Direito do Estado.com.br
O Direito Público da Cidadania

R DAE | Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico

Número 25 – fevereiro/março/abril - 2011 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 -

ATIVIDADE ECONÔMICA DO ESTADO: VINCULAÇÃO E LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO

Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza
Advogada / Professora Graduação e Pós- graduação Universidade Tiradentes
Assessora do TCE/SE
Mestranda em Direito Público (UFS)
Autora do livro- Corrupção e Improbidade: Críticas e Controle (editora fórum)
Pós-graduada em Direito Municipal, Direito do Estado, Auditoria Contábil, Direito Civil e Processo Civil.

RESUMO

Este artigo visa corroborar para o contexto da atividade econômica do Estado, associando o perfil evolutivo do modelo estatal e constitucional na atividade econômica. Sendo assim, vem contribuir às pesquisas na área do direito público. Procura esclarecer as formas de organização estatal da administração indireta e as suas espécies. Faz considerações sobre o controle por parte dos Tribunais de Contas nestes órgãos oriundos da descentralização administrativa, como também sobre os privilégios fiscais. Por fim mostra os parâmetros de vinculação e liberdade que visam não apenas a eficiência, mas atingir resultados positivos, ou seja, a eficácia que tanto almeja a sociedade.

Palavras-chave: Estado; Atividade Econômica; Vinculação; Liberdade de conformação.

ABSTRACT

This article seeks to substantiate the context of the economic activity of the state, linking the evolutionary profile of the model state constitutional and economic activity. Thus, contributes to research in the area of public law. Seeks to clarify the forms of state organization of the indirect administration and its species. Raises questions about the control by the Courts of Auditors from these organs of administrative decentralization, but also on the tax liens. Finally shows the binding parameters and freedom that are intended not only efficiency, but to achieve positive results, ie, the effectiveness of society he craves**.**

Keywords: State; Economic Activity; Binding; Freedom of conformation

Sumário: I. Introdução. II. A evolução do modelo estatal e a constitucional atividade econômica. III. A administração direta e indireta. IV. Formas de organização estatal para a atuação indireta. 4.1 A autarquia. 4.2 As fundações públicas. 4.3 A empresa pública. 4.4 A sociedade de economia mista. 4.5 Privilégios fiscais e a jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal. 4.6 Sujeição ao controle por parte dos Tribunais de Contas. V. Os imperativos da segurança nacional e o relevante interesse coletivo: vinculação e liberdade. VI. Conclusão.

I. Introdução

No início os homens viviam de forma gregária, numa sociedade de clãs. Ali prevalecia o puro individualismo, não havia limites às ações de seus membros. Dessa forma, não existia um pensamento no sentido de harmonizar os interesses sociais, nem uma limitação dos interesses individuais. Dessa situação, obviamente, supõe-se permanente estado de conflito entre os homens. A partir dessa condição conflitiva permanente pensou-se na criação de uma instituição duradoura para regular as vontades individuais, que satisfizesse os interesses sociais, coletivos e que proporcionasse Segurança territorial, uma base de vida. Dessa necessidade evolutiva, surge como fruto a ideia do Estado, que como disse, mais tarde, Aristóteles, teria como escopo promover a felicidade a todos os seus membros (cidadãos).
Passou-se, então, grande parte das atividades de interesse coletivo a ser uma atribuição desse Estado, cuja crescente demanda de atividades políticas foram se avolumando até abraçar as questões administrativas complexas e crescentes. A organização do próprio Estado, as decisões de natureza econômica e os serviços de conotação social fizeram-se cada vez mais presente dentre os anseios de todos.

O Estado, desta feita, passou a ser aquele que seria encarregado de gerir a coisa pública, o erário, o monte arrecadado com tributos, com a finalidade de atender aos anseios públicos, realizando as despesas que fossem necessárias à consecução do bem coletivo, além do exercício da sua soberania, em legislar (fazer as leis) e jurisdizer (exigir o cumprimento das leis, sob pena de sanção), impondo a ordem social.

Nessa esteira, SOARES (2001: 113-114), pontilhando a lição Jean Jacques Rousseau, escreve:

> Partindo do pressuposto da impossibilidade de cada indivíduo superar pelas próprias forças os obstáculos decorrentes da desigualdade humana existe no estado de natureza, Rousseau propõe as condições do pacto legítimo através do qual o indivíduo, após renunciar

> sua liberdade natural, recebe em contrapartida a liberdade civil (*Du Contrat Social,* liv. I, cap. VI)

A derivação do Estado decorre, para o filósofo iluminista, como elemento legitimador, da *volonté générale* e pura *do corpo moral e coletivo*, aquela que não decorre da vontade particular, nem da vontade de todos ou da maioria, gerando um compromisso mútuo entre interesses públicos e particulares, para a celebração do ato associativo, chamado Contrato Social.

Porém, se no plano das ideias o Estado se apresentava sob o aspecto de perfeição, em sua prática não foi bem assim, pois todo o poder agregado, advindo das múltiplas abnegações, passou a ser exercido de forma distorcida dos propósitos iniciais, causando formas degeneradas de gestão da coisa pública.

Modelos de administração pública foram criados e repensados, no intuito de responder à coletividade, ao povo, ao titular originário do Poder, que abriu mão de sua vontade pessoal em prol da vontade geral, para a consecução dos fins do Estado, que no tempo passou por transformações paradigmáticas até chegar àquele que – chamado de Estado moderno – submete suas ações aos direitos fundamentais, que se curva diante da dignidade da pessoa humana e da inviolabilidade dos direitos e das garantias individuais e coletivas, mas que não deixa de ser forte em suas balizas.

E é justamente com vista à consecução do interesse geral, com essa vontade de gerar resultado, que o Estado saiu do patrimonialismo, perpassando pelo modelo burocrático e findando no modelo gerencial, dando ampla margem de livre iniciativa (privada) para o exercício da atividade econômica, sem descuidar-se do seu *mister* de provedor, tomando, por vezes, conotação intervencionista.

Deixou o Estado moderno de ser o produtor dos bens e serviços e passou a ser regulador das atividades, concentrando-se nos serviços essenciais à natureza estatal, retendo, contudo, *ad cautelam* e de forma excepcional – subsidiária – a possibilidade de intervir e de atuar no domínio econômico na produção de bens e serviços, na estreita e restrita via eleita pelo ordenamento jurídico pátrio, legitimado, ainda, pelo premente interesse público, ante o que está crivado no art. 173 da Constituição Federal de 1988.

II. A evolução do modelo estatal e a constitucional atividade econômica

Antes de adentrar na seara constitucional, é de se relembrar que o Brasil passou por três modelos básicos de administração pública: o modelo patrimonial, o burocrático e o gerencial[1].

O modelo patrimonial caracterizava-se pela circunstância de que o detentor do poder gerenciava a coisa pública como se sua fosse, confundindo o patrimônio privado (seu) com o patrimônio público (*res publica*), como ocorrido no período feudal e no

[1] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

absolutismo, nos quais a coisa pública, todo o patrimônio coletivo, era incorporado ao do senhor feudal ou do rei e ficava sob o jugo destes. Esse modelo tem traços de auto-referência, pois os atos dos monarcas justificavam-se na sua própria condição de domínio, que muitas das vezes era sustentada pela força, pela imposição de vontade, como o representante de Deus na terra.

Satisfaziam-se, assim, as pretensões da realeza e dos que circundavam o seu alcácer, sem sequer prestar contas de suas atuações, o que está perfeitamente visto na célebre frase perpetuada pelo "Rei-Sol", Luiz XIV: "L'État c'est moi" (O Estado sou eu).

Eis que surge a burguesia, uma nova classe social, e com ela o capitalismo. Ampliou-se a insatisfação dessa classe com os abusos cometidos pelos monarcas, dando o patrimonialismo espaço para o surgimento do modelo burocrático, de Max Weber, caracterizado pela preservação do interesse público, criando métodos impeditivos de continuação do patrimonialismo, a fim de que houvesse a clara divisão entre o patrimônio privado do gestor público e o patrimônio público, através de um sistema que tenta frear a corrupção e o nepotismo.

A partir desse novo paradigma administrativo, o serviço público passa a ser impessoal, formal e racional, com atos sequenciados numa forma de contínuo exame de conformidade, passo a passo, no qual o servidor deve obedecer estritamente as regras predispostas, com hierarquização vertical, possuindo somente o necessário conjunto de autoridade para a execução do seu mister, sobre o qual tem responsabilidade, mas nunca o domínio (propriedade).

Entretanto, o volume de demandas públicas sobre o Estado, principalmente as de cunho social e econômico, fez com que o modelo burocrático passasse a ser ineficiente e a não responder aos anseios coletivos, como registrado por BRESSER-PEREIRA (2010:241):

> A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.
>
> A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Conquanto o modelo burocrático tenha se mostrado, em um primeiro momento, superior ao patrimonialismo, enfrentando o nepotismo, o empreguismo, a corrupção, a apropriação privada do patrimônio público, com o tempo ele passou a não mais responder aos anseios da coletividade, face o seu elevado custo operacional e a lentidão com que operava a máquina estatal.

Interessante remontar a história e notar que BELTRÃO (2002:37-38), em sua participação na conferência na Escola Superior de Guerra (Junho de 1981), ao referir-se ao modelo burocrático e sua tentativa de superação, proferiu:

> Com a ajuda de um reduzido número de dedicados colaboradores e o valioso apoio da opinião pública, foram alcançados significativos progressos no sentido de facilitar a vida do cidadão e do empresário. Centenas de inovações simplificadoras foram expedidas, por meio de leis, decretos-leis, decretos, portarias e outros atos. Conseqüentemente, foram abolidos mais de 600 milhões de documentos e formalidades por ano. Mais de 3 mil atos de delegação de competência foram assinados nos vários níveis da Administração Federal com o objetivo de desconcentrar e abreviar a solução dois assuntos.
>
> [...]
>
> [...]. Essa é a vitória mais importante registrada pelo Programa, visto que estamos diante de tarefa cuja natureza não admite vitórias definitivas nem soluções instantâneas. Exige muito mais do que um simples ministro e seu reduzido grupo de assessores; muito mais do que o período de um governo. É tarefa para, pelo menos, uma geração. Entretanto, embora não alimentemos a pretensão de derrotar a burocracia, parece efetivamente possível contê-la; dando-se início, simultaneamente, a um vigoroso processo de reversão, mesmo porque a progressiva burocratização da Administração Pública não resultou, como poderá parecer, de nenhum propósito deliberado ou de uma tenebrosa "conspiração de burocratas". Trata-se, antes, de um processo até certo ponto inconsciente, cuja reversão é lenta e difícil, mas longe de ser impossível, visto que tem a seu favor a opinião pública e a unanimidade dos usuários do serviço público.

E rechaçando o modelo até então vigente, fortalecendo a tese de que o Programa de Desburocratização brasileiro era uma realidade plausível, encerrou o Ministro assinalando que:

> Diga-se, finalmente, que, ao contrário do que pode parecer, O programa de Desburocratização nada tem de utópico ou quixotesco. Seria utópico se a herança burocratizante se tivesse incorporado à "cultura" de nosso povo. Felizmente, isso não ocorreu. O brasileiro é visceralmente contrário à burocracia. Como explicamos, aquela herança à Administração Pública, na qual se enraizaram a centralização, a complicação, o formalismo e a desconfiança; contrariamente, o brasileiro é geralmente simples, informal e confiante. Não se trata, assim, de mudar a cultura de nosso povo, mas de ajustar a ela o comportamento da Administração Pública, prisioneiro de uma cultura herdada e superada.

Ultrapassado o tempo, surge o terceiro modelo de administração pública, o modelo gerencial, no qual o administrado passou a ser visto como o principal foco dos fins estatais. Visualiza-se o sujeito como cidadão – sob o prisma político – e como consumidor ou usuário – sob o aspecto econômico.

Agora, fomenta-se a ideia de que o Estado deve ser guiado para uma gestão que alcance patamares de eficiência, com claros resultados face a boa condução da *res publica*, que deve cada vez mais ser resguardada dos interesses privados escusos, a fim de que sejam rechaçadas novas formas de apropriação do patrimônio público, que seja enfrentada a crise fiscal, com a otimização dos recursos, que haja descentralização para o alcance da eficiência, que a produção de bens e serviços seja ordinariamente feita pelas empresas privadas, com agências reguladoras eficazes e independentes, e que ocorra a delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público, com rígido controle.

É de se ver, pois, que o Estado, aos moldes gerenciais, despoja-se da produção de bens e serviços para que o façam as empresas privadas. No entanto, isso não ocorre de forma absoluta, pois ele reserva para si meios de excepcionais e necessárias intervenções diretas e indiretas na economia, a exemplo das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Frise-se que essa possibilidade intervencionista não causa ruptura ou divergência com o modelo adotado no Brasil de administração pública (gerencial). Como se vê:

O fato de a livre iniciativa ser um fundamento republicano consagrado na Constituição Federal de 1988 (art. 1º, inciso IV) e repetido como fundamento da ordem econômica (art. 170 da CF/88), dando aos particulares o status de detentores desta garantia, não pode levar a crer – e que longe disto esteja – que a administração pública deve manter-se fora do mercado, deixando tudo para o exercício das faculdades subjetivas privadas. Não é isso, repita-se. É certo que o mercado reclama cada vez mais a liberdade de iniciativa, de empreender, de desbravar as raias do economicamente possível, o que é amplamente defendido no Estado de Direito brasileiro.

Contudo, o Estado, estrategicamente, reservou para si a possibilidade de exercer atividades econômicas no caso de monopólios estatais e na seara concorre diretamente com a iniciativa privada, além de funcionar como um intervencionista. Fala-se em atuação estatal na atividade econômica em sentido amplo, prestando serviços públicos, e em sentido estrito, quando exerce atividades econômicas que não são essencialmente serviço público.

No primeiro caso (monopólio), ele desenvolve a atividade econômica isoladamente, arvorando-se no que poderia – mas não é – ser um direito único e exclusivo de exercício da livre iniciativa, lançando-se no mercado para produzir bens e prestar serviços, tolhendo, por conseguinte, a possibilidade de competição entre os particulares e entre estes e o Estado.

O estado de direito, erigido sobre as estacas da legalidade, no qual impera, inclusive, uma hierarquia entre as normas, estando a Constituição Federal no topo da validação dos atos administrativos como *Lex Mater*, essa extrema possibilidade intervencionista estatal está devidamente esculpida na precitada Carta, cujo rol está disposto de forma taxativa e em *numerus clausus.*

Nesse passo, vê-se que a Constituição Cidadã, ao tratar 'Da Organização do Estado', em seu art. 21, inciso X, dispõe que é reserva de competência da União "manter o serviço postal e o correio aéreo nacional" e no art. 25, §2º, que a exploração dos serviços locais de distribuição do gás canalizado é cabida aos Estados-membros, estendendo-se ao Distrito Federal por força do seu art. 32, § 1º. Já no art. 177, quando fala 'Da Ordem Econômica e Financeira', constitui como monopólio da União o petróleo, o gás natural e outros hidrocarbonetos, os minérios e minerais nucleares e seus derivados. Tal monopólio é mitigado com a possibilidade prevista no § 1º do referido artigo:

> § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

Justifica-se o monopólio, e isso não exige maiores esforços para perceber-se, em fatores diversos, mas todos de premente interesse do Estado, como no caso da medida intervencionista ligada ao petróleo, cuja atuação estatal diretamente na economia está ligada ao interesse estratégico; ou no caso da pesquisa, da lavra, do enriquecimento, do reprocessamento, da industrialização e do comércio de minérios e minerais nucleares (e seus derivados), face a inegável questão de segurança nacional envolvida; ou, ainda, no caso do serviço postal e do correio aéreo nacional, como medida de escolha puramente político-administrativa.

Em todos os casos esposados até então, o Estado intervém na economia de forma mais enérgica, mais radical, afastando o particular do que se poderia chamar de livre atuação em concorrência. Contudo, de forma mais branda que as opções apresentadas, o Estado também tem poder de atuação na economia em concorrência com a livre iniciativa (iniciativa privada), ocorrendo esta de forma igualitária com relação às condições mercadológicas, como todo empresário ordinariamente enfrenta. Aí é o Estado lado a lado com particular, disputando uma fatia do mercado, sem impedi-lo de com ele concorrer.

Essa nova situação ventilada está disposta no art. 173 da Constituição Federal de 1988, cuja redação é de imperiosa transcrição - "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei".

Nessa toada, ante o contido no art. 173 da Carta Maior, para melhor entendê-lo, há que se perscrutar, portanto, quais são as formas de o Estado atuar no mercado para produzir bens e serviços; quais são os imperativos da segurança nacional; o que é relevante interesse coletivo; e qual o fundamento para a exploração direta de atividade econômica, se está ao sabor e dissabor do governante de plantão, em plena liberdade de escolha, ou se é ato vinculado?

III. A administração direta e indireta

Como já se ventilou, o Estado, na Teoria do Contrato Social de Jean Jacques Rousseau, origina-se da *volonté générale* e pura *do corpo moral e coletivo*, do compromisso mútuo entre interesses públicos e particulares, como elemento legitimador do ato associativo, advindo das múltiplas abnegações individuais e/ou grupais (as vontades) como fim de atingir a vontade geral.

E nesse contexto o Estado fornece a todos os administrados uma diversidade de realizações, fazendo com o que o interesse público seja o ponto central de sua ação, como esclarecido por Léon Duguit, que norteou todos para uma nova realidade, o entendimento de que serviço público nada mais é do que serviço aos administrados, transpondo a ideia até então pulsante de "poder" estatal.

Incorpore-se a isso a lição de MEIRELLES (1997:297), para quem o "Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado."

Por seu turno, BANDEIRA DE MELLO (2008:659) vem luzir a questão conceituando que:

> *Serviço Público* é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Então, em todos os casos esposados até então, o Estado intervém na economia de forma mais enérgica, mais radical, afastando o particular do que se poderia chamar de livre atuação em concorrência. Contudo, de forma mais branda que as opções apresentadas, o Estado também tem poder de atuação na economia em concorrência com a livre iniciativa (iniciativa privada), ocorrendo esta de forma igualitária com relação às condições mercadológicas, como todo empresário ordinariamente enfrenta. Aí é o Estado lado a lado com particular, disputando uma fatia do mercado, sem impedi-lo de com ele concorrer.

Assim, podem os citados entes da federação prestar o serviço público de forma direta ou indireta. Diretamente o fazem quando, dentro da sua estrutura administrativa, do corpo da própria pessoa jurídica de direito público interno, por seus inúmeros órgãos, executam os meios para o alcance da satisfação coletiva, resguardando para si a titularidade do serviço prestado, sendo isso reconhecidamente como 'administração centralizada' (o Estado centralizando nele mesmo a prestação da atividade dentro do conjunto orgânico que lhe é afeto).

É nessa primeira hipótese que também surge o que se chama de 'desconcentração'. O Estado deve repartir dentro do seu conjunto orgânico as mais diversas atribuições, o

que torna possível a fluidez da execução das suas competências, ou seja, deve ele fazer a "...distribuição *interna* de plexos de competências decisórias" sem prejudicar "...a unidade monopólica do Estado, pois todos os órgão e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado *hierarquia*" (BANDEIRA DE MELLO, 2008:150).

Podem, de forma diversa, realizar a prestação por via indireta, quando a execução das atividades fica por conta de pessoas jurídicas diferentes das já mencionadas (entes da federação), resguardando para si, agora, o poder de controlar a execução do serviço público por quem não seja 'o Estado', o que se reconhece como 'administração descentralizada' (o Estado descentralizando a prestação da atividade para outras pessoas jurídicas).

Assim, afora os casos em que os próprios entes da federação – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – prestem os serviços públicos por via da administração indireta, que é o conjunto de entidades, pessoas jurídicas distintas da administração direta, possuindo patrimônio e pessoal próprios, às quais é atribuída competência para desempenhar uma função administrativa em nome próprio, de forma descentralizada, estando apenas vinculadas (não subordinadas) à administração direta.

Fala-se em controle hierárquico na administração direta, visto que há a repartição das mais diversas atribuições dentro do seu conjunto orgânico, o que não se pode dizer da administração indireta, cuja vinculação com o ente federado pressupõe a inexistência de tal hierarquia. Há para o caso da administração indireta a possibilidade de controle tido como 'controle finalístico', com a principal função de alinhar as atividades da entidade (descentralizada) no curso de suas finalidades institucionais, em obediência aos seus objetivos e às normas que lhe são afetas.

Não é por demais dizer que no Estado de Direito brasileiro o exercício do controle deverá obedecer aos estritos limites da lei, ou seja, dar cumprimento à lei e dela não transbordar, sob pena de inoportuna e descabida ingerência, visto que "II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, inciso II, CRFB/1988), sendo passível, qualquer abuso, de contenção pela via judicial, porque "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, inciso XXXV, CRFB/1988). Lembrando que no Direito administrativo os gestores e envolvidos devem fazer o que a lei determina e não o que a lei não proíbe.

IV. Formas de organização estatal para a atuação indireta

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao dispor sobre a organização da Administração Federal e estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa (além de outras providências), em seu art. 4º, inciso II, criou as formas de a administração pública atuar de forma indireta, fazendo surgir as autarquias (aliena 'a'), as empresas públicas (aliena 'b') e a sociedades de economia mista (aliena 'c'), vindo a Lei n.º 7.596, de 10 de abril de 1987, em seu art. 1º, inciso I, incluir a alínea 'd' ao inciso II do art. 4.º do citado Decreto-lei, instituindo as fundações públicas.

4.1 A autarquia

O Decreto-lei n.º 200/67, em seu art. 5º, inciso I, conceitua a autarquia como "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada".

Por seu turno, BANDEIRA DE MELLO (2008:160-161), em breves e precisas palavras, define as autarquias como sendo "pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa", tecendo severas críticas ao conceito legal, pois, para o ele, "o enunciado normativo não vale nada", "pois deixou de fazer menção ao único traço que interessaria referir, a personalidade de Direito Público", escrevendo, ainda, que:

> "Exatamente por serem pessoas de Direito Público é que as autarquias podem ser *titulares* de interesses públicos, ao contrário de empresas públicas e sociedades de economia mista, às quais, sendo de Direito Privado, podem apenas receber qualificação para o exercício de atividades públicas; não, porém, para titularizar as atividades públicas.

Em relação às autarquias, acrescenta o festejado autor que "...a atividade que lhe seja cometida passe, *ipso facto*, a ser qualificada como típica da Administração Pública, e como tal terá de ser havida".

Justamente por isso é que se diz que a autarquia é a espécie de entidade que mais guarda identidade com a administração direta, posto que criada exclusivamente para desempenhar atividades típicas do Estado, estando à margem das atividades econômicas, razão porque possui diversas das prerrogativas do Estado.

Sujeita-se a autarquia às regras que incidem sobre a administração direta no que tange a pessoal, licitações e contratos, bens, foro, processo especial de execução, não sujeição à falência, imunidade tributária e privilégios processuais.

Interessante notar que a não possibilidade de falência deflui do princípio da continuidade do serviço público. Na insolvência dela, o ente federado que a criou deve responder, de forma subsidiária, pelas obrigações contraídas.

No tocante à imunidade tributária, esta é restrita apenas aos impostos sobre patrimônio, renda e serviços vinculados as suas finalidades essenciais ou às que delas decorrer, consoante estipulado no art. 150, VI, 'a' e § 2º, da CRFB/1988, *verbis*:

> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
>
> VI - instituir impostos sobre:
>
> a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

> § 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Portanto, a autarquia deve ser criada por lei específica, possuindo personalidade de Direito Público, não necessitando de registro, com patrimônio próprio, capacidade de auto-administração, sob controle estatal, e gozando de algumas prerrogativas do ente, para a consecução de atribuições tipicamente públicas. Esta age por direito próprio e com autoridade pública, no limites do que a lei criadora a permitir, ou seja, tanto quanto lhe foi outorgado.

Muito embora tenha a autarquia autonomia, como decorrer da lei, há sobre ela o controle finalístico exercido pelo ente que engendrou o ato legislativo de sua criação. Não se trata de subordinação, pois é pessoa jurídica diversa com autonomia, repita-se, mas sobre ela pesa o controle estatal no que tange à consecução dos fins para os quais foi criada e à probidade administrativa de todos os seus atos.

Há algumas autarquias que são chamadas de autarquia de regime especial, por possuírem um pouco mais de autonomia, com prerrogativas específicas, que não são afetas às demais autarquias, como faz exemplo a estabilidade relacionada a seus dirigentes, pois eles terão mandato por tempo determinado pela própria lei criadora da entidade, não podendo haver exoneração por parte do Presidente da República até que termine o mandato, ressalvado os casos expressos na própria lei, podendo haver, também, casos em que deva ter a prévia aprovação da exoneração por parte do Senado Federal.

Exemplificativamente, vejam-se algumas autarquias: o Instituto Nacional de Seguro Social [INSS], o Banco Central do Brasil [BACEN], as Universidades Federais [UFS, UFAL, UFPE, USP etc], as entidades fiscalizadoras de profissões regulamentadas [OAB (v. ADI nº 3.026/STF), CRM, CRA etc.], as Agências Reguladoras [ANEEL, ANATEL, ANAC, ANVISA, ANS etc.], e as associações públicas oriundas de consórcios públicos [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005].

Nos termos da Lei n.º 11.107/2005, o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, cujos objetivos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais, para a realização de objetivos de interesse comum.

É, por assim dizer, acordo de vontade, firmado entre dois ou mais entes que, reunindo recursos financeiros e técnicos, visando alcançar um objetivo de interesse comum, o que não seria possível se não fosse pela forma contratada. Destaque-se que o contrato deve ser precedido de autorização de cada um dos Poderes Legislativos aos quais estão afetos na esfera federativa, assumindo, posteriormente, personalidade jurídica própria (de direito público ou de direito privado), daí poderem ser sujeitos de direitos e obrigações.

Concedidas as autorizações legislativas, os entes consorciados serão criados: se de direito privado, com o registro público do contrato (atendimento dos requisitos da legislação civil – art. 6º, inciso II, da Lei n.º 11.107/2005); e se de direito público, "O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções" (art. 5º da Lei n.º 11.107/2005).

Anote-se que mesmo sendo o consórcio revestido de personalidade jurídica de direito privado, deverá observar "...as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT." (art. 6º, § 2º, da Lei n.º 11.107/2005).

As agências também são autarquias de regime especial, por serem dotadas de maior autonomia em relação ao ente federado, podendo ser executivas (arts. 51 e 52 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998) ou reguladoras, como proposto pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998 (Reforma Administrativa), que alterou a redação do art. 37, § 8º da Constituição do Brasil/1988, *verbis*:

> Art. 37 [*omissis*]:
>
> § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> I - o prazo de duração do contrato;
>
> II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
>
> II - a remuneração do pessoal.

Desta feita, objetivou a EC n.º 19/98 possibilitar que órgãos e entidades da administração direta e indireta firmassem contrato com o Poder Público no qual deveria haver um compromisso de atendimento de metas de desempenho.

Ocorre que diversas críticas surgiram a essa Reforma Administrativa, pois órgão não possui personalidade jurídica, portanto, não pode ser sujeito de direitos e obrigações, não podendo assinar contratos, posto que vinculados ao ente federado do qual faz parte. Outra é a de que órgão não é autônomo, daí não se poder falar em ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira. Mais uma é a de que se a autarquia de regime especial é criada por lei, só ela pode aumentar ou diminuir a sua autonomia. Enfim, padeceria o contrato de gestão por esses fatores.

A agência executiva é uma qualificação concedida pelo Chefe do Poder Executivo, por meio de decreto, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. Assim, não se cria uma nova pessoa jurídica, apenas a qualifica como tal por ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento

institucional em andamento e celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

Já as agências reguladoras são autarquias de regime especial, possuidoras, como aqui já se mencionou, de maior autonomia em relação ao ente federado, com a finalidade de regular a atividade prestada pela iniciativa privada sob critérios eminentemente técnicos, apartados de interesses políticos ou governamentais, estando posicionada entre o Estado, as empresas privadas exploradoras da atividade e/ou usuários de serviços, sempre de forma imparcial (técnica).

Sabe-se que o Estado pode prestar serviços públicos diretamente, mas pode, nos termos da Constituição Federal, fazê-lo, se assim desejar, por meio de concessão ou permissão. Optando pelas duas últimas formas, deve o Estado controlar a atividade que será desempenhada pelo particular, regulando-a, daí decorrendo a necessidade de existirem tais agências, que acabaram por regulamentar não só atividades que estão sob a realização particular, mas as que estão também sob posse da administração pública direta (*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*).

Por seu turno, mostrando pertinência em afirmar que as agências findaram em regulamentar outras áreas que não somente as abrangidas pelos particulares nas concessões e permissões, como escreveu Dinorá GROTTI (2006:6-7):

> A instituição destes entes não ficou limitada ao campo dos serviços privatizados. Algumas das atividades disciplinadas e controladas pelas Agências são serviços públicos propriamente ditos (caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ). Outras são atividades econômicas no sentido estrito (como a Agência Nacional do Petróleo – ANP). Outras são atividades que, quando o Estado protagoniza, serão serviços públicos, mas que, também são facultadas aos particulares, hipóteses em que serão atividades econômicas. É o que ocorre com os serviços de saúde, que os particulares exercitam no exercício da livre iniciativa, sob disciplina e controle da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS (hoje denominada ANVISA) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. Algumas são atividades de fomento de setores culturais e fiscalização de atividade privada, que é o que sucede com a Agência Nacional do Cinema – ANCINE. Há, ainda, agência reguladora do uso de bem público, que é o que ocorre com a Agência Nacional de Águas – ANA.

Então, hoje, as agências reguladoras não se limitam mais a normatizar as atividades públicas que estão cunhadas nas mãos de particulares, mas o fazem em relação a todas que são afetas à sua atividade técnica.

Ante o que conclui CARDOSO (2010:303) "...os atos normativos das agências reguladoras vão além das resoluções, configurando uma nova espécie de ato administrativo normativo: atos regulatórios administrativos", que são chamados de "resolução" ou "resolução normativa", quando são para surtir efeitos (externos) em relação à administração e aos seus servidores.

Conquanto as agências tenham maiores autonomias, isso não as afasta dos constantes ataques de interesses políticos escusos, a fim de lhes retirar parte da autonomia e *politizar* sua atividade técnica, como mostra recente matéria publicada pela Agência Câmara de Notícias, da Câmara Federal, acerca de tentativa de controle, por parte do Poder Legislativo, das atividades das agências reguladoras, *verbis*:

> A Comissão de Minas e Energia rejeitou na quarta-feira (9) o Projeto de Lei 2275/03, do Senado, que prevê que as atividades das agências reguladoras passarão a ser submetidas a controle e fiscalização do Poder Legislativo. As agências nacionais foram criadas como autarquias sob regime especial, o que lhes garante independência política e administrativa.
> A proposta altera a Lei 9.986/00, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras, não prevendo controle vindo do Poder Legislativo.
>
> O relator, José Otávio Germano (PP-RS), ressaltou que as agências são dotadas de relativa independência político-institucional, pois se limitam a regulamentar e fiscalizar o cumprimento das políticas setoriais estabelecidas nas leis e nos decretos governamentais.
>
> "Suas atividades estão submetidas à supervisão, exercida pelo ministério ao qual estão vinculadas e já são fiscalizadas pela sociedade e pelos órgãos competentes", afirmou o relator.
>
> Germano lembrou ainda que tramita na Câmara o Projeto de Lei 2057/03, que tem entre seus apensos o Projeto de Lei 3337/04, o chamado Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social destas instituições. "Essa proposição encontra-se em avançado estágio de análise, estando o substitutivo oferecido pelo relator na legislatura passada, o ex-deputado Ricardo Barros, pronto para ser apreciado pelo Plenário desta Casa", informou.
>
> Também foram rejeitados os projetos apensados: 1452/03, 1850/07, 413/03 e 2594/03. (Disponível em <www2.camara.gov.br>. Acesso em 17.11.2011)

4.2 As fundações públicas

As fundações públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público ou privado (há posicionamentos divergentes na doutrina), sem fins lucrativos, criadas após autorização legislativa (lei específica), sendo regulamentadas por decreto, cujo fim é o de desenvolver atividades de interesse público, a exemplo da cultura, da pesquisa e da educação, ou seja, para atuar em atividades públicas na área social.

Na fundação, o instituidor faz a afetação do patrimônio e determina a que fim se destina. Se de direito privado, é de competência do Ministério Público zelar por ela, aferindo se esta permanece com os mesmos propósitos para os quais foi criada (fins sociais e não lucrativos); se de direito público, serão controladas pelo próprio ente federado, o qual exercerá o controle finalístico, já abordado, posto que é uma fundação autárquica, com o espécie do gênero autarquia.

O Estado, utilizando-se da arquitetura da fundação de direito privado criou a fundação pública, personificando um patrimônio. Por existir autonomia não se fala em hierarquia, mas em vinculação ao ente federativo, que exercerá o mencionado controle.

O art. 37, inciso XIX, da CRFB/1998 estabelece que "somente por lei específica poderá ser (...) autorizada a instituição (...) de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação". Portanto, é necessária lei complementar para definir as áreas de atuação da fundação a ser instituída.

No que tange à natureza jurídica, não há na doutrina entendimento uníssono. DI PIETRO entende que é possível que o poder público, ao instituir fundação, atribua-lhe personalidade de direito público ou de direito privado, enquanto que BANDEIRA DE MELLO é ferrenho ao rejeitar a fundação pública de direito privado, escrevendo que "...*as chamadas fundações públicas são pura e simplesmente autarquias*, às quais foi dada a designação correspondente à base estrutural que têm". Então, aplicam-se às fundações de direito público as mesmas prerrogativas aplicáveis às autarquias.

4.3 A empresa pública

Certo que pode o Estado explorar diretamente a atividade econômica, seja exclusivamente (sob monopólio) ou em paralelo (enfrentando a concorrência da iniciativa privada), é de se elucidar sob quais formas pode o Estado se organizar empresarialmente para atuar no domínio econômico na produção de bens e serviços.

A forma de atuação do Estado em mercado (atividade econômica em sentido amplo e estrito) de que se trata aqui é por meio da instituição de uma empresa pública, que é a pessoa jurídica de direito privado, integrante da administração pública indireta, com criação autorizada por lei específica, como delineado no art. 37, inciso XIX, da *Lex Legum*, verbis:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> [...]
>
> XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Essa empresa é formada por capital exclusivamente público, cuja iniciativa do ato constitutivo deve advir do Poder Executivo, assumindo quaisquer das formas em Direito admitidas.

Após aprovado o Projeto de Lei autorizadora, deve ela ser inscrita no registro competente, assim como outras atividades empresariais desenvolvidas pelos particulares, ao que determina o art. 45 do Código Civil de 2002, *verbis*:

> Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou

> aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Assim, essa nova empresa pública, erigida sob o regime jurídico de pessoa jurídica de direito privado, pode explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, nos termos da lei que a autorizou surgir, submetendo-se, inclusive, a algumas obrigações que incidem sobre a iniciativa privada, como estampado no inciso II, do § 1º, do art. 173 da Carta Republicana, *verbis*:

> Art. 173 [*omissis*]:
>
> § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No trato com terceiros, em suas relações negociais, extrai-se de BANDEIRA DE MELLO (2008:208) que, quando atinente ao cumprimento da finalidade industrial ou comercial para que tenha sido criada (exploração de atividade econômica em sentido estrito), serão direcionadas pelo Direito Privado, não celebrando contratos administrativos.

Essa forma assumida pela empresa pública, atada ao Direito Privado, visa desburocratizar as suas ações, facilitando o desenvolvimento da atividade para a qual foi criada, o que, se assumisse a carapaça do Direito Público, não seria possível, face os meandros existentes na Administração Pública que a impediria de desbravar o mercado com a magnitude que se espera.

Contudo, em algumas hipóteses há que se realizar a licitação. Ora, ao final e ao cabo, são pessoas jurídicas que, não obstante fluidificadas pelo Direito Privado, fazem parte da administração pública, embora indireta.

Na esteira da obrigatoriedade de realização de processo licitatório, traz-se como exemplo os casos da construção predial, das instalações, do mobiliário, do maquinário. Estes em nada se confundem com a atividade em si que o Estado espera desempenhar através dessas empresas. Ademais, não há, nas hipóteses exemplificadas, a característica essencial que reclame da empresa pública e, por conseguinte, da administração pública, a celeridade na execução dos negócios. Não trata em si da atividade empresarial estatal para a qual foi criada a pessoa jurídica, donde se extrairia, se existente essa finalidade, a inconfundível necessidade de prestação ágil, célere, desenvolta, fluídica a ensejar a não realização do certame. Claro está que em nada atrapalharia as atividades empresariais nem geraria qualquer colapso a realização de certame para o que foi citado.

Outra questão característica está no fato de que essas empresas não gozam de quaisquer privilégios fiscais que não sejam extensivos às empresas do setor privado, como faz constar o art. 173, § 2º, da Lei Maior: "As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado". Ora, pensar diferente disso é eleger a empresa pública – e aí também se encaixa a sociedade de economia mista – como a dominadora do mercado e relegar aos demais – os empresários da iniciativa privada – as *sobras* do mercado, aniquilando as possibilidades de concorrência.

Nesse compasso, circunda toda a questão em não se dar privilégios à empresa pública ao ponto em que a descaracterizaria como atuante em mercado na via paralela em que se encontram as demais empresas do setor privado, fazendo com que errônea e prejudicialmente eclodissem hipóteses de privilégios em favor da pública empresa e – logicamente – em desfavor da livre iniciativa, hipótese em que poder-se-ia caracterizar como deslealdade do ente público para com o mercado.

Inobstante afirme-se aqui que as empresas estatais não possuem, por força impeditiva constitucional (art. 173, § 2º), privilégios fiscais que não sejam possíveis da iniciativa privada usufruir, serão feitas, mais adiante, algumas colocações sobre o tema.

4.4 A sociedade de economia mista

Outra forma possível para que o Estado explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços é por meio da sociedade de economia mista, que é a pessoa jurídica de direito privado, também integrante da administração pública indireta, com criação autorizada por lei específica, como já fora verificado na transcrição que se fez do art. 37, inciso XIX, da CF/88.

Enquanto que a empresa pública é formada por capital exclusivamente público monista, a sociedade de economia mista – como o nome já propõe – possui capital misto, formado pela participação de capitais público e privado, com predominação do capital oriundo do Estado, pois não se está investindo na atividade privada desenvolvida por pessoa jurídica erguida pela iniciativa particular, mas, diferentemente, trata-se de empresa criada pelo Poder Público, na qual é admitida a participação de particulares como investidores.

Diga-se, de logo, que o controle acionário da sociedade de economia mista, por parte do Estado, para que seja alienado, deve antecipadamente ter autorização legislativa, não existindo necessidade de tal autorização legislativa para a alienação de ações que não importem perda do controle acionário, como já definiu o Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 234/RJ – Rio de Janeiro, Tribunal Pleno, REL. Min. Néri da Silveira, julgado em 22-06-2005, DJ de 15-09-1995, pp-29628, Ementário vol-01800-01, pp-00023.

Aqui também cabe ao Poder Executivo a iniciativa do ato constitutivo, mas ela deverá ser constituída sob a forma de sociedade anônima, com capital aberto ou fechado, devendo, da mesma forma que a empresa pública, ser inscrita no registro competente, alinhando-se-lhe no que dispõe o art. 45 do Código Civil de 2002.

É de se anotar que tanto a empresa pública quanto a sociedade de economia mista, por serem públicas, apesar de regência *jurídico-negocial* de direito privado, deverão atentar para a regra contida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, de que a "investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei...". Assim, ambas pessoas jurídicas, desejando a contratação de pessoal, submeter-se-ão ao princípio constitucional do concurso público.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Agravo Regimental interposto no Recurso Extraordinário n.º 558.833/CE – Ceará, sob a relatoria da Ministra Ellen Gracie, reafirmou o entendimento de que a investidura em cargo ou emprego das empresas públicas e sociedades de economia mista, regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas, no termos do art. 173, § 1º, da CRFB/1988, submete-se ao concurso público, posto que é regra, como se depreende da leitura de sua ementa:

> Ementa
>
> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONCURSO PÚBLICO. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL. NECESSIDADE DE LEI. PRECEDENTES.
>
> 1. É irrelevante para o desate da questão o objeto da investidura, quando em debate a violação direta do art. 37, I, da Constituição Federal.
>
> 2. A exigência de experiência profissional prevista apenas em edital importa em ofensa constitucional. Precedentes.
>
> 3. A investidura em cargo ou emprego das empresas públicas e sociedades de economia mista, regidas pela CLT, nos termos do art. 173, § 1º, da Constituição Federal, submete-se à regra constitucional do art. 37, II.
>
> 4. Agravo regimental improvido. (STF: RE n.º 558.833/CE – Ceará, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 08-09-2009, DJe-181, divulg. 24-09-2009, public. 25-09-2009, Ementário vol-02375-06, pp-01660) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

No precitado Acórdão, a insigne Ministra Relatora nega provimento ao agravo manejado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT porque esta ofendeu a Constituição Federal ao extrapolar os limites da *Lex Mater* ao implantar exigência de experiência profissional em edital, quando a lei não o exige, sacramentando, na oportunidade, decisão já proferida pela Excelsa Corte nos autos do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 680.639/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJe 01-02-2008, no sentido de que o regramento constitucional que se submetem as empresas públicas e as sociedades de economia mista ao regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, inciso II, da CRFB/1988) não desautoriza a aplicação do art. 37, inciso II, da Carta da República, no que tange à investidura em cargo ou emprego público, sendo exigível o concurso público.

A *Lex Legum*, da mesma forma como se referiu à empresa pública em seu art. 173, § 2º, assenta vedação expressa no sentido de que a sociedade de economia mista também não deve gozar de privilégios fiscais que não sejam de possível exercício às pelos particulares nas atividades empresariais que constituíram.

4.5 Privilégios fiscais e a jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal

Ante o que já se ventilou outrora, o Poder Constituinte firmou posição no sentido de coibir qualquer prática, por parte do Poder Público, que venha a conceder privilégios fiscais às empresas públicas e às sociedades de economia mista que não sejam extensíveis às empresas constituídas pelos particulares.

É de se ver, assim, que a *mens legis* visa a não deturpação do instituto da livre iniciativa colocando o particular em desigualdade na concorrência desempenhada em paralelo ao Estado nas vestes de empresário. Essa vedação é plausível e aceitável quando a administração, por meio da descentralização, constitui empresa para desenvolver as finalidades que a lei específica destinar, o que não se confunde quando a administração se vale desses meios para a prestação de serviço de natureza econômica em sentido lato.

Nessa esteira, a Excelsa Corte Constitucional já se pronunciou sobre o tema ao decidir a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 46/DF - Distrito Federal, sob a originária Relatoria do Ministro Marco Aurélio, com Relatoria para o Acórdão do Ministro Eros Grau, consignando que o serviço postal desenvolvido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (empresa pública), consubstanciado nas atividades de envio de correspondência ou de objeto postal, não se caracteriza com a qualidade de atividade econômica em sentido estrito, razão porque é factível a concessão de privilégios.

Argumenta o Ministro subscritor do Voto Vencedor que há de se distinguir o regime de privilégio, com relação à prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio, que muitas das vezes se dá para a exploração de atividade econômica em sentido estrito, situando-se a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos na prestação de serviços em regime de exclusividade, o que lhe convém a situação de privilégio, como se lê da ementa abaixo:

> EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, INCISO XIII, 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A

> VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI.
>
> 1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.
>
> 2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.
>
> 3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X].
>
> 4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969.
>
> 5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.
>
> 6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal.
>
> 7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade.
>
> 8. Argüição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo. (STF: ADPF n.º 46/DF – Distrito Federal, Tribunal Pleno, Rel. Min Marco Aurélio, Rel. p/Acórdão Min. Eros Grau, julgado em 05-08-2009, DJe-035, divulg. 25-02-2010, public. 26-02-2010, Ementário vol-02391-01, pp-00020) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

Esse entendimento pontilhado pelo Ministro Eros Grau encontra similitude com outros inúmeros precedentes do Supremo Tribunal Federal, ao que se lê das ementas colacionadas a seguir:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: C.F., art. 150, VI, a. EMPRESA PÚBLICA QUE EXERCE ATIVIDADE ECONÔMICA E EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO: DISTINÇÃO.
>
> I. - As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está abrangida pela imunidade tributária recíproca: C.F., art. 150, VI, a.

> II. - R.E. conhecido em parte e, nessa parte, provido. (STF: RE n.º 407.099/RS – Rio Grande do Sul, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 22-06-2004, DJ 06-08-2004, pp-00062, Ementário vol-02158-08, pp-01543, RJADCOAS v. 61, 2005, p. 55-60, LEXSTF v. 27, n. 314, 2005, p. 286-297) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

> EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO. EMPRESA PÚBLICA. IMUNIDADE RECÍPROCA. ARTIGO 150, VI, "A", DA CB/88.
>
> 1. A Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, empresa pública prestadora de serviço público, está abrangida pela imunidade tributária prevista no artigo 150, VI, "a", da Constituição.
>
> 2. Não incide ISS sobre a atividade desempenhada pela INFRAERO na execução de serviços de infra-estrutura aeroportuária, atividade que lhe foi atribuída pela União [artigo 21, XII, "c", da CB/88]. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF: RE n.º 524.615 AgR/BA - Bahia, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 09-09-2008, DJe-187, divulg. 02-10-2008, public. 03-10-2008, Ementário vol-02335-07, pp-01451, RTJ vol-00207-02, pp-00826) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

Como visto, o Estado, quando presta serviços públicos em caráter econômico, em sentido lato, ou seja, na prestação de serviços públicos de execução obrigatória e exclusiva deste, fazendo-o através do que chama descentralização, permanece detentor de privilégios, ao que indica a jurisprudência pátria.

Essa mesma métrica é utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para as sociedades de economia mista incumbidas de executar, na sua condição institucional, típico serviço público, ao que se percebe da ementa que compõe o Acórdão dos Embargos de Declaração opostos aos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n.º 265.749/SP - São Paulo, de Relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado em 28-06-2011:

> E M E N T A: CODESP - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA INCUMBIDA DE EXECUTAR, COMO ATIVIDADE-FIM, EM FUNÇÃO DE SUA ESPECÍFICA DESTINAÇÃO INSTITUCIONAL, SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO DE PORTO MARÍTIMO - MATÉRIA SOB RESERVA CONSTITUCIONAL DE MONOPÓLIO ESTATAL (CF, ART. 21, XII, “f”) - POSSIBILIDADE DE A UNIÃO FEDERAL OUTORGAR, A UMA EMPRESA GOVERNAMENTAL, O EXERCÍCIO DESSE ENCARGO, SEM QUE ESTE PERCA O ATRIBUTO DE ESTATALIDADE QUE LHE É PRÓPRIO - OPÇÃO CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMA - CODESP COMO INSTRUMENTALIDADE ADMINISTRATIVA DA UNIÃO FEDERAL, INCUMBIDA, NESSA CONDIÇÃO INSTITUCIONAL, DE EXECUTAR TÍPICO SERVIÇO PÚBLICO - CONSEQÜENTE EXTENSÃO, A ESSA EMPRESA GOVERNAMENTAL, EM MATÉRIA DE IMPOSTOS, DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL FUNDADA NA GARANTIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (CF, ART. 150, VI, “a”) - O ALTO SIGNIFICADO POLÍTICO- -JURÍDICO DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL, QUE TRADUZ UMA DAS PROJEÇÕES CONCRETIZADORAS DO POSTULADO DA FEDERAÇÃO - IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DA CODESP, EM FACE DO IPTU, QUANTO ÀS ATIVIDADES EXECUTADAS NO DESEMPENHO DO ENCARGO, QUE, A ELA OUTORGADO, FOI DEFERIDO, CONSTITUCIONALMENTE, À UNIÃO FEDERAL - DOUTRINA - JURISPRUDÊNCIA -

PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

- A CODESP, que é sociedade de economia mista, executa, como atividade-fim, em regime de monopólio, serviços de administração de porto marítimo constitucionalmente outorgados à União Federal, qualificando-se, em razão de sua específica destinação institucional, como entidade delegatária dos serviços públicos a que se refere o art. 21, inciso XII, alínea "f", da Lei Fundamental, o que exclui essa empresa governamental, em matéria de impostos, por efeito da imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, VI, "a"), do poder de tributar dos entes políticos em geral, inclusive o dos Municípios.

- Conseqüente inexigibilidade, por parte do Município tributante, do IPTU referente às atividades executadas pela CODESP na prestação dos serviços públicos de administração de porto marítimo e daquelas necessárias à realização dessa atividade-fim.

- Para que o julgamento se mostre legítimo, basta que se observe, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 83, § 1º, do RISTF, o interstício temporal mínimo de 48 horas entre a data da publicação da pauta e a da realização da sessão de julgamento, não sendo necessário, para tal fim, que conste, da pauta, o dia em que se procederá à apreciação do litígio. Precedentes. Observância, no caso, de lapso superior a 48 horas. Plena regularidade do julgamento assim realizado. (STF: RE n.º 265.749 ED-ED/SP – São Paulo, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 28-06-2011, DJe-160, divulg. 19-08-2011, public. 22-08-2011, Ementário vol-02570-02, pp-00273) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

Ainda sobre o tema de que as prestadoras de serviços públicos em caráter econômico em sentido lato ostentam a condição constitucional de gozar de privilégios tributários, veja-se:

E M E N T A: CODESP - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA INCUMBIDA DE EXECUTAR, COMO ATIVIDADE-FIM, EM FUNÇÃO DE SUA ESPECÍFICA DESTINAÇÃO INSTITUCIONAL, SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO DE PORTO MARÍTIMO - MATÉRIA SOB RESERVA CONSTITUCIONAL DE MONOPÓLIO ESTATAL (CF, ART. 21, XII, "f") - POSSIBILIDADE DE A UNIÃO FEDERAL OUTORGAR, A UMA EMPRESA GOVERNAMENTAL, O EXERCÍCIO DESSE ENCARGO, SEM QUE ESTE PERCA O ATRIBUTO DE ESTATALIDADE QUE LHE É PRÓPRIO - OPÇÃO CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMA - CODESP COMO INSTRUMENTALIDADE ADMINISTRATIVA DA UNIÃO FEDERAL, INCUMBIDA, NESSA CONDIÇÃO INSTITUCIONAL, DE EXECUTAR TÍPICO SERVIÇO PÚBLICO - CONSEQÜENTE EXTENSÃO, A ESSA EMPRESA GOVERNAMENTAL, EM MATÉRIA DE IMPOSTOS, DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL FUNDADA NA GARANTIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (CF, ART. 150, VI, "a") - O ALTO SIGNIFICADO POLÍTICO- -JURÍDICO DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL, QUE TRADUZ UMA DAS PROJEÇÕES CONCRETIZADORAS DO POSTULADO DA FEDERAÇÃO - IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DA CODESP, EM FACE DO IPTU, QUANTO ÀS ATIVIDADES EXECUTADAS NO DESEMPENHO DO ENCARGO, QUE, A ELA OUTORGADO, FOI DEFERIDO, CONSTITUCIONALMENTE, À UNIÃO FEDERAL - DOUTRINA - JURISPRUDÊNCIA - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - AGRAVO IMPROVIDO.

- A CODESP, que é sociedade de economia mista, executa, como atividade-fim, em regime de monopólio, serviços de administração de porto marítimo constitucionalmente outorgados à União Federal, qualificando-se, em razão de sua específica destinação institucional, como entidade delegatária dos serviços públicos a que se refere o art. 21, inciso XII, alínea "f", da Lei Fundamental, o que exclui essa empresa governamental, em matéria de impostos, por

> efeito da imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, VI, "a"), do poder de tributar dos entes políticos em geral, inclusive o dos Municípios.
>
> Conseqüente inexigibilidade, por parte do Município tributante, do IPTU referente às atividades executadas pela CODESP na prestação dos serviços públicos de administração de porto marítimo e daquelas necessárias à realização dessa atividade-fim. (STF: AI n.º 351.888 AgR/SP - SÃO PAULO, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 21-06-2011, DJe-160, divulg. 19-08-2011, public. 22-08-2011, Ementário vol-02570-02, pp-00311) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. A saúde é direito fundamental de todos e dever do Estado (arts. 6º e 196 da Constituição Federal). Dever que é cumprido por meio de ações e serviços que, em face de sua prestação pelo Estado mesmo, se definem como de natureza pública (art. 197 da Lei das leis). 2 . A prestação de ações e serviços de saúde por sociedades de economia mista corresponde à própria atuação do Estado, desde que a empresa estatal não tenha por finalidade a obtenção de lucro. 3. As sociedades de economia mista prestadoras de ações e serviços de saúde, cujo capital social seja majoritariamente estatal, gozam da imunidade tributária prevista na alínea "a" do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com repercussão geral. (STF: RE n.º 580.264/RS – Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/Acórdão Min. Ayres Britto, Repercussão Geral – Mérito, julgado em 16-12-2010, DJe-192, divulg. 05-10-2011, public. 06-10-2011, Ementário vol-02602-01, pp-00078) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

Diga-se, porque pertinente, que a Corte Suprema já sedimentou o pronunciamento acerca dessa matéria ao julgar a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 638.315 RG/BA – Bahia, sob a Relatoria da Presidência, com ementa no seguinte teor:

> RECURSO. Extraordinário. Imunidade tributária recíproca. Extensão. Empresas públicas prestadoras de serviços públicos. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É compatível com a Constituição a extensão de imunidade tributária recíproca à Empresa Brasileira de Infraestrututa Aeroportuária – INFRAERO, na qualidade de empresa pública prestadora de serviço público. (STF: ARE n.º 638.315 RG/BA - Bahia, Rel. Min. Cézar Peluso (Presidente), julgado em 09-06-2011, DJe-167, divulg. 30-08-2011, public. 31-08-2011, Ementário vol-02577-02, pp-00183) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

Portanto, qualquer que seja a forma adotada pelo Estado para atuar no domínio econômico na produção de bens e serviços – quer por empresa pública, quer por sociedade de economia mista –, ante o condito no art. 173, § 2º, da Constituição Federal de 1988, ressalvado o que acima já se ponderou, é regra que não se deve dar às essas novas pessoas jurídicas o direito de gozar de privilégios fiscais que não sejam de possível exercício pelos empresários particulares (iniciativa privada).

Vale trazer a lume, ainda, precedente da Excelsa Corte em que a Petrobrás buscava a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca a circunstância de a atividade desempenhada estar sujeita a monopólio estatal. No caso a ser apontado, o STF

entendeu não ser extensível à dita sociedade de economia mista tal privilégio de que goza o Estado. Para a Corte, as linhas a serem perfilhadas para saber se e Petrobrás é ou não detentora desse direito deve perpassar pela análise de três pontos: (a) da caracterização econômica da atividade (lucrativa ou não), (b) do risco à concorrência e à livre-iniciativa e (c) de riscos ao pacto federativo pela pressão política ou econômica.

Ao exame, decidiu-se que a Petrobrás é sociedade de economia mista com o fim de explorar a atividade para a qual foi criada de forma econômica, com benefício de seus acionistas, havendo, na hipótese, aumento patrimonial dissociado de interesse público primário, o que não se coaduna com os fins da imunidade tributária recíproca. Ainda, a empresa tem o escopo de, ao final da sua atividade, apurar e distribuir lucros, possuindo, desta feita, capacidade contributiva para *"participar do apoio econômico aos entes federados".* Enfim, afirmou o STF que a tributação da atividade econômica lucrativa, na espécie, não implica risco ao pacto federativo, ao que se lê, *verbis*:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (ART. 150, VI, A DA CONSTITUIÇÃO). IMÓVEL UTILIZADO PARA SEDIAR CONDUTOS DE TRANSPORTE DE PETRÓLEO, COMBUSTÍVEIS OU DERIVADOS. OPERAÇÃO PELA PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRÁS. MONOPÓLIO DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DA SALVAGUARDA CONSTITUCIONAL.
>
> 1. Recurso extraordinário interposto de acórdão que considerou tributável propriedade imóvel utilizada pela Petrobrás para a instalação e operação de condutos de transporte de seus produtos. Alegada imunidade tributária recíproca, na medida em que a empresa-agravante desempenha atividade sujeita a monopólio.
>
> 2. É irrelevante para definição da aplicabilidade da imunidade tributária recíproca a circunstância de a atividade desempenhada estar ou não sujeita a monopólio estatal. O alcance da salvaguarda constitucional pressupõe o exame (i) da caracterização econômica da atividade (lucrativa ou não), (ii) do risco à concorrência e à livre-iniciativa e (iii) de riscos ao pacto federativo pela pressão política ou econômica.
>
> 3. A imunidade tributária recíproca não se aplica à Petrobrás, pois:
>
> 3.1. Trata-se de sociedade de economia mista destinada à exploração econômica em benefício de seus acionistas, pessoas de direito público e privado, e a salvaguarda não se presta a proteger aumento patrimonial dissociado de interesse público primário;
>
> 3.2. A Petrobrás visa a distribuição de lucros, e, portanto, tem capacidade contributiva para participar do apoio econômico aos entes federados;
>
> 3.3. A tributação de atividade econômica lucrativa não implica risco ao pacto federativo.
>
> Agravo regimental conhecido, mas ao qual se nega provimento. (STF: RE n.º 285716 AgR/SP - SÃO PAULO, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 02-03-2010, DJe-055, divulg. 25-03-2010, public. 26-03-2010, Ementário vol-02395-04, pp-00892) (*Fonte <www.stf.jus.br>, acessado em 21.11.2011*).

4.6 Sujeição ao controle por parte dos Tribunais de Contas

Ora, o art. 37 da Carta Magna não deixa rastro de dúvida que a empresa pública e a sociedade de economia mista estão jungidas ao seu conteúdo, como imperativos primeiros da administração pública e fixa, *in verbis:*

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Sendo, pois, as referidas pessoas jurídicas os meios pelo quais o Estado atinge seus fins, devem elas obedecer aos princípios constitucionais esculpidos no 'caput' do art. 37, bem como todos os outros princípios (explícitos e implícitos), a exemplo do concurso público para a investidura no cargo ou emprego, da licitação pública e da vedação à acumulação remunerada de cargos públicos.

Nessa passada, não oferece dificuldades também saber essas novas pessoas estariam sujeitas ao controle das Cortes de Contas. Remonta-se aqui a ideia já desenvolvida de que o Estado, por meio da descentralização, constitui empresa para desenvolver as finalidades que a lei específica destinar, ali injetando seu capital puramente (empresa pública) ou em concomitância com particulares (sociedade de economia mista). Então, inegável que há ali verba pública circulando e sendo administrada, o que já ensejaria a fiscalização por parte dos Tribunais de Contas, ao que delineia o parágrafo único do art. 70 c/c o 'caput' do art. 71 da Carta da República, *verbis*:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Contudo, em tom enfático e preciso, fez o legislador constar do art. 71 e inciso II, que assevera a competência das Cortes de Contas para:

> "II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público".

Inegável que, ante o plano da inteligência constitucional, os administradores responsáveis pelas pessoas jurídicas integrantes da administração pública indireta devem prestar contas aos Tribunais de Contas.

Não se olvide – para que não se incorra em total absurdo – que a prestação de contas fica a cargo apenas do Tribunal de Contas da União, por interpretação literal e prematura tão-somente do 'caput' do art. 71, pois, em matéria de controle externo, constante da Seção IX do Capítulo VII da CF/88, que trata 'Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária' da Administração Pública, "As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios" (art. 75). Portanto, a atuação desta ou daquela Corte de Contas está apenas adstrita à competência da matéria de que se trata.

4.7 Esquema das formas de organização estatal para a atuação indireta

FORMAS	AUTARQUIA	FUNDAÇÃO PÚBLICA	EMPRESA PÚBLICA		SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	
Atividade	Típica de Estado Serviço Público	Atípica do Estado Serviço Público	Atípica do Estado		Atípica do Estado	
			Serviço Público Exercício de poderes de autoridade	Atividade Econômica Natureza comercial ou industrial	Serviço Público Exercício de poderes de autoridade	Atividade Econômica Natureza comercial ou industrial
Personalidade Jurídica	Direito Público "Direito natural de atuação administrativa" Vinculação à regra Imperativo Legal Não há liberdade de escolha Vinculação Art. 5º, I, Dec.-Lei n.º 200/67 Direito privado - possibilidade: Lei n.º 11.107/2005 – "Lei-quadro" (consórcios)	Direito Público "Direito natural de atuação administrativa" Vinculação à regra Reserva Constitucional Estado-Poder Público	Direito Público "Direito natural de atuação administrativa" Vinculação à regra Art. 175 CF/88 Justifica-se, a título excepcional e precário, se exercerem poderes de autoridade Vinculação por imposição garantística dos administrados Estado-Poder Público	Direito Privado Princípios da Igualdade, Livre concorrência e Legalidade de competência (reserva constitucional) Vinculação Art. 173, §1º, II, da CF/88 Estado-empresário	Direito Público "Direito natural de atuação administrativa" Vinculação à regra Art. 175 CF/88 Justifica-se, a título excepcional e precário, se exercerem poderes de autoridade Vinculação por imposição garantística dos administrados Estado-Poder Público	-Direito Privado -Princípios da Igualdade, -Livre concorrência e Legalidade de competência (reserva constitucional) -Vinculação Art. 173, §1º, II, da CF/88 Estado-empresário

Motivação	Lei Complementar deve definir a área de atuação Art. 37, XIX, CF/88 Liberdade do legislador para definir e vinculação do administrador aos termos da Lei	Não há concorrência Não justificativa para a adoção do regime restrito à atividade empresarial estatal	Não há concorrência Exercício de poderes de autoridade Sobrepõe-se ao particular Não afetação da livre iniciativa	Imperativo de Segurança Nacional ou de relevante interesse coletivo, nos termos da lei (Art. 173, 'caput', da CF/88) Liberdade do legislador para fixar a concretude dos conceitos vagos e vinculação do administrador aos termos da Lei	Não há concorrência Exercício de poderes de autoridade Sobrepõe-se ao particular Não afetação da livre iniciativa	-Imperativo de Segurança Nacional ou de relevante interesse coletivo, nos termos da lei (Art. 173, 'caput', da CF/88) -Liberdade do legislador para fixar a concretude dos conceitos vagos e vinculação do administrador aos termos da Lei
Exemplo	INSS, BACEN, UFS	IBGE, IPEA	Correios	CEF	DESO	Petrobrás, BB
Fim Lucrativo	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
Incidência do Direito Público	Irrestrita – ex.: Licitações e contratos, compras e alienações, concurso Público, princ. administrativos	Irrestrita – ex.: Licitações e contratos, compras e alienações, concurso Público, princ. administrativos	Irrestrita – ex.: Licitações e contratos, compras e alienações, concurso Público, princ. administrativos	Restrita: no que não conflite com a atividade puramente empresarial Vinculação Art. 173, § 1º, III, da CF/88	Irrestrita – ex.: Licitações e contratos, compras e alienações, concurso Público, princ. administrativos	Restrita: no que não conflite com a atividade puramente empresarial Vinculação Art. 173, § 1º, III, da CF/88
Capital	-	-	100% Público Vinculação Art. 5º, II, Decreto-lei n.º 200/67		> 50% Público Vinculação Art. 5º, III, Decreto-lei n.º 200/67	
Tipo de sociedade	- -	- -	Qualquer tipo Liberdade de escolha nos parâmetros do Direito Empresarial Art. 5º, II, Decreto-lei n.º 200/67		S.A. Vinculação Art. 5º, III, Decreto-lei n.º 200/67	

Fonte: KNOPLOCK, Gustavo Mello. *In Manual de Direito Administrativo*. Adaptação da autora.

V. Os imperativos da segurança nacional e o relevante interesse coletivo: vinculação e liberdade.

Delineadas as questões de forma e tratamento, é de se ver que o legislador colocou como pressupostos para a intervenção do Estado a ocorrência de um dos dois fatores: imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Ocorre que são dois conceitos jurídicos indeterminados, havendo um espaço não preciso para se delimitar o que vem a ser estes dois fatores.

Não obstante sejam conceitos jurídicos indeterminados, ou conceitos "vagos", "fluidos, "imprecisos", como define BANDEIRA DE MELLO (2008:134) "não implica que lhes faleça densidade significativa".

Ora, é por todos sabido que os atos administrativos devem ser motivados. Não diferente disso, a Carta da República requer do administrador público a motivação a ensejar a permissão intervencionista deste, que deve estar plasmada na necessidade de imperativo da segurança nacional ou em relevante interesse coletivo.

Há, desta feita, uma necessária vinculação do administrador público ao que determina a Constituição Federal, em seu art. 173, pois quando o Estado deseja explorar diretamente uma atividade econômica esta "...só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo".

É de se ver que o art. 173 da CB/1988, ao tratar de segurança nacional, aplica o termo imperativo. Não é sem razão, pois a soberania – ao lado do território e do povo – é um dos elementos formadores do Estado, sendo essa *imperatividade* uma decorrência do próprio exercício da soberania, que é inafastável e inalienável, fundamento do Estado Democrático de Direito [art. 1º, inciso I, da CF/1988].

Nesse compasso, quando se trata de imperativo de segurança nacional, definido em lei (parte última do art. 173), o ato ganha força maior que o de ato vinculado, passando a ser um *ato imperativo*, ou seja, um exercício constitucional erigido como obrigatório, nos termos postos na Carta da República. E a razão é simples: não há país soberano que não exerça sua soberania. Contrário disso é apregoar a incongruência de que a soberania não é para ser exercida, o que – definitivamente – não se coaduna com o Estado de Direito.

Estará também vinculado o administrador à preexistência do que chamou a Constituição Federal de *relevante interesse coletivo*, nos termos da lei. Então, sempre que verificado este, ou justificado, abre-se para a administração a possibilidade de exercício do direito à consecução do serviço, sendo inconstitucional a tentativa de atuar sem que haja o precípuo e antecipado surgimento da causa justificadora: o relevante interesse coletivo.

Nesse ponto, OTERO (1998:129-130) elucida a questão da vinculação com proficiência, lecionando, *ipsis litteris*:

> d) Tal como a Administração está normalmente obrigada a exercer os seus poderes quando o interesse público o exige, salvo os casos excepcionais em que é titular de um poder discricionário quanto à própria decisão de os exercer ou não, de igual modo a iniciativa económica pública, enquanto poder integrante da competência, deve ser exercida – pelo legislador ou pela Administração – sempre que o interesse público o exigir ([270]). Neste âmbito se podem recortar duas hipóteses:
>
> > (i) Existem, por um lado, casos de exercício obrigatório da iniciativa económica pública, designadamente sempre que esteja em causa a implementação de tarefas ou incumbências fundamentais do Estado decorrentes da cláusula constitucional bem-estar (v. supra, n.[os] 6.1. e 6.3.);
> >
> > (ii) Por outro lado, sempre que cesse a existência do interesse público justificativo de determinada intervenção económica pública desaparece a causa legitimadora da mesma, pelo que deverá ocorrer uma <<desintervenção>> pública sobre tal área da actividade económica ou uma <<privatização>> ([271]), salvo se entretanto ocorrer a superveniência de um outro interesse público justificativo da intervenção.

Ora, nas lições do mestre luso, vê-se que o ato de intervenção do Estado na economia deve guardar similitude com o permissivo ínsito na Constituição Federal, assim como o

ato oposto, o de desaparecimento de interesse público, o que deverá estar definido em lei. Revela, então, uma certa vinculação.

Em suas lições, SOUTO (2003:16), ao tratar da intervenção como função da administração, portanto, sujeita ao princípio da legalidade (CF, art. 37), propõe que o planejamento, elaborado e concordância com as diretrizes fixadas em lei, "...seja o instrumento no qual estejam definidos os limites e objetivos da intervenção", de modo que "o planejamento visa, pois, dar organicidade à intervenção, tornada esta atividade vinculada".

Entretanto, no caso de o Estado posicionar-se como detentor do monopólio, não pode abrir mão da titularidade, como visto no caso do petróleo, face o interesse público estratégico, mas tem a liberdade, nos termos da lei. Veja-se o art. 177 da CF/1988:

> Art. 177. Constituem monopólio da União:
>
> I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
>
> II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
>
> III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
>
> IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
>
> V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
>
> § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

No precitado artigo, há liberdade para que o Estado defina se deseja contratar com empresas privadas as atividades constantes dos seus incisos I a IV, mas não deixou a mesma folga para o que trata o inciso V, pois nele só poderá haver a produção, comercialização e utilização dos radioisótopos, sob o regime de permissão, ficando a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados ainda sob o monopólio do Estado, sem possibilidade de participação da iniciativa privada, por questão de segurança nacional (soberania).

Outras questões de vinculação administrativa podem ser extraídas, por exemplo, da opção por criação de autarquia, pois esta só se justificaria, ou seja, seria constitucional,

se criada exclusivamente para desempenhar atividades típicas do Estado, não podendo desempenhar das atividades tipicamente econômicas.
No pertine aos consórcios, nota-se que a vinculação decorre da própria Lei n.º 11.107/2005, cuja criação deve ser para atendimentos aos limites constitucionais de realização de objetivos de interesse comum, precedido de autorização de cada um dos Poderes Legislativos aos quais estão afetos os entes na esfera federativa.

Pode-se também visualizar a vinculação na agência executiva quanto a qualificação, pois há que se atender aos requisitos de ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento e celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor, sem os quais padeceria a elegibilidade como tais.

Em relação às agências reguladoras, a sua criação tem por finalidade específica a de regular a atividade prestada pela iniciativa privada (por meio de concessão ou permissão) sob critérios eminentemente técnicos. Assim, se o Estado usa da sua liberdade de, nos termos da lei, prestar os serviços públicos indiretamente, por meio de concessão ou permissão, deverá estar presente como regulador/controlador da atividade desempenhada.

Embora situada em *terreno* ainda doutrinariamente conflituoso (se de direito público e/ou privado), é certo as fundações públicas não podem ser criadas para obtenção de fins lucrativos, o que as degeneraria, posto terem fim de desenvolver atividades de interesse público na área social, a exemplo da cultura, da pesquisa e da educação, nas quais ocorrerá a afetação de um patrimônio.

Já as empresas públicas devem conter capital exclusivamente público. Quando estas forem concebidas para cumprir finalidade industrial ou comercial (exploração de atividade econômica em sentido estrito), devem ser regradas pelo Direito Privado e não podem celebrar contratos administrativos. Devem também realizar concurso público para a contratação de empregado público e estão sujeitas à realização de licitação nas questões em que não atinentes ao mercado (podendo ter um regime especial licitatório desde que obedeçam as regras gerais da Lei 8666/93). Não gozam também de privilégios fiscais não extensivos às empresas do setor privado.

Por fim, a sociedade de economia mista possui capital misto, formado pela participação estatal e particular, com a obrigatória predominação do capital oriundo do Estado (controle estatal), devendo assumir a forma de sociedade anônima e ser registrada como acontece com as empresas privadas (o art. 45 do Código Civil de 2002), não podendo gozar de privilégios fiscais que não sejam de possível exercício pelos particulares nas atividades empresariais que constituíram. De outra parte, igualmente a empresa pública, deve realizar concurso público para a contratação de empregado público e obedecer ao Princípio da Licitação como também acontece com a Empresa Pública.

Como se vê, a atividade desenvolvida pelo setor empresarial do Estado deve estar sujeita, segundo princípios constitucionais, ao princípio da subordinação do poder econômico público ao poder político democrático, a mecanismos de controle não só

parlamentar (como foi detalhado, neste trabalho, apenas o controle pelos Tribunais de contas), mas também aos controles pelo Poder Judiciário, Poder Executivo e pelo Ministério Público. O princípio da subsidiariedade tem relevante papel, neste contexto, pois o fundamento da existência do Estado não é o exercício da atividade econômica, esta se justifica por razões já expostas, vinculadas ao desenvolvimento de algumas das áreas da atividade econômica da sociedade, associado ao interesse público e a segurança nacional.

Nas palavras de Paulo Otero "o interesse público representa o fundamento, o limite e o critério da atuação econômica pública e, consequentemente, da iniciativa econômica pública".

VI. Conclusão

Com a evolução do Estado e as crescentes demandas sócio-econômicas, novas formas de organização estatal foram surgindo ao longo do tempo. A prestação direta do serviço público passou a ser utilizada pelo Estado em situações essenciais, como as de interesse estratégico, de segurança nacional e de organização político-administrativa. No entanto, essa evolução também trouxe a necessidade do Estado criar entidades para a produção de bens e serviços, o que se chamou de administração indireta.

Há outras atividades que estão dispostas, por permissão ou concessão, para que a iniciativa privada as execute, cabendo ao Poder Público a regulamentação e a fiscalização da atividade por agências reguladoras, através dos *atos regulatórios administrativos* (*resolução* ou *resolução normativa*).

Assim, dentro dos limites constitucionais, o que afeta os pressupostos para a criação desta ou daquela forma de atuação [direta ou indireta (autarquia, fundações públicas, empresa pública e sociedade de economia mista)], tem o administrador público, a quem foi confiada – pelo povo – a direção do Estado, em alguns casos, um pouco de liberdade para optar, *v. g.*, por prestar o serviço diretamente ou indiretamente, fazendo a escolha da forma, mas dentro dos limites constitucionais.

Mostrou-se que o legislador elencou os imperativos da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo como pressupostos para a intervenção do Estado na economia. Não obstante sejam conceitos jurídicos indeterminados, isso não leva a crer que o administrador pode tudo.

Essa "...discricionariedade configura (...) um resíduo de liberdade decisória atribuído ao administrador" (CARDOSO, 2010:21), mas que deve ser exercida naquilo em que a norma legal não imponha uma forma, uma finalidade, um tipo prescrito, sob pena de cometimento de ilegalidade.

Isto posto, existe sim um restrito grau de liberdade de conformação para que o Estado defina o *modus operandi* de sua atuação no domínio econômico (sentido amplo e estrito) para a produção de bens e serviços, mas muito está vinculado (empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações), porque tudo o que

se realiza tem por fim atender aos preceitos legais impostos – subsidiariedade e interesse público.

BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **"Regime Constitucional do Serviço Postal**. **Legitimidade da atuação da iniciativa privada".** *In* SOUTO, Marcos Juruena Villela (coord.). Revista da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, vol. IX – Direito das Concessões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 130.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. 3ª ed. Brasília: UnB, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; & SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 18.11.2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 18.11.2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 01/1969. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 18.11.2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 18.11.2011.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Controle da legalidade da atividade normativa das agências reguladoras**. Rio de janeiro: Lumen Júris, 2010.

DUGUIT, Leon. **Fundamentos do direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005. (Aquisição demandada).

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2006.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Agências Reguladoras**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6,

mai./jul. 2006, pp. 1-29. Disponível em <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 18.11.2011.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de Direito Administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____ (coord). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OTERO, Paulo. **Vinculação e liberdade de conformação do sector empresarial do Estado**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

RIVIERO, Jean. CRETELLA JÚNIOR, José (trad.). **Curso de Direito Administrativo comparado**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

_____. **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **Desestatização – Privatização, concessões, terceirização e regulação**. 4a ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001,

_____. (Coord.) **Direito Administrativo Empresarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VIEIRA, David Laerte. **Intervenção do Estado no domínio econômico por participação: sub-regime jurídico funcional interno das empresas estatais, sob a óptica da dependência**. Disponível em www.pge.ac.gov.br. Acesso em 19.11.2011.

REDAE | Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico

Direito do Estado.com.br O Direito Público da Cidadania

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. Atividade Econômica do Estado: Vinculação e Liberdade de Conformação. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 25, fevereiro/março/abril, 2011. Disponível na Internet: < http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-25-ABRIL-2011-PATRICIA-VERONICA-NUNES-CARVALHO-SOBRAL-DE-SOUZA.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Informação não disponível.