

**LIMITES DA INDICAÇÃO POLÍTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO DE
EMPRESAS ESTATAIS: ANÁLISE DAS VEDAÇÕES CONSTANTES DO ART.
17, § 2º, II DO ESTATUTO JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS (LEI
13.303/2016)**

*LIMITS OF POLITICAL DESIGNATION TO STATE-OWNED COMPANIES'
MANAGEMENT: ANALYSIS OF RESTRICTIONS IN ART. 17, § 2O, II OF THE
STATE-OWNED COMPANY ACT (13,303/16)*

Walter Guandalini Junior*

Resumo

O presente artigo deseja contribuir para a compreensão das restrições instituídas pelo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei 13.303/2016) à indicação política de seus administradores. Levando em consideração o debate acerca das razões de existência das empresas estatais, pretende-se delimitar com mais clareza a natureza e o alcance das restrições legais, avaliando a intenção do legislador ao instituí-las, os limites dos seus efeitos práticos e a necessidade de sua interpretação conforme a constituição. Para isso, examina a interferência política na gestão de empresas estatais como uma modalidade de conflito de agência, a exigir a instituição de normas de governança que o apazigue; em seguida avalia como as vedações legais pretendem atenuar esse conflito, sustentando a sua interpretação restritiva de modo a não transgredir as fronteiras do direito fundamental à liberdade de manifestação política; ao final apresenta as conclusões do estudo.

Palavras-Chave: Restrições à indicação de administradores de estatais. Administração de empresas estatais. Governança corporativa. Conflito de agência. Estatuto Jurídico das Empresas Estatais.

Abstract

This article intends to understand the restrictions imposed by the State-Owned Company Act (13,303/16) to the political designation of its management. Considering the debate

* Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Programa de Doutorado com Estágio no Exterior (PDEE - Doutorado-sanduíche) pelo Centro di Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, Università di Firenze. Pós-Doutorado (Convênio Tordesilhas/Fundação Carolina) na Universidad de Huelva. Atualmente é professor na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná e professor na Faculdade de Direito do Centro Universitário Internacional, além de advogado consultor da Companhia Paranaense de Energia.

on the reasons for the existence of state-owned companies, it aims to clearly delimit the nature and extent of legal boundaries, whilst assessing the legislator's intentions at creating them, the limits of their practical effects and the need for their interpretation according to the Constitution. For this purpose, it treats political interference in state-owned companies' management as a type of agency conflict, demanding governance rules that appease them; it then analyzes the content of legal limitations, proposing a restrictive interpretation to assure the fundamental right to freedom of political expression; at the end the conclusions are presented.

Keywords: *Restrictions to the designation of state-owned companies management. State-owned companies management. Corporate governance. Agency problem. Legal Regulation of State-owned Companies.*

Sumário

Introdução. 1. Introdução. 2. Conflito de agência em empresas estatais. 3. A vedação de indicação política em empresas estatais. 4. Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo deseja colaborar para a compreensão das restrições instituídas pelo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei 13.303/2016) à eleição dos administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Publicada em 30 de junho de 2016, a Lei 13.303/2016 regula o regime societário e a estrutura de governança das empresas estatais, estabelecendo também normas específicas sobre licitações e contratos. A complexidade das providências necessárias à reorganização estrutural dessas empresas fez com que o legislador lhes concedesse, no art. 91, o prazo de vinte e quatro meses para promover as adaptações necessárias, que expirou em 30 de junho de 2018. O caráter recente da nova lei e a *vacatio legis* concedida contribuíram para que não houvesse, desde a sua promulgação, profundas reflexões teóricas ou jurisprudenciais sobre o tema. No entanto, apesar da aparente inércia do mundo jurídico, a sociedade civil tem demonstrado cada vez mais preocupação com a indicação política dos administradores de estatais: desde as investigações da Operação Lava Jato, que escancararam a existência de esquemas de corrupção estruturados por pessoas ligadas a partidos políticos, até os recentes debates sobre “aparelhamento” do Estado, inchaço da máquina pública, privilégios e acúmulo de cargos de diretores e conselheiros, a opinião pública e o mercado têm se insurgido contra interferências políticas na gestão de empresas públicas.

A bem da verdade, apesar da aplicabilidade imediata dos requisitos à indicação de novos administradores, os problemas relativos à vedação de indicações políticas para a

administração de estatais só começaram a aparecer com mais vigor a partir do ano de 2019, quando tomaram posse os governos estaduais e federal eleitos em outubro de 2018. Trata-se, em suma, de tema importantíssimo para o dia-a-dia das estatais e para a própria racionalidade de sua atuação na economia brasileira, na medida em que a questão atinge o núcleo do debate acerca da sua caracterização como entidade empresarial administrada por técnicos e voltada ao lucro, ou como instrumento de políticas públicas administrado por políticos alinhados ao programa do governo eleito.

Este trabalho pretende delimitar com mais clareza a natureza e o alcance das restrições legais, levando em consideração a intenção do legislador ao instituí-las, os limites dos seus efeitos práticos e a necessidade de sua interpretação conforme a constituição. Para isso, no primeiro capítulo examina a interferência política na gestão de empresas estatais como uma modalidade de conflito de agência, avaliando a necessidade de que sejam instituídas normas de governança para a sua resolução; em seguida avalia como o legislador buscou atenuar esse conflito ao instituir as vedações constantes da Lei 13.303/2016; sustenta a interpretação restritiva dessas vedações, buscando garantir que a sua aplicação não viole o direito fundamental à liberdade de manifestação política; ao final apresenta as conclusões do estudo.

2. CONFLITO DE AGÊNCIA EM EMPRESAS ESTATAIS

O tema do conflito de agência é um tema clássico da teoria da administração, pelo menos desde a obra seminal de Berle e Means¹; já na década de 30 os autores identificavam, em paralelo ao aumento de concentração do poder econômico propiciado pelo desenvolvimento do capitalismo monopolista, uma dispersão cada vez maior da propriedade do capital nas grandes corporações². Essa dispersão do capital em múltiplos pequenos proprietários fez com que a posição de propriedade deixasse de ser uma posição relevante e ativa no interior da corporação para se tornar a de um agente passivo, dando origem a uma progressiva separação entre a propriedade da riqueza e o seu controle efetivo³. Nas palavras dos autores:

¹ BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. (1933). *The Modern Corporation and Private Property*. New York: The Macmillan Company.

² *Ibid.*, p. 47.

³ *Ibid.*, p. 69.

Sob o sistema corporativo, a segunda função, relativa ao exercício de poder sobre uma empresa, se tornou distinta da primeira [relativa ao investimento em uma empresa]. A posição do proprietário se reduziu a ter um conjunto de interesses jurídicos e factuais na empresa, enquanto o grupo que chamamos de controle permanece na posição de exercer poderes jurídicos e factuais sobre ela⁴.

A divisão entre as funções de propriedade e controle tende a criar uma divergência de interesses no interior da corporação, na medida em que o grupo de controle propende à maximização do seu ganho pessoal mesmo quando resulte em efeitos contrários aos interesses dos proprietários do capital. Há diversas espécies de “grupos de controle” que podem se formar em oposição aos interesses dos proprietários do capital: o controle pode ser apropriado por um grupo de acionistas majoritários, em oposição aos acionistas minoritários; pode se estabelecer de forma indireta em pirâmide, através do controle sobre sociedade controladora; pode ser obtido por acionistas minoritários que se agrupem para exercer o controle; e pode ser realizado pela própria administração da empresa, quando o capital se encontre tão disperso que os proprietários não têm condições de se opor às medidas adotadas pelos administradores⁵. Esta última espécie de oposição, que se estabelece na “relação de agência” entre os proprietários do capital e os administradores da corporação, é a que nos interessa para as finalidades do presente estudo.

Jensen e Mackling definem uma “relação de agência” como “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) encarrega outra pessoa (o agente) de executar em seu nome algum serviço que envolva a delegação ao agente de alguma autoridade para a tomada de decisão”⁶. Segundo os autores essa é uma relação potencialmente conflituosa, pois se ambas as partes buscam a maximização da utilidade é razoável supor que o agente nem sempre agirá em defesa dos interesses do principal. Pode o principal, então, esforçar-se para mitigar os efeitos desse conflito de duas formas: criando incentivos (inclusive pecuniários) para que o agente assuma os seus interesses como próprios; ou incorrendo em custos de monitoramento sobre o comportamento do agente. As despesas decorrentes

⁴ *Ibid.*, p. 120. Tradução livre do original em inglês: “Under the corporate system, the second function, that of having power over an enterprise, has become separated from the first. The position of the owner has been reduced to that of having a set of legal and factual interests in the enterprise while the group which we have called control, are in the position of having legal and factual powers over it”.

⁵ *Ibid.*, p. 69-84.

⁶ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure, in: *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, oct. 1976. Rochester: Elsevier, p. 305-360. Traduzido do original em inglês (p. 308): “we define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent”.

desses incentivos, acrescidas da perda residual decorrente da divergência entre as decisões tomadas pelo agente e as decisões que maximizariam o bem-estar do principal (nunca completamente eliminada), são denominadas por Jensen e Mackling como “custos de agência”⁷.

As medidas passíveis de serem adotadas para incentivar e monitorar os agentes de modo a reduzir os custos de agência correspondem ao sistema de proteções que hoje denominamos governança corporativa. Segundo o *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade⁸.

Esse mecanismo pode ser livremente instituído pelas corporações, que estabelecem por conta própria os incentivos e controles mais adequados à sua atividade específica; pode ser instituído pelo mercado, que classifica e valoriza as companhias listadas em bolsa conforme a qualidade das suas práticas de governança corporativa⁹; ou pode ser instituído pelo Estado, que prescreve legalmente os níveis mínimos de governança a serem obrigatoriamente adotados por todas as companhias em atuação no país.

Como demonstraram La Porta *et alii*¹⁰, a legislação estatal desempenha um papel fundamental na redução dos custos de agência para a proteção dos interesses dos proprietários e a preservação do valor das corporações, agindo inclusive como indutor do desenvolvimento econômico nos países que a adotam. Tendo em mente essa função indutora, a Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/76) estabelece diversos dispositivos que visam assegurar a confluência de interesses entre acionistas e administradores da

⁷ *Ibid.*, p. 308.

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (2015). Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4^a ed. São Paulo: IBGC, p. 19.

⁹ É o caso dos segmentos de listagem da B3, que classifica as companhias em cinco níveis distintos conforme a qualidade dos mecanismos de governança corporativa adotados – Bovespa Mais, Bovespa Mais Nível 2, Novo Mercado, Nível 2 e Nível 1.

¹⁰ LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. (1998). Law and Finance, in: Journal of Political Economy, v. 106, nº 6, dec. 1998. Chicago: The University of Chicago Press, p. 1113-1155.

companhia – relacionados à estrutura de propriedade, à remuneração dos agentes, à proteção dos minoritários e à composição da administração.

Especificamente quanto à composição da administração, objeto específico do presente estudo, a Lei das S.A. estabelece requisitos mínimos e impedimentos para a eleição de diretores, conselheiros de administração e conselheiros fiscais: os diretores devem ser pessoa natural residente no país que não se encontre impedida por lei especial, não tenha sido condenada por crime falimentar, de prevaricação, peita, suborno, concussão, peculato, contra a economia popular, a fé pública, a propriedade, ou que vede acesso a cargos públicos, e não tenha sido declarada inabilitada pela CVM (arts. 146, 147); além de cumprirem todos esses requisitos os conselheiros administração também devem ter reputação ilibada, não ocupar cargos em sociedades concorrentes e nem ter interesse conflitante com a sociedade (art. 147, § 3º); e por fim o conselheiro fiscal deve acrescentar a todas as exigências anteriores a formação universitária ou três anos de experiência como administrador ou conselheiro, não ser membro de órgãos de administração da companhia, não ser empregado da companhia ou de sociedade do mesmo grupo e não ser cônjuge ou parente até terceiro grau de administrador da companhia (art. 162). Entendeu o legislador que esse conjunto de dispositivos seria suficiente para estabelecer incentivos e controles mínimos para a preservação da harmonia de interesses entre proprietários e administradores nas empresas privadas.

Para as empresas públicas, porém, esses requisitos parecem não ser satisfatórios. Como alertam Schapiro e Marinho¹¹, nas empresas estatais as tensões próprias das sociedades anônimas são potencializadas pelo fato de ser o Estado o acionista controlador: os conflitos usuais entre acionistas minoritários, controladores e administradores são amplificados porque as estatais não perseguem somente a maximização dos seus resultados econômicos, mas também a execução de objetivos vinculados a um programa político. Além disso, já nos debates sobre a governança de empresas privadas as teorias maximalistas tendiam a dilatar a noção de “principal” para incorporar outros interesses sujeitos a proteção pelas regras corporativas. Autores como Tirole ressaltam, nesse sentido, a necessidade de “internalização de externalidades” como o bem-estar dos trabalhadores, os interesses de fornecedores e consumidores, a

¹¹ SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Morganna Matos (2018). Conflito de Interesses nas Empresas Estatais: uma análise dos casos Eletrobras e Sabesp, in: Revista Direito e Práxis, vol. 9, n. 3, 2018. Rio de Janeiro: UERJ, p. 1427.

preservação do meio ambiente, a responsabilidade social etc.¹² Se mesmo nas corporações privadas se verifica essa tendência de ampliação dos interesses em disputa na atividade da empresa, ainda mais forte ela se torna nas empresas estatais, onde o acionista controlador que atua como “principal” em relação aos administradores é também, por sua vez, “agente” mandatário da população que o elegeu para executar um programa político. Nas palavras de Schapiro e Marinho:

Comparativamente com as companhias privadas, o “conflito de agência” nas estatais ultrapassa as tensões entre acionistas e administradores e vai ainda além dos demais conflitos que abrangem a agenda maximalista, como são os existentes entre os acionistas e os trabalhadores, os problemas de desigualdade de gênero e as questões de responsabilidade social e ambiental. Nas estatais, a estes conflitos se justapõe o problema do mandato de política pública, do que resulta um redimensionamento necessário da posição do “principal”¹³.

Segundo os autores estes conflitos deveriam ser resolvidos, em tese, no âmbito legislativo¹⁴. Foi o que já havia tentado fazer a própria Lei 6.404/76, que reconhecia a especificidade das empresas estatais ao regular as peculiaridades da sociedade de economia mista, determinando, em seu art. 238, que a pessoa jurídica controladora deveria conciliar as suas responsabilidades de acionista controlador com a orientação das atividades da companhia ao interesse público que houvesse justificado a sua criação:

Art. 238. [Lei 6.404/76] A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.

O dispositivo possui, contudo, baixa densidade normativa, pois não institui os mecanismos concretos de conciliação do duplo mandato, econômico e político, atribuído às empresas estatais. Atenta a essas circunstâncias, que fazem parte da realidade de diversos países em desenvolvimento, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem emitido e atualizado, desde 2005, um conjunto de *Diretrizes para a Governança Corporativa em Empresas Estatais*, destinado

¹² TIROLE, Jean (2001). Corporate Governance, in: *Econometrica*, v. 69, nº 1, jan. 2001. New Haven: The Econometric Society, Yale University, p. 23.

¹³ SCHAPIRO E MARINHO, *op. Cit.*, p. 1434.

¹⁴ *Ibidem*, p. 1435.

a contribuir para “garantir que as empresas estatais operem de forma eficiente, transparente e responsável”¹⁵. O documento estabelece orientações relativas ao papel do Estado como proprietário, à atuação das estatais no mercado, ao tratamento a ser dado aos acionistas, à divulgação e transparência e às responsabilidades dos administradores. Especificamente quanto à atuação dos administradores recomenda que sejam adotadas as medidas necessárias a assegurar a sua autoridade funcional, competência técnica e independência de interesses para atuar em harmonia com os interesses dos acionistas:

Os conselhos de administração das empresas estatais devem ter a autoridade, competências e objetividade necessária para desempenhar as suas funções de direcionamento estratégico e monitoramento da administração. Eles devem agir com integridade e devem ser responsabilizados por suas ações¹⁶.

Em meio às diretrizes recomendadas pela OCDE para a atuação de administradores de estatais se verifica uma especial preocupação com a preservação de sua independência e objetividade, razão pela qual enfatiza a necessidade de adequada formação técnica e autonomia em relação a interferências políticas:

C. A composição do conselho de administração das estatais deve permitir o exercício de juízos objetivos e independentes. Todos os membros do conselho, inclusive quaisquer funcionários públicos, devem ser nomeados com base em sua qualificação e devem ter responsabilidades legais equivalentes.

Um pré-requisito central no empoderamento de conselhos de administração de estatais é estruturá-los de modo que possam efetivamente exercer juízos objetivos e independentes, estar em posição de monitorar a administração superior e tomar decisões estratégicas. Todos os membros do conselho devem ser nomeados em um processo transparente, e deve estar claro que o seu dever é agir no interesse da empresa como um todo. Eles não devem agir como representantes individuais dos agentes que os indicaram. Conselhos de administração de estatais devem também estar protegidos de interferências políticas que podem impedi-los de se concentrar em atingir os objetivos acordados com o governo e a entidade proprietária. Quaisquer representantes do Estado nomeados para atuar em conselhos de administração de estatais devem ter responsabilidades legais

¹⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2015b). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing. Disponível no endereço eletrônico <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-em>, p. 7.

¹⁶ *Ibidem*, p. 69. Tradução livre do original em inglês: “the boards of SOEs should have the necessary authority, competencies and objectivity to carry out their functions of strategic guidance and monitoring of management. They should act with integrity and be held accountable for their actions”.

equivalentes às dos demais conselheiros. Por exemplo, eles não devem estar isentos *de jure* ou *de facto* de responsabilidade pessoal¹⁷.

A mesma preocupação aparece também na doutrina brasileira. É o que se verifica na obra de Schirato, que ao discorrer sobre os “riscos das empresas estatais” alerta para o grave problema das indicações políticas, que aumentam o risco de nomeação de pessoas pouco qualificadas para a complexa administração das empresas estatais e podem impedir a de atingir os seus objetivos políticos e econômicos, o que poderia até mesmo caracterizar, em tese, desvio de finalidade e abuso de poder:

Como dissemos anteriormente, o poder de controle de uma sociedade não é livre. Deve ser utilizado sempre e em qualquer hipótese para o benefício da sociedade e visando ao seu crescimento, donde decorre, necessariamente, que o exercício do poder de controle no caso da nomeação dos dirigentes das empresas estatais somente poderá ocorrer com finalidade de nomeação de pessoa qualificada e apta ao fomento e à ampliação dos negócios da empresa.

Se essa regra é aplicável à generalidade das sociedades anônimas, no tocante às empresas estatais é mais fortemente exigível, visto que da atuação de uma empresa estatal deve, necessariamente, ser satisfeito um interesse coletivo relevante. Não é admissível utilizar-se do poder de controle de uma empresa estatal para nomear para um cargo de administração a pessoa mais conveniente do ponto de vista meramente político. É essencial, sob pena de desvio de finalidade e abuso de poder, que os dirigentes das empresas estatais sejam pessoas devidamente qualificadas e capacitadas para exercer os cargos para os quais sejam nomeadas¹⁸.

Percebe-se, em síntese, que há uma grande preocupação, por parte da comunidade nacional e internacional de juristas e administradores, com a possibilidade de conflitos de agência entre administradores, acionistas privados, acionistas públicos e a população em geral nas empresas estatais. Em meio ao conjunto de conflitos possíveis, os autores que refletem sobre o assunto demonstram especial atenção aos riscos decorrentes de

¹⁷ *Ibidem*, p. 71. Tradução livre do original em inglês: “C. SOE board composition should allow the exercise of objective and independent judgement. All board members, including any public officials, should be nominated based on qualifications and have equivalent legal responsibilities.

A central prerequisite in empowering SOE boards is to structure them so that they can effectively exercise objective and independent judgment, be in a position to monitor senior management and take strategic decisions. All board members should be nominated through a transparent process and it should be clear that it is their duty to act in the best interests of the enterprise as a whole. They should not act as individual representatives of the constituencies that appointed them. SOE boards should also be protected from political interference that could prevent them from focusing on achieving the objectives agreed on with the government and the ownership entity. Any state representatives nominated to serve on SOE boards should have equivalent legal responsibilities as other board members. For instance, they should not enjoy *de jure* or *de facto* exemptions from individual responsibility”.

¹⁸ SCHIRATO, *Op. Cit.*, p. 185.

indicações políticas para a administração de empresas estatais, e este também foi um tema considerado importante pela legislação brasileira.

3 A VEDAÇÃO DE INDICAÇÃO POLÍTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

Atento a esse conjunto de recomendações, e buscando contribuir para a redução dos conflitos de agência em empresas estatais, o legislador brasileiro promulgou, em 30 de junho de 2016, o novo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei 13.303/2016). O estatuto prescreve em seu art. 16 estar o administrador da empresa estatal submetido às normas da Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/76), complementando-as com os requisitos e vedações do art. 17, entre os quais se encontra aquela constante do § 2º, inciso II – e que constitui o objeto do presente estudo:

Art. 17. [Lei 13.303/16] Omissis

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

[...]

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

A vedação de indicação política para a administração de empresas estatais deve ser adequadamente compreendida no contexto em que a regra foi promulgada. A Lei 13.303/2016 foi proposta pelo senado em 2015 (PLS nº 555/2015, posteriormente convertido no PL 4918/2016) na esteira das denúncias de corrupção na Petrobras realizadas pela Operação Lava Jato, iniciada em 2014; por essa razão demonstra grande preocupação com a possibilidade de interferência política na nomeação de diretores de empresas estatais. A sua própria exposição de motivos indica esse receio, ao mencionar expressamente a interferência política na nomeação de diretores como elemento de exposição das estatais a risco de comportamentos ineficientes e antiéticos:

As empresas estatais saem necessariamente em desvantagem tanto na seara da eficiência como na da ética. A eficiência das estatais é afetada por diversos fatores: elas sofrem importantes limitações nos processos de contratação e dispensa de serviços e pessoas; a direção é constantemente modificada ao sabor das mudanças dos governos; os gestores nem sempre são recrutados por critérios de competência; e os

conselhos de administração, quando existem (como nas sociedades de economia mista), são frequentemente preenchidos segundo critérios políticos.

Algumas dessas mesmas razões estão também por trás das dificuldades enfrentadas pelas empresas estatais no campo da ética. Uma clara evidência desse fato é que praticamente não há notícia de casos de corrupção ou falha ética em órgãos nos quais as nomeações têm historicamente ocorrido por critérios técnicos, como a Comissão de Valores Mobiliários e o Banco Central do Brasil (*Projeto de Lei – Governança das Estatais – Exposição de Motivos*, p. 5).

O argumento, como se vê, é que a “modificação da direção ao sabor das mudanças de governos” e o “recrutamento de gestores por critérios diversos da competência” afetaria a eficiência das estatais; e que “não há notícia de corrupção ou falha ética em órgãos nos quais as nomeações têm historicamente ocorrido por critérios técnicos”. Esse raciocínio justificou a intervenção legislativa, considerada necessária para restringir a possibilidade de indicações políticas na administração de estatais. Com esse intuito, a lei propõe instrumentos de controle e mecanismos de gestão voltados a promover uma “transformação cultural” das empresas estatais, pela criação de “mecanismos de controle e transformação da gestão” tendentes a aumentar o peso dos critérios técnicos na indicação de ocupantes de cargos em conselhos, comitês e diretorias (*Projeto de Lei – Governança das Estatais – Exposição de Motivos*, p. 7).

É claro que o argumento é questionável, e a exposição de motivos apresentada carece de evidência empírica que o sustente. Basta recordar os contraexemplos da Petrobras: Nestor Cerveró, Paulo Roberto Costa e Renato Duque, ex-diretores responsabilizados pela estruturação do esquema de corrupção na companhia, eram todos empregados de carreira, selecionados através de concurso público e com mais de trinta anos dedicados à empresa. Objeções como essa motivaram a propositura, pelo Senador João Alberto de Souza (MDB/MA), do Projeto de Lei do Senado nº 167/2018, que pretende excluir do art. 17, § 2º da Lei 13.303/2016 as vedações à indicação política constantes dos incisos I, II e III, mantendo somente a proibição de titular de mandato no Poder Legislativo.

Art. 1º [PLS 167/2018] Os arts. 1º, 9º, 17, 24 e 25 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, passam a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art.

17.

.....
§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

- I – de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita;
- II – de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciado do cargo;
- III – de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.”

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei do Senado justifica a proposta, argumentando tratar-se de restrição a direitos fundamentais inadequada ao atingimento das finalidades pretendidas – como demonstra o já citado caso da Petrobras. Considera que o fato de se ter vida partidária ativa não pode servir de impedimento à indicação, e que é injusta a presunção de inidoneidade baseada no legítimo exercício da atividade política, sindical, laboral ou empresarial:

Ao prever tais interditos, a Lei evidentemente exorbitou, parecendo partir de presunções de inidoneidade baseadas no legítimo exercício da atividade política, sindical, laboral ou empresarial. Reitere-se que as demais exigências de experiência profissional, formação acadêmica e reputação ilibada já se prestam a obstar a escolha de pessoas que não tenham perfil para o exercício das funções. O fato de se ter vida partidária ativa não pode servir de impedimento à indicação, em contrariedade ao princípio da ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas. Proibição como essa sequer é eficaz para o atingimento de uma pretensa finalidade de evitar o aparelhamento político e a corrupção em estatais, não passando, pois, no teste constitucional de adequação aplicável a medidas que restringem direitos fundamentais. Basta lembrar que os integrantes da Diretoria da Petrobras processados criminalmente no âmbito da Operação Lava Jato sequer tinham filiação partidária. Algo parecido pode ser dito de alguém que eventualmente tenha prestado serviços profissionais no âmbito de uma campanha eleitoral ou que exerça cargo em organização sindical. Também a vedação referente a quem tenha celebrado contrato com o ente político ou a empresa estatal nos parece desproporcional, pois é colocada independentemente da relevância econômica do contrato (PLS 167/2018, *Justificação*, p. 8).

Independentemente do debate acerca da justiça ou eficiência da norma, o fato é que, motivada por um ambiente social de repúdio às interferências políticas na gestão de estatais, a Lei 13.303/2016 restringiu, de forma muito acentuada, as possibilidades de indicação de aliados políticos para a administração de empresas públicas e sociedades de economia mista, dirigindo-se especialmente a duas categorias de pessoas: líderes partidários e organizadores de campanha eleitoral.

Art. 17. [Lei 13.303/2016] [...]

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: [...]

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

Quanto aos líderes partidários, a primeira parte do inciso II proíbe, com a delimitação temporal de trinta e seis meses, a indicação para a administração da companhia de “participante de estrutura decisória de partido político”. Como se vê, a vedação exige dois fatos concomitantes para incidir: que a pessoa indicada seja *filiada* a partido político com registro arquivado junto à Justiça Eleitoral; e que *participe da sua estrutura decisória*, tal como definida em estatuto registrado perante o TSE, nos termos da Lei 9.096/95:

Art. 15. [Lei 9.096/95] O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

[...]

IV – modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros.

Art. 19. [Lei 9.096/95] Na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano, o partido, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá remeter, aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos.

Desse modo a avaliação da incidência da vedação a um caso concreto determinado dependeria do preenchimento da dupla condição de: verificar-se a inclusão do nome do indicado em relação de filiados apresentada por partido político à Justiça Eleitoral; e verificar-se a sua identificação como integrante da estrutura decisória de partido segundo o estatuto registrado. Trata-se de elementos objetivos e formais, facilmente verificáveis diante da análise de um caso concreto determinado.

Quanto aos organizadores de campanha eleitoral, a segunda parte do inciso II proíbe, pelo mesmo lapso temporal, a indicação para a administração da companhia de pessoa que tenha atuado em “trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”. Este aspecto da regra é mais complexo, e exige interpretação

adequada com o regime constitucional de direitos fundamentais. Afinal, a Constituição da República assegura a todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros as liberdades de manifestação de pensamento e de consciência, proibindo que sejam privados de direitos por motivos de convicção filosófica e política:

Art. 5º [Constituição da República Federativa do Brasil] Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

Desse modo, ao proibir “participantes de campanha eleitoral” de desempenhar funções de administração em empresas estatais, a regra não pode motivar interpretação tão ampla que chegue ao ponto de violar o núcleo fundamental dos princípios constitucionais, impedindo indiretamente os destinatários da regra de manifestar o seu apoio pessoal a candidato ou projeto político durante o período eleitoral. A norma, deve, portanto, sofrer interpretação restritiva, que preserve a sua compatibilidade com os preceitos constitucionais sem desatender a intenção do legislador de limitar a possibilidade de interferência política na gestão de empresas estatais.

Ora, uma análise textual do dispositivo indica serem dois os elementos a serem levados em consideração na aplicação da vedação a um caso concreto: o desempenho de trabalho; e o vínculo à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.

É evidente que a referência a “trabalho” deve ser compreendida em sentido amplo, como atividade humana de transformação da natureza. Preocupada com a interferência política na gestão de empresas estatais, a norma obviamente não pretende regular relações remuneradas de emprego ou prestação de serviços entre a campanha eleitoral e terceiros no desempenho de uma atividade econômica ou profissional; o seu objetivo é regular a intensidade do vínculo *político* permitido entre a campanha vitoriosa e a gestão das estatais, que ordinariamente não é remunerado. Desse modo, a existência ou não de remuneração, relação de emprego ou contrato de prestação de serviços é irrelevante para a avaliação da presença do elemento “trabalho” em um caso determinado, devendo-se

examinar somente a existência de “atividade humana de transformação da natureza” relacionada à realização da campanha eleitoral.

Quanto ao segundo requisito, refere-se à “organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”. Trata-se de requisito complementar à existência de “trabalho”, o que significa dizer que não é qualquer trabalho vinculado a campanha eleitoral que atrai a incidência da regra, mas somente um tipo de trabalho determinado: aquele trabalho de “organização, estruturação e realização” da campanha. Além disso deve-se atentar também para o fato de que os verbos substantivados são conectados pela partícula “e”, que é conjunção coordenativa aditiva e indica acréscimo às ideias apresentadas anteriormente. Assim, somente o trabalho que seja simultaneamente de organização, de estruturação e de realização de campanha eleitoral pode ser considerado abarcado pela norma – que exclui, então, do seu âmbito de incidência todo trabalho eleitoral que não seja definido por essas atividades. Desse modo, a título de exemplo, entende-se que a prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais a que se referem os arts. 100 e 100-A da Lei 9.504/97 não se enquadraria na vedação legal, pois as pessoas contratadas não participariam, em tese, da “organização, estruturação e realização da campanha”. Pelo contrário, teriam a sua participação limitada à realização das atividades práticas planejadas e estruturadas por outras pessoas, que dirigiriam os seus trabalhos como contratantes. O mesmo vale para militantes, empregados administrativos, fiscais eleitorais, doadores etc.

Art. 100. [Lei 9.504/97] A contratação de pessoal para prestação de serviços nas campanhas eleitorais não gera vínculo empregatício com o candidato ou partido contratantes, aplicando-se à pessoa física contratada o disposto na alínea h do inciso V do art. 12 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.

Art. 100-A. [Lei 9.504/97] A contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais observará os seguintes limites, impostos a cada candidato:

Cabe, então, avaliar em que consiste, exatamente, a atividade de “organização, estruturação e realização” de campanha eleitoral. Nem a Lei das Estatais nem a Lei Eleitoral dispõem sobre o significado dessas expressões; agem corretamente, pois não cabe ao Estado prescrever sobre o desempenho e o funcionamento das atividades eminentemente privadas dos partidos políticos. A doutrina ainda não chegou a refletir sobre o tema: tem se limitado a transcrever o texto normativo, indicando genericamente

que a regra proíbe a indicação de “agentes eleitorais” para a administração de estatais. Quanto à jurisprudência, há poucos e recentes julgados da Comissão de Valores Mobiliários sobre as vedações à indicação de administradores, e somente um que trata especificamente da vedação por atuação em campanha eleitoral: no processo administrativo CVM nº 19957.008923/2016-12 foi proibida a indicação de Giles Carriconde Azevedo ao conselho de administração da Light, empresa controlada pela CEMIG. O indicado havia participado da campanha eleitoral de Dilma Rousseff à Presidência da República em 2014 e, sendo a CEMIG sociedade de economia mista, o julgador Henrique Balduíno Machado Teixeira entendeu que incidiam sobre o caso as vedações legais. Não tendo sido contestado o fato pelo interessado, o julgado não chegou a discutir os limites do significado da expressão “organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”, que permanecem, portanto, em aberto.

Diante da novidade da lei, e da inexistência de reflexão doutrinária ou jurisprudencial sobre a questão, devemos recorrer ao léxico para avaliar a extensão da vedação normativa. Em seu significado de uso comum, as expressões parecem se referir à realização de atividades ligadas à definição da estratégia de campanha eleitoral. Segundo o *Dicionário Michaelis Brasileiro da Língua Portuguesa* (Melhoramentos, 2019, online) a expressão “organização” se refere à “arrumação ordenada das partes de um todo”, à “preparação de um projeto, com definição de procedimentos e metas”, e ao “conjunto de diretrizes, normas e funções que contribuem para o bom funcionamento de qualquer empreendimento”; a expressão “estruturação” se refere ao ato de estruturar, concebido como “organizar as diferentes partes que constituem uma estrutura conforme um plano ou sistema” e “planejar algo de forma cuidadosa e pormenorizada”; e a expressão “realização” se refere à “execução de grande obra ou trabalho de vulto”, “levar a efeito um projeto”, “tornar real ou concreto”.

Começa, então, a se delinear a possibilidade de atribuição de um significado mais estrito à previsão legal, destinada a vedar a indicação à gestão de empresas estatais de pessoas que tenham contribuído para “estabelecer as diretrizes”, “organizar as diferentes partes” e “executar” uma campanha eleitoral. Em outras palavras, a norma se aplica somente àquelas pessoas que tenham desempenhado funções de liderança no planejamento, organização e execução da campanha eleitoral, e que por seu íntimo vínculo político com as autoridades controladoras das empresas estatais poderiam representar risco de indevidas interferências políticas em sua gestão. Afinal, foi

justamente essa a intenção do legislador ao optar pela redação dada ao dispositivo: ao impor a vedação aos “organizadores e realizadores” de campanha eleitoral, pretendia estabelecer um distanciamento político-partidário mínimo entre os administradores de empresas estatais e o governo eleito como seu controlador; busca, dessa forma, restringir a possibilidade de interferência política do governo na gestão das empresas estatais, reduzir os custos de agência decorrentes dessa interferência e permitir que a companhia desempenhe com a maior eficiência possível as suas funções econômicas e de interesse público.

Ampliar desmesuradamente o alcance da vedação poderia violar o núcleo do direito fundamental à liberdade de expressão, fazendo com que qualquer manifestação de preferência política pudesse vir a ser considerada “participação em campanha eleitoral”, e levando a indevida restrição do direito de atuar na administração de empresas estatais. Mesmo a efetiva participação na campanha não pode ser proibida, na medida em que é lícito aos cidadãos expressarem as suas posições e divulgarem aos demais os projetos políticos que consideram mais adequados ao futuro do país. Sequer atenderia ao interesse público a vedação de sua participação na gestão de empresas estatais, que deve pressupor no mínimo alguma simpatia pelo programa político a ser executado, necessária para assegurar o adequado cumprimento de sua função social nos termos do regramento constitucional aplicável:

Art. 173. [Constituição da República] 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.

§ 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:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

Em última análise, a existência de alguma afinidade dos administradores de empresas estatais com o programa político do governo democraticamente eleito pode até favorecer a redução dos custos de agência, na medida em que pode contribuir para evitar o conflito de agência decorrente de eventuais divergências programáticas entre a gestão da companhia e o acionista controlador que determina as medidas a serem adotadas para

o atendimento de sua função social, assim como entre os administradores e a população que elegeu um projeto de governo para estabelecer suas diretrizes.

Por outro lado, tampouco a regra pode perder o seu núcleo normativo fundamental: aquelas pessoas que tenham desempenhado funções de liderança na organização de campanha eleitoral não podem assumir a administração de empresas estatais. Entendeu o legislador que nesses casos a interferência política na gestão da companhia poderia ser de tal monta a aumentar desmesuradamente o custo de agência – dessa vez, não em decorrência de conflitos entre a administração e o acionista controlador, mas pela potencial ocorrência de graves conflitos entre o acionista controlador e os minoritários, e entre o acionista controlador e a população responsável por sua eleição. Pressupôs, assim, que o vínculo excessivamente íntimo entre o governo eleito e os administradores da companhia poderia levá-los a agir como “representantes individuais dos agentes que os indicaram” e a perseguir interesses distintos não apenas dos interesses econômicos dos acionistas minoritários, mas até mesmo do interesse público do conjunto da população. A prática, não recomendada pela OCDE¹⁹, poderia impedir as empresas estatais de desempenharem adequadamente tanto a sua função econômica quanto a sua função social. Deve incidir, portanto, a vedação nesses casos, de modo a garantir a necessária objetividade e independência da administração da companhia para a eficiente realização dos seus objetivos.

4. CONCLUSÃO

Como se viu, o legislador brasileiro procurou restringir a possibilidade de interferências políticas na gestão das empresas estatais, e para isso estabeleceu uma série de vedações à indicação política de seus administradores. As medidas são compatíveis com as recomendações da OCDE para a administração de empresas estatais e com os anseios generalizados da população brasileira nos últimos anos, e buscam assegurar que as estatais cumpram com eficiência a sua dupla função econômica e social.

No entanto, a interpretação da norma deve estar atenta aos seus limites constitucionais, sob pena de representar grave violação do direito fundamental à liberdade de manifestação política. Para isso o presente estudo recomenda a adoção de uma interpretação restritiva da vedação constante do art. 17, § 2º, II da Lei 13.303/2016,

¹⁹ OCDE, *Op. Cit.*, p. 71.

considerando que somente estão proibidas de serem indicadas para a administração de empresas estatais por razões políticas duas categorias de pessoas: aquelas filiadas a partido político e registradas junto ao TSE como integrantes de sua estrutura decisória; e aquelas que tenham participado ativamente da organização, planejamento e execução de campanha eleitoral.

A extensão indevida da vedação a qualquer pessoa que tenha apenas manifestado sua preferência política, ou até mesmo desempenhado funções não estratégicas em campanha eleitoral, poderia representar injusta privação de direitos motivada por convicção política e indevida restrição à liberdade de manifestação do pensamento, caracterizando-se como violação do art. 5º, incisos IV e VIII da Constituição da República. Além disso, poderia contribuir para aumentar os conflitos de agência entre os administradores e o acionista controlador das empresas estatais, na medida em que é necessária pelo menos alguma afinidade entre a gestão da companhia e o programa de governo democraticamente eleito para que a sua função social seja adequadamente cumprida.

Por outro lado, a interpretação excessivamente restritiva poderia esvaziar o dispositivo de seu teor normativo, favorecendo a interferência política na gestão das empresas estatais, afetando a objetividade e a independência dos seus administradores e levando-os a perseguir não os objetivos programáticos do projeto político eleito, mas interesses partidários e pessoais dos governantes no poder. O resultado seria o indesejado aumento dos conflitos não só entre a administração da companhia e os interesses econômicos dos acionistas minoritários, mas também, e principalmente, entre a gestão e os interesses sociais e políticos da população.

REFERÊNCIAS

- BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. *The Modern Corporation and Private Property*. New York: The Macmillan Company, 1933.
- CORREIA, Laíse Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes. Arcabouço teórico para os estudos de governança corporativa: os pressupostos subjacentes à teoria da agência. *Revista de Gestão USP*, São Paulo, vol. 15, n. 3, jul.-set. 2008, p. 1-10.

- FONTES FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à lei de responsabilidade das estatais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 69, dez. 2018, p. 181-209.
- GOMES, Camila de Barros. A nomeação de dirigentes de estatais a partir da Lei 13.303/16. *Revista Juris Unitoledo*, Araçatuba, vol. 02, n. 02, abr.-jun. 2017, p. 27-38.
- GUANDALINI JUNIOR, Walter. A inaplicabilidade parcial dos impedimentos à eleição de conselheiros fiscais em subsidiárias integrais de sociedades de economia mista: a Lei das S.A. e a Nova Lei das Estatais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 276, set.-dez. 2017, p. 191-222.
- GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 4^a ed. São Paulo: IBGC, 2015.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, Rochester, v. 3, n. 4, oct. 1976, p. 305-360.
- JUSTEN FILHO, Marçal (org.). *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Law and Finance. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 106, nº 6, dec. 1998, p. 1113-1155.
- LUPION, Ricardo. Estatuto Jurídico das Estatais: governança além da forma. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, Brasília, v. 5, nº 1, jan.-jun. 2018, p. 125-165.
- NORONHA, João Otávio; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto (org.). *Estatuto Jurídico das Estatais: análise da Lei 13.303/2016*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *State-Owned Enterprises in the Development Process*. Paris: OECD Publishing, 2015a. Disponível no endereço eletrônico <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229617-en>.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing, 2015b. Disponível no endereço eletrônico <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.

PEREIRA, Maria Vanuza; SOUZA, André Luis. Paradoxos entre governança corporativa e ocorrência de práticas de corrupção em empresas públicas: uma análise à luz da teoria da agência. *Revista Formadores – vivências e estudos*, Cachoeira, v. 10, n. 4, jun. 2017, p. 5-25.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; HEINEN, Juliano; DOTTI, Marinês Restellato; MAFFINI, Rafael (org.). *Comentários à Lei das Empresas Estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Corrupção e *compliance* nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 277, jan.-abr. 2018, p. 241-272.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. *O Estado como Acionista Controlador*. Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

PIOVESAN, Filipe da Silva; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Nova Lei das Estatais e a aplicação de sanções nos contratos administrativos: uma análise comparativa com a Lei Geral de Licitações. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 275, mai.-ago. 2017, p. 223-248.

SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Morganna Matos (2018). Conflito de Interesses nas Empresas Estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 3, 2018, p. 1424-1461.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *As Empresas Estatais no direito administrativo econômico atual*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Fernando Domingues. *Implantação da Lei nº 13.303/16 de governança corporativa: um estudo do impacto no desempenho das empresas estatais*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FGV, 2018.

TIROLE, Jean. Corporate Governance. *Econometrica*, New Haven, v. 69, nº 1, jan. 2001, p. 1-35.

Submetido em 09 de setembro de 2024.

Aprovado para publicação em 05 de outubro de 2024.

