



## UMA VISÃO DO CONTROLE POLÍTICO DAS EMPRESAS PÚBLICAS A VIEW OF POLITICAL CONTROL OF PUBLIC COMPANIES

PEREIRA, Dayana Coelho<sup>1</sup>  
SILVA, André Ribeiro da<sup>2</sup>

### RESUMO

O controle político nas empresas públicas, apresenta e integra várias funcionalidades em muitas áreas desse segmento, a qual busca esforços para a melhoria e eficiência dos processos, conseqüentemente, a transparência nos processos, respeitando a integridade de cada setor, garantindo, a colaboração de todos no exercício da transparência pública. O estudo abordado apresenta diretrizes para o planejamento e implementação do controle político nas empresas públicas, descrevendo os processos do uso e resultados da sua implantação, onde se pode observar os diversos aspectos que constituem todo o processo. Apresenta um referencial teórico sobre as características e vantagens da aplicação do uso de maneira integrada do controle político, otimizando recursos, processos, melhorando a integridade e transparência do segmento.

**Palavras-chave:** Planejamento, Tecnologia, Gestão, Controle, Inovação, Transparência.

### ABSTRACT

Political control in public companies presents and integrates several features in many areas of this segment, which seeks efforts to improve and efficiency of processes, consequently, transparency in processes, respecting the integrity of each sector, guaranteeing the collaboration of all in the exercise of public transparency. The study presents guidelines for the planning and implementation of political control in public companies, describing the processes of use and results of its implementation, where it is possible to observe the various aspects that constitute the entire process. It presents a theoretical framework on the characteristics and advantages of applying the use of political control in an integrated way, optimizing resources, processes, improving the integrity and transparency of the segment.

**Keywords:** Planning, Technology, Management, Control, Innovation, Transparency.

## 1. INTRODUÇÃO

<sup>1</sup> Pós-Graduanda em Gerenciamento de Projetos no Setor Público pela Faculdade FASouza. E-mail: dayana-eng@hotmail.com

<sup>2</sup> Orientador do TCC. Doutor em Ciências da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Ciência do Comportamento da Universidade de Brasília. E-mail: andreribeiro@unb.br

É uma questão importante a ser enfrentada, o controle político, abordado nas entidades públicas, e que é a identificação do estudo atual, uma vez que passa a ser entendida de forma equilibrada relacionada às empresas públicas e em menor escala o que se conhece sobre o que é controle político.

Se falando de entidades públicas, são entendidas as quais compõem a administração pública descentralizada ou indireta, criadas com o uso de recurso público e pelo poder público, por possuírem personalidade jurídica de direito privado, tendo como objetivo o cumprimento das finalidades estatais e com isso, recebe a posição de empresa estatal que deve ter suas diretrizes e ações monitoradas pela administração direta, a fim de que sejam consistentes com a sua política de execução e em responder ao interesse público e suas necessidades.

Tem adquirido mais relevância, não só devido a grande participação do Estado na economia brasileira ou do crescimento dessas empresas, mas, também, devido à própria natureza e complexidade prática desse controle. Isto de fato, se leva em consideração, pois o controle político sofre efeito sobre as entidades públicas ou privadas nas quais compõem a administração indireta.

Com isso, reflete em conformidade com a realidade brasileira, em função da própria diversidade de empresas novas e já existentes, uma gama de métodos de controle que integram, os três níveis de governo, federal, estadual e municipal, quanto a origem, tamanhos e preenchem funções que vão desde as grandes e pequenas empresas comerciais competitivas.

Compreendendo até o momento que, os órgãos e entidades que compõem a administração direta e indireta que abrange as empresas públicas, são objeto de muitas conceituações no sistema público, e com isso se torna efeito pelos órgãos do Legislativo sobre os atos do Executivo, e como conferência o exame da legalidade e do mérito como forma constituinte do controle externo.

O presente artigo, tem como foco, dentro do contexto do controle político nas entidades públicas, identificar e compreender alguns conceitos de gestão que possibilitam tornar eficiente o controle político e integrado no contexto público.

## 2. CONCEITUALIZAÇÃO

Como preocupação presente dos administradores, legisladores, economistas, a administração pública e sua forma de controle, e de quem é ligado de alguma forma com a atividade estatal, e de fato vem surtindo a conceituação das formas de controle e a questionamentos.

O controle político às empresas públicas relacionado, são entidades que compõem a administração pública de forma direta ou não, criadas poder público, são caracterizadas em sua forma de atuação de forma jurídica de direito privado e com foco no cumprimento de objetivos públicos, são elas, as instituições públicas, as sociedades de economia mista, e as criações pelo poder público estabelecidas.

Apesar das autarquias serem dotadas de personalidade jurídica de direito público, é importante ressaltar que estas estão excluídas dessa expressão pois, apresentam detalhes que as separam uma das outras e as mantém mais próximas da administração direta e de seus órgãos.

Como fala Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Quer para a prestação de serviços públicos propriamente ditos, quer para o desempenho de atividades de exploração econômica em setores onde se fazia necessária sua atuação supletiva ou, até mesmo, monopolística, o Estado acolheu o sistema próprio de direito privado". "(Mello, 1973)".

Conforme citado acima, o autor citado relata que, tanto para prestação de serviços, quanto para execução ou planejamento de forma, mesmo que parcial ou integral, o Estado optou por ser uma entidade de direito privado, que a liberdade, a mobilidade, e a flexibilidade pelo Estado escolhido, suas formas privadas e ao escolher métodos empresariais, em um curto espaço de tempo e com o efeito de rotina, o hábito virou costume.

O controle impulsionado pelo planejamento colabora na tomada de decisão, reduzindo as reações baseadas na emoção, na suposição e na intuição. O planejamento capacita para decidir a princípio o que fazer, pois tradicionalmente os órgãos públicos desagregam a fase interna da licitação, da atividade de gestão contratual, sob compromisso do gestor e fiscal.

Ao se falar e se estabelecer a forma de atuação do Estado, existe uma

diferença entre o controle hierárquico que é mais abrangente e permanente, voltados para as ações e atos não aparentes e o controle mediante tutela, sendo mais limitado e voltado para atos e ações estabelecidas, todos vivenciados pela atividade pública.

No âmbito Legislativo, é exercido o controle político e tem como intuito o direcionamento das ações administrativas, o acompanhamento e controle do funcionamento das entidades e órgãos e a conferência da motivação dos atos das autoridades e o acompanhamento da política governamental e do cumprimento dos objetivos perante o papel da atividade administrativa nas entidades públicas.

Por seguinte, é exercido pelo órgãos superiores da administração sobre as demais entidades e órgãos, é o controle administrativo, que tem por objetivo respaldar e verificar a transparência da atuação dessas entidades e órgãos, atua-se respeitando a sua hierarquia de mérito e padrões já estabelecidos, configurando a política governamental escolhida para muitos setores da administração.

Como dita a Constituição Federal, art.70, o controle fiscal tem uma abordagem específica nesse trecho que fala sob a referência de fiscalização orçamentária e financeira, tendo como intuito verificar, em se falando da gestão dos recursos públicos, o exame tanto da legalidade quanto do mérito, ao tratar de controle interno ou externo.

No entanto, o controle judicial é exercido pelo Judiciário, com o objetivo no foco e especificidade no exame do exercício da legalidade de atos pela administração exercidos.

Ao se falar sobre fiscalização orçamentária e financeira, abordado no art.70, da Constituição Federal, é levado em consideração tanto o controle interno e externo, e se faz esclarecimentos com o apoio do Tribunal de Contas em conjunto com o Legislativo, ao se tratar do controle da legalidade, que é exercido pelo Executivo, abrangendo controle de mérito e legalidade.

Ao tomar conhecimento dos órgãos e composições as que compõem a administração direta e não, o controle político como uma ferramenta de controle externo, passa a contribuir com a exatidão dos serviços públicos, tanto no âmbito do mérito quanto da legalidade, visto que é feito pelo Legislativo sobre os planos e ações do Executivo, envolvendo as empresas públicas que são foco deste artigo.

Devido ao crescente adensamento urbano no século XXI, torna-se importante e necessário o interesse por gestão e controle para que possam melhorar a eficiência

no segmento público e facilitar a transparência nos processos.

### **3. O CONTROLE POLÍTICO E SUA IMPORTÂNCIA NO SEGMENTO**

São na constituição brasileira definidas, as empresa públicas, por terem característica jurídica de direito privado, e por terem sido criadas pelo poder público, com intuito de desenvolver atividades importantes ao exercício de âmbito público, porém, orientada como segue a lei, de funcionar conforme os padrões que distinguem as atividades classificadas como privadas.

A partir daí, com o surgimento das entidades públicas, que foi conferido no momento de transição do Estado Social para o Estado de intervenção, passou a se validar para prestação dos serviços, mesmo com a existência da administração pública se validando de seleção de particulares, sem com isso se confundir com eles, e com isso era o Estado que autorizava as contratadas o exercício de funções inerentes ao cargo público.

O status de liberdade, flexibilidade e mobilidade encontrados pelo Estado ao se agregar de formas privadas e aos meios empresariais adotados, resultaram em um efeito contagiante em pouco tempo devido ao hábito.

No entanto, na atualidade, se inverteu a situação, pois o Estado de forma tradicional, passou a atuar em departamentos como via de regra inseparáveis a iniciativa privada e, com isso se deparou com as entidade privadas em sua atuação, como se fosse entidades públicas, de forma que passou a contemplar o Estado atuando como se fosse uma organização privada.

Para dar surgimento às empresas públicas e se posicionar diante do segmento, o poder público entrava em ação, ou se associava a entidades privadas, como consequências o aparecimento das sociedades de economia mista, ou caso contrário, constituía empresas por meio de investimentos públicos.

Considerando que são instrumentos de ação estatal, as empresas públicas, e pelo Estado criadas com recursos públicos, tendo como referência o regime jurídico administrativo e de forma inseparável, que por suas particularidades sejam atingidas, tendo como características fundamentais, o princípio da finalidade, do controle e da legalidade.

Visando essa organização, e com intuito na busca da eficácia do desempenho das atividades não especulativas, com fins cultural, assistencial ou educacional, o Estado contribuiu para a flexibilização da instituição de fundações, em se falando de legislação civil e perante ao vínculo com a mesma finalidade de recursos públicos, como referência sempre na legislação vigente.

É importante notar, ao se falar de controle político, que nem o Executivo nem o Legislativo estão contidos pelos curtos limites que fundamentam, delimitam e respondem quanto a atuação do Judiciário, no entanto, conclui-se que sobram fundamentos jurídicos como base a legitimidade do exercício de atividades controladoras, tanto de legalidade quanto de mérito, sobre estas entidades.

Com isso, considera-se o controle político como uma importante ferramenta de controle, orientação e correção que os órgãos do Legislativo exercem sobre o comportamento funcional dessas entidades, contemplados tanto com o mérito e com a legalidade.

#### **4. OBJETIVOS**

A literatura comprova o caráter instrumental de toda atividade administrativa, portanto, é possível e importante de se imaginar onde se deseja chegar e o que se pretende com o exercício de alguma atividade atingir.

Contudo, existem objetivos que o controle político exerce diante das empresas pública que são, a moralidade na administração, servindo de referência e objeto da atividade controladora logo após, a legalidade, o cumprimento da lei, o alcance dos objetivos previstos diante das normas estaria nos objetivos do controle político, visto que, são guiadas pelas diretrizes, as empresas públicas, e que pelos princípios do regime jurídico constituem suas características.

O Estado, a medida que assume a prestação de serviços de âmbito econômico ou de assistência, a sobrevivência e interesse de boa parte de indivíduos se torna ineficiente na administração com a sua ausência, e com isso, não apenas afeta a sua legalidade, o desprezo de autoridade ao interesse privado expõem indícios de rompimento e tão persistentes em relação a ação ilegal.

Com isso, são levados em consideração e beneficiados os administradores, pois, o controle político, além ser útil para testar e propiciar a integridade, proporciona uma garantia melhor ao serviço público, a capacidade administrativa nos empreendimentos, a honestidade, e tem como beneficiamento a indicação dos responsáveis de modo eficaz e específico pelas causas e danos.

Após estudos, a literatura muitos fatos esclarece sobre o dever da legalidade, e com isso, a partir da conquista do liberalismo político no século XIX, levou a questionamentos, pois foi uma importante conquista nessa época, adicionado outro ponto que fala sobre a doutrina italiana, que torna importante quanto ao dever de uma boa administração, e sua verificação no quesito entidades públicas, e de interesse tanto do sistema público quanto do privado.

Sendo o dever do administrador, a princípio, que as diretrizes administrativas sejam respeitadas, para que ao fim de comparecimento, tenha alcançado os objetivos econômicos e sociais desejados. No entanto, ao assumir o Estado, a prestação direta de serviços de grau de assistência ou economia, o aproveitamento torna-se a depender da eficiência do administrativo, e não só da sua legalidade. A autoridade, de forma omissa, torna-se inviável pela questão de afetar interesses privados bem visíveis, quanto as das ações não muito exploradas.

Tendo como objetivo, assegurar os interesses da administração pública num contexto geral e das próprias empresas controladoras, servindo de base para evitar desvio de funções ou conflitos de atos, fomentando um ajuste financeiro positivo e desempenho no desenvolvimento das funções das entidades públicas e de seus administradores.

## 5. EXTENSÃO

Para se tornar efeito, de forma que as atividades administrativas possam sofrer impacto na sua atuação, ou seja, de forma que todo excesso de controle no segmento público produza efeitos negativos, como consequência irá acarretar o surgimento de entidades controladoras e burocracias.

Com isso, se parte do princípio e estudo de que é pelo Legislativo que é exercido o controle político, destinado ao bom funcionamento e controle das entidades

e órgãos, a verificação dos atos das autoridades, o direcionamento das ações da administração, o acompanhamento da política do governo em vigor com visão para o cumprimento a qual se materializa a atividade administrativa.

Importante ressaltar que, o controle político e sua extensão, se parte do princípio a não extinção da autonomia de atuação e sua capacidade de iniciativa nas organizações mas sim, como o exemplo das autarquias, que passam a existir como uma capacidade relevante de atuação e que com isso, foram selecionadas e atualmente se diferenciam consideravelmente dos órgãos da administração direta.

Quanto aos meios de controle e seus efeitos negativos, não se desconsidera pois, eles sobre as entidades públicas, se observou que frequentemente selecionam meios para chegar aos objetivos, fica limitada a capacidade de iniciativa e conseqüentemente acaba se tornando uma tarefa sem objetivo.

Ao se abordar sobre os meios de controle e seus efeitos negativos sobre as entidades públicas, observou-se que o sistema escolhido é limitado para o objetivo e o executar das atividades e com isso acaba sufocando o potencial de iniciativa, uso e servidão.

De forma inerente, é de fundamental participação e existência, a forma de controle sobre as empresas públicas, pois de fato é abordado de forma diferente em relação às entidades privadas sobre os quais as técnicas de mercado e as empresas nas quais exercem influência, tendo a participação direta na atividade da administração, carregando consigo a responsabilidade administrativa.

Ao se falar sobre a parte orçamentária, por exemplo, há uma exigência da lei quanto a apresentar um plano de operações, que tenha flexibilidade e inclusão de cláusulas para emergência e contingência, para que possa ser executada as atividades de forma conveniente que lhe foram estabelecidas, e com isso passa a evitar a alguma rigidez pois, com isso levaria ao não posicionamento do motivo de ser das entidades públicas.

Considerando que as entidades formadas pela administração pública, e que se faz efeito agindo de forma privada como instrumento de ação estatal, e com recursos públicos criados pelo Estado, é inerente que sejam alcançadas pelo regime jurídico, em conjunto com os princípios da administração pública, do controle, da finalidade e legalidade.

E com isso, mesmo sendo segmento da administração, o controle político é levado em consideração como ato jurídico pois, no âmbito do Legislativo não tem a autonomia de fazer alguma alteração de função administrativa perante suas decisões e atos.

Vale lembrar que, ao se falar do controle político e sua extensão, não se extingue a sua capacidade de liberdade de atuação e a capacidade de iniciativa, ou seja, uma coisa não anula a outra, é preciso ao se fazer esse tipo de consideração atentar-se não apenas para sua intensidade, mas também se conectar aos tipos de controles já existentes, evitando-se duplicações e repetições sem utilidade.

Em termos práticos, cabe no atual momento verificar em que medida seria possível a sua extensão diante das atualizações constitucionais, e como ponto de partida é importante reforçar que o controle político sobre as entidades públicas será feito sempre de forma indireta, produzindo sempre efeitos indiretos.

Levando em consideração, cabe se expressar sobre o tipo de controle, dimensão e sua adequação perante a entidade pública exposta à atividade de controle, equilibrando a falta de atualização, a fim de proporcionar sempre soluções atuais na busca de equilíbrio a distintos problemas.

## 6. CONCEPÇÃO DO ESTUDO

A metodologia aplicada no trabalho é baseada no conceito qualitativo, revisão bibliográfica, consultas a artigos e monografias, a fim de contextualizar e desenvolver o tema abordado.

## 7. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando que o objetivo deste estudo consiste em fazer uma abordagem do controle político nas entidades públicas, fornecendo informações viáveis para execução do serviço embasada em pesquisa qualitativa, planejamento e abrangência com os demais segmentos.

Os resultados consistem em uma integração maior entre as empresas

públicas, por meio do uso do controle político, afetando diretamente a integração entre os sistemas, facilitando o controle dos processos e evitando assim a falta de transparência de informações entre os diferentes segmentos.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante ressaltar que tem sido uma preocupação quanto ao controle na administração pública, dos administradores, economistas, legisladores, juristas e de todo o contexto, que de alguma forma estão ligados à atividade pública, ou seja, é gerado novos conceitos e classificações referente ao meio de controle de cada um que está nesse eixo, com ênfase nos aspectos para quem os classifica, por meios de investigação e compreensão.

Deve-se considerar que, o controle político é exercido de forma efetiva pelo Legislativo, sendo assim orientado e destinado aos atos administrativos, ao exame do real funcionamento dos órgãos e entidades, da motivação das autoridades pelos atos praticados e à política governamental como forma de contemplação para chegar aos objetivos que a atividade administrativa se preordena.

Foram feitos embasamentos importantes sobre as entidades públicas ao se falar de controle político, e com isso, embora constituídas de personalidade jurídica, não se pode ignorar que as empresas públicas são segmentos da administração, e que o Legislativo não tem a autoridade para romper de forma direta decisões e atos de competência do administrativo.

Assim sendo, como já mencionado, a finalidade das empresa públicas, ao se falar de controle político, podem assim ser coletivizadas em defesa do interesse de toda a sociedade, ou seja, da própria administração pública, dos administradores, de investidores particulares, e das próprias entidades nas quais a compõem.

É preciso afastar a ideia, para melhor e maior compreensão, de que o controle político é implantado só com propósitos de aprovação ou punição, mas também, tem como função dar condições e noção da real dos fatos e proporcionar mais visibilidade ao processo decisivo perante a administração pública, com constante visão da atividade administrativa e seus aprimoramentos.

Conclui-se que, veio estabelecer mais eficiência e eficácia à administração

com o surgimento das entidades públicas, e com isso proporcionou um maior conhecimento e integração do controle político, de fato a ser uma importante ferramenta restauradora do equilíbrio entre as autoridades do Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira. As Práticas administrativas e o controle da moralidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 7/5:1-14, jan./mar. de 1974.

Figueiredo, Lúcia Valle. *Empresas públicas e sociedades de economia mista*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

Marx, Fritz Morstein et alii. *Elementos de Administração Pública*, s.1., Atlas, 1968

Key Jr., V. O. *Empresas estatais*. In: Marx, Fritz Morstein et alii. *Elementos de Administração Pública*. s.1., Atlas, 1968.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo, Ed. Revista Dos Tribunais, 1973.

Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, ed. atual São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

Tácito, Caio. *O Controle da administração e a nova Constituição do Brasil*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 90:23-9, out./dez. 1967.

Tafur Galvis, Álvaro. *Las Entidades descentralizadas*. Bogotá, Temis, 1977.