

# INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: MODELO DE GOVERNANÇA DOS CENTROS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Gabriela Costa Xavier<sup>1</sup>

Guilherme Oliveira<sup>2</sup>

Sumário: Introdução; A Evolução do Estado; Contexto histórico e econômico do Estado Brasileiro; Evolução histórica acerca da atuação do Estado no domínio econômico; Atuação do Estado no domínio econômico disciplinado pela Constituição Federal de 1988; Formas de intervenção do Estado na ordem econômica; Formas de intervenção do Estado na ordem econômica; Criação de Centros Públicos para promover o desenvolvimento econômico e a tecnológicos no país – possíveis modelos de governança; Conclusão;

## 1. INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo do Estado de Minas Gerais. Superintendente de Apoio à Competitividade e ao Empreendedorismo na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Professora universitária de Direito Administrativo e Direito Tributário. Project Management Professional (Certificado PMP pelo Project Management Institute). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Pós-graduação em Direito Administrativo. Master of Business Administration (MBA) em Gestão Pública. Mestranda em Direito Político pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Pós-graduação em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral (cursando)



Estado, como um ente organizado política, jurídica e socialmente, busca oferecer os meios adequados para que os fins dos indivíduos possam, em certa medida, ser alcançados. Ao mesmo tempo, cabe também ao Estado garantir a mínima conservação da harmonia social como forma de manutenção da vida em sociedade que, mediadamente, representa um meio indispensável para a concretização dos próprios interesses individuais. Pode-se dizer que esse fim geral corresponde ao bem comum, devendo o governante ou o administrador público externar e almejar, por meio de suas ações e comandos, o interesse público. Entretanto, como é grande a dinamicidade que envolve tanto o Estado quanto o interesse público, a busca pelo bem comum acompanha a evolução da sociedade, de forma a adequar-se e melhor atender aos anseios e às necessidades existentes em cada contexto. Assim, sua alusão remete-nos a uma produção cultural e histórica longamente sedimentada, perspectivas, portanto, que não emergiram de forma pronta e definitiva.

Nesse sentido, com o intuito único de apresentar um breve panorama dos constantes movimentos que influíram, mediata e imediatamente, na estruturação da Administração Pública e, conseqüentemente, no tratamento conferido ao bem público, essa evolução será tratada de forma bastante simples, partindo do Estado Liberal, iniciado pelo processo revolucionário do século XVIII.

## 2. A EVOLUÇÃO DO ESTADO

Durante o século XVIII, o advento da Revolução francesa de 1789 representou uma reação das massas contra o domínio dos Estados absolutistas e protecionismo no comércio mundial, que relegou a segundo plano os interesses e as garantias individuais, sacrificados em prol do Estado soberano e au-

tocrata. Nessa fase surge o denominado Estado liberal, emanado da filosofia do livre-cambismo e do racionalismo econômico a suceder o protecionismo industrial das grandes potências colonialistas.

O liberalismo possibilitou o crescimento e a supremacia dos grandes conglomerados industriais, comerciais e financeiros, induzida pela ânsia incontida de lucros, contudo, distanciou o capital do trabalho, reduzindo as grandes massas assalariadas a uma situação de perversa espoliação. Era comum, no século XIX, a jornada de trabalho de 10, 12 e até 14 horas, e o trabalho infantil, sem quaisquer garantias de férias anuais, remuneração condigna e velhice com aposentadoria. Desta situação germinou a insatisfação e a revolta das massas trabalhadoras, fomentadas pelos ideais socializantes, moderadas ou extremadas, a caracterizarem as lutas sociais do século XIX.

Após o fim da segunda guerra mundial (1914) e apoiado no Tratado de Versalles, por força dos princípios emanados da *Rerum novarum*, de 1891, do Papa Leão XIII, os direitos dos economicamente mais fracos, perante a Economia de Mercado capitalista, passaram a merecer maior atenção, com tentativas sempre mais numerosas para atenuar as desigualdades provenientes da concentração de renda e abusos da concepção exclusivista da propriedade. Todavia, para garantir o apoio às doutrinas socializantes e preservar o direito de propriedade e a posse dos instrumentos de produção pelas empresas, ressurgia um Estado poderoso, escudado em um neoprotecionismo e com o pretexto de subordinar o direito de propriedade ao social, passou a intervir em todos os setores da economia e das finanças.

Apesar dos inegáveis avanços do Estado Social, nem todos seus efeitos foram favoráveis, sendo sua crise evidenciada a partir de medos da década de 1970. O esgotamento do Estado Prestador ocorreu, sobretudo, devido ao aumento da carga tributária, agigantamento da máquina Estatal, da inefici-

ência da intervenção estatal e da constatação da corrupção e do nepotismo dos administradores públicos. Nesse sentido dispõe Netto:

*“Nesse cenário de crise, o Estado Social, intensamente intervencionista e prestador direto de diversas atividades e serviços, vai cedendo lugar a um estado que se caracteriza por ser Estado Social e Democrático de Direito, isto é, estrutura-se sobre os princípios do Estado de Direito ou juridicidade, da democracia e da sociabilidade, não deixa de perseguir o bem-estar, mas o faz não preferencialmente valendo-se de atividades diretamente desenvolvidas por entidades integrantes do aparato Estatal, privilegia a regulação e a atuação conjunta com a sociedade sobre vários títulos”.* (NETTO, p.57 )

### 3. CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO DO ESTADO BRASILEIRO

A economia brasileira na Modernidade teve seu início somente com o advento da Revolução de 30, institucionalizando-se com a Constituição de 1934 e pervertendo-se com o golpe do *Estado novo*, de 1937 e golpe militar de 1964. Findo esse ciclo ditatorial, que teve ainda como apêndice o período entre 1985-1990, chegou-se à *Pós-modernidade*, na qual houve a ampliação da atuação empresarial do Estado brasileiro, notadamente como alternativa importante à concessão de setores estratégicos à exploração da iniciativa privada, bem como mediante a própria iniciativa pública no tocante à exploração de atividades de relevante interesse coletivo e segurança nacional.

A atuação econômica estatal, no Brasil, começa na década de 40, sob a inspiração da substituição das importações. Esta década assistiu à criação das primeiras grandes empresas estatais, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Em seguida, na década de 50, estabeleceu-se uma importante discussão ideológica acerca do papel do Estado, sobretudo devido

ao contexto da guerra fria e da bipolarização das doutrinas econômicas. Neste mesmo período surgem outras empresas estatais merecedoras de destaque: o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE (depois BNDES) e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás). Paradoxalmente, o avanço e o agigantamento do Estado econômico brasileiro deu-se a partir da década de 60, sobretudo após o movimento militar de 1964, e ao longo de toda a década de 70, quando foram criadas mais de 300 empresas estatais: Eletrobrás, Nuclebrás, Siderbrás etc.

Após o advento da Constituição de 1988 e, sobretudo, ao longo da década de 90, o tamanho e o papel do Estado brasileiro passaram para o centro do debate institucional. Ocorre que o intervencionismo estatal não resistiu à onda mundial de esvaziamento do modelo no qual o poder público e as entidades por ele controladas atuavam como protagonistas no processo de realização das atividades econômicas. O Estado brasileiro chegou ao fim do século XX gigantesco, ineficiente, com diversos casos endêmicos de corrupção e sem conseguir vencer a luta contra a pobreza e as desigualdades econômicas e sociais.

#### 4. O ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Sendo condenada pelo liberalismo clássico, a intervenção do Estado no domínio econômico é hoje admitida pelos próprios neoliberais. Em realidade, raros são os que ainda discutem a sua não existência, embora ferva a polêmica sobre seus limites. Quatro orientações principais desenham-se no Ocidente a propósito da intervenção estatal no domínio econômico, ainda que, em sua aplicação prática, muitas vezes seja difícil distingui-las. A primeira delas é de cunho eminentemente neoliberal. Esta considera inabalado o princípio de que a vida econômica é regida por leis naturais de mercado.

Por sua vez, a Doutrina Social da Igreja concebe um outro caráter à intervenção do Estado no domínio econômico.

Essa a encara em termos bem mais amplos. De fato, não só recomenda a intervenção para reprimir abusos, como também a intervenção para respaldar a iniciativa particular fraca ou insuficiente, pautado pelo princípio da subsidiariedade.

Por sua vez, a corrente socialista-democrática (ou social-democrata) pode-se identificar no socialismo não marxista. Esta entende que o Estado deve controlar toda a vida econômica, planejando-a, não apenas cuidando de reparar erros ou corrigir abusos. Mais ainda deve ao Estado pertencer o monopólio de certas explorações – petróleo, energia elétrica, etc. – essenciais para a vida nacional, embora à iniciativa particular seja deixado campo vasto, ainda que sob minuciosa regulamentação.

Por fim, a corrente Estatista entende que o Estado deve reger a economia, ignorando o mercado. No plano econômico, os comandos do Estado é que devem reger, racionalmente, a economia, em benefício de todos.

## 5. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO DISCIPLINADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao contrário da Constituição anterior, cuja inspiração era neoliberal, a Constituição vigente é, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, nitidamente estatista no plano econômico. O Art. 174 define o Estado “*como agente normativo e regulador da atividade econômica*”. Assim, não seria o mercado, como é típico de uma economia descentralizada, mas sim o poder público quem regeria a economia, o que é próprio de uma economia do tipo centralizada.

Todavia, ainda que em contradição com o Art. 174, é inequívoco que o Art. 173 dá à iniciativa privada a primazia no plano da atividade econômica. Ela é a regra e a iniciativa estatal a exceção. A iniciativa estatal poderá ter lugar em duas hi-

póteses: quando necessário para a segurança nacional ou quando necessário ao atendimento de “relevante interesse coletivo”, na forma da lei. Isto significa que, apesar de reconhecida a primazia da iniciativa privada, caberá a atuação do Estado como empresário onde o legislador, numa decisão política, entender existir um “*relevante interesse coletivo*”.

## 6. FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA

A intervenção do Estado na ordem econômica sucede-se de várias formas, mas, preponderantemente, o poder público interfere no domínio econômico mediante atividades de *fomento*, que trata acerca da *atuação indireta* na ordem econômica (apoiando a iniciativa privada, influenciando e estimulando determinados comportamentos). Isso pode se dar de diversas maneiras, como por meio de incentivos fiscais e oferta de financiamento público a determinadas empresas do mercado e etc.

A atividade de fomento respeita a ideia de *indução*, ou seja, o objetivo é influenciar a ação dos agentes econômicos, de forma não compulsória, por meio da oferta de benefícios e estímulos a desempenharem determinadas atividades admitidas como importantes para o interesse público. São tipos de fomento exercidos pelo Estado: benefícios ou incentivos tributários; garantias; subvenções; empréstimos em condições favoráveis (tesouro estadual e fundos especiais); assistência técnica; privilégios especiais, pólos industriais etc.

Por outro lado, o Estado poderá intervir no domínio econômico mediante uma *atuação direta*, que se consubstancia por duas hipóteses distintas já mencionadas: a *prestação de serviços públicos* e a *exploração de atividades econômicas*.

### (a) A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

No que diz respeito à prestação dos serviços públicos, a Administração Pública poderá prestá-los *diretamente*, por meio de seus próprios órgãos, entidades ou agentes (serviços indelegáveis), ou *indiretamente*, por meio de particulares colaboradores ou delegatários (serviços delegáveis). É o que está previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “*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.*”

A legislação infraconstitucional não define expressamente o que é serviço público, porém, pode ser caracterizado como “*toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, no qual 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*”<sup>3</sup>. No mesmo sentido, serviço público pode ser entendido como “*toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente de direito público*”<sup>4</sup>.

## (b) A EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), em seu art. 173, restringiu a possibilidade de interferência do Estado na ordem econômica, cabendo esta, em regra, à iniciativa privada. Desse modo, a exploração da ativi-

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 600.

<sup>4</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 106.



dade econômica diretamente pelo Estado se dará em caráter excepcional, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definido em lei. Nessa esteira, apresentam-se como formas mais comuns de exploração da atividade econômica pelo Estado as empresas estatais, a saber: sociedades de economia mista e empresas públicas. Portanto, a Constituição não deixa margem de liberdade para o Estado explorar atividades econômicas, mas, ao contrário, aponta dois pressupostos que legitimam tal intervenção: o primeiro é a segurança nacional, pressuposto de natureza claramente política; o outro é o interesse coletivo relevante. A noção de interesse coletivo relevante constitui conceito jurídico indeterminado; por essa razão, a Constituição admitiu que essa noção viesse a ser definida em lei. Portanto, é necessário a edição de lei estabelecendo o que é interesse coletivo relevante, para permitir a intervenção legítima do Estado no domínio econômico.

## 7. ESTUDO DE CASO: CRIAÇÃO DE CENTROS PÚBLICOS DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM MINAS GERAIS

Considerando os preceitos conceituados acima, o presente trabalho visa transcorrer acerca dos possíveis modelos de governança/natureza jurídica dos Centros Públicos criados para realização de pesquisa, desenvolvimento e fomento em determinadas áreas da indústria no Estado de Minas Gerais. A construção dos mencionados centros decorre das necessidades apresentadas pelas indústrias mineiras que clamam por auxílio do ente Estatal para realização das atividades de pesquisa, criação de novos produtos, plataformas de testes e etc.

Diante das questões apresentadas e visando fomentar o desenvolvimento dessas áreas, o Governo de Minas Gerais criou uma política pública, denominada Programa Minas Com-

petitiva, para fins de financiar a construção desses centros e possibilitar a prestação desses serviços. Entretanto, a despeito de tratar-se de um equipamento público, não é de interesse do Estado de Minas Gerais a criação de mais uma estrutura governamental que dependa exclusivamente de recursos públicos para o seu funcionamento. Portanto, o interesse do Estado refere-se à criação de uma estrutura que possa se auto sustentar e que seja eficiente. Considerando as necessidades e os desafios apresentados, segue abaixo as alternativas que possam ser adotadas no tocante ao modelo de governança dos Centros públicos de pesquisa para o desenvolvimento de atividades econômicas.

## 8. CENTROS PÚBLICOS PARA PROMOVER PESQUISA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A TECNOLÓGICOS NO PAÍS – POSSÍVEIS MODELOS DE GOVERNANÇA

Considerando as disposições acima, tendo em vista a atividade de fomento desempenhada pelo Estado, os imperativos constitucionais acerca das possibilidades de intervenção do Estado no domínio econômico e a necessidade premente de estruturação de diversos Centro públicos destinados a promover o desenvolvimento econômico e a tecnologia em determinados setores da economia, surge a seguinte questão: considerando os pressupostos acerca da organização administrativa, qual o modelo de governança e a natureza jurídica deverá ser utilizado para fins garantir a gestão desses centros?

Primeiramente devemos nos atentar para os pressupostos que orientam a criação dessa estrutura. Os referidos Centros de pesquisa, criados pelo ente público, visam promover o fomento e o apoio a determinadas áreas da economia e indústria, sendo assim trata-se de um equipamento público destinado à atender as necessidades da iniciativa privada que atua em de-

terminado setor, no sentido de garantir a geração de desenvolvimento e pesquisa no setor (eletroeletrônico, tecnologia da informação, metal mecânica e etc.). Portanto, um Centro como esse deverá, preferencialmente, estar associado a uma instituição de pesquisa ou Universidade. Além disso, trata-se de uma estrutura pública que estará responsável pela prestação de um serviço à iniciativa privada, portanto, mostra-se necessário que o modelo de governança adotado possibilite a geração de renda com eficiência pelo Centro, visando a sustentabilidade do modelo implementado.

Por conseguinte, resta claro que a gestão do Centro feita diretamente pelo poder público cria uma responsabilidade adicional a esse ente, promovendo o agigantamento da máquina estatal e implicando na necessidade de criação de uma Empresa Estatal para gestão e exploração das atividades do Centro, haja vista as atividades desempenhadas. Nesse caso, caso fosse esta a alternativa a ser adotada, para fins de enquadramento e criação da mencionada empresa, seria necessário a demonstração dos pressupostos constitucionais indispensáveis: relevante interesse coletivo e segurança nacional. Portanto, considerando as premissas expostas, resta claro que a opção acerca da exploração dessa atividade diretamente pelo Estado estaria condicionada à *autorização legal expressa* que deveria justificar o relevante interesse coletivo e promover a criação de empresas estatais: Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública.

Para além dessa alternativa, partindo da premissa de que os serviços prestados pelo Centro seriam serviços públicos, devemos nos atentar para o fato de que, conforme os conceitos descritos acima, serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado, para que a exerça direta ou indiretamente, destinada a satisfazer as necessidades da coletividade em geral. Portanto, o enquadramento do Centro como prestador de serviço público implicaria, necessariamente, nessa caracterização e definição em lei. Além disso, partindo da premissa de que esse

enquadramento seria possível (os serviços prestados pelo Centro entendidos como públicos), uma alternativa acerca da governança do Centro seria a realização de uma licitação para a delegação do respectivo serviço público à iniciativa privada, mediante concessão ou permissão.

O ordenamento jurídico prevê alguns instrumentos de delegação, a saber:

1. *Concessão comum*: prevista na Lei Federal nº 8.987, de 1995, trata-se do contrato administrativo para delegação da execução de serviço público a empresa privada, mediante licitação na modalidade concorrência, precedida ou não de obra pública. Nessa modalidade, a concessionária torna-se responsável pela execução do serviço, sendo a atividade fiscalizada pelo Estado, não havendo, portanto, transferência de titularidade do serviço (ou seja, a Administração Pública transfere ao delegatário do serviço apenas a execução de certa atividade). Nesse caso, a concessionária é remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários, não havendo pagamentos pecuniários por parte do poder concedente. Observações: o delegatário do serviço executa o mesmo em seu próprio nome e corre os riscos normais do empreendimento, fazendo jus à inalterabilidade do objeto, ao recebimento da remuneração mediante tarifa e ao reequilíbrio econômico-financeiro (bem como, para o caso em apreço, poderá realizar a obra de edificação do Centro Tecnológico no mesmo bojo da contratação.).

2. *Concessão especial (Parceria Público-Privada – PPP)*: prevista na Lei Federal nº 11.079, de 2004, e na Lei Estadual nº 14.868, de 2003, se subdivide em duas categorias:

*Patrocinada*: contrato administrativo pelo qual o poder concedente delega ao concessionário a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de uma contraprestação pecuniária paga pelo poder concedente. Nesse caso, a particularidade da concessão patrocinada, em contraposição com a concessão comum, é seu regime remuneratório, uma vez que é necessário incluir tanto

tarifa cobrada dos usuários, como contraprestação do poder concedente em forma pecuniária.

Além da remuneração diferenciada, outros pontos distintivos entre a concessão comum e a concessão patrocinada são importantes destacar: os riscos nas PPP's são repartidos objetivamente com o parceiro privado; as garantias que o poder público presta ao parceiro privado e ao financiador do projeto são diferenciadas; há a possibilidade do compartilhamento entre os parceiros dos ganhos econômicos, decorrentes da redução do risco, do crédito dos financiamentos utilizados e das receitas acessórias.

*Administrativa:* a concessão administrativa é o contrato de delegação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Isto é, trata-se de uma prestação de serviço que não está diretamente destinada ao cidadão, mas sim ao próprio Estado em um primeiro momento; porém, logicamente, em segundo plano encontra-se o cidadão, já que a este é destinada a atuação do aparato estatal. Tal modalidade de concessão não se aplica na situação em tela, haja vista que o destinatário final do Centro é o particular e não a Administração Pública.

3. *Permissão de serviços públicos:* prevista na Lei Federal nº 8.987, de 1995, a permissão de serviços públicos é o contrato de cunho administrativo, por meio do qual o Poder Público, denominado permitente, transfere a um particular, nomeado permissionário, a execução de específico serviço público, atentando-se para as condições fixadas em normas de direito público, inclusive no que se refere à estipulação do valor das tarifas. A permissão observará os termos da citada lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Entretanto, para a subsunção do caso em apreço em uma das hipóteses acima elencadas, deve-se ressaltar, novamente, que todas elas estão condicionadas ao enquadramento e classificação legal das atividades realizadas pelo Centro Tecnológico como sendo um serviço público. Desse modo, conside-

rando essa “contenda” legal, restam abaixo as hipóteses referentes às modalidades que permitem a utilização de bem público por particulares.

Para além das hipóteses levantadas, considerando-se o Centro Tecnológico, após construído, será um bem público, existem instrumentos que permitem ao particular sua gestão e utilização. Entre as hipóteses descritas, tem-se a possibilidade de utilização especial remunerada, quando o ente público exige do particular o pagamento de determinado valor pela utilização do bem. Nesse caso, o bem será utilizado pelo particular e o consentimento estatal se dará nas seguintes hipóteses:

4. *Autorização de uso*: ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente a seu próprio interesse. Não possui forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas autorizar o uso privativo para o desempenho de atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público. Observação: não se aplica à situação por se tratar de ato precário e para fins de desempenho de atividades cujo Estado não tenha interesse.

5. *Permissão de uso*: ato unilateral, discricionário e precário, por meio do qual o Estado permite que certa pessoa utilize privativamente bem público, atendendo ao mesmo tempo o interesse público e o privado. Observação: não se aplica à situação por se tratar de ato precário.

6. *Concessão de uso*: trata-se de um contrato administrativo que permite o uso de bem público de forma anormal ou privativa pelo particular, independentemente do maior ou menor interesse público do Poder Público, destinado a situações mais perenes, permanentes e que dependem de maiores investimentos financeiros pelo particular. Assim, o poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica, que deverá ser sempre precedida de autorização legal e pro-

cedimento licitatório.

7. *Concessão de direito real de uso*: regulado pelo Decreto-Lei n° 271, de 1967, é o contrato administrativo por meio do qual a Administração confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram.

8. *Cessão de uso*: é a transferência gratuita da posse de um bem público, realizada entre órgãos da mesma pessoa jurídica de direito público ou de pessoa diversa, ou seja, entre órgãos ou entidades públicas, com a finalidade de permitir a utilização de determinado bem público por outro ente estatal, visando aos interesses da coletividade.

Cumprе ressaltar, ainda, a possibilidade de gestão do Centro Tecnológico por uma entidade paraestatal<sup>5</sup>, que poderá receber recursos públicos e apoio para desempenhar suas atividades, via instrumento de gestão (convênio, termo de parceria, contrato de gestão, etc.), desde que tal finalidade esteja entre os objetivos institucionais da paraestatal. Portanto, na medida em que as entidades do terceiro setor atuam na prestação de serviços não exclusivos de Estado e considerando o interesse coletivo presente na execução dessas atividades, ficaria, assim, con-

---

<sup>5</sup> Entidades paraestatais são pessoas jurídicas que atuam ao lado e em colaboração com o Estado. Segundo Carvalho Filho, a expressão deveria abranger "*toda a pessoa jurídica que tivesse vínculo institucional com a pessoa federativa, de forma a receber desta os mecanismos estatais de controle. Estariam, pois, enquadradas como entidades paraestatais as pessoas da administração indireta e os serviços sociais autônomos.*" E continua o autor, afirmando que, "*a formação básica da Administração Pública é aquela que a subdivide em Administração Direta e Indireta (...). Não obstante, existem algumas outras pessoas jurídicas que, embora não integrando o sistema da Administração Indireta, cooperam com o governo, prestam inegável serviço de utilidade pública e se sujeitam a controle direto ou indireto do Poder Público. Em seu perfil existem, como não podia deixar de ser, alguns aspectos inerentes ao direito privado e outros que as deixam vinculadas ao Estado. A despeito da imprecisão do conceito, como vimos, poderíamos tranquilamente enquadrá-las na categoria das entidades paraestatais.*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 415-416 e 477.).

figurada a confluência de afinidade entre ela e o Estado de Minas Gerais para a gestão do Centro, requisito indispensável à transferência de recursos.

Nesse sentido, são espécies de entidades paraestatais:

*Serviço Social Autônomo*: executam atividades particulares de cunho social, atividades de fomento, auxílio e capacitação de determinadas categorias profissionais (SENAI, SESI, SESC, SENAC...). Por receberem verba pública, esses entes ficam sujeitos ao controle pelo Tribunal de Contas e devem seguir regramento próprio para contratações. A criação de uma entidade de Serviço Social Autônomo esta condicionada à autorização legal.

*Entidades de Apoio* (fundações privadas, associações e cooperativas): executam atividades não exclusivas do Estado, direcionadas à saúde, educação e pesquisa científica. O vínculo com o Estado decorre da celebração de convênio. Estão sujeitas à fiscalização pelo Ministério Público.

*Organizações Sociais (OS)*: previstas na Lei Federal nº 9.637, de 1998, são entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que destinam-se à prestação de serviços não exclusivos do Estado, tais como ensino, cultura, saúde, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente. O vínculo com o Estado se dá por meio da assinatura de contrato de gestão. Observações: previsão expressa da entidade ter, como órgão de deliberação superior e de direção, representantes do Poder Público e de entidades da sociedade civil. As OS's gozam de certos benefícios, tais como a destinação de recursos financeiros do Poder Público, a cessão de bens públicos (mediante permissão de uso, sem necessidade de licitação) e a cessão especial de servidor público com ônus para o Estado. Além disso, as Organizações Sociais podem ser contratadas por dispensa de licitação, nos termos do art. 24, XXIV, da Lei Federal nº 8.666, de 1993 (ver decisão do Tribunal de Contas da União, tomada no Acórdão nº 421/2004, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti). Ademais, conforme destaca Carvalho Filho<sup>6</sup> e conforme se conclui de simples leitura da Lei Federal nº 9.637/1998, a lei de instituiu as OS's é de observância obrigatória apenas para a União, incidindo, portanto, sobre os serviços públicos fede-

---

<sup>6</sup> Op. cit., pp. 320-321.



rais, acrescentando que, da maneira como a União concebeu essa forma de prestação de serviços, nada impede que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editem seus próprios diplomas para fins análogos<sup>7</sup>. *E, na presente oportunidade, podemos afirmar que o Estado de Minas Gerais não editou lei para tratar das OS's em seu âmbito de atuação, razão pela qual esse modelo não pode ser adotado por este Estado para a gestão do Centro Tecnológico.*

*Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): previstas na Lei Federal n° 9.790, de 1999, na Lei Estadual n° 14.870, de 2003, e no Decreto Estadual n° 46.020, de 2012, são entidades privadas sem finalidade lucrativa, criadas para prestação de serviços públicos não exclusivos. O vínculo com o Estado se dá através de um termo de parceria. Observações: essa modalidade permite a destinação de recursos financeiros públicos às instituições privadas e não há dispensa de licitação expressa em lei. Além disso, cabe ressaltar que a celebração do Termo de Parceria deverá ser feita por meio da publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal. Assim como se dá no raciocínio anterior relativo às OS's, no Estado de Minas Gerais o modelo de parceria via OSCIP's poderá ser adotado para a gestão do Centro Tecnológico, tendo em vista que essa unidade federativa editou lei e decreto sobre o tema (acima referidos).*

Por fim, cumpre ressaltar a possibilidade de concessão de subvenções econômicas para empresas privadas, que seriam responsáveis pela gestão do Centro Tecnológico ou, até mesmo, pela implantação do mesmo. Entretanto, a concessão de incentivos econômicos a empresas privadas de fins lucrativos só é possível respeitando-se os requisitos previstos pela legislação e atendendo-se ao interesse público, sob pena de invalidade do ato e responsabilização do agente público responsável. Nesse sentido, as despesas realizadas pelo Poder Público para incentivo a empresas privadas com fins lucrativos e as isenções fiscais a elas concedidas só serão válidas se previstas na Lei

---

<sup>7</sup> Esse é o mesmo entendimento a que chegou Maria Sylvania, para quem “há que se assinalar que os Estados e municípios, se quiserem, podem, por leis próprias, instituir a figura das organizações sociais; alguns já o fizeram.” (PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. *Direito Administrativo*. 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 583.)

Orçamentária votada no exercício financeiro anterior. Além disso, a doação de bens públicos para empresas privadas, para ser lícita, necessita de prévia autorização legislativa, prévia avaliação, procedimento licitatório e atendimento ao interesse público. Destaca-se, ainda, que em razão do disposto na Lei Federal nº 4.320, de 1964, os incentivos para instalação de empresas privadas de fins lucrativos nunca poderão ser feitos em dinheiro e não podem ser concedidos graciosamente, devendo existir uma contraprestação por parte do beneficiário, expressa em lei, com garantias concretas de sua execução. Além disso, cabe ressaltar que o Poder Público não pode adquirir um bem de forma onerosa e, posteriormente, doá-lo a uma empresa privada com fins lucrativos. Em cada caso concreto deve ser analisada a relação custo-benefício entre os incentivos oferecidos aos beneficiários e as contraprestações de interesse público que estes devem proporcionar.

## 8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que não há interesse do Governo do Estado de Minas Gerais em se fazer a gestão direta do Centro Tecnológico a ser edificado, restam como alternativas para a descentralização dessa gestão:

a) a *concessão de uso de bem público*: nessa hipótese a edificação do Centro seria feita pelo Estado de Minas Gerais, concedendo-se ao particular interessado o direito de uso das instalações para nelas desempenhar atividades que venham a ser previamente fixadas em lei autorizativa, após procedimento licitatório, devendo o particular efetuar pagamentos periódicos ao Poder Público em decorrência da utilização do bem.

b) a *gestão do Centro mediante a celebração de termo de parceria com uma OSCIP*, que tenha em seus fins institucionais objetivos análogos à gestão do Centro Tecnológico, escolhida após concurso de projetos entre aquelas entidades previ-

amente qualificadas como tal pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, obedecendo-se à Lei Estadual nº 14.870, de 2003, e ao Decreto Estadual nº 46.020, de 2012;

Por fim, cabe destacar que no momento em que discorremos acerca das possibilidades de intervenção do Estado no domínio econômico é importante identificar todas as possibilidades que possam ser adotadas, de modo a considerar a exploração direta pelo Estado, prestação de serviço público mediante concessão e delegação, repasse à iniciativa privada e, por fim, a gestão realizada por entidades paraestatais do terceiro setor.



## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luis; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira, Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- BARROSO, Luís Roberto. *A crise econômica e o direito constitucional*. RF 323/83.
- BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras: constituição, transformação do Estado e legitimidade democrática. *Jusnavigandi*, nº. 59 (10.2002).
- BATISTA JÚNIOR, ONOFRE ALVES. Princípio constitucional da eficiência administrativa. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- BATISTA, Onofre. O Controle Preventivo Procedimental e as Soluções Especiais para Situações Extraordinárias, [2012?]
- BATISTA, Onofre. O Estado Pós-Providência Brasileiro na Era da Governança Social. Minas Gerais, [2009?]
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo:

- Brasiliense, 1993
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BRASIL, Constituição Federal de 1988. Vade Mecum RT. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 18ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Iuris( 2007).
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de direito administrativo. 2ª ed. Salvador:
- CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 4. ed. São Paulo: MacGraw-Hill, 1979.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 20-21.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991, p. 107.
- FERRAZ, Luciano. Controle da Administração Pública, Belo Horizonte. Mandamentos, 1999.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 362.
- FORTINI, Cristiana. A influencia do Novo Código Civil
- GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo, Saraiva, São Paulo, 1992.
- HABERMAS, Jurgen. The theory of communicative action. Boston: Beacon, 1984.
- JusPodivm, 2009.
- JUNIOR, Faustino Da Rosa Júnior. Aspectos gerais da intervenção do Estado na economia. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=5541](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5541)
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2010, 5ª edição.
- Medauar, Odete. O direito administrativo em evolução. São

- Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- LIMA, Maria Cristina de Brito. *Direito constitucional econômico*. Rio de Janeiro: Fundação de Getúlio Vargas – Direito RIO, 2009, p. 18.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ed. São Paulo: Malheiros, 1997
- NETTO, Luisa Cristina Pinto. *Participação Administrativa Procedimental*. Belo Horizonte. 2009.
- NOBRE, Marcos. (org.). *Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. In: COELHO; Vera Schattan.
- ROSA JÚNIOR, Faustino da. *Direito constitucional econômico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – Direito RIO, 2009.
- SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, socializam, and democracy*. New York: Harper, 1942.
- TÁCITO, Caio. *O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro*. *Revista de Direito Administrativo*, nº. 202/1, p. 3.
- WEBER, Max. *Economy and society*. Berkeley: University of California, 1978.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría del derecho Administrativo como sistema objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, p 20-21.
- ZYMLER, Benjamin. *A ‘Procedimentalização’ do Direito Administrativo*. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/MpjTcdf/palestras/palestrazimler.pdf>)