar os meios de controle incidentes sobre as denominadas empresas semiestatais. Para tanto, busca-se o conceito dessa espécie empresarial dentro do contexto histórico e econômico em que elas vêm sendo criadas, bem como o escopo dessa criação. Isso porque a abordagem histórica e teleológica é imprescindível para a compreensão desse fenômeno e de suas formas de controle.

Entendem-se por semiestatais as empresas das quais o Estado detém parcela minoritária do capital votante, ou seja, são empresas controladas pela iniciativa privada em que o Estado participa do capital social. A participação minoritária do Poder Público não transforma essas empresas em estatais, pois, para tanto, seria necessária a detenção da maioria do seu capital social votante. Portanto, as empresas semiestatais são empresas privadas e não integram a Administração Pública.

Esse fenômeno leva a consequências jurídicas próprias que não estão presentes nas empresas privadas nem nas empresas estatais e que

Recebido em 5/2/15
Aprovado em 26/2/15

implicam peculiaridades nas formas de controle estatal incidentes sobre essas empresas.

Será de grande valia a interpretação histórico-evolutiva do conceito que considerará o contexto de reforma do Estado e de parcerias entre o Poder Público e os particulares em que elas foram criadas. Da mesma forma, o uso do método indutivo será de grande utilidade para conceituá-las a partir das leis que autorizaram a participação minoritária de empresas estatais no capital social de empresas privadas.

Por serem entidades privadas que não integram a Administração Pública, o controle incidente sobre elas não poderia ser exercido pelos mesmos meios aplicáveis aos órgãos e às entidades estatais. Desse modo, este estudo identifica uma forma de controle indireto, por meio do controle do vínculo jurídico estabelecido entre as semiestatais e as respectivas empresas estatais parceiras. Naturalmente, a gestão dessas entidades privadas e as suas relações com outras pessoas jurídicas escapam desse tipo de controle estatal e dos objetivos deste ensaio.

O escopo desse controle, como será visto adiante, também deve ser definido com base no contexto e no objetivo da criação das semiestatais, o que leva à preferência por um controle de resultados e de eficiência.

Ao mesmo tempo, este estudo atenta para a preocupação de parte da doutrina quanto aos possíveis abusos que essas parcerias entre empresas estatais e empresas privadas podem gerar, em especial quanto à possível contratação direta das empresas semiestatais pelas empresas estatais.

Acredita-se que os meios de controle adiante abordados podem desempenhar papel relevante para evitar essa preocupação.

2. Empresas semiestatais

O termo *empresas semiestatais* refere-se às empresas controladas pela iniciativa privada em que o Estado detém participação societária relevante (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011). São empresas comerciais privadas com participação estatal minoritária, direta ou indireta, com o objetivo de realizar finalidades públicas (ARAGÃO, 2009).

Na verdade, não existe uma terminologia única para esse fenômeno empresarial devido à inexistência de um regramento legal específico sobre o assunto. Por essa razão, encontra-se uma variedade de expressões doutrinárias para se referir a essa espécie empresarial: *empresas público-privadas* (ARAGÃO, 2009), *empresas controladas pelo Poder Público* ou simplesmente de *empresas em que o Estado detém participação minoritária no capital social*. Este estudo utilizará o termo *semiestatais*.

Como será visto adiante, diversas são as formas e as razões para a participação estatal em empresas privadas.

No Brasil, essas empresas foram engendradas na esteira da reforma estatal promovida a partir da década de 1990, momento em que foi introduzido neste país um modelo de Estado gerencial com vistas à eficiência administrativa.

Essa reforma foi efetivada por meio de duas vertentes: a primeira relativa às parcerias promovidas pelo Estado com a iniciativa privada; e a segunda relativa à privatização de empresas estatais.

Como bem observa Alexandre Santos de Aragão (2009), as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada adquiriram um significado tão amplo e abrangente de instrumentos negociais diversos – como as concessões tradicionais, permissões, acordos de programa, subsídios empresariais, convênios com entidades do Terceiro Setor, franquias etc. – que a sua conceituação tornou-se quase impossível. Nesse sentido, esse autor identifica a participação do Estado como acionista em empresas privadas como uma modalidade de parceria público-privada *lato sensu* (ARAGÃO, 2009).

Já a privatização das empresas estatais ocorreu por meio da alienação do capital social dessas empresas à iniciativa privada, o que fez com que o Estado tenha deixado de possuir o controle dessas entidades.

Esse fenômeno, no entanto, não fez desaparecer a atuação empresarial do Poder Público. Ao contrário, as empresas estatais continuam desempenhando papel significativo na economia brasileira¹, agora em regime de competi-

ção com a iniciativa privada, o que aumenta a necessidade de uma atuação mais eficiente em um cenário competitivo.

Ao mesmo tempo, a adoção de um perfil gerencial por parte do Estado levou à utilização de mecanismos privados de gestão da Administração Pública, também como meio de alcançar a eficiência. Entre eles, a aquisição minoritária de ações de empresas privadas.

A atuação empresarial por parte do Estado inevitavelmente sofreu os reflexos dessas mudanças, ocasião em que se passou a buscar uma maior flexibilização da gestão das empresas estatais, mediante a adoção de instrumento de atuação empresarial como fusões, *joint ventures*, acordos de acionistas, contratos de gestão, propriedades cruzadas, grupos societários (MARQUES NETO, 2010), *golden shares* e a aquisição de participação minoritária no capital social votante de empresas privadas por parte de empresas estatais.

Dentre essas novas formas de atuação empresarial por parte do Estado, interessa a este estudo a participação minoritária, mas relevante, por parte do Estado em companhias privadas, ou seja, aquilo que se denomina, neste estudo, de empresas semiestatais.

Como dito anteriormente, não há regramento legal pormenorizado sobre esse modo de atuação empresarial do Estado. Na verdade, o conceito de empresa semiestatal é construído por oposição ao conceito de sociedade de economia mista delineado pelo art. 5º, III, do Decreto-Lei nº 200/67², do qual se infere que são estatais as empresas em que a maioria das ações com direito a voto pertencem ao Poder Público.

¹ Bernardo Strobel Guimarães cita uma série de dados sobre a participação da União em empresas estatais, como a ampliação dos setores de atuação e o investimento de R\$ 81,5 bilhões no setor produtivo por parte dessas empresas no ano de 2010. Ele ainda chama a atenção para a atuação das estatais nos serviços públicos e a sua relevância em Estados e Municípios (GUIMARÃES, 2013).

² “III – Sociedade de Economia Mista – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta” (BRASIL, 1967).

Portanto, se a participação do Estado não lhe confere a maioria do capital social votante, a empresa não será estatal, mas semiestatal em razão da participação relevante do Poder Público em seu capital social e de sua relevante estratégia de atuação na economia (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011)³.

A principal consequência dessa distinção repousa na diferença de regime jurídico aplicável às empresas semiestatais. Ora, se elas não são estatais nem integram a Administração Indireta, não há que se falar em aplicação do regime jurídico de direito público a elas, *v. g.*, a prestação de contas aos órgãos de controle, a realização de licitação e de concurso público para admissão de pessoal⁴.

Por essa razão, os controles sobre a participação do Estado nessas companhias também sofrerão temperamentos e adequações em razão do regime jurídico aplicável a elas, tal como será tratado adiante.

Além disso, esse controle também sofrerá a influência dos objetivos que permeiam a participação estatal em empresas privadas.

Esses objetivos, por sua vez, podem ser buscados, de maneira indutiva, nas leis que autorizaram empresas federais a adquirirem participação em empresas privadas, o que também contribuirá para a conceituação dessas empresas.

Conforme estabelece o art. 37, XX, da Constituição Federal, a participação de empresa pública em empresa privada depende de autorização legislativa em cada caso. No âmbito federal, podem ser citadas as seguintes empresas estatais que possuem leis autorizativas de participação estatal em empresas privadas: Banco do Brasil S.A. – BB; Caixa Econômica Federal – CEF; Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O art. 2º da Lei nº 11.908/2009 possibilita que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, diretamente ou por meio de suas subsidiárias, venham a adquirir participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, sediadas no Brasil, incluindo empresas dos ramos securitário, previdenciário, de capitalização e outras atividades bancá-

³A questão também poderia ser analisada sob o enfoque do controle da companhia. Ainda que o Estado detenha a maioria do capital votante, a empresa poderia ser controlada por particulares detentores de parcelas minoritárias do capital votante, caso houvesse acordo de acionistas nesse sentido. Nesse caso, em relação à gestão, o Estado seria equiparado a um acionista minoritário. No entanto, esses acordos de acionistas não têm o condão de alterar o regime jurídico aplicável a essa espécie de empresa, pois elas permanecerão públicas de acordo com o disposto no art. 5º, III, do Decreto-Lei nº 200/67. Por essa razão, eles não serão objeto de análise deste estudo.

⁴O Tribunal de Contas da União utiliza o critério da participação majoritária no capital social para definir a sua competência controladora sobre as subsidiárias das sociedades de economia mista. Ver Acórdão do TCU nº 1.335 (BRASIL, 2004).

rias previstas em lei, além dos ramos de atividades complementares às do setor financeiro, com ou sem o controle do capital social.

Segundo Carlos Ari Sundfeld, Rodrigo Pagani de Souza e Henrique Mota Pinto, essa lei não autorizou apenas que os referidos bancos públicos fizessem simples investimentos que se mostrassem interessantes. Ela foi além e permitiu a constituição de novas formas societárias para o desenvolvimento dos seus objetos sociais, inclusive por meio da participação minoritária em empresas privadas, formando semiestatais. Acrescentam os autores que as empresas privadas que recebem a participação estatal, além de se tornarem sócias dessas empresas estatais, também passam a ser instrumentos de sua atuação empresarial (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011).

Desse modo, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal podem constituir empresas semiestatais para atuar em duas espécies de atividades: a) desenvolver atividades financeiras e afins, como atuar nos ramos securitário, previdenciário e de capitalização; e b) desenvolver atividades complementares às do setor financeiro, como o transporte de valores. Em suma, firmam essas parcerias para buscar melhor desempenho nas atividades ligadas aos seus fins estatutários.

De modo mais singelo, o art. 64 da Lei nº 9.478/97 autoriza a Petrobrás a constituir subsidiárias que, por sua vez, poderão se associar majoritariamente ou minoritariamente a outras empresas para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social.

Essa associação minoritária com outras empresas implica justamente a constituição de uma empresa semiestatal. A lei prevê de forma expressa que o objetivo dessa parceria é desenvolver atividades ligadas aos fins estatutários da Petrobrás.

No caso dos Correios, a Lei nº 12.490/2011 deu nova redação ao art. 1º do Decreto-Lei nº 509/69, que em seu § 3º, II, passou a prever a possibilidade de aquisição do controle ou da participação acionária em empresas já estabelecidas. O parágrafo único do art. 2º do referido Decreto-Lei, também alterado pela Lei nº 12.490/2011, define que o objetivo dessa participação é *firmar parcerias comerciais que agreguem valor à sua marca e proporcionem maior eficiência de sua infraestrutura, especialmente de sua rede de atendimento*.

Ao comentar essa alteração promovida no Decreto-Lei nº 509/69, Claudia Elena Bonelli, Carolina Caiado Lima Rodrigues e Tháisa Toledo Longo destacam a evolução da legislação que autorizou a participação de empresas estatais na constituição de semiestatais. Elas também chamam a atenção para a atuação das semiestatais como *longa manus* das empresas estatais com o objetivo de melhorar o desempenho das atividades compreendidas em seu objeto social, como também de firmar parcerias

com empresas privadas que reforcem sua atuação no mercado e agreguem valor à sua marca (BONELLI; RODRIGUES; LONGO, 2014).

Já o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social tem como objetivo primordial *apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País*⁵. Para o cumprimento dessas atribuições, constituiu a BNDESPAR, na forma de subsidiária integral, cujo estatuto lhe confere o poder de subscrever e integralizar ações preferencialmente em proporção minoritária⁶.

Ou seja, a BNDESPAR possui a incumbência de adquirir participação minoritária no capital de empresas privadas com o objetivo de promover os fins estatutários de sua entidade controladora, que é o incentivo de ações relativas ao desenvolvimento econômico e social do país. Nesse caso, a criação de empresas semiestatais tem como propósito desempenhar a atividade administrativa de fomento⁷. Portanto, também aqui se nota que a aquisição da participação minoritária visa ao desenvolvimento do objeto social da entidade estatal investidora.

⁵ Segundo o art. 3º do Estatuto do BNDES: “O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País” (BRASIL, 2002).

⁶ O art. 5º do estatuto da BNDESPAR lhe assegura os seguintes modos de atuação: “I – subscrição e integralização de valores mobiliários e, em se tratando de ações, preferencialmente em proporções minoritárias; II – garantia de subscrição de ações ou de debêntures conversíveis em ações ou de bônus de subscrição; III – aquisição e venda de valores mobiliários no mercado secundário; e IV – outras formas de colaboração compatíveis com o objeto social da BNDESPAR” (BNDES, 2002).

⁷ Pesquisa desenvolvida por Sérgio G. Lazzarini e Aldo Musacchio sobre os efeitos da participação estatal minoritária em companhias privadas, cujo modelo de aquisição o BNDES iniciou na década de 1970, antes mesmo da constituição da BNDESPAR. Nas décadas de 1960 e 1970, o BNDES se tornou proprietário de participações minoritárias em empresas privadas em razão do inadimplimento dos empréstimos ou de planos de recuperação (LAZZARINI; MUSACCHIO, 2010).

Convém notar, contudo, que, no caso do BNDES, a participação acionária minoritária não busca necessariamente uma atuação empresarial conjunta com a empresa privada. Ainda assim, haverá a realização de uma parceria para fomentar a empresa favorecida, o que é uma forma de incentivar o desenvolvimento econômico e social do país.

Os pesquisadores Sérgio G. Lazzarini e Aldo Musacchio destacam que o BNDES não seleciona aleatoriamente as empresas que receberão investimentos. Recentemente, a política industrial brasileira tem usado o crédito e a participação estatal acionária para criar “campeões nacionais” (LAZZARINI; MUSACCHIO, 2010).

Desse modo, identificamos dois objetivos primordiais na criação de semiestatais: o desenvolvimento de atividades ligadas ao objeto social das empresas estatais e o fomento de empresas privadas⁸.

Do exposto, podem ser apontadas as seguintes conclusões parciais:

- As leis abordadas possibilitam a utilização de um instituto de Direito Privado (participação societária minoritária) para o atendimento dos fins públicos que justificaram a criação dessas empresas semiestatais;
- As hipóteses legais de participação estatal em empresas privadas não são feitas de forma direta, mas indireta, ou seja, por meio de empresas estatais;
- A participação estatal minoritária não traria qualquer proveito efetivo ao interesse público se as empresas dela resultantes não

⁸ Alexandre Santos de Aragão, por sua vez, identifica três objetivos na participação do Estado em empresas privadas de forma minoritária: a) fomento; b) aumento da eficiência das atividades-fim de suas empresas estatais; e c) direcionamento das atividades de uma empresa privada (que pode ser uma concessionária de serviço público), por meio da celebração de acordo de acionistas ou da detenção de *golden shares* (ARAGÃO, 2009).

pudessem ser contratadas diretamente pelo Estado e com ele firmar parcerias para o desenvolvimento de fins públicos, já que esse é o objetivo da constituição das semiestatais.

No entanto, o desenvolvimento dessa espécie de contratação e dessas parcerias requer alguns cuidados, sob pena de colocar em risco alguns princípios basilares do regime republicano. Acreditamos que a tipologia de controle para as semiestatais que será proposta adiante é útil para atenuar satisfatoriamente esses perigos.

3. Controle das empresas semiestatais

3.1. Tipologia do controle incidente sobre as empresas semiestatais

Neste tópico, serão brevemente apresentados os tipos de controle sobre a Administração Pública que se relacionam com as empresas semiestatais. Naturalmente, seria desnecessário para o objetivo proposto abordar todos os tipos de controle existentes. Acredita-se que as formas de controle adiante tratadas são suficientes para demonstrar os aspectos controláveis das relações jurídicas mantidas entre as empresas estatais e as empresas semiestatais.

O tipo de controle administrativo abordado pelo estudo tomará como base o processo de formação das semiestatais, desde a autorização legislativa até a análise dos atos decorrentes da parceria formada entre elas e as suas criadoras. Daí, a adoção de um critério temporal para a classificação do tipo de controle⁹.

⁹Odete Medauar (2014, p. 38/41), ao se referir às tipologias de controle, menciona a classificação do jurista uruguaio Jorge Silva Censio que, entre outros critérios, considera o controle quanto ao momento em que ele é exercido (preventivo, concomitante e *a posteriori*). A autora ainda menciona a tipologia do italiano Massimo Severo Gianini, que também utiliza o critério temporal como um dos

Verificar-se-á que o controle das empresas semiestatais é efetuado de forma indireta, já que elas são empresas privadas que não integram a Administração Pública. O que ocorre é o controle direto das empresas estatais em relação à contratação e às parcerias mantidas com as empresas semiestatais, o que permitirá o controle indireto destas últimas.

Talvez a única forma possível de controle direto das semiestatais venha a ocorrer por meio da participação de representantes da Administração Pública nos órgãos sociais dessas empresas, normalmente estruturadas sob a forma de sociedade anônima.

A forma de controle indireto estruturada para a atividade das semiestatais levará inexoravelmente a um controle de resultados, já que não haverá espaço e sentido para um controle formal.

3.2. A dificuldade para a criação de parâmetros de controle

Os parâmetros para o controle das empresas semiestatais ainda necessitam de construção¹⁰. Isso porque se trata de fenômeno recente, decorrente do novo modelo de Estado, de perfil gerencial, que fez com que as empresas estatais passassem por um redimensionamento de sua atuação, que ocorreu por meio de dois processos: a) privatização – venda do controle das empresas estatais; e b) incremento de

parâmetros de sua aceção de controle, dividindo-o quanto a esse aspecto em preventivo, simultâneo e sucessivo. A tipologia adotada pela autora também inclui o critério temporal, por ela denominado de *momento do exercício do controle*, dividido em: 1. Controle prévio – antes da eficácia do ato; 2. Controle concomitante – durante a realização do ato ou a adoção da medida; e 3. Controle sucessivo – após a edição do ato ou da tomada da decisão.

¹⁰Segundo Odete Medauar, o controle sobre a Administração Pública e seus agentes tem o sentido de verificação da conformidade de uma atuação a determinados cânones, ou seja, deve haver um modelo ou *standard* para servir de medida à comparação (MEDAUAR, 2014).

atuação e flexibilização da gestão de empresas estatais, mediante a adoção de instrumento de atuação empresarial como fusões, *joint ventures*, acordos de acionistas, contratos de gestão, propriedades cruzadas e grupos societários (MARQUES NETO, 2010), ou seja, também por meio de empresas semiestatais.

A criação dos parâmetros de controle para essas formas de associação empresarial deve considerar esse cenário. Diante dessa realidade, aliada à ideia de empresas estatais competitivas, é que Floriano de Azevedo Marques Neto propugna um sistema de controle modulado, de modo que ele não passe a ser entrave ao incremento de atuação das estatais e à flexibilização de sua gestão, para que elas de fato consigam ser competitivas no mercado (MARQUES NETO, 2010).

Para tanto, devem ser conjugados mecanismos de controles formal e material, com prevalência para este último, assim entendido como aquele que se volta a aferir o resultado de um ato ou uma ação administrativa. Podem ser citados como exemplos de controle material da ação administrativa: verificação da efetividade de uma política pública e economicidade das contratações administrativas pelas Cortes de Contas.

A utilização desses parâmetros de controle para a verificação da atuação das empresas semiestatais deve considerar a sua natureza jurídica e o escopo de sua criação.

Desse modo, a sua natureza jurídica de ente com personalidade jurídica de direito privado não integrante da Administração Pública impede que elas sofram um controle direto com base nesses parâmetros. Na verdade, eles devem guiar o controle das empresas estatais, servindo como ponto de referência para a verificação da eficiência e da pertinência do vínculo que elas mantêm com as semiestatais para o atendimento de seu objeto social. Por-

tanto, haveria um controle indireto sobre as semiestatais com base nesses parâmetros. Mais adiante, discorrer-se-á sobre o funcionamento desse controle indireto.

Acrescenta-se que o TCU controla somente as empresas de que o Estado participe majoritariamente do capital social¹¹. *A contrario sensu*, não haveria prestação de contas pelas empresas de cujo capital social o Estado participa minoritariamente.

Os escopos que justificam a criação dessas entidades levam à mesma constatação. Ora, se se busca o aumento da eficiência das empresas estatais, não faria sentido elaborar parâmetros para um controle direto das semiestatais. Tampouco faria sentido privilegiar um controle de forma em vez de um controle de resultados e de eficiência.

3.3. Controle prévio

Esse tipo de controle poderia ocorrer antes da participação acionária do Poder Público na empresa privada de forma minoritária, ou seja, esse controle incidiria sobre a decisão do Estado em adquirir ações de determinada empresa privada. Como visto acima, essa participação, de acordo com o postulado na Constituição Federal, somente pode ser feita se precedida de autorização legislativa (Art. 37, XX).

Ocorre que tal controle só seria efetivo se o consentimento legislativo fosse realizado caso a caso, o que implicaria manifestação do Congresso Nacional toda vez que uma empresa pú-

¹¹ “6. Dessume-se dos dispositivos, decisões e posições doutrinárias citados, que as limitações constitucionais previstas relativamente às empresas públicas e às sociedades de economia mista também são aplicáveis a suas subsidiárias. Como se verifica na própria Constituição, não faria sentido o Estado exercer controles sobre suas empresas públicas e mistas e não fazer o mesmo com as subsidiárias ou empresas de que participe majoritariamente do capital social, sob pena de infringência aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública” (BRASIL, 2004).

blica resolvesse adquirir participação em empresa privada. Dessa forma, seria possível aferir de forma transparente a utilidade pública buscada com o investimento pretendido, o que poderia evitar acordos escusos e malversação.

Ocorre que a manifestação casuística e prévia do Parlamento a cada uma dessas operações inviabilizaria a própria atividade de investimento, pois implicaria inevitavelmente atraso da medida a ser tomada, o que é incompatível com o ambiente competitivo em que essas operações estão inseridas. Conforme esposado anteriormente, a atuação das estatais e a constituição de empresas semiestatais exige flexibilização da forma jurídica de atuação.

Além disso, como bem assevera Bernardo Strobel Guimarães, a lei exigida pela Constituição para a participação estatal em outras sociedades não necessita ser específica para cada caso, bastando que haja uma autorização genérica para que as empresas estatais possam decidir a respeito. Ele fundamenta a sua opinião na decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI 1.649/2004, ocasião em que a Corte Suprema decidiu pela desnecessidade de autorização específica, permitindo autorizações genéricas (GUIMARÃES, 2013).

De fato, todas as leis analisadas anteriormente sobre a participação de empresas públicas federais no capital social de empresas privadas contêm autorizações genéricas a esse respeito, o que está de acordo com a jurisprudência do STF e com as boas técnicas de atuação empresarial num cenário de competição e eficiência.

Desse modo, a autorização legislativa prévia e específica para o investimento de empresas públicas e suas subsidiárias em empresas privadas não se mostra apta como meio de controle prévio.

Ainda seria possível cogitar, no que se refere à possibilidade de controle prévio das em-

presas semiestatais, da aplicação do art. 165, § 5º, II, da Constituição Federal, que inclui na lei orçamentária anual *o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto*. No entanto, entendemos que esse mecanismo também não possui aptidão de possibilitar controlar previamente a criação de empresas semiestatais, já que a esse orçamento é impossível antever as participações societárias futuras, o que só poderá ser definido pela dinâmica de mercado. Além disso, engessaria a atuação das empresas estatais de modo incompatível com os seus fins e com o contexto econômico atual.

3.4. Controle concomitante

No direito brasileiro, o controle das entidades da Administração Indireta pela Administração Direta é feito por meio da supervisão ministerial, consoante previsão normativa do Decreto-lei nº 200/67.

De acordo com esse normativo, todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente. A supervisão ministerial será exercida por meio da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos e entidades subordinados ou vinculados ao respectivo Ministério supervisor (Arts. 19 e 20).

Nota-se, portanto, que o controle normalmente utilizado pela Administração Direta para o controle da Administração Indireta não se aplica às empresas semiestatais, eis que elas não integram a Administração Pública conforme demonstrado anteriormente.

Desse modo, a supervisão ministerial não poderia ser utilizada para o controle das entidades semiestatais, ao menos não diretamente.

Isso porque a alínea “b” do parágrafo único do art. 26 do Decreto-lei nº 200/67 prevê como

um dos instrumentos da supervisão ministerial a designação, pelo Ministro de Estado, *dos representantes do Governo Federal nas Assembleias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade*.

Como consequência, a mesma prerrogativa poderia ser exercida em relação às empresas semiestatais. Ora, se a empresa estatal dispõe de ações dessa empresa privada, poderá, nos termos do art. 140 da Lei nº 6.404/76, indicar membros do Conselho de Administração, já que elas estão invariavelmente estruturadas sob a forma de sociedades anônimas.

A participação de representantes das empresas estatais acionistas ou mesmo de representantes da Administração Direta no Conselho de Administração e nos demais órgãos deliberativos e de controle das semiestatais pode propiciar o desempenho de atividades próprias da supervisão ministerial, assegurando os objetivos previstos pelo art. 26 do Decreto-lei nº 200/67:

“I) a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; II) a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade¹²; III) a eficiência administrativa; e IV) a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade”.

Aliás, convém notar que o assento de representantes da Administração Pública nos órgãos de governança corporativa das semiestatais parece gozar de maior estabilidade em relação à nomeação dos dirigentes das entida-

¹²No caso das empresas semiestatais, *a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade* deve ser adaptada/substituída pelo cumprimento do eventual acordo de acionistas existentes, já que essas empresas, por serem privadas e não integrarem a Administração Pública, visam necessariamente ao lucro e não se vinculam *lato sensu* ao planejamento estatal, que é meramente indicativo para o setor privado (art. 174 da Constituição Federal).

des da Administração Indireta pela Administração Direta, visto que estes últimos estão sujeitos a ingerências políticas que colocam em risco a sua permanência no cargo e afetam a independência de sua atuação. Tal crítica não se aplica evidentemente àquelas entidades que gozam de regime jurídico especial, o que implica maior estabilidade de seus dirigentes.

Com isso, haveria uma forma de controle indireto da atividade das empresas semiestatais pela Administração Pública, seja ela direta seja indireta.

O art. 52 do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal pretende que o controle das empresas estatais, a que se refere o § 1º do art. 173 da Constituição, seja *feito preferencialmente por suas instâncias de governança corporativa, observadas as peculiaridades decorrentes da necessidade de concorrência com empresas privadas*.

Solução semelhante é comungada por Mário Engler Pinto Júnior em relação às próprias empresas estatais. Segundo esse estudioso, a supervisão ministerial (ou tutela administrativa), com relação às empresas estatais, não reúne as condições necessárias para assegurar a atuação coordenada dessas entidades administrativas, possuindo baixa efetividade institucional (PINTO JÚNIOR, 2009).

As razões dessa insuficiência são resumidas pelo autor da seguinte maneira: (i) ausência de clareza dos objetivos atribuídos às empresas supervisionadas; (ii) recursos humanos limitados para exercício da atividade supervisora; (iii) falta de unidade de direção e duplicação dos mecanismos de controle, em razão da existência de assessorias e órgãos colegiados com funções superpostas; (iv) preocupação prioritária com o controle de meios, em detrimento do controle finalístico; (v) isolamento da supervisão ministerial em relação ao ambiente em que se desenvolve a atividade empresarial;

e (vi) dificuldade de enquadramento das grandes empresas, na medida em que seus dirigentes articulam-se diretamente com o Chefe do Executivo (PINTO JÚNIOR, 2009).

Por esses motivos, é que Pinto Júnior (2009) propugna, considerando o contexto econômico atual¹³, que o direcionamento das atividades exercidas pelas empresas estatais passe a privilegiar as estruturas internas de governança, em especial o Conselho de Administração, que passaria a funcionar como um *locus privilegiado da interlocução entre autoridades governamentais e gestores sociais*.

Acreditamos que a mesma lógica deve ser aplicada às empresas semiestatais, com a agravante de que os meios de exercício da supervisão ministerial não lhe são aplicáveis, já que elas não integram a Administração Pública.

Esse meio de controle certamente destacará o controle de eficiência, tanto por questão de coerência com os objetivos que dirigem a instituição de parcerias com as empresas semiestatais, como em razão dos limites desse meio de controle.

Naturalmente, não caberá aos representantes do Poder Público, nos órgãos de governança das semiestatais, a verificação de pormenores dos gastos realizados como a regularidade fiscal dos contratados e a exigência de demonstração de experiência prévia. Caberá a eles verificar o cumprimento do acordo de acionistas eventualmente estabelecido e o atendimento às metas determinadas, o que redundará diretamente no controle da eficiência de atuação dessas empresas em relação aos ob-

jetivos que justificaram a parceria e os investimentos estatais.

Além disso, o fato de as semiestatais lançarem ações em bolsa de valores e em mercado de balcão leva a padrões mais elevados de transparência e divulgação, possibilitando maior controle de suas atividades. Por essa mesma razão, haverá monitoramento constante dos agentes de mercado, o que constituirá mais um canal de controle das atividades de seus administradores. Além disso, permitirá ao Estado o conhecimento de eventuais desvios de conduta e consciência dos fatores de risco a tomada de inerentes aos negócios sociais. A pressão por resultados, diante da existência simultânea de investidores privados, também constituirá instrumento de estímulo à eficiência operacional (PINTO JÚNIOR, 2009).

Cabe ainda salientar que é da gênese do controle das entidades da Administração Indireta no direito brasileiro a observância da eficiência, tal como dispõe o art. 26, III, do Decreto-lei nº 200/67. Certamente, e com maior razão, tal preceito também deverá ser replicado no controle das empresas semiestatais, o que ajuda a consagrar a necessidade de um controle de resultados sobre elas.

Dessa maneira, visualizamos um controle concomitante das atividades das empresas semiestatais por meio da participação de representantes da Administração Pública em seus órgãos de governança corporativa.

3.5. Controle posterior

O controle posterior seria exercido após a constituição da empresa semiestatal, ou seja, após a aquisição do capital social da empresa privada pela empresa estatal. Nesse caso, podem ser identificados três tipos de controle posterior: a) controle sobre a legalidade do processo de participação da empresa estatal na

¹³No que se refere ao contexto atual, convém transcrever o entendimento do autor: "Com o arrefecimento da onda de privatizações, ganhou destaque a proposta de fortalecimento da governança corporativa das empresas estatais. Prova disso está na mudança do foco das políticas institucionais recomendadas pelos organismos multilaterais, cuja ênfase deixou de ser a estrutura da propriedade acionária, para recair na aplicação das chamadas boas práticas de governança" (PINTO JÚNIOR, 2009).

empresa privada; b) controle das contratações a serem estabelecidas entre a empresa estatal e a semiestatal a ela vinculada; e c) controle sobre as operações decorrentes do vínculo estabelecido entre a empresa estatal e a empresa semiestatal, o que se confundiria com a própria atuação da semiestatal.

Cada uma dessas espécies de controle posterior será abordada separadamente.

3.5.1. O controle da aquisição da participação estatal em empresa semiestatal

Devido à inviabilidade de um controle prévio sobre a aquisição de participação acionária pelo Estado em empresa privada, resta o controle posterior desse processo. Cabe, portanto, aos órgãos de controle verificar se o processo de aquisição atendeu aos preceitos constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Tradicionalmente, o modo de aferição do atendimento desses preceitos no direito brasileiro ocorre por meio da observância do processo licitatório. No entanto, parece claro que ele não pode ser exigido para a seleção da empresa privada que receberá o investimento estatal, tornando-a, desse modo, uma empresa semiestatal.

Isso porque essa decisão considera fins de estratégia no mercado, o que é incompatível com a ideia de disputa entre interessados, consagrando a aplicação do art. 25 da Lei nº 8.666/93 (ARAGÃO, 2009; BONELLI; RODRIGUES; LONGO, 2014; GUIMARÃES, 2013). Em outras palavras, a definição do parceiro privado leva em consideração aquilo que Alexandre Santos de Aragão denomina de *affectio societatis* (ARAGÃO, 2009).

Isso não significa, no entanto, que a inexistência de licitação implica total liberdade na escolha para o Poder Público definir o

sócio privado. Essa escolha deverá ser sempre motivada e justificada, além de ser precedida de outros procedimentos estabelecidos em cada caso (BONELLI; RODRIGUES; LONGO, 2014).

Desse modo, o controle posterior da aquisição acionária de empresa privada pelo Poder Público deve incidir sobre a motivação da decisão de investimento e parcerias que, por sua vez, é dotada de ampla margem de discricionariedade (nesse caso devido às peculiaridades dos interesses estratégicos envolvidos).

3.5.2. O controle pelo TCU das contratações entre as semiestatais e a Administração Pública direta e indireta

O art. 24, XXIII, da Lei nº 8.666/93 estabelece a possibilidade de contratação direta, mediante dispensa de licitação:

“na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

Existe controvérsia a respeito do alcance desse dispositivo.

Ao comentá-lo, Marçal Justen Filho defende uma interpretação restritiva. Segundo esse autor, a participação estatal minoritária não transforma a empresa em integrante da Administração Pública, permanecendo uma empresa privada como outra qualquer, o que não permite que ela seja favorecida, em respeito ao princípio da isonomia, com a contratação direta por parte da Administração. Entendimento em sentido contrário permitiria a aquisição de participações societárias minoritárias e economicamente irrelevantes em empresas

dos mais diversos setores, que poderiam ser contratadas sem licitação, em verdadeira burla ao dever de licitar (JUSTEN FILHO, 2004).

Portanto, segundo esse entendimento, as semiestatais não poderiam ser contratadas pelas empresas estatais que participam de seu capital social sem licitação prévia.

No mesmo sentido, Bernardo Strobel Guimarães entende que às semiestatais não devem ser estendidas quaisquer prerrogativas ou exceções aplicáveis às empresas estatais. Para haver a contratação direta, ele entende que seria necessário haver o controle da empresa contemplada pelo Estado, o que não é o caso das semiestatais. Esse autor ainda destaca os riscos da exclusão da regra geral da licitação nesse caso (GUIMARÃES, 2013).

Entendimento contrário é defendido por Carlos Ari Sunfeld, Rodrigo Pagani de Souza e Henrique Mota Pinto. Segundo esses autores, ao se tornarem sócias e integrantes do controle das empresas semiestatais, as empresas públicas e sociedades de economia mista terão com ela uma relação especial, própria, singular. Além disso, essas empresas são instrumentos de sua ação empresarial, o que as diferencia das demais empresas privadas, justamente por serem úteis ou necessárias para a realização do interesse público perseguido pelas empresas estatais (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011). Daí, visualizarem a possibilidade de contratação direta das empresas semiestatais pelas empresas estatais por inexigibilidade de licitação. Tal entendimento possui um fundamento duplo: o art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93 e o art. 24, inciso XXIII, da mesma lei. Isso porque *o contrato com esse parceiro semiestatal é uma operação específica, que não é comparável, portanto, ao contrato que resultaria de uma licitação aberta a qualquer um*¹⁴. Assim, a licitação se torna inviável em razão de sua especificidade.

Renato Augusto Hilel Cardoso possui a mesma opinião. Para ele, a possibilidade de contratação direta entre as empresas controladas/subsidiárias de empresas estatais decorre da nova organização das funções exercidas pelas empresas controladas recém-criadas ou adquiridas, que exercem uma atividade específica, mas sem a qual a outra não consegue subsistir (CARDOSO, 2013).

Entendimento semelhante é comungado por Floriano de Azevedo Marques Neto. Ao comentar a contratação por parte das empresas estatais que competem no mercado, ele identifica na igualdade de com-

¹⁴ Os autores interpretam o termo *empresas controladas* previsto pelo art. 24, XXIII, da Lei nº 8.666/93, como sinônimo de semiestatais. Segundo os autores, esse termo é empregado de maneira distinta pelos arts. 1º e 24 da mesma lei, devendo, portanto, ser interpretado de maneira distinta em cada caso (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011). De nossa parte, entendemos que a possibilidade de contratação direta fica mais bem enquadrada no art. 25 do mesmo diploma legal.

petição prevista pelo art. 173, § 1º, da Constituição Federal o permissivo para excepcionar o procedimento licitatório quando ele se mostrar incompatível com o exercício da atividade econômica que a empresa estatal deve realizar.

Segundo o autor, o afastamento da licitação somente poderia ocorrer: quando absolutamente necessário para não inviabilizar a atuação da estatal em ambiente competitivo (vetor da necessidade); e na exata medida do necessário para permitir a atuação da empresa nas suas atividades competidoras (vetor da proporcionalidade) (MARQUES NETO, 2006).

Portanto, a tese defendida por Floriano de Azevedo Marques Neto também fundamenta a contratação direta das empresas semiestatais pelas estatais participantes de seu capital social por inexigibilidade de licitação.

Cabe acrescentar ainda que concluir pela impossibilidade de contratação direta da empresa semiestatal pela empresa estatal investidora implicaria inutilidade dessa parceria. Não faz sentido firmar parceria com uma empresa privada se ela não puder ser revertida em favor das próprias partes. Desse modo, não faz sentido submeter a semiestatal à licitação. Ainda assim, é preciso cercar essa contratação direta de alguns cuidados. Sobre essa questão, o TCU editou a Súmula nº 265/2011, cujo teor merece transcrição:

“A contratação de subsidiárias e controladas com fulcro no art. 24, inciso XXIII, da Lei nº 8.666/93 somente é admitida nas hipóteses em que houver, simultaneamente, compatibilidade com os preços de mercado e pertinência entre o serviço a ser prestado ou os bens a serem alienados ou adquiridos e o objeto social das mencionadas entidades” (BRASIL, 2011).

Nota-se que a súmula transcrita cria restrição não prevista pela Lei nº 8.666/93 ao condicionar a contratação direta à *pertinência entre o serviço a ser prestado ou os bens a serem alienados ou adquiridos e o objeto social das subsidiárias e das controladas* (semiestatais).

Por outro lado, a exigência sumular parece afastar a preocupação transmitida por Marçal Justen Filho no sentido de que a aquisição de participações societárias minoritárias e economicamente irrelevantes em empresas dos mais diversos setores levaria a verdadeira burla ao dever de se licitar.

Portanto, embora não prevista expressamente pela lei, a exigência da Súmula nº 265/2011 do TCU de afinidade entre o objeto da contratação e o objeto social das empresas envolvidas (estatal e semiestatal) compatibiliza a atuação estratégica empresarial por parte do Estado com a regra geral da licitação, evitando que ela seja dispensada em hipóteses singelas e desarrazoadas.

3.5.3. O controle posterior das atividades das semiestatais

Por controle posterior das atividades das semiestatais, este estudo compreende a necessidade de prestação de contas por parte dessas entidades às Cortes de Contas e a conseqüente aplicação do regime jurídico de direito público a elas, principalmente quanto à necessidade de realização de concursos públicos e licitações.

O TCU possui jurisprudência sumulada no sentido de que a exigência de concurso público aplica-se a toda a Administração Indireta, incluindo as entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que em regime de competitividade com a iniciativa privada. É o que está consignado na Súmula nº 231/2011:

“Súmula nº 231 – A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada” (BRASIL, 1994b).

Esse entendimento não deixa dúvida de que o regime jurídico de direito público aplica-se às empresas estatais e às suas subsidiárias (referidas pela Súmula como as entidades controladas diretamente pelo Estado). Quanto às semiestatais, poder-se-ia entender que elas estariam abrangidas por aquilo que a Súmula denomina de entidades controladas indiretamente pela União.

Ao analisar a referida Súmula, Claudia Elena Bonelli, Carolina Caiaido Lima Rodrigues e Tháisa Toledo Longo identificam o contexto em que ela foi editada. Segundo as autoras, o histórico de precedentes da Súmula nº 231/1994 demonstra que ela foi produzida no contexto da década de 1990, quando o Estado passou por processos de desestatização. Portanto, referiam-se a sociedades empresariais cuja participação acionária do Estado era majoritária, contexto completamente distinto das sociedades semiestatais. Acrescentam as autoras que, atualmente, não há no Brasil disciplina legal sobre o regime jurídico dessas sociedades semiestatais, o que gera pontos controversos e diversas dúvidas e dificuldades na sua implementação, fatos esses que não foram objeto de análise pormenorizada pela jurisprudência do TCU (BONELLI; RODRIGUES; LONGO, 2014).

Entendimento semelhante é manifestado por Carlos Ari Sundfeld, Rodrigo Pagani de Sousa e Henrique Mota Pinto ao analisar o significado da expressão *entidades controladas direta ou indiretamente pela União* inserida no art. 1º da Lei nº 8.666, cuja redação original é de 1993.

Para eles, “controladas” são entidades estatais integrantes do aparelho do Estado (SUNDFELD; SOUZA; PINTO, 2011).

Desse modo, seria prematuro estender a aplicação às empresas semiestatais da Súmula nº 231/1994 do TCU e da jurisprudência que lhe deu origem, o que significa dizer que ainda não houve manifestação expressa da Corte de Contas sobre a aplicação do regime jurídico de direito público às entidades em que o Estado detém parcela minoritária do capital social votante.

A definição da aplicação pelas Cortes de Contas, ou não, do regime jurídico de direito público às empresas semiestatais deve considerar o contexto de sua criação e os propósitos que lhes deram origem. Tal raciocínio certamente afastará a aplicação de um regime jurídico que impeça ou dificulte a sua atuação em prol do desenvolvimento do objeto social da empresa estatal à qual está vinculada, bem como a sua atuação em um regime de competição.

Ao mesmo tempo, embora essas empresas não estejam obrigadas à prestação de contas, parece indubitável que o TCU pode verificar a eficiência dos negócios que elas mantêm com as empresas estatais, o que permite ao órgão de controle solicitar informações e documentos das semiestatais. Isso porque elas atuam em favor da melhora da atuação de empresas estatais, recebendo bens e dinheiro público para tal fim.

No entanto, a Corte de Contas não possui competência para formular determinações e recomendações às empresas semiestatais. Essas medidas podem/devem ser dirigidas às empresas estatais associadas às empresas semiestatais, a fim de que aprimorem o vínculo mantido com elas ou mesmo que venham a extingui-lo.

Daí a consagração de controle indireto sobre as empresas semiestatais, exercido por meio da verificação da eficiência e da perti-

nência do vínculo que elas mantêm com as empresas estatais, sobre as quais recairia o controle direto para a verificação do atendimento de seu objeto social por meio dessa parceria.

4. Conclusões

Conforme demonstrado anteriormente, as empresas semiestatais são um fenômeno recente, cujos parâmetros de controle ainda estão em construção. Ainda assim, já é possível identificar algumas características desse controle quanto ao processo de constituição dessas empresas e quanto ao seu relacionamento com o Poder Público.

Para tanto, deve-se considerar que as empresas semiestatais sujeitam-se ao regime jurídico de direito privado e não integram a Administração Pública. Por essa razão, a elas não se aplica um controle direto por parte do Estado. Existe, de fato, um controle direto sobre as empresas estatais que detêm participação acionária minoritária no capital social das empresas semiestatais, o que implica um controle indireto daquelas sobre estas.

Considerando o contexto de criação dessas empresas, é possível identificar a necessidade de um controle de resultados. Isso porque as semiestatais surgiram na esteira das parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, cujo principal objetivo é conferir maior eficiência ao modo de atuação estatal. Portanto, a participação minoritária do Estado em empresas privadas representa mais um instrumento de direito privado colocado à sua disposição para a busca do bem comum com mais eficiência. Desse modo, o que deve ser aferido é o resultado dessa parceria e não somente a sua regularidade formal.

Do mesmo modo, as empresas estatais e semiestatais estão inseridas num cenário de

intensa competição econômica, o que implica conferir maior flexibilidade aos vínculos jurídicos estabelecidos entre elas, inclusive no que se refere à necessidade/possibilidade de contratação direta, o que leva à caracterização de inexigibilidade de licitação.

A análise da legislação que permite a participação estatal minoritária no capital social de empresas privadas também avaliza a possibilidade de contratação direta, pois deixa claro que o objetivo dessas parcerias é o cumprimento de seu objeto social de forma mais eficiente, o que passa pela caracterização de uma *affectio societatis* que não pode ser selecionada por meio de processo competitivo.

Além disso, constata-se que os meios de controle abordados parecem ser suficientes para minimizar os riscos de abuso que podem ser praticados na utilização de semiestatais.

Sobre o autor

Murillo Giordan Santos é Procurador Federal (AGU), doutorando e mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP (Largo de São Francisco). Professor de Direito Administrativo.
email: murillo.giordan@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹⁵

CONTROL OF SEMI-STATE COMPANIES

ABSTRACT: The purpose of this article is to identify ways of control imposed on the so-called semi-state companies. Therefore, it analyzes the concept, the historical evolution and purposes of this kind business. The use of the inductive method was utilized to get your concept from the laws that authorized its creation. Similarly, the historical and evolutive interpretation was used to understand this phenomenon. As a result, the study indicates own control means, which combine the effectiveness of this form of business activity with the need to prevent abuse.

KEYWORDS: SEMI-STATE COMPANIES. CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION. BIDDING. COMPANY. DIRECT HIRING.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresa público-privada. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 98, n. 890, p. 33-68, dez. 2009.

¹⁵ Sem revisão do editor.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. *Estatuto Social da BNDES Participações S.A. – BNDESPAR*. Aprovado pela Decisão no Dir. 149/2002-BNDES, de 11 mar. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndespar.html>. Acesso em: 13 abr. 2015.

BONELLI, Claudia Elena; RODRIGUES, Carolina Caiado Lima; LONGO, Thaísa Toledo. O regime jurídico de direito público e as joint ventures estabelecidas entre empresas estatais e a iniciativa privada. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 71-90, set./fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Decreto-Lei n. 509, de 20 de março de 1969. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 mar. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0509.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 17 dez. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Decreto n. 1.091, de 21 de março de 1994. Dispõe sobre procedimentos a serem observados por empresas controladas direta ou indiretamente pela União. *Diário Oficial da União*, 22 mar. 1994.

_____. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 231/1994*. Plenário, 8 dez. 1994b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 7 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 265/2011*. *Diário Oficial da União*, 17 jun. 2011. Disponível em: <http://jacoby.pro.br/novo/uploads/licita_es_e_contratos/juris/dispensa_e_inexigibilidade//tcu_s_mula_n_265_2011_plen_rio.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. Decreto n. 4.418, de 11 de outubro de 2002. Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. *Diário Oficial da União*, 14 out. 2002.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.335/2004. TC – 007.438/2003-6 [com 1 volume]. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha. DJ, 8 set. 2004. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/adp/Web/busca/results.jsp?detalhe=S&query=uid%3Adou_2004%5C-09%5C-16_1_p0119_col1_pos73.42938>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. Lei n. 11.908, de 3 de março de 2008. Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas n. Brasil; altera as Leis n.s 7.940, de 20 de dezembro de 1989, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.524, de 24 de setembro de 2007, e 11.774, de 17 de setembro de 2008; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 4 mar. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111908.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

CARDOSO, André Guskow. A contratação sem licitação de subsidiárias e controladas e a jurisprudência do TCU. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n. 53, jul./2011. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=53&artigo=55>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

CARDOSO, Renato Augusto Hielel. Contratação direta entre empresas subsidiárias/controladas: como preencher a lacuna?. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 140, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=96674>>. Acesso em: 4 out. 2014.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. A participação de empresas estatais n. capital de empresas controlada pela iniciativa privada. In: MARQUES NETO, Florian. de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: RT, 2014.

LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo. Leviathan as a Minority Shareholder: A Study of Equity Purchases by the Brazilian National Development Bank (BNDES), 1995-2003. *Harvard Business School Working Papers*, n. 11-73, dez. 2010.

MARQUES NETO, Florian. de Azevedo. As contratações estratégicas das estatais que competem no mercado. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=66621>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. A estrutura da administração pública indireta e o relacionamento do Estado com a companhia controlada. *Revista de Direito Público da Economia RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=64264>>. Acesso em: 22 out. 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; PINTO, Henrique Motta. Empresas semiestatais. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 9, n. 36, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=75965>>. Acesso em: 1ª set. 2014.