

A TRANSFORMAÇÃO DAS ESTATAIS DEPENDENTES DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO EM AUTARQUIAS: POSSIBILIDADE JURÍDICA COMO ALTERNATIVA AO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

THE TRANSFORMATION OF THE STATE-OWNED COMPANIES ON DEPENDENCE OF THE PUBLIC BUDGET INTO FEDERAL AUTARCHIES: LEGAL POSSIBILITY AS ALTERNATIVE TO THE PRIVATIZATION PROCESS

MARA CRISTINA SALLES CORREIA¹
ANDRE CORREA PEREIRA²

RESUMO: Diante da crise fiscal e da reforma da Administração Pública, a transformação da estatal dependente do Orçamento Geral da União (OGU) em autarquia federal é escolha juridicamente possível para a realização do interesse público e das prioridades do Estado. Solução de continuidade do serviço público, a medida tem característica anticíclica voltada à superação das distorções da

302

¹ Doutora em Ciência da Informação, pela Universidade de Brasília (2017) atuando na temática conceitual de informação. Mestrado em Ciência da Informação, pela Universidade de Brasília (2010), com enfoque na referenciação bibliográfica, normalização, Programas Gerenciadores de Referências Bibliográficas e Zotero. Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça - curso EaD - pela Universidade de Brasília (2014) atuando na temática da desigualdade de gênero referente à produção de conhecimento por mulheres. Atualmente com foco em pesquisas relacionadas a Educação a Distância, produção de conteúdo EaD e ambientes virtuais de ensino aprendizagem (AVA). Conhecimento detalhado da plataforma Moodle e experiência com atividades de tutoria EaD. Especialização em MBA em Web e Sistemas de Informação. Cursando especialização em EAD e Novas Tecnologias (2017) e curso de atualização em produção de conteúdos EaD (2017). Minистраção da disciplina "Sistemas de Informação" no curso de Graduação em Administração a Distância, na Universidade de Brasília. Atualmente exercendo função de tutoria no curso de especialização em Gestão Pública na Universidade Estadual de Goiás (UEG).

² Possui Mestrado em Economia de Empresas pela Universidade Católica de Brasília(2003). Graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília(2016), Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília(1993), Especialização em MBA Administração Financeira pelo Fundação Getúlio Vargas DF(2000), Especialização em MBA Projetos pelo Fundação Getúlio Vargas DF(2001). Trabalhou na Agência Espacial Brasileira, na Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica. Analista de pesquisa e desenvolvimento da Embrapa, encontra-se movimentado para Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica - SEFA.



economia. Este estudo objetiva demonstrar que a estrutura da administração pública não se trata de um conjunto de instituições estáticas, mas dinâmicas. Assim, a transformação deve ser interpretada como instituto que difere do ato de extinguir o ente para criar outro no mesmo diploma legal. Ainda, o aproveitamento do pessoal tem a propriedade de exaltar os princípios constitucionais (eficiência e a economicidade) que se situam acima do ordenamento jurídico e da jurisprudência com reflexos sob as contas do governo, cujos efeitos inflacionários importam para a ordem pública. Ato legislativo originário, deve se dar por meio de lei específica de iniciativa do Presidente da República, ou, ainda, por medida provisória. Na ordem dos acontecimentos da lei, deve-se operar a transformação da estatal para, em artigo seguinte, transpor o pessoal para o estatutário.

PALAVRAS-CHAVE: Autarquia; Orçamento Geral da União; Desenvolvimento econômico e social; interesse público; transformação da empresa pública; transposição de regime de trabalho.

ABSTRACT: Faced with the fiscal crisis and the reform of Public Administration, the transformation of the state-owned company dependent on the General Budget of the Union (OGU) into a federal agency is a legally possible choice to achieve the public interest and the State's priorities. Public service continuity solution, the measure has the characteristic aimed to overcoming distortions in the economy. This study's objective is to demonstrate that the structure of public administration is not a group of static institutions, but dynamic ones. Thus, transformation must be interpreted as an institute that differs from the act of extinguishing the entity to create another in the same legal document. Furthermore, the preservation of the personnel staff has the property of exalting constitutional principles (efficiency and economy) that are above the legal system and jurisprudence with repercussions on government accounts, whose inflationary effects are important for public order. Original legislative act must be through a specific law initiated by the President of the Republic, or even through a provisional act of law. In the order of events of the law, the transformation of the state-owned companies must be carried out in order to, in the following article, transpose the personal to the statutory.

KEYWORDS: Autarchy; General Union Budget; Economic and social development; public interest; transformation of the public company; transposition of work regime.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Da dinâmica do Estado no desenvolvimento industrial e tecnológico do Brasil. 2. Dos fundamentos da ação do Estado na economia. 3. Dos elementos constitutivos da transformação das estatais dependentes do OGU. 4. Dos

instrumentos legais da transformação. 6. Do aproveitamento do pessoal celetista. 7. Conclusão. 8. Referências.

SUMMARY: 1. Introduction. 2. The dynamics of the State in the industrial and technological development of Brazil. 2. Fundamentals of State action in the economy. 3. The constitutional elements of the transformation of state-owned companies on dependence of the public budget. 4. Legal instruments of transformation. 6. Taking advantage of the staff on Brazilian Workers Law Consolidation regime. 7. Conclusion. 8. References.

INTRODUÇÃO

Tem sido objeto da agenda dos governos brasileiros, aqui entendido como os Poderes Executivo e Legislativo conjuntamente, a privatização de estatais como medida de redução do déficit público e formação do Estado-mínimo. Tal perspectiva corresponde ao pensamento econômico-liberal em contraposição ao modelo desenvolvimentista tradicionalmente adotado no Brasil – corrente que seguiu ao Modelo de Substituições de Importações no qual se dá atribuição legal ao Estado para intervir no domínio privado a fim de superar falhas de mercado e distorções estruturais para, assim, promover o bem comum de toda a sociedade (COUTINHO, 2019, p. 02).

A compreensão da ação do Estado envolve a percepção da maturidade da economia em via da capacidade de formação de poupança interna e da análise econômico-financeira dos setores. A ausência expressiva de poupança significa não serem prováveis grandes empreendimentos privados ao médio e longo-prazo, principalmente quando a tecnologia e os processos produtivos tornam inviáveis custos e incertezas.

Considerada escolha pública, a proposição de Estado-mínimo mediante a privatização das estatais deve representar a nítida separação da coisa pública da privada de forma a desfazer o hibridismo que se encontra nas estatais como coisa pública de direito privado. Ainda, deve alterar o equilíbrio histórico-constitucional entre o Estado-interventor e o ideal liberal-econômico cujo efeito se verificará na percepção da sociedade ao longo prazo.

O presente artigo objetiva o fenômeno da “autarquização” a que se refere Coutinho (2019, p.18), para verificar a possibilidade de transformação das empresas públicas dependentes do Orçamento Geral da União (OGU) em ente de direito público como objeto do motivo de Estado para a realização do interesse público em solução de continuidade e alternativa viável ao processo de privatização dessas estatais.

Parte-se, assim, de situação fática registrada pelo o Projeto de Lei nº 6.537/2016 que propôs a transformação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em autarquia federal tal como, no nível estadual, se deu pela a transformação das empresas de assistência técnica e extensão rural, ou seja:

EMATER/GO em Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária; EMATER/RO em Entidade Autárquica de Assistência Técnica Rural do Estado de Rondônia; EMATER/PR em Instituto Paranaense de Assistência e Extensão Rural; e a EMATER/ES em Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural – INCAPER.

Em razão desse Projeto de Lei e dos exemplos que a ele se associam, há de se vislumbrar o contraste observável entre resultados sociais e a ausência de lucro financeiro com o propósito de justificar a transformação das empresas públicas dependentes do Orçamento Geral da União (OGU) em autarquias para, assim, melhor expressar as suas atividades em razão do interesse público e do Estado.

O presente artigo procurou investigar a ação constitucional do Estado na economia, assim como a natureza legal de sua atuação para a consecução do interesse público como fundamento da atuação da estatal dependente do OGU a ser transformada em autarquia federal. Para isso, buscou-se o processo de formação econômica do Brasil e da instrumentalização constitucional voltada para o desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto, organização da estrutura administrativa do Poder Executivo deve refletir a condição necessária para a realização da função distributiva, redistributiva e estabilizadora do Estado diante dos grandes desafios que permeiam as políticas públicas. Nelas, a manifestação do Estado requer a compreensão de necessidades públicas para a articulação de ações que gerem externalidades positivas em culturas regionais diferenciadas.

O estudo buscou as razões que justificam a transformação das estatais dependentes do OGU em autarquias federais em razão do foco temático de suas atividades como medida eficiente de continuidade e em consonância com o papel constitucional da ação do Estado, para fins estratégicos e de integração nacional, conquanto pública, para superar as distorções e as falhas do mercado (SMITH, 1950, p. 333).

A metodologia utilizada fez uso do método hipotético–dedutivo mediante a organização dos tópicos e das informações para a análise, reflexão e conclusão. Nela, a hipótese primária reside na demonstração de a estrutura da Administração Pública não é estática, mas dinâmica. Assim, a pesquisa buscou o suporte da análise comparativa das situações institucionais já ocorridas no Brasil em contraste dialético com os argumentos contidos na legislação atual.

Foi realizado o levantamento da doutrina e identificados fatos jurídicos em consonância com os ideais econômicos que se consubstanciaram nos ditames constitucionais. Os argumentos do Direito e da Ciência Econômica postos em contraste permitiram desenvolver as possibilidades jurídicas e econômicas da transformação da estatal.

Ainda, fez uso do caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), como referência em auxílio à pesquisa dedutiva a partir da análise

dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais em contraste com o processo de formação do desenvolvimento econômico e social do Brasil.

A lógica dedutiva permitiu concluir que, diante dos motivos de Estado em meio à dinâmica da administração pública, é possível a adequação dos meios aos fins para operar a transformação da estatal para fins de autoridade pública com o propósito do desenvolvimento, a segurança da sociedade e o bem comum em fiel observância dos ditames constitucionais.

2. DA DINÂMICA DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E TECNOLÓGICO DO BRASIL

Por volta dos anos de 1930 o Estado Brasileiro assumiu o protagonismo do desenvolvimento econômico e social com efeitos sob a ordem pública (GREMAUD, 2002, pp. 360 a 367). Assim, o Estado passou a servir de facilitador, captador e distribuidor para a promoção do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, nele reside a garantia de que a oferta e da demanda (KEYNES, 2007, p. 39) com vistas às cadeias produtivas instigando expectativas positivas nos setores (KENNEDY, 1989, p. 367).

Ações e diretrizes estratégicas ganham contornos legais como função de Estado para dar solução as grandes questões da sociedade (HEIDEMANN, 2006, p. 29). Nelas, o enredo político envolve decisões inter-relacionadas e os meios (erário) que a elas se associam. Assim, política pública é expressão de poder possível de ser definir como: “qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não fazer”, e se revelam nos programas de ação governamental para os setores da sociedade regionalizados (FORTINI, 2008, p.268).

As razões de Estado remetem à agenda política na qual os interesses convergentes demandam as entidades na Administração indireta para suprir necessidades sociais e estimular cadeias produtivas com a finalidade de impulsionar o progresso, ou seja: formar mercado interno por meio de iniciativas estratégicas que sirvam de sustentáculo à moderação dos desequilíbrios estruturais e dos enormes contrastes regionais.

Os setores da economia devem estar aptos a gerarem recursos produtivos que intensifiquem o fluxo de bens, capitais e conhecimento (REIS, 2007, pp. 39 a 49) com transferência e difusão de tecnologia (JONES, 2000, pp. 111 a 114). As inovações, como o somatório das operações de produção e comercialização (BATALHA, 2001, p. 41), requerem novidades tecnológicas para a escala de produção (JONES, 2000, p. 65). Deve a formulação das políticas públicas refletir a análise das cadeias produtivas e de suas fragilidades.

Nesse contexto, a escolha das medidas preventivas ou corretivas envolve o empreendimento público, mas pode incluir parcerias público-privadas (REIS, 2007, p. 101) nas quais iniciativas afins são capitaneadas no Estado onde estatais, universidades e institutos de pesquisa tornam-se o epicentro da inovação

(GREMAUD, 2002, pp. 359 a 420) e concorrem por recursos orçamentários (BATALHA, 2001, p. 40).

Novas tecnologias revelam plantas produtivas que atraem investimentos, entretanto, os países incapazes de gerar poupança interna não expressam força investidora. Nessas sociedades há, normalmente, baixa produtividade e enorme oferta de trabalho (FURTADO, 1983, p. 198) não demonstrando vigor em pesquisa, desenvolvimento e inovação. A dependência tecnológica externa dos países em desenvolvimento remete à existência de lacunas e falhas de mercado a serem preenchidas (MARTINS, 1977, pp. 141-165), ou seja: os “pontos de estrangulamento” do processo industrial avançado (DRAIBE, 1985, p. 190).

Os investimentos e a dependência externa seguem os ciclos de expansão ou de contração do crédito (SOUZA, 2007, pp. 134 e 139). Novas tecnologias, disponibilidade de crédito e expectativas de preços induzem ao aumento da produção já que o ingresso dos capitais viabiliza a importação de tecnologias. Altas rentabilidades tendem a direcionar os investidores internacionais, entretanto, altas taxas de juros inibem os investimentos no curto prazo levando as empresas a reduzirem a produção (SCHUMPETER, 2012, pp. 138 e 173).

As estatais, e a Administração indireta, podem funcionar de forma anticíclica quando estiverem voltadas para pesquisa, desenvolvimento, transferência e difusão de tecnologias – principalmente para em situações de crise econômica porquanto tenham elas a capacidade de alcançar os setores em dificuldades.

A expansão das empresas estatais e da Administração indireta, a partir dos Decretos-Lei nº 200/1967 e 900/1969, reflete a consubstanciação do Estado titular do desenvolvimento que ingressa ativamente na economia como agente socializador dos custos com vistas à formação dos preços internos (relativos) em razão da modernização das cadeias produtivas (FURTADO, 1981, p. 46).

Nesse contexto, os desafios nacionais requerem políticas públicas pelo Estado instrumentalizado de sua Administração indireta para empreender esforços pela ruptura da dependência tecnológica (SMITH, 2009, p. 122) que se revela prioridade do interesse público. Logo, não há de se pensar em óbices ao processo de escolha pública das prioridades de Estado (BACHA, 2011, pp. 207 e 210) diante da necessidade de impulsionar o mercado (BENDINE, 2010, p. 11), com vistas à manutenção da ordem pública.

3. DOS FUNDAMENTOS DA AÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

A missão constitucional do Estado para o desenvolvimento econômico e social é amplo, complexo e transformador para a realização do art. 1º da CF/1988 (Brasil, 1988), ou seja: a soberania como fundamento, assim como os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da CF/1988 (Brasil, 1988) (OCTAVIANI, 2021, pp. 62 e 63). O Estado desenvolvimentista possui a capacidade de influenciar e a ordem institucional-constitucional (GONZAGA, 2003, pp. 369 a 400) na qual o processo eficaz de tomada de decisões envolve estruturas

administrativas e medidas legais não neutras no campo da ação coletiva em caráter transformador (FORTINI, 2008, p. 238).

A produção legislativa estabelece laços de autoridade, liderança, direitos e deveres, cujos resultados são credibilidade e maior produtividade (BARROS, 2008, p. 206). Nela, a construção institucional tem participação na estrutura administrativa do governo com profundos impactos na sociedade de forma a gerar ganhos ao bem-comum. Portanto, não há de se olvidar das instituições cujas atividades são do interesse público. Entretanto, elas deixam de ser confiáveis quando o governo perde a capacidade de promover políticas públicas. Por esse motivo a ausência do Estado pode desestabilizar o ajuste do mercado em razão das expectativas negativas que se refletem na sociedade (SMITH, 1950, p. 121).

Conforme Octaviani (p. 52, 2021) a CF/1988 (Brasil, 1988) estabeleceu duas dimensões de soberania: a popular e a econômica que devem juntas atuar para a superação do subdesenvolvimento. Assim, a ordem jurídica, como esfera ideal, recorre ao “**dever-ser**” para a construção da ordem econômica. Já **dever-fazer** envolve a organização da administração pública e o seu funcionamento na ordem jurídica pública, privada, econômica e social (GRAU, 2011, p. 59).

Parcos investimentos envolvem a permanência de falhas de mercado e distorções estruturais (BAER, 2003, p. 141). Nelas, a fragilidade das cadeias produtivas retrata não haver nível elevado de prosperidade, ficando para o Estado a garantia da credibilidade institucional, ou seja: o **dever-fazer** para harmonizar e fazer convergir interesses distintos em benefício da sociedade. Situação se que revela através de instituições que intervenham no ambiente produtivo de forma a fortalecer os setores menos favorecidos.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 traz, na Seção IV (Das Regiões), o art. 43 que determina a formulação de planos e de políticas públicas, inclusive pela via fiscal para a superação das desigualdades regionais. O planejamento, previsto no art. 174 CF/1988, segue ao modelo dos planos de desenvolvimento com aplicação na legislação orçamentária anual conforme o art. 163, I, II e II da CF/1988.

De fato, o governo se expressa naquilo que faz, sendo o seu princípio aquilo que o faz atuar (BONAVIDES, 2011, p. 210). O Estado realiza-se pelos acontecimentos mais desejáveis a muitos indivíduos, e para os quais estabelece a sistemática de funcionamento da coisa pública para a consecução da prosperidade econômica e social almejada.

Estão inter-relacionadas as ideias de progresso, desenvolvimento, Estado e processos político-administrativos (HEIDEMANN, 2006, p. 23). A realização do **interesse público** como imperativo de Estado em um sistema jurídico confiável e eficiente (FILHO, 2008, pp. 48, 53 e 60) envolve a prevalência do interesse coletivo sobre o particular como condição de existência da sociedade (FORTINI, 2008, p. 310) e pressuposto de justiça social como expressão da ordem econômica e social - art. 1º CF/1988 (Brasil, 1988). Na CF/1988 o art. 170 destaca a “**existência digna**” como objetivo fundamental da república (art. 3º, IV) consolidada para o “**bem de**

todos” em consonância com os direitos humanos (art. 4º, II), tanto para o bem-estar quanto para a inclusão social (MARTINS, 2006, p. 127).

A CF/1967-69 fez a separação entre a atuação direta do Estado em atividades econômicas e a prestação de serviços públicos. Da classificação emana o regime jurídico dos diferentes tipos de estatais. Às atividades econômicas foi atribuído o regime privado liberal-econômico.

Distintamente, à prestação de serviços públicos e do regime de monopólio não se vinculariam à regra do § 2º do art. 170 da CF/1969. Cabe registrar, a determinação o regime falha ao não considerar a coexistência das duas atividades em uma mesma estatal quando decorrem de oportunidades de negócios (FIGUEIREDO, 2008, p. 413) e/ou envolvimento em políticas públicas.

O art. 170 (e 163) CF/1967-69 tratou da participação do Estado em setores onde a iniciativa privada é insuficiente, vindo a estender às estatais (§ 2º) o afastamento de qualquer benefício fiscal sem o correspondente aproveitamento privado (§ 3º) – regramento passado ao art. 173, §1º, II e §2º CF/1988. O art. 173 também condicionou a exploração direta de atividade econômica pelo Estado aos imperativos de segurança nacional e/ou ao relevante interesse coletivo. Nele, o § 1º, inc. II, observou a produção ou comercialização de bens (ou de serviços) e a sujeição ao regime jurídico privado, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

A prestação de serviço público encontra-se prevista nos arts. 175, e 37 (§ 6º) da CF/1988 para as atividades estatais com vocação para a vida social prioritária, e não ao lucro financeiro propriamente dito, fato ainda mais relevante verificável em outras como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) - que não registra atividade econômica significativa, vindo a revelar expressiva contribuição à sociedade por meio da transferência de tecnologias conforme se lê nos seus balanços sociais anualmente publicados.

Tal como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) as estatais dependentes do Orçamento Geral da União (OGU) são, naturalmente, atraídas para um formato de regime mais próximo do direito público fato que permite abordar o conceito de serviço público de forma dinâmica para, assim, retratar as mudanças adaptativas dos seus elementos constitutivos em meio às tendências da sociedade. Assim, esse conceito vem evoluído do “critério formal” restrito ao regime jurídico de direito público para amplamente incluir o privado das estatais com vistas ao Erário. Daí a multiplicidade de atividades do Estado, ou delegadas aos particulares (DI PIETRO, 2015, p. 141).

Nesse mesmo diapasão o Superior Tribunal Federal (STF) parece dinamizar a noção de “prestação de serviços públicos” para além da coisa pública de direito privado para a aplicação do Princípio da Reciprocidade - art. 150, VI, “a” CF/88 (BRASIL, 1988) nas estatais prestadoras de serviços públicos.

É o que se operou nos casos da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) - por conta dos serviços de infraestrutura

aeroportuária, e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – por conta do serviço público e obrigatório de correios e telégrafos (BRASIL, 1988. art. 21, X CF/88), e conforme se vislumbra nos Recursos Extraordinários (Supremo Tribunal Federal) de nº RE443.648Agr/RS (BRASIL, 2010, Min. Joaquim Barbosa) e RE901.412AgR/BA (Brasil, 2015, Min. Dias Toffoli), respectivamente.

Semelhantemente, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Processo nº 200685000044277, Apelação Cível nº 475569, Desembargador Federal Lázaro Guimarães, publicado na página 656 do DJE de 06/05/2010) entendeu cabível à EMBRAPA o Princípio da Imunidade Recíproca em razão da prestação de serviços públicos praticado pela Estatal.

A Imunidade Recíproca também foi reconhecida em favor da Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia – CAERD em razão do saneamento básico, conforme atesta o Despacho n. 0720815/2024/Secretaria-Geral de Administração-GA do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCERO).

A descentralização do Decreto-lei nº 200/67 (BRASIL, 1967) prestou-se à linha organizacional do Estado que segundo Baer (2002, p. 98), participa do setor produtivo alocando recursos para o desenvolvimento econômico e social do país. Esse diploma legal inaugurou a sistematização do regime das estatais (WALD, 1977, p. 100) na qual há de se verificar a finalidade pública para fins do bem-estar (COUTINHO, 2019, p. 01) e com foco nas desigualdades regionais - CF/88, art. 43, II (BRASIL, 1988).

As estatais representam soluções pragmáticas às fragilidades da economia sendo pensadas para fins estratégicos a partir da tecnologia (SOUZA, 2007, p. 139) como se deu na ocupação do Centro-Oeste através da soja adaptada pela EMBRAPA (anos 1980).

Desde os anos de 1970 a Administração Pública tem vivenciado reformas que buscam economia fiscal e eficiência. A partir do Dec. nº 83.740/1979 (BRASIL, 1979) iniciou-se a desburocratização e a desestatização do serviço público federal (WAHRLICH, 1984, p. 53). Por outro lado, a reforma da Administração Pública envolve a redefinição do papel do Estado com foco no cidadão-cliente - a quem se destina o bem-estar (PEREIRA, L, 2002, p. 109-111), vindo a buscar instrumentos privados para funcionar no público (CHEIBUB, 1999, p. 29). Conforme revela Gabardo (2001, pp 91 a 97), tal prática revela a ideia de eficiência voltada para o consumo do cliente conquanto a intervenção do Estado na economia busque a realização do bem estar social.

Para Ferro (2009, p. 22) as estatais podem apresentar regime jurídico “híbrido”. Entretanto, a natureza jurídica da estatal seguirá o direito privado, a não ser diante de norma expressa pública (DI PIETRO, 2015, p. 556). Nela, o interesse público figura como pressuposto de sua atuação econômica, pois do contrário há vedação constitucional à interferência na esfera privada (MEIRELLES, 2015, p. 449).

Ainda, algumas revelam finalidade social e, 18 (dezoito) são dependentes do Orçamento Geral da União (OGU) tal como descreve o Boletim das Empresas

Estatais Federais (Brasil, 2022). Nesse caso, não há disposição legal que as autorize em desacordo com a regra pública, ou seja: o recebimento e a movimentação de créditos conforme a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964); limitação de despesas (art. 169, § 1º, I), assim como a submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/00 (BRASIL, 2000), ou outra.

4. DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA TRANSFORMAÇÃO DAS ESTATAIS DEPENDENTES DO OGU

Devem os atos administrativos obediência aos princípios (explícitos e implícitos) que regem a Administração pública, deixando indisponível interesse público que impede o administrador a tratar a estatal como sua. Diante do Princípio da Finalidade, impõe-se a prática do ato para o seu fim legal (MEIRELLES, 2015, p. 95), e no sentido da consecução do interesse da coletividade - na satisfação do interesse público (FERRO, 2009, p. 54).

As estatais dependentes do OGU ressaltam aspectos destoantes dos princípios constitucionais com destaque para a razoabilidade e a eficiência. É ilógica a despesa tributária nessas empresas - situação que deixa de existir se estatal é convertida em autarquia por conta do Princípio da Imunidade Recíproca - art. 150 §2º CF/1988 (BRASIL, 1988). Não é razoável e, tampouco eficiente, a dotação orçamentária destinada à essas estatais para fins tributários.

O uso de dotação orçamentária para a satisfação das obrigações fiscais não tem nenhuma utilidade senão mero esforço administrativo. Nele, o recurso público circula do Tesouro Nacional para a estatal que fará o recolhimento (federal, estadual e municipal) para, finalmente, retornar aos cofres públicos com vistas ao exercício seguinte.

No âmbito do OGU o modelo CLT tende a ser mais oneroso do que o estatutário por conta das seguintes despesas na folha de pagamento: 8% para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); 1,5% para o Sistema-S; 1% a 3% para o seguro de acidentes de trabalho (SAT) e 2,5% para o salário educação - que acaba se revertendo em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Há aspectos estridentes que distanciam a lógica empresarial quando a estatal, voltada para a economicidade, deixa a lucratividade ao segundo plano em benefício do lucro social. Não vendem bens nem serviços, ou apresentam receita própria irrisória registrando prejuízo (contábil) acumulado que as revelam financeiramente inviáveis. Os serviços impróprios do Estado, que requerem estatais rentáveis (MEIRELLES, 2015, p. 411), destoam das estatais dependentes do OGU, pois que apresentam receitas próprias inexpressivas.

Também é discrepante da lógica privada o fato que, a despeito do art. 45 do NCPC/2015, tais empresas não podem falir e/ou serem liquidadas. Criadas por meio de lei autorizativa, a reserva legal exige que se encerrem pela via legal, e não pelo dispositivo falimentar (Lei n. 11.101/2005). Ainda, o ciclo orçamentário, cuja

execução remete à responsabilidade fiscal - Lei-Complementar nº 101/00 (BRASIL, 2000) para a salvaguarda do patrimônio público e do erário (FREITAS, 2002, p. 153), é prática pública típica.

O Erário não deve ser associado a regime de cessão e/ou de concessão ao domínio privado para deixar a esfera pública e reverter-se em gestão privada senão por instrumento legítimo que justifique o interesse público, e que estabeleça o propósito, as obrigações e as responsabilidades das partes.

É o que se depreende da jurisprudência sobre a delegação de função pública na gestão de recursos públicos, independentemente da aplicação do conceito de Agente Público tala como se lê, a exemplo, nos Embargos Infringentes de número EI 9826675 - Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR).

Parece ser improvável a sobrevivência da estatal sem a abertura do capital aos agentes privados (ARAGÃO, 2018, pp. 47–48). Paradoxalmente, tal disposição nem sempre atende à pluralidade das demandas públicas haja vista que na administração pública atuam diversos atores com interesses contraditórios.

De fato, ainda que as sociedades de economia mista obedeçam aos ditames constitucionais e ao interesse público, vindo muitas vezes, tal como é o caso da PETROBRÁS, a influir no controle da inflação e a geração de emprego (ARAGÃO, 2018, p. 405), suas atividades, voltadas para o lucro financeiro, contrastam com aquelas que resultam em lucro social tal como a EMBRAPA que publica, anualmente, os seu Balanço Social.

Do Plano Nacional de Desburocratização – PND, Lei nº 8.031/1990 (BRASIL, 1990) ao Programa de Parceria de Investimentos – PPI, art. 2º da Lei nº 13.334/2016 (BRASIL, 2016), cabe considerar que em se tratando de estatal dependente do OGU, a transferência gradual do controle acionário ao setor privado pode ensejar enorme risco e perda social em termos difusos e coletivos e ensejar, ainda, o desperdício do esforço nacional pretérito representado pelo orçamento ao longo dos anos.

De fato, caso não ocorram os retornos financeiros esperados, a certo termo, pelo empresariado segue-se o descrédito da empresa no mercado financeiro e das suas ações no de capitais – são esses eventos que se desdobram em falência, liquidação e desmonte da coisa, outrora, pública.

Nesse caso, perde foça o Estado, ou seja: capacidade de atuar nos desequilíbrios e falhas de mercado para fins do bem-estar da sociedade conforme é a exigência dos arts. 218 e 219 CF/1988 (BRASIL, 1988). É o que descreve Octaviani (p. 198, 2021) ao verificar que as privatizações, apontadas como virtuosas, não são suficientes capazes de reduzir permanentemente o déficit público e/ou reduzir a dependência tecnológica.

Quando as políticas públicas falham (ou são ausentes) o recurso público é desperdiçado. Em se tratando de pesquisa, desenvolvimento e inovação, quaisquer tecnologias promissoras se perdem e/ou não atingem o seu potencial. Diante dessa situação é de se esperar que o setor privado também não apresente os melhores resultados de forma que há perda de postos de trabalho e de credibilidade por parte

dos investidores (MAZZUCATO, 2021, p. 222). Por outro lado, formam-se grandes expectativas especulativas no processo de investimentos de risco em razão das incertezas.

Ocorre que os agentes econômicos esperam a ação do Estado na forma de pesquisa, desenvolvimento, transferência e difusão de tecnologias para tornar viáveis as parcerias público-privadas (MAZZUCATO, 2021, pp. 191-193). Cabem ao Estado a criação de conhecimento e a mobilização de recursos para os setores da economia, formando redes de inovação que reúnam grupos distintos e as partes interessadas. Para isso, deve o Estado atuar na vanguarda do desenvolvimento criando estratégias para o avanço tecnológico de áreas estratégicas (MAZZUCATO, 2021, p. 71).

A transformação da estatal dependente do OGU pode representar medida de Estado viável ao ajuste da administração indireta como solução de continuidade das atividades prioritárias de interesse social para a realização do desenvolvimento nacional. Assim, os atos por ela emanados terão presunção de legitimidade, exigibilidade e executoriedade. Entretanto, a autarquia responderá pelos seus atos recaindo ao Estado apenas subsidiariamente a responsabilidade conforme determina o art. 37, §6º da CF/1988 (BRASIL, 1988).

Uma vez na condição autárquica os bens da entidade serão inalienáveis, insuscetíveis de usucapião e tampouco objeto de direitos reais de garantia. Ainda, quaisquer ações contra a Fazenda Pública prescrevem em cinco anos conforme o Decreto nº 20.910/1932, prazo que foi estendido às autarquias pelo Decreto nº 4.597/1942.

5. DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DA TRANSFORMAÇÃO

Nos termos do art. 37, XIX CF/88 (BRASIL, 1988), lei específica pode criar autarquia e/ou autorizar a instituição de estatal e de fundação pública, exigência que já se fez notar no art. 5º, II e III do Decreto-lei 200/1967. Se instituída por lei específica, somente outra, de igual poder, pode alterar a estatal, cabendo ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II CF/1988) a sua proposição.

Transformação difere de extinção seguida da criação de outro ente autárquico. Trata-se de instituto inequívoco e resulta consumado para todos os fins. A ela (transformação) responderão o fisco, o notariado e a junta comercial em precisa execução do comando no que diz respeito à inscrição, registro e cadastro do ente. Assim, os procedimentos burocráticos são adequação, atos decorrentes e não pressupostos da consubstanciação do ato.

É o que exige o princípio da reserva legal entendido como decorrência do princípio da legalidade (art. 37, caput CF/88) de forma que os agentes públicos deverão agir no que for expressamente autorizada pela lei – obrigação estreitamente correlacionada ao princípio da indisponibilidade do interesse público. De fato, os princípios constitucionais que são dotados de superioridade material sobre todos os conteúdos do ordenamento jurídico com força normativa

plena, pois “[...] dotadas de juridicidade, eficácia e imperatividade, vinculação e aplicabilidade, impondo-se, de maneira categórica e definitiva, a todos os poderes públicos (administrador, legislador e juiz) e a todos os cidadãos” (COELHO, 2002, p. 14).

A transformação não é instituto recente, e revela consonância com o art. 178 do Decreto-lei nº 200/1967 que dá possibilidade à incorporação das empresas públicas e sociedades de economia mista em outras entidades. A Medida Provisória nº 1.568/1997, convertida na Lei nº 9.448/1997 (BRASIL. 1997), transformou o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP em Autarquia Federal. A Lei nº 5.762/1971 (BRASIL. 1971) transformou o Banco Nacional da Habitação – BNH, autarquia criada pela Lei nº 4.380/1964 (BRASIL. 1964) em empresa pública. Vale dizer, é cabível o inverso para a transformação da empresa em autarquia.

Pela redação dada pelo Decreto-lei nº 2.299/1986 ao art. 178 em tela, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem prejuízos - como é o caso das estatais dependentes do OGU, ou desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada, poderão ser incorporadas a outras entidades.

Nesse sentido a expressão "instituição", utilizada pelo art. 37, XIX CF/88 deve ser interpretada em sentido amplo para permitir a instituição originária (“ex nihilo”) de nova entidade, mas, também, a transformação da já existente (“ex hihilo nihil fit”) como manifestação da escolha das prioridades de Estado para dar resposta aos desafios nacionais, implementar políticas públicas, mitigar a dependência tecnológica e promover o desenvolvimento e o bem comum. Assim, difere em texto de lei o uso do verbo “transformar” de comandos consecutivos que autorizem o encerramento e a criação.

Uma vez autorizada em lei, outra lei de mesma hierarquia fará a modificação da empresa pública. A alteração alude ao Princípio do Paralelismo das Formas em simetria formal relativa para a adequação dos meios aos fins conquanto o interesse público e os princípios constitucionais que regem a administração pública. A nova lei deverá ser específica para, assim, abordar matéria pertinente à forma, finalidade e estrutura da entidade autárquica.

Significa dizer que não se vislumbra óbices ao uso de Medida Provisória - MP (art. 62 CF/1988) para o feito. Exemplos, por ela se deram as seguintes autarquias federais: Instituto nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) – MP nº 1.568/1997 (BRASIL. 1997); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) – MP nº 2.012/2000 (BRASIL. 2000); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – MP nº 366/2007 (BRASIL. 2007) e a Autoridade de Governança do Legado Olímpico – MP nº 771/2017 (BRASIL. 2017).

Há de se considerar, ainda, a preservação do quadro do pessoal, nessas estatais, como medida de continuidade dos serviços prestados à sociedade em obediência

ao Princípio da Eficiência, razão pela qual deve o ato de transformação prever o aproveitamento dos empregados públicos em atividade conforme a seguir.

6. DO APROVEITAMENTO DO PESSOAL CELETISTA

A transformação da estatal dependente do OGU em autarquia federal é medida de adequação dos meios aos fins para o ajuste da administração pública, solução de continuidade das atividades de interesse público, realização do desenvolvimento econômico e social para, assim, evitar prejuízo social em termos difusos e coletivos.

Conforme abordagem do item anterior, a transformação é instituto diferente da autorização legal para o Estado proceder à extinção do ente para, então, seguir à criação do outro. Muitos entendimentos jurisprudenciais interpretam a transformação como a criação de novo ente público – o que exige a prática do concurso para a ocupação do cargo público. Não é essa a presente proposta. Este estudo buscou argumentos para propor a possibilidade do aproveitamento do pessoal sem a necessidade do certame pelos motivos que se seguem: diante do interesse público e dos princípios constitucionais (explícitos e implícitos), que são dotados de superioridade material sobre todo o ordenamento jurídico com força normativa plena.

Assim, parece possível, diante da transformação da estatal dependente do OGU, o aproveitamento do quadro de empregados públicos. Nessas estatais, e mais especificamente nas que lidam com pesquisa, desenvolvimento, transferência e difusão de tecnologias – como é o caso da EMBRAPA, reside no recurso humano o mais valioso ativo público.

Ressalte-se, a ausência do quadro prévio de empregados e do conhecimento acumulado esvaziaria o esforço nacional empreendido. Nesse caso não haveria solução de continuidade com gravíssimos efeitos sob a capacidade de resposta do ente aos desafios da sociedade – fato contrário à ordem constitucional. Portanto, é válido operar a transformação da estatal em autarquia federal com a manutenção do quadro de funcionários CLT.

Nessa esteira, há de se destacar a satisfação prévia do concurso público para o emprego que a lei pode transformar em cargo público. Não seria eficiente, econômico, razoável, moral, ou tampouco lógico praticar a dispensa do quadro de funcionários concursados para a realização de novo certame para o preenchimento das mesmas vagas por eles já ocupados.

Por outro lado, em razão do concurso público e dos salários custeados pela mesma fonte pagadora (Tesouro Nacional) a administração pública, previamente, cumpriu a exigência³ constitucional e em obediência aos princípios manifestos no edital (impessoalidade, isonomia, publicidade e interesse público) que conferiu ampla acessibilidade aos candidatos (NOHARA, 2015, p. 22.).

³ BRASIL, 1988. CF/1988: art. 37, II; art. 93, I; art. 96, “e”; art. 127, §2º; art. 129, IX, § 3º; art. 131, § 2º; art. 132 caput; art. 134, §1º; art. 206, V; art. 235, VII; art. 236, § 3º.

Antes da atual carta constitucional a grande parte das autarquias e fundações públicas tinha o pessoal regido pela CLT (universidades federais, institutos de pesquisa, Banco Central do Brasil etc...). Entrementes, a redação original do art. 39 da CF/88 determinava o Regime Jurídico Único (RJU) para seus servidores públicos, mediante a contratação estatutária - Lei nº 8.112/90. Logo, foi o original do art. 39 CF/1988 (BRASIL, 1988) determinou a transposição de todo esse pessoal para o Estatuto do Servidor Público - Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) - fato que se deu na concordância do art. 243 dessa mesma Lei.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 alterou a redação do supracitado art. 39 para possibilitar a contratação de servidores públicos pelo regime da CLT, mas vinha sendo atacada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135 DF (Min. Carmem Lúcia).

Após anos em discussão, em 06 de novembro de 2024 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135-DF (BRASIL, 2000) no sentido de autorizar os órgãos e as fundações públicas a realizarem contratações, via CLT, de novos funcionários públicos. Pode, portanto, a empresa pública transformada em Autarquia federal manter o seu quadro de empregados celetistas sem prejuízo das atividades que já vêm sendo realizadas.

Outra situação possível reside no aproveitamento dos empregados em caráter transitório sem a transposição para o Estatuto. Na forma temporária não há de se falar em duplicidade de regimes num único órgão. A unicidade a que se refere o Regime Jurídico Único (art. 39 CF/1988), como dispositivo permanente, pode abrir exceção à transitoriedade para que sejam satisfeitos dos princípios constitucionais.

Assim, na medida das aposentadorias o Ente publicará edital de concurso público para o preenchimento do cargo público por servidores estatutários. O servidor celetista tende a ser mais oneroso que o estatutário por conta do pagamento de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Sistema-S; seguro de acidentes de trabalho (SAT) e salário educação. Logo, a substituição do regime CLT pelo Estatutário resulta na economia de 13% a 15% da folha, ou seja: R\$ 450 milhões na estatal que, a exemplo, despenda R\$ 3 bilhões com pessoal.

Vale lembrar a economia com licenças-prêmio, ainda gozadas, em razão do contrato individual de trabalho e com os cargos de confiança que, diferentemente do modelo Direcionamento e Assessoramento Superior (DAS), são pagos na integralidade. Ainda, a economia do Erário e do esforço administrativo por conta do absurdo ciclo orçamentário para o cumprimento das obrigações fiscais conforme já explanado.

Segundo Boletim das Empresas Estatais Federais (BRASIL, 2022), há 18 estatais dependentes do OGU, logo, é de se imaginar a economia anual de vários bilhões de reais que, no médio e longo prazo, ganha contornos extraordinários - fato que exalta os princípios da eficiência e da economicidade sem olvidar que o déficit público está correlacionado à inflação e, portanto, à ordem pública.

Por oportuno, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ampliou o conceito de serviço público para incluir como “servidor público”, os empregados públicos em razão do interesse público a que é remetido o sustento da família como expressão de dignidade humana, garantia dos bens da vida, da segurança e da liberdade - direitos prioritários ao desenvolvimento econômico e social (PINTO, 2006, pp. 177-178).

O Mandado de Segurança MS-STJ nº 14.195/DF (BRASIL, 2013) exprime o inequívoco entendimento do Ministro Sebastião Reis Júnior de que é dever da Administração Pública operar a remoção de servidor público federal para acompanhar cônjuge empregado público federal porquanto a jurisprudência venha “ampliando o conceito de servidor público a fim de alcançar, não apenas os vinculados à Administração direta, como também os que exercem suas atividades em entidades da Administração Pública indireta”, e de forma a abranger a proteção do interesse público e a preservação da família.

Nesse mesmo raciocínio, diante do OGU os atos praticados na estatal são, em regra, administrativos em razão dos efeitos sob a coisa pública e ao Erário (FERRO, 2009, p. 68). Nos termos do art. 2º da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) reputa-se “agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por [...] contratação, [...] emprego, ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

Inseridos nas regras da Administração Pública, são agentes públicos os empregados contratados por meio de concurso público que exercem funções tipicamente públicas. Quem exerce funções públicas é agente público, sejam eles servidores ou empregados públicos (MELLO, 2003, p. 226-227) ao que, não cabe diferença ontológica entre decisões administrativas em razão da origem dos órgãos que as produzem (MORAES, 1999, p. 102).

Por esses motivos quer parecer possível, na sequência ordenada dos acontecimentos da lei, que um artigo realize a transformação da empresa pública dependente do OGU em autarquia federal sendo, esse mesmo artigo, seguido de outro que mantenha o quadro de pessoal celetista conforme a nova redação do ar. 39 da CF/1988 alterada pela EC nº 19/1998.

A ordem dos acontecimentos da lei considerará a realização dos princípios constitucionais, o interesse público, o conceito estendido de servidor público e o fato de que esses empregados celetistas são, na prática, agentes públicos pagos pelo Tesouro Nacional.

No tocante aos fundos fechados de previdência complementar é de se esperar a sua continuidade haja vista o quadro de funcionários CLT não serem traspostos de regime. Situação análoga se deu quando da migração dos funcionários do Banco Central do Brasil (BACEN) para o regime Estatutário.

Assim, a Fundação Banco Central de Previdência Privada – CENTRUS (<https://www.centrus.org.br>) não foi extinta e permanece funcionando. Entidade fechada de previdência complementar, a CENTRUS não tem fins lucrativos e segue

sendo patrocinada pelo BACEN, servidores e empregados. Autorizada a funcionar em 1980, na atualidade também oferece planos de benefícios aos servidores estatutários ativos e inativos do Banco Central, aos seus familiares e aos seus próprios empregados.

7. CONCLUSÃO

O presente artigo procurou explorar a possibilidade jurídica da transformação da empresa pública dependente do Orçamento Geral da União (OGU) em autarquia federal com o aproveitamento do pessoal previamente concursado pela administração pública. Para esse propósito verificou-se a viabilidade da transformação em razão da escolha pública e das prioridades do Estado como dever-fazer para fins do interesse público, consubstanciado na superação das desigualdades regionais e da dependência tecnológica, para a realização do desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Diante da crise fiscal do Estado Brasileiro, e porquanto seja do interesse público o controle da inflação envolve a manutenção da ordem pública, a transformação da estatal dependente do OGU em ente autárquico parece uma alternativa oportuna e conveniente para o ajuste da personalidade jurídica do ente na estrutura administrativa do Poder Executivo como adequação dos meios aos fins para o cumprimento da missão constitucional do Estado em fiel observância aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

O estudo permitiu depreender que o engajamento liberal não deve sustar o ativismo de Estado na economia quando de suas funções distributivas, redistributivas e estabilizadoras do ciclo econômico, sob pena da ausência do Estado provocar enorme prejuízo social e empresarial do curto ao longo prazo e em termos difusos e coletivos. A transformação da estatal dependente do OGU como alternativa ao processo de privatização mostra-se viável e juridicamente possível como solução de continuidade das atividades de interesse público e impacto social positivo. Ainda, motivo de Estado em razão do dever-fazer para superar as distorções estruturais da economia e suas falhas de mercado, dar solução tecnológica e atuar de forma anticíclica às flutuações internacionais de capitais.

O estudo também identificou que a transformação se trata de instituto jurídico específico já operado em âmbito federal e estadual. Derivada da expressão "instituição" (art. 37, XIX CF/88), deve ser interpretada em sentido amplo para permitir a alteração da personalidade jurídica da entidade existente como manifestação da escolha das prioridades de Estado para dar resposta aos desafios nacionais.

Assim, como comando de lei, a transformação difere do ato de extinguir o ente para criar outro no mesmo diploma legal. Trata-se de instituto inequívoco ao qual responderão o fisco, o notariado e a junta comercial em precisa execução do comando para os decorrentes procedimentos burocráticos de adequação.

Ainda, foi investigada a possibilidade do aproveitamento do pessoal originalmente celetista, ainda que a gradual substituição do regime CLT para o Estatutário economia para a folha de pagamento e para contas do governo, cujos efeitos inflacionários importam para a ordem pública.

No tocante à proposição da disposição legal eficiente para todo o feito, entende-se que deve se dar por meio de lei ordinária de iniciativa do chefe do Poder Executivo, ou, ainda, pela via da medida provisória. Na ordem dos acontecimentos da execução da redação da lei, inicialmente deve-se operar a transformação da estatal dependente do OGU em autarquia federal para transpor, em artigo seguinte, o pessoal do regime celetista para o estatutário.

Finalmente, também se vislumbrou a manutenção do funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar que assistem as estatais em razão da manutenção do quadro de funcionários celetistas que não serão transpostos para o regime estatutário.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas Estatais. O Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. 2. ed. Barueri: Nobel. 2003.

BATALHA, Mário Otávio Et. Al (coordenador). *Gestão Agroindustrial*. 2. ed. São Paulo: Atlas. Vol 1. 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18. ed. São Paulo: Melhoramentos. 2011.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. "Acesso em: 8 agosto 2016".

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. "Acesso em: 8 agosto. 2016".

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. "Acesso em: 14 agosto 2016".



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. “Acesso em: 18 agosto 2016”.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1969**. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. “Acesso em: 23 agosto 2016”.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1969**. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. “Acesso em: 23 agosto 2016”.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1969**. Emenda Constitucional n. 19/1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: “23 agosto 2016”.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19/1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. “Acesso em: 12 maio 2022”.

320

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135/2000**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>. “Acesso em: 08 novembro 2024”.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. “Acesso em: 12 maio 2022”.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848/1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. “Acesso em: 12 maio 2022”.

BRASIL. **Lei nº 4.320/1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. “Acesso em: 08 maio 2022”.



BRASIL. **Lei nº 4.380/1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. "Acesso em: 10 maio 2022".

BRASIL. **Decreto-lei nº 200/1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 5.762/1971**. Transforma o Banco Nacional da Habitação (BNH) em empresa pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5762.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.299/1986**. Altera o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2299.htm. "Acesso em: 05 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 8.031/1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 8.112/1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 8.429/1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 9.448/1997**. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9448.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.568/1997**. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1568.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 9.784/1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 9.983/2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19983.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.012/2000**. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2012-2.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 11.101/2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Medida Provisória nº 366/2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/mpv/366.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 12.016/2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 13.303/2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. "Acesso em: 12 maio 2022".

BRASIL. **Lei nº 13.334/2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm.
Acesso em: 12/05/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 6.537/2016**. Transforma a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa em entidade autárquica especial federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118177>. “Acesso em: 12 maio 2022”.

BRASIL. **Medida Provisória nº 771/2017**. Transforma a Autoridade Pública Olímpica - APO na Autoridade de Governança do Legado Olímpico - AGLO e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv771.htm. “Acesso em: 12 maio 2022”.

BRASIL. **Decreto nº 20.910/1932**. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm. Acesso em: 12/05/2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.597/1942**. Dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4597.htm. “Acesso em: 12 maio 2022”.

BRASIL. **Decreto nº 83.740/1979**. Institui o Programa nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=83740&ano=1979&ato=b86gXVE1UMrRVTf22>. “Acesso em: 11 maio 2022”.

BRASIL. **Lei Ordinária Estadual (Paraná) nº 14.832/2005**. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-14832-2005-parana-dispoe-que-a-empresa-paranaense-de-assistencia-tecnica-e-extensao-rural-emater-pr-fica-transformada-em-autarquia-sob-a-denominacao-de-instituto-paranaense-de-assistencia-tecnica-e-extensao-rural-emater-e-adota-outras-providencias>. “Acesso em: 04 maio 2022”.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **ADI-MC nº 2.135 DF**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>. “Acesso em: 12 maio 2022”.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **RE 443.648Agr/RS**. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14352795/agreg-no-recurso->

extraordinario-re-443648-rs/inteiro-teor-102854675?ref=juris-tabs . “Acesso em: 12 maio 2022”.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **AgR/BA RE 901.412**. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/864044994/agreg-no-recurso-extraordinario-agr-re-901412-ba-bahia-0015438-5120074013300/inteiro-teor-864045034>. Acesso em: 15/05/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **MS nº 14.195/DF**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28MS.clas.+e+%40num%3D%2214195%22%29+ou+%28MS+adj+%2214195%22%29.suce>. “Acesso em: 15 maio 2022”.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. **EI 982667-5**. Disponível em: <https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23935122/embargos-infringentes-ei-9826675-pr-982667-5-acordao-tjpr>. “Acesso em: 15 maio 2022”.

BRASIL. **Boletim das Empresas Estatais Federais 2022**. <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais> Disponível em: Acesso em: 12/05/2022.

324

CHEIBUB, Zairo B.; LOCKE, Richard M. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 18, 1999. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/608/1/Reforma%20administrativa%20e%20rela%C3%A7%C3%B5es%20trabalhistas%20no%20setor%20p%C3%ABlico.pdf>. “Acesso em: 29 novembro 2018”.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

COUTINHO, Diogo R; MESQUITA, Clarisse Ferreira de Melo e NASSER, Maria Virgínia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito GV**. São Paulo, v15 n1 jan./abr. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Altas, 2015.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960**. 1 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FERRO, Marlúcia Lopes. **O Devido Processo Legal na Dispensa do Empregado Público**: com abordagem da Lei nº 9.784, de 29.01.1999. 1. ed. São Paulo: LTr, 2009.

FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (org.). **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FREITAS, Ney Jose de. **Dispensa de Empregado Público & O Princípio da Motivação**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

FILHO, Aganiz Almeida e BARROS, Vinícius S. de Campos (organizadores). **Novo Manual de Ciência Política**. 1. Ed. São Paulo: Melhoramentos. 2008.

FORTINI, Cristina, ESTEVES, Júlio César dos Santos e DIAS, Maria Tereza Fonseca. Et. Al. (organizadores). **Políticas Públicas Possibilidades e Limites**. 1. ed. Belo Horizonte: Forum 2008.

FURTADO, Celso. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 1, jan./mar. 1981. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311220160.estados_e_empresas_transnacionais.pdf. "Acesso em: 16 fevereiro 2022".

325

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 9. ed. São Paulo: Companhia Nacional. 1983.

BATALHA, Mário Otávio, Et. Al. **Gestão Agroindustrial**. Vol. 1. 2. Ed. São Paulo. Atlas. 2001.

GABARDO, Emerson. **O Mito da Eficiência e o Estado Moderno**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba. 2001.

GONZAGA, Gustavo M.; MENEZES FILHO, N. Aquino; CAMARGO, José Márcio. Os Efeitos da Redução da Jornada de Trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, 57(2), out. 2003, p. 369-400.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 2011.

GREMAUD, Amaury Patrick, VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval e JÚNIOR, Rudinei Toneto. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2002.

HEIDEMANN, Francisco G e SALM, José Francisco (organizadores). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. 1. Ed. Brasília: UnB. 2006.

JONES, I Charles. **Introdução à Teoria do Desenvolvimento Econômico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus. 2000.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria do Emprego do Juro e da Moeda**. 1. ed. São Paulo: Atlas S.A. 2007.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus. 1989.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**. Desmascarando o mito do setor público vs. Privatizado. 1. Ed; São Paulo: Schwarcz. 2021.

MARTINS, Carlos Estevam. **Estado e capitalismo no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Hucitec-Cebrap, 1977. p. 141-165.

MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octvio Penna. **Estado e Gestão Pública**. Visões do Brasil Contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: 1 ed. Dialética, 1999.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania**. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. 1. ed. Edit. ENAP. 2002

OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

REIS, Dálcio Roberto dos. **Gestão da Inovação Tecnológica**. 2. ed. São Paulo: Mande. 2007.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Um Estudo sobre Lucro Empresarial, Capital, Crédito, Juros e Ciclo da Conjuntura. 1. ed. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

SMITH, Adam. **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. 2. ed. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian, 1950.

SMITH, Stephen C. e TADOARO, Michael R. **Economic Development**. 1 ed. Reino Unido: Pearson Addison Wesley 2009.

SOBRINHO, Manoel de Oliveria Franco. **Empresas Públicas no Brasil**. Ação Internacional. 1. Ed. São Paulo: Resenha Universitária. 1975.

SOUZA, Neli de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas. 2007.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, pp. 49-59, 1984.

327

WALD, Arnoldo. As sociedades de economia mista e a nova Lei das Sociedades Anônimas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 14, n. 54, abr./jun. 1977.

