



BRUNO GRILLO GARZ

**FORMAS DE ATUAÇÃO
DO ESTADO BRASILEIRO
COMO EMPRESÁRIO:
*UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE AS FIGURAS DAS
EMPRESAS ESTATAIS
E EMPRESAS SEMIESTATAIS.***

BRUNO GRILLO GARZ

**FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO
BRASILEIRO COMO EMPRESÁRIO:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE
AS FIGURAS DAS EMPRESAS
ESTATAIS E EMPRESAS
SEMIESTATAIS.**



Fortaleza-CE

2019

© Copyright 2019 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: Do Autor

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)

Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)

Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)

Ma. Roberta Araújo Formighieri

Dr. Francisco Dirceu Barro

Prof. Raimundo Carneiro Leite

Eduardo Porto Soares

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

GARZ, Bruno Grillo

Formas de Atuação do Estado Brasileiro como Empresário: uma análise comparativa entre as figuras das empresas estatais e empresas semiestatais.

Editora DINCE, 108p. Impresso

ISBN: 978-85-7872-717-8

DOI: 10.56089/978-85-717-8

1. Direito Empresarial 2. Empresas estatais

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação.

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de **AUTORIA EXCLUSIVA DO AUTOR** e de sua inteira responsabilidade.

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: DIN.CE

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

www.dince2editora.com

Esse trabalho é dedicado à minha família e
aos meus queridos amigos.

AGRADECIMENTOS

À minha Mãe, Adriana Grillo, que sempre me incentivou e me deu todo o suporte afetivo e material necessário para a realização dos meus objetivos.

À minha irmã, Bárbara, minha amiga e companheira desde sempre.

Aos meus amigos, pelo apoio em todos os momentos.

APRESENTAÇÃO

Este livro teve como escopo realizar um estudo sobre as formas de atuação do Estado como empresário, fazendo uma análise comparativa entre as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) e as empresas semiestatais.

O foco desta obra incide sobre uma análise detalhada acerca das características desses tipos societários, seus regimes jurídicos, maneiras de atuação na economia, os objetivos que a Administração Pública persegue ao instituir essas formas de intervenção na seara econômica, bem como os limites a que cada um desses tipos de participações societárias do Estado está sujeito.

A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, oportunidade na qual avalei as obras dos principais autores sobre o tema, bem como analisei as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos órgãos de controle.

Ao final, pode-se concluir, que, embora exista pouca normatização sobre o tema, que é recente, as empresas semiestatais surgem como uma alternativa mais vantajosa e juridicamente viável a intervenção do Estado na economia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
-------------------------	-----------

CAPÍTULO I - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ATUAÇÃO DO ESTADO COMO EMPRESÁRIO ..21

1.1 Criação das Estatais como Política de Industrialização do País	23
--	----

1.2 Regime militar e a nova fase desenvolvimentista	25
---	----

1.3 Redemocratização e as políticas de desestatizantes.....	29
---	----

CAPÍTULO II – AS EMPRESAS ESTATAIS..... 37

2.1 CONCEITO.....	37
-------------------	----

2.1.1 Principais características das empresas estatais	39
--	----

2.1.2 Formação do capital social	42
--	----

2.1.3 Conceito de controle acionário	42
2.1.4 Tipo societário	45
2.1.5 Regime jurídico.....	47
2.1.6 Regime de pessoal	51
2.1.7 Regime de bens.....	53
2.1.8 Atos e contratos	53
2.1.9 Licitações nas empresas estatais	55
2.1.10 Falência das empresas estatais	57
2.1.11 Responsabilidade civil das empresas estatais	58
2.1.12 Regime tributário das empresas estatais.....	60
2.2 Atuação empresarial das estatais na economia	62
2.2.1 Empresas estatais e a legítima perseguição ao lucro	65
2.2.2. A Função Social das empresas estatais (art. 27, Lei 13.303/2016).....	66

2.2.3 Formas de Controle a atuação das empresas estatais na economia.....68

CAPÍTULO III - EMPRESAS SEMIESTATAIS (OU PÚBLICO-PRIVADAS).....71

3.1 CONCEITO71

3.2 O INTERESSE PÚBLICO DO ESTADO EM PARTICIPAR DE EMPRESAS SEMIESTATAIS ...72

3.2.1 Os objetivos das empresas semiestatais na economia73

3.2.2 Regime jurídico e a zona de influência por parte da Administração Pública75

3.3 A QUESTÃO DA NECESSIDADE OU NÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA FORMAÇÃO DA EMPRESA SEMIESTATAL.....78

3.4 NECESSIDADE DE AS EMPRESAS SEMIESTATAIS SEREM CONTRATADAS ATRAVÉS DE LICITAÇÃO PELAS EMPRESAS ESTATAIS82

3.5 CONTROLE PRATICADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DAS EMPRESAS SEMIESTATAIS.....84

3.6 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DAS PARTICIPAÇÕES MINORITÁRIAS DO ESTADO COMO EMPRESÁRIO.....85

CAPÍTULO IV - EMPRESAS ESTATAIS X EMPRESAS SEMIESTATAIS91

CONCLUSÃO.....99

REFERÊNCIAS101

INTRODUÇÃO

A partir da mudança do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar Social, bem como na atual forma de Estado Regulador, o Estado passou a intervir na economia de formas diversas, seja como sócio majoritário e/ou sócio minoritário de empresas, fornecendo subsídios, regulando e fomentando empresas em setores variados da economia. Sendo certo que parte da doutrina considera tal intervenção um equívoco, extrapolando os limites de atuação estatal, bem como há aqueles que consideram a atuação intervencionista correta, sendo um dos deveres do Estado.

Fato é que a atuação do Estado na economia gera implicações jurídicas que devem ser analisadas de forma técnica, sem deixar que paixões políticas interfiram no estudo.

O presente trabalho limitar-se-á a analisar as figuras das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) e empresas semiestatais (ou público-privadas), iniciando nos aspectos mais gerais, e finalizando nos aspectos peculiares da participação estatal em cada um desses

tipos societários, apontando as vantagens e as desvantagens de cada modelo supramencionado, bem como os limites da atuação estatal. Para fins de organização e melhor compreensão, optou-se por dividir em quatro capítulos.

A metodologia aplicada na pesquisa será a bibliográfica e jurisprudencial, através da análise de artigos científicos, doutrinas e demais publicações que abordem o tema. E ainda análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), nos casos em que houve decisões polêmicas e relevantes para elucidar aspectos relacionados com o tema, bem como resoluções de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Advocacia Geral da União (AGU).

As perguntas que se pretendem responder são as seguintes: qual o limite de atuação do Estado na figura de empresário? O Estado atuando como empresário está sujeito ao controle por parte da Administração Pública? Há conflitos de interesses entre a busca pela lucratividade e o dever de respeitar o interesse público? Qual dos tipos societários (empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas) ou empresas semiestatais) é o mais vantajoso?

O primeiro capítulo é iniciado demonstrando a evolução histórica da atuação do Estado na economia brasileira, passando do Estado Liberal ao Estado de Bem-Estar Social, até chegarmos ao atual Estado Regulador, evidenciando a partir de qual

momento as empresas estatais passaram a ter um papel determinante na economia nacional, passando ainda pelo processo de desestatizações ocorrido na década de 1990, até chegarmos ao surgimento recente da figura das empresas semiestatais, como forma de fomento e direcionamento da economia, principalmente, após a crise global de 2008.

No segundo capítulo será definido o conceito das sociedades de economia mista e o conceito das empresas públicas, demonstrar-se-á a natureza jurídica delas, suas formas de atuação na economia brasileira, que, como entende boa parte da doutrina deve ocorrer de forma subsidiária, respeitando o princípio da livre-iniciativa, o objetivo do Estado em utilizar-se desse tipo empresarial, bem como as formas de controle a que estão sujeitas. Será enfrentado a questão que envolve um suposto conflito de interesse entre a busca pela lucratividade nas empresas públicas e sociedades de economia mista frente aos imperativos de segurança nacional e interesse coletivo. Por fim, avaliar-se-á a importância da recente Lei 13.303 (Lei das estatais), que, entre outros avanços, delimitou o conceito de função social das Empresas Estatais.

No terceiro capítulo, é apresentada figura das empresas semiestatais (ou público-privadas), seu regime jurídico, os objetivos do Estado em utilizar-se desse tipo societário, a previsão normativa que chancela esta forma de intervenção estatal na economia, os tipos de controle a que estão sujeitas, as recentes decisões do TCU sobre o tema, as

variadas zonas de influência que a Administração Pública pode exercer com relação a uma empresa semiestatal, bem como as diversas configurações existentes dessa forma societária. Demonstrar-se-á o dever que o Estado tem, na maioria das vezes, através de sociedades de economia mista e empresas públicas, em licitar, mesmo quando contratam empresas semistatais para prestação de serviços.

O quarto capítulo fará uma breve análise comparativa entre as empresas estatais e as empresas semiestatais, demonstrando as vantagens que o segundo tipo leva em relação ao primeiro, em razão de seu regime jurídico ser estritamente de direito privado, não tendo, portanto as limitações que as empresas públicas e as sociedades de economia mista têm ao atuarem no mercado, uma vez que não estão sujeitas a tanto controle por parte da Administração Pública e, em virtude disso, tem um processo menos burocrático e mais flexível no momento das tomadas de decisões, superando os conflitos de interesses inerentes as empresas estatais. Demonstrar-se-á também que justamente por ter um caráter flexível e existirem diversas formas de empresas semiestatais, esse tipo societário pode ser utilizado tanto em políticas que visem uma despublicização no Estado na Economia quanto em políticas que visam uma maior intervenção da Administração Pública na seara econômica.

Ao fim, poderá em conclusão ao trabalho responder os questionamentos apresentados e

verificar a confirmação das hipóteses trazidas, ou seja, que a busca pela lucratividade do Estado quando assume uma forma empresaria é sim legitima e conciliável com o interesse público, que os atos do Estado estão sempre sujeitos ao controle da Administração Pública e, ainda, que as empresas semiestatais tratam-se de uma forma mais moderna e vantajosa do Estado intervir na economia, gerando menos conflitos de interesses frente à iniciativa privada, sendo, portanto, uma alternativa interessante às empresas estatais.

CAPÍTULO I

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ATUAÇÃO DO ESTADO COMO EMPRESÁRIO

A primeira sociedade de economia mista criada no Brasil, foi o Banco do Brasil, em 12 de outubro de 1808¹. No entanto, naquela época, o Estado era majoritariamente absenteísta, interferindo muito pouco nas relações econômicas². É partir das décadas de 30 e 40 do século XX, com a crise mundial de 1929, início da era Vargas e o fim da 2ª Grande Guerra, bem como a necessidade de torna o Brasil um país industrializado, que o Estado brasileiro passa assumir um papel fundamental, interferindo diretamente na ordem social e econômica do país, ocasião na qual diversas estatais foram criadas,

¹ LEITE, Sandro Granjeiro. A Evolução das Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista no Contexto Jurídico Brasileiro. Brasil, **Revista do TCU**, Ed. n° 139, 2017. p. 102-110. Disponível em:

<<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/440/490>>. Acesso em 14 de junho de 2019.

² *Ibidem*, 2017. p. 102.

sendo classificado como um período de atuação intervencionista.

Posterior a isso, durante o regime militar, que perdurou de 1964 a 1985, no que tange a economia, a atuação do Estado brasileiro pode ser considerada como desenvolvimentista, com notório crescimento das atividades praticadas pelas Empresas Estatais, bem como a criação de novas empresas com atuação em setores classificados à época como estratégicos³.

Entretanto, com o aumento da atividade estatal, conseqüentemente, houve um aumento de gastos e despesas na Administração Pública, fato que gerou a necessidade de minimizar a atuação do Estado na economia, visando um reequilíbrio fiscal.

Por fim, com o advento da redemocratização, bem como a CRFB/88, iniciou-se uma reformulação do papel e tamanho do Estado, atenuando o monopólio estatal, a partir, entre outros fatores, da abertura econômica para o capital estrangeiro, passando o Estado a ter uma atuação subsidiária (princípio da livre-iniciativa) na economia, mediante regulação (Estado Regulador) e fomento público.⁴

³ *Ibidem*, 2017. p. 102.

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p.186.

Tendo em vista a relevância de cada período faz-se necessário analisar cada um deles separadamente.

1.1. CRIAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS COMO POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO PAÍS

Em que pese a criação de empresas estatais ainda no início do século XIX (exemplo: Banco do Brasil), foi a partir das primeiras décadas do XX que esse movimento ganhou força, com o início de um projeto de industrialização do Brasil, liderado pelo então Presidente Getúlio Vargas. O projeto de industrialização brasileiro foi baseado em grandes investimentos e forte participação estatal, guiado pelo desenvolvimentismo econômico, ideologia predominante em boa parte mundo no século XX⁵.

⁵ SANTOS, Renato Ferreira dos. **O Papel do Estado como Acionista Controlador de Sociedade de Economia Mista**. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação). Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ, 2017. p. 12. Disponível em: <<https://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/21990/Disserta%203%a7%c3%a3o%20-%20Mestrado%20-%20final%20depositada.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

Os partidários dessa tese defendiam que, tendo iniciado de forma tardia o seu plano de industrialização, o Brasil necessitaria da participação direta e decisiva do Estado na economia, tanto para prestação de serviços e atividades, como para o seu financiamento, quando tais atividades não eram prestadas por particulares. Isso em razão de não existir no país, à época (primeiras décadas do séc. XX) um mercado de ações estruturado, muito menos uma indústria preparada, que pudesse assumir o papel principal necessário a conduzir o processo de industrialização. Dessa forma, seria dever do Estado capitanear esse processo, pois, caso contrário, o risco de o país não conseguir se industrializar era tamanho.

Foi através desses argumentos que, notadamente, a partir da era Vargas (que presidiu o Brasil em dois momentos: no período de 1930 a 1945 e entre 1951 a 1954), que foram criadas diversas empresas estatais para atuarem em setores considerados estratégicos, exemplos: (i) Companhia de Siderurgia Nacional (CSN), no setor siderúrgico, em 1941; (ii) Companhia Vale do Rio Doce, no setor de mineração em 1942; e (iii) da Petrobras, no setor do petróleo em 1953⁶.

Nessa época, conforme demonstrado, surgiram diversas empresas estatais que procuraram ocupar as lacunas deixadas pelos particulares que

⁶ LEITE, Sandro Granjeiro. *op.cit.*, p. 100-101.

não tinham capital suficiente ou interesse para a consecução da empreitada. Contudo, essa expansão do Estado e sua conseqüente intervenção na economia, não pode ser analisada como um caso isolado do Estado brasileiro, tendo em vista que fez parte de um contexto maior, global, consubstanciado no Welfare State (Estado do Bem-Estar Social).

Portanto, percebe-se que, no Brasil, o Governo de Getúlio Vargas marcou o início da era do Estado Intervencionista, que culminou na criação de diversas empresas estatais, com a finalidade de iniciar-se o processo de industrialização do país.

1.2. REGIME MILITAR E A NOVA FASE DESENVOLVIMENTISTA

No período que antecedeu o Regime Militar, a criação de empresas estatais foi quase nula, pois foi um momento marcado por grande instabilidade política e econômica⁷.

A partir de 1964, com a tomada de poder pelos militares, foi criado o PAEG (Programa de Ação

⁷MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Dest 30 anos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

Econômica do Governo) no Governo do Castelo Branco, sendo retomado o processo de criação de empresas estatais⁸. Na década de 60 do século, XX foram criadas as seguintes empresas: Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), Banco Nacional de Habitação (BNH), Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), entre outras⁹.

No início década subsequente (primeira metade dos anos 70), sobretudo no Governo do General Médici, intensificou-se a criação das empresas públicas e sociedades de economia mista, que exerceram uma função primordial para o Brasil alcançar um forte crescimento econômico, tal período ficou conhecido como a época do “milagre econômico brasileiro”, oportunidade na qual foram criadas as seguintes empresas: a Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), em 1972; a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

⁸ BELLINGIERE, Julio Cesar. **A Economia no Período Militar (1964-1984): crescimento com Endividamento**. Disponível em:

<<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/hispecielemaonline/sumario/9/16042010171928.pdf>>. Acesso em: 14 de junho de 2019

⁹ KLIASS, Paulo. **O Debate sobre a Atuação Empresarial Estatal no País: principais argumentos**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8626/1/BAP115_Cap2.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

(Dataprev), em 1974; a Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás), a Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel), a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A (Nuclep) e a Eletrobras Eletronuclear, em 1975; entre outras¹⁰.

Durante a primeira década do Regime Militar, o Estado, portanto, volta a desempenhar o seu papel de investidor na indústria e no mercado de capitais. As empresas estatais crescem com o incentivo do governo, alcançam lucros vultosos, bem como conduzem empreendimentos junto ao setor privado¹¹.

É importante ressaltar que os setores selecionados para o investimento direto do Estado eram áreas nas quais o capital privado não tinha capacidade de suprir as demandas à época, ou, simplesmente, não tinha interesse¹².

Contudo, a partir da segunda metade da década de 1970 do século XX, o crescimento da economia brasileira passou a desacelerar, em razão principalmente, entre outros fatores, das chamadas “Crises do Petróleo” (em 1973 e em 1979), que atingiram diversos países, afetando diretamente a

¹⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Dest 30 anos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

¹¹ PORTAL SÃO FRANCISCO. **Economia na Ditadura Militar**. Disponível em: <<https://www.portalsaofrancisco.com.br/historia-do-brasil/economia-na-ditadura-militar>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

¹² LEITE, Sandro Granjeiro *op.cit.*, p. 102.

economia brasileira, tendo como uma das principais consequências o aumento desenfreado da inflação, assim como aumento da dívida externa¹³.

Na década de 1980, o quadro econômico do país agravou-se, período que ficou historicamente conhecido como “a década perdida”. Neste momento, o país sofria as consequências da política econômica adotada na década anterior, que foi calcada em forte industrialização do país, baseada em empréstimos advindos do exterior. Sem conseguir pagar as dívidas adquiridas e com um crescimento econômico pífio (média de 2 de por cento na década), surgiu, então, a patente necessidade de reformular a economia do país, oportunidade na qual foram elaborados planos de austeridade fiscal, que no entanto, não geraram o resultado esperado, ocasionando uma grave crise política, que culminou no fim do Regime Militar (em 1985) e o início do processo de restabelecimento da democracia¹⁴.

Portanto, durante o período da Ditadura Militar, percebe-se um intenso movimento de criação de empresas estatais por parte do Governo brasileiro.

¹³ PROENEM. **Industrialização brasileira: Governo Militar**. Disponível em: <<https://www.proenem.com.br/enem/geografia/industrializacao-brasileira-governo-militar/>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

¹⁴ ARAÚJO, Felipe. **Crise econômica nos anos 80**. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/economia/crise-economica-nos-anos-80/>>. Acesso em 14 de junho de 2019

Ao todo, durante os 21 anos de regime militar (1964 a 1985), foram criadas 47 empresas estatais¹⁵.

1.3. REDEMOCRATIZAÇÃO E AS POLÍTICAS DE DESESTATIZANTES

Em que pese a bem-sucedida passagem para o regime democrático, os primeiros anos de democracia, foram caracterizados por planos frustrados de combate à inflação e uma grave crise econômica, que consumou com a declaração de moratória, em 1987, no Governo do então Presidente José Sarney.¹⁶

Em 1988, com o advento da Constituição Cidadã, procurou-se limitar a expansão da presença do Estado na atividade econômica, que de deveria ocorrer de forma subsidiária, atendendo aos pressupostos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo (art. 173, CRFB/88)¹⁷. Ainda de forma embrionária, surgem as primeiras tratativas

¹⁵ ESTADÃO. **Proliferação de estatais**. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,proliferacao-de-estatais,10000069719>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

¹⁶ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Dest 30 anos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

¹⁷ LEITE, Sandro Granjeiro. *op.cit.*, p.105

para privatização de empresas estatais, com objetivo de diminuir os gastos públicos.

De acordo com Paulo Kliass, é a partir da década de 1990, que o Brasil passa a sofrer a influência direta do chamado movimento “neoliberal”, seguindo a tendência global iniciada na década 1980¹⁸, a partir dos Governos de Margaret Thatcher , no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos EUA. As bases ideológicas desse movimento estão fundadas na liberalização e desestatização da economia, através de concessões e privatizações por parte do Estado.

Com o início do Governo Collor, em 1990, as privatizações passam a integrar definitivamente a agenda de governo, calcadas na Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND)¹⁹.

O Governo FHC deu continuidade ao Programa Nacional de Desestatização, substituindo, no entanto, a Lei nº 8.031/1990 pela Lei 9.491/1997, destacam-se no período as privatizações da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1997,

¹⁸ KLIASS, Paulo. **O Debate sobre a Atuação Empresarial Estatal no País: principais argumentos.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8626/1/BAP115_Cap2.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

¹⁹MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Dest 30 anos.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

Telebrás, em 1998 e da Rede Ferroviária Federa S.A (RFFSA), em 1999²⁰.

Como preleciona Rafael Rezende de Oliveira, nesse período, foram feitas diversas alterações legislativas que exerceram um papel importante na desestatização da economia nacional. Na esfera constitucional, as Emendas Constitucionais 06 de 1995 e 07 de 1995 abriram a economia para o capital estrangeiro, e as Emendas Constitucionais 05 de 1995, que liberalizou a exploração dos serviços de gás canalizado; a 08 de 1995, que eliminou o monopólio estatal nas telecomunicações, permitindo a privatização do sistema de telecomunicações; e a 09 de 1995, que flexibilizou o monopólio estatal relativo a área do petróleo, reduziram a participação estatal na seara econômica²¹.

Assim, é possível observar uma frequente diminuição das áreas antes impostas à exploração exclusiva do Estado.

A partir desse momento, onde diversas empresas estatais foram privatizadas, começa a ser notado, ainda que de maneira introdutória, o surgimento da figura das empresas semiestatais, uma vez que, ao se desfazer do controle majoritário de

²⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Dest 30 anos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

²¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p. 56.

várias empresas estatais, a Administração Pública achou interessante manter parte do capital acionário de empresas que considerava importantes. Um exemplo clássico disso foi o processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce, oportunidade qual o Estado, apesar de se desfazer da maior parte do capital votante da empresa, instituiu a figura da golden share²², como uma forma de manter parte do controle decisório da empresa.

Entretanto, apesar dos esforços empreendidos, o governo FHC, não conseguiu implementar o projeto de desestatização em sua plenitude, permanecendo sob a esfera estatal empresas de grande porte, como a Petrobras, o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Frente a impossibilidade da cessão dessas empresas estatais ao setor privado, averiguou-se um projeto de aproximação da forma gerir essas empresas ao modelo praticado pela iniciativa privada, aplicando um modo privado de gestão as chamadas empresas estatais²³.

²² *Golden shares*: de acordo com o art. 17, § 7º da Lei 6.404/76, golden shares são ações preferencias de classe especial, existentes nas companhias objeto de desestatização, de titularidade do ente desestatizante, que lhe conferem amplos poderes, inclusive o de veto nas deliberações que envolvam as matérias arroladas na própria golden share ou no estatuto da empresa.

²³ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Dest 30 anos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

É importante ressaltar, que, embora o papel do Estado na economia tenha sido reformulado, sendo atenuada a sua participação direta na mesma, o Estado não retornou ao dito Liberalismo Clássico, pois, continuou intervindo na seara social e econômica²⁴, contudo a intervenção passou ser de forma indireta, mediante, especialmente, a criação de Agências Reguladoras, que tem como função a fiscalização da prestação de serviços públicos praticados por particulares. Sendo este um marco na transição do Estado Desenvolvimentista para o Estado Regulador.

Tal modelo vigorou continuamente até o ano de 2008, quando a crise econômica mundial afetou a economia nacional, tendo o governo à época (2º mandato do Governo Lula), optado por voltar a intervir na economia de forma mais contundente, direta, através, entre outras medidas, de concessão de crédito e fomento público, como técnica de combate à crise.

É a partir desse período que as figuras das empresas semiestatais passam a ganhar mais notoriedade no cenário interno, mas dessa vez passaram a ser utilizadas pelo Estado, principalmente como uma forma de fomento, com a finalidade de impedir a falência de empresas privadas, e, conseqüentemente, combater o desemprego, bem

²⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p. 56.

como uma tentativa de direcionar a economia para setores considerado essências.

No entanto, com a retomada das políticas intervencionista por parte do Estado, surgiu a necessidade de legislar-se sobre o tema, uma vez que a legislação que existia era bastante ultrapassada e certos limites de atuação do Estado na seara econômica foram extrapolados.

Diante deste cenário, em de 2016, surge a Lei 13.303 (Lei das estatais), que visa justamente estabelecer limites a atuação estatal na economia sob a forma de empresas estatais, tratando também, ainda que de forma incidental, das empresas semiestatais.

Observa-se, por fim, que a partir de 2016, com chegada de Michel Temer à Presidência de República, e, recentemente, com o Governo do Presidente Bolsonaro, há uma clara tentativa de retomada nas medidas “liberalizantes”, e, conseqüentemente, na despublicização na forma de atuação do Estado na economia brasileira.

Tal política, justifica-se, pois, apesar do movimento de privatizações ocorrido na década de 1990, segundo dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é o país com o maior número de Empresas Estatais entre os integrantes da OCDE, de acordo

com os dados de 2018, são um total 418 empresas estatais existentes no país²⁵.

²⁵ ÉPOCA NEGÓCIOS. **Brasil é campeão em número de estatais entre economias mais desenvolvidas.** Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/11/epoca-negocios-brasil-e-campeao-em-numero-de-estatais-entre-economias-mais-desenvolvidas.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

CAPÍTULO II

AS EMPRESAS ESTATAIS

2.1 CONCEITO

As empresas estatais são um gênero, que congregam duas espécies: a sociedade de economia mista e a empresa pública. O regime jurídico de ambas é bem semelhante, sendo que a principal diferença entre as duas diz respeito a formação do capital social²⁶.

Conforme dispõe o artigo 3º da Lei 13.303/2016, empresa pública “é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio,

²⁶ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

cujo capital social é integralmente pertencente a União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios”²⁷, que admite, ainda, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, assim como de entidades integrantes da Administração indireta.

Já a sociedade de economia mista, de acordo com artigo 4º da Lei 13.303/2016, pode ser definida da seguinte forma:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta²⁸.

Uma empresa estatal pode ser criada com as seguintes finalidades: Prestar serviços públicos com finalidade lucrativa ou exercer atividade econômica.

²⁷ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

²⁸ *Ibidem*.

2.1.1 Principais características das empresas estatais

As empresas estatais só serão instituídas através de autorização legal e a concretização de sua instituição se dará com o registro de seus atos constitutivos na Junta Comercial competente, se tratando de sociedade de empresária ou no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, caso não seja empresária²⁹.

O artigo 37, XIX, da CRFB/88 exige que a lei de criação das estatais seja específica, ou seja, aborde apenas sobre esse assunto³⁰. No entanto, nessa mesma lei pode incluir-se determinado artigo com autorização para criação de subsidiárias e participação societária minoritária, isso se dá em razão de a subsidiária e a participação societária minoritária terem a faculdade de serem criadas através de lei genérica³¹.

²⁹ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

³⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

³¹ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em:

No que tange as empresas estatais, sua a extinção também necessita ser autorizada por lei específica (Princípio do Paralelismo das formas). Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) há jurisprudência permitindo a autorização de lei genérica para desestatização das estatais³², inclusive, em decisão recente (ADI 5624), foi permitido, até mesmo, a desestatização das subsidiárias, sem que seja necessário o aval do congresso, *in verbis*:

Decisão: Apregoada em conjunto as ADI 5.624 (MC-Ref), MC-ADI 5.846, MC-ADI 5.924 e MC-ADI 6.029. Preliminarmente, o Tribunal reconheceu a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro - CONTRAF/CUT e a ilegitimidade ativa da Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal - FENAEF. Votaram pelo referendo total da cautelar os Ministros Ricardo Lewandowski (Relator), Edson Fachin e Marco Aurélio, referendavam parcialmente a cautelar os Ministros Cármen Lúcia, Rosa Weber, Gilmar Mendes e Dias Toffoli (Presidente) e não referendavam a medida cautelar os Ministros Alexandre de Moraes,

<<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

³² *Ibidem*.

Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello, nos termos e limites dos respectivos votos proferidos. **No mérito, em razão de voto médio, o Tribunal referendou, em parte, a medida cautelar anteriormente parcialmente concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), para conferir ao art. 29, caput, inc. XVIII, da Lei nº 13.303/2016 interpretação conforme à Constituição Federal, nos seguintes termos: i) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação; e ii) a exigência de autorização legislativa, todavia, não se aplica à alienação do controle de suas subsidiárias e controladas.** Nesse caso, a operação pode ser realizada sem a necessidade de licitação, desde que siga procedimentos que observem os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade. Redigirá o acórdão o Ministro-Relator. Plenário, 06.06.2019³³ **(grifos nossos).**

³³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5624 MC/DF**. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5624%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y55czu7s>>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

2.1.2 Formação do capital social

As Empresas Públicas são formadas exclusivamente por capital de pessoas administrativas, enquanto as Sociedades de Economia Mista são formadas tanto por capital de particulares como por capital de pessoas administrativas (Administração Direta ou Indireta), as quais devem deter a maior parte das ações com direito de voto. (art. 5º, III, Decreto Lei 200/67)³⁴.

2.1.3 Conceito de controle acionário

O conceito de controle acionário trazido pelo Art. 5º, III, do Decreto Lei 200/67 e recentemente corroborado pelo artigo 4º da Lei 13.303/2016, estabelece o seguinte:

³⁴ BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivIL_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2010.

Decreto-Lei 200/67 - Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

(...)

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta³⁵.

Lei 13.303/2016 - Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta³⁶.

Ambos os dispositivos, que são extremamente semelhantes e bastante criticados pela doutrina mais contemporânea, uma vez que, ao trazerem uma definição estática do conceito de

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

controle acionário, não captam as nuances e as mudanças do direito societário³⁷.

A crítica também se dá, pois os conceitos estabelecidos nos artigos supramencionados divergem do conceito de controle acionário disciplinado no artigo 116 da Lei das Sociedades Anônimas, que estabelece o seguinte:

Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e

b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia³⁸.

³⁷ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público.** Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

³⁸ BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov>>.

No entanto, em que pese as críticas, o conceito trazido pelo Art. 5º, III, do DL 200/67 e recentemente corroborado pela Lei 13.303/2016, apesar de não refletir a realidade fática, traz segurança jurídica a definição do que vem a ser uma sociedade de economia mista³⁹.

2.1.4 Tipo societário

As empresas públicas podem ser formadas mediante qualquer das formas societárias aceitas em direito, enquanto as sociedades de economia mista devem assumir a forma de Sociedade Anônima (S.A), conforme disciplina de forma expressa o art. 235 da lei de sociedades anônimas⁴⁰.

Art. 235. As sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta

br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm>. Acesso em: 17 de jun. 2019.

³⁹ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas Estatais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, Brasil, 2018, p. 208.

⁴⁰ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal.

§ 1º As companhias abertas de economia mista estão também sujeitas às normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º As companhias de que participarem, majoritária ou minoritariamente, as sociedades de economia mista, estão sujeitas ao disposto nesta Lei, sem as exceções previstas neste Capítulo⁴¹.

Contudo, entende a doutrina que a empresa pública que exerce atividade econômica em sentido estrito só seria possível assumir formas societárias de responsabilidade limitada (LTDA e S/A), pois não é possibilitado ao Estado adotar responsabilidade ilimitada quando intervém diretamente na economia⁴².

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm>. Acesso em: 17 de jun. 2019.

⁴² MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

2.1.5 Regime jurídico

Em tese, a configuração jurídica das empresas estatais seria a de direito privado, porém, o fato de integrarem a Administração Pública, faz com que sofram características do regime de direito público, como o dever de concurso público e procedimento licitatórios⁴³. Logo, seu regime jurídico é híbrido⁴⁴.

Noutro giro, a Constituição proíbe que às estatais sejam concedidas prerrogativas não extensíveis à iniciativa privada: “Art. 173, § 2º, CF - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.”⁴⁵.

No entanto, o STF, a partir do precedente da ADPF 46, vem entendendo que as estatais que não

⁴³ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

⁴⁴ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas Estatais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, Brasil, 2018, p. 324.

⁴⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

concorram com o mercado podem ter determinados privilégios, conforme acórdão abaixo colacionado:

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

APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI. 1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público. 2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar. 3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X]. 4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969. 5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é

empreendida pelo Estado. 6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal. 7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade. 8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo.

(STF - ADPF: 46 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/08/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010 EMENT VOL-02391-01 PP-00020)⁴⁶.

⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 46 DF.** Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712236/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-46-df>>. Acesso em: 18 de junho de 2019;

2.1.6 Regime de pessoal

Não é cabível às pessoas jurídicas de direito privado o regime estatutário. Aplica-se o regime celetista, assim como é feito para a iniciativa privada. Os funcionários das estatais são considerados empregados públicos⁴⁷.

Entretanto, em razão da decorrência do regime jurídico híbrido, existe a patente obrigação de concurso público para a contratação de pessoal pelas empresas estatais⁴⁸.

Os empregados públicos não podem ser demitidos sem motivação. Sendo essa vedação mais uma implicação do regime jurídico ambivalente das empresas estatais. Por integrarem a Administração Pública indireta, devem as estatais respeitar os princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade (Art. 37 CRFB/88)⁴⁹, não sendo cabível a demissão imotivada de seus empregados.

⁴⁷ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

Outra questão relevante no regime pessoal das estatais, é a questão do teto remuneratório. Quanto a isso, deve-se observar o seguinte: caso se esteja diante de uma empresa estatal que recebe dinheiro público para pagamento de pessoal ou custeio, será aplicável o teto do funcionalismo, no entanto, se a estatal não depende do orçamento público, utilizando-se de recursos próprios, logo, não se sujeitará ao teto remuneratório aplicável ao funcionalismo público⁵⁰:

Art. 37, §9º, da CF – O disposto no inciso XI (teto remuneratório) aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral⁵¹.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

⁵⁰ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019

⁵¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

2.1.7 Regime de bens

De acordo com o art. 98 do Código Civil, bem público deve ser definido em conformidade com a titularidade do bem, ou seja, caso o bem pertença a uma pessoa jurídica de direito público, logo, o bem será público:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem⁵².

2.1.8 Atos e contratos

O artigo 173, parágrafo 1º, inciso II da CFRB/88 estabelece que as empresas estatais sujeitar-se-ão “ao regime jurídico próprio das

⁵² BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilad a.htm>. Acesso em: 18 de jun. 2019.

empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”⁵³.

Todavia, quando essas empresas desempenharem tais atos no exercício de suas funções administrativas, os atos serão classificados como atos administrativos de fato, sendo, portanto, suscetíveis ao controle por parte da Administração Pública⁵⁴.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), inclusive, já se manifestou sobre o tema, através da Súmula 333, que preleciona o seguinte:

“Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública”⁵⁵.

A natureza jurídica com relação aos contratos firmados pelas empresas estatais depende das atividades elas desenvolvem. As estatais que prestam serviços poderão firmar contratos

⁵³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

⁵⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p. 179.

⁵⁵ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 333**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_28_capSumula333.pdf>. Acesso em: 18 de jun. 2019.

administrativos com relação à prestação do serviço público. As estatais que prestam atividades econômicas, no entanto, só poderão firmar contratos privados, via de regra, sem cláusulas exorbitantes e rígidos, preponderantemente, pelas regras do direito privado, de acordo com o artigo 62, parágrafo 3.º, inciso I, da Lei 8.666/1993⁵⁶.

2.1.9 Licitações nas empresas estatais

O estatuto jurídico das empresas estatais foi editado recentemente (Lei 13.303/2016), trazendo uma série de regras específicas em matéria de licitações nas Empresas Estatais.

A primeira questão importante diz respeito a posituação do entendimento já acolhido há anos pelo TCU, estabelecendo que as estatais somente se submetem à licitação para as suas atividades-meio, pois, nas atividades-fim, geralmente, atuam em concorrência no mercado⁵⁷.

⁵⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p.179.

⁵⁷ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursocap.com.br/portal/curso->

A Lei das empresas estatais ainda estabeleceu que há dispensa de licitações para as obras e serviços de engenharia de até R\$ 100.000,00 e para compras e serviços de até R\$ 50.000,00 (Artigo 29, incisos I e II), superando valor que antes era estabelecido pela regra geral da Lei 8.666/93.

O parágrafo 3º do art. 29 da mesma lei flexibiliza ainda mais a dispensa de licitação ao dispor o seguinte:

Os valores estabelecidos nos incisos I e II (100.000,00 - cem mil reais - e 50.000,00 - cinquenta mil reais) do caput podem ser alterados, para refletir a variação de custos, por deliberação do Conselho de Administração da empresa pública ou sociedade de economia mista, admitindo-se valores diferenciados para cada sociedade⁵⁸.

aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>.
Acesso em: 26 de jun. 2019.

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

2.1.10 Falência das empresas estatais

Como ensina as regras da lei de falência e recuperação judicial, em seu art. 2º, inciso I, a empresas estatais do foram extraídas do regime falimentar a que estão sujeitas as demais empresas⁵⁹. Porém, há um intenso debate doutrinário quanto à possibilidade ou não das estatais falirem, surgindo as seguintes teses:

A primeira corrente diz que as empresas estatais podem sim falir, devendo ser considerado inconstitucional o art. 2º, I, da Lei 11.101/2005, em razão de uma suposta afronta ao art. 173, § 1º, II, da CRFB/88. José Edwaldo Tavares Borba é um dos doutrinadores que se filia a esta corrente⁶⁰.

A segunda corrente, que é majoritária e na qual se filia o doutrinador Carvalho Filho, faz uma interpretação conforme o art. 2º, II, da Lei 11.111 (Lei de Falência), ou seja, somente as empresas estatais econômicas podem falir, pois estão em concorrência com o mercado enquanto as estatais que prestam serviços públicos não sujeitam-se ao regime

⁵⁹ BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

⁶⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p.182.

falimentar⁶¹. Esta parece ser a visão correta, levando em consideração as atividades que elas exercem e que as Empresas Estatais econômicas, por estarem em concorrência com o mercado, devem sim estar sujeitas a falência, pois, caso contrário, geraria um privilégio indevido frente ao setor privado.

A terceira corrente, na qual o doutrinador Rafael Oliveira se filia, defende que as estatais não podem falir, utilizando-se dos seguintes argumentos: i) paralelismo das formas – seria necessária lei autorizando a extinção da estatal; ii) mesmo as estatais econômicas são criadas para uma finalidade pública, sobrepondo-se esta ao direito apenas pecuniário dos credores⁶².

2.1.11 Responsabilidade civil das empresas estatais

Com relação a responsabilidade civil das empresas estatais, é preciso distinguir, novamente,

⁶¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed., São Paulo: GEN, 2017. p. 337.

⁶² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p. 182.

as que exercem atividades econômicas das que prestam serviços públicos⁶³.

As empresas estatais prestadoras de serviços público aplica-se o art. 37, §6º, da CRFB/88, que dispõe o seguinte:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa⁶⁴.

Já no que se refere as estatais econômicas, aplica-se a mesma regra estipulada para da iniciativa privada, ou seja, responderão subjetivamente,

⁶³ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

⁶⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

excetuando-se os casos em que a legislação preveja responsabilidade objetiva⁶⁵.

2.1.12 Regime tributário das empresas estatais

O artigo 173, §1º, inciso II da CRFB/88, estabelece o seguinte:

Art. 173. 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

⁶⁵ . MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019

prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)⁶⁶.

Apesar do exposto no artigo supramencionado, o STF vem relativizando o mesmo e admitindo a aplicação da imunidade tributária recíproca nos casos em que as empresas estatais não estejam competindo no mercado, conforme demonstrado na ADPF 46 (STF)⁶⁷.

⁶⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

⁶⁷ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

2.2 ATUAÇÃO EMPRESARIAL DAS EMPRESAS ESTATAIS NA ECONOMIA

Como dispõe o Estatuto da Estatais (Lei 13.303 de 2016) e bem ensina Rafael Rezende de Oliveira, “As empresas públicas e as sociedades de economia mista podem desempenhar dois tipos de atividades: atividades econômicas e serviços públicos”⁶⁸. No presente estudo, o que nos interessa são atividades econômicas prestadas por elas.

O art. 1º, inciso IV da Constituição Federal traz, ainda, a livre-iniciativa como sendo considerado um fundamento da República:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa⁶⁹.

⁶⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p. 187.

⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

Com base nisso, o artigo. 173 da Constituição Federal, estabelece que as atividades econômicas devem ser executadas preferencialmente pelos particulares, devendo o Estado atuar apenas quando possuir autorização constitucional ou em casos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo⁷⁰:

Art. 173. 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 lei⁷¹.

No que se refere ao exercício da atividade econômica, boa parte da doutrina interpreta o caput do Art. 173 da Constituição Federal, como uma demonstração do princípio da subsidiariedade⁷².

⁷⁰ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público.** Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas Estatais.** 2ª ed. Editora Forense, Brasil, 2018, p. 234.

Nas palavras de Rafael Oliveira:

Isto quer dizer que o desempenho de atividades econômicas por estatais não pode significar prejuízo para os particulares que atuam no setor econômico e que são os seus verdadeiros protagonistas. Por essa razão, o art. 173, § 1.º, II, da CRFB estabelece a sujeição das estatais “ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”⁷³.

No entanto, é importante ressaltar que esse princípio deve ser respeitado, apenas no que se relaciona às empresas estatais econômicas, uma vez que em relação às que prestam serviços públicos o Estado é o titular na prestação da atividade⁷⁴.

Vale ressaltar que não há conceito determinado para segurança nacional ou relevante interesse coletivo, ou seja, trata-se de um conceito

⁷³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Método, 2018. p. 188.

⁷⁴ MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em: <<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

jurídico indeterminado, portanto, a escolha para criação de uma empresa estatal deverá ocorrer mediante um debate político⁷⁵.

2.2.1 Empresas estatais e a legítima perseguição ao lucro

Mesmo se tratando de uma empresa pública econômica ou prestadora de serviços públicos, a alternativa por uma configuração empresarial, em tese, de direito privado, aponta que a atividade seja lucrativa. Já no que tange as sociedades de economia mista, o fato de serem compostas de capitais privados direciona na que a lucratividade deve, sim, ser alcançada⁷⁶, pois, entende-se que a vocação precípua das estatais, em especial das sociedades de economia mista, em razão de sua configuração empresarial, é desempenhar atividades econômicas e prestar serviços públicos com intenção lucrativa.

Contudo, o fato de fazerem parte a Administração Pública diminui essa busca incessante pelo lucro, devendo-se levar em conta a função social da empresa⁷⁷(art. 27, Lei 13.303/16).

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ *Ibidem.*

2.2.2. A Função Social das empresas estatais (art. 27, LEI 13.303/2016)

A Lei das estatais, em seu artigo 27, trouxe uma novidade importante, que foi a determinação do que deve ser compreendido como o princípio da função social da empresa estatal, que costumava ser muito vago e, em função disso, frequentemente desvirtuado⁷⁸.

De tal forma, o dispositivo legal trazido pelo artigo 27 da Lei 13.303 de 2016, estabelece o seguinte: “a empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo de segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação”⁷⁹.

Dessa maneira, como ensina Ana Frazão:

⁷⁸ FRAZÃO, Ana. **A função social das estatais**. Disponível em: <http://anafrazao.com.br/files/publicacoes/2017-04-19-A_funcao_social_das_empresas_estatais.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

⁷⁹BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

(...) o artigo vincula a função social da empresa estatal à consecução do objetivo específico, constante da lei autorizadora que justificou a sua criação, evitando que o princípio possa ser invocado para a indevida flexibilização do objeto social ou do interesse social da estatal⁸⁰.

Tais determinações justificam-se, pois aumentam o zelo, o cuidado, com a utilização das verbas públicas, bem como o rigor na escolha de determinadas medidas na administração e gestão das empresas estatais, que passam a ter que ser justificadas, preservando o dever de buscar o interesse coletivo, sem perder, no entanto, o legítimo interesse que toda empresa tem em obter o lucro⁸¹

⁸⁰ FRAZÃO, Ana. **A função social das estatais**. Disponível em: <http://anafrazao.com.br/files/publicacoes/2017-04-19-A_funcao_social_das_empresas_estatais.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

⁸¹ *Ibidem*.

2.2.3 Formas de controle a atuação das empresas estatais na economia

A Lei 13.303/2016 trouxe, ainda, diversas exigências relativas à transparência nas estatais, exigindo por exemplo:

Transparência e divulgação pública de informações (art. 8º); Criação de mecanismos de gestão de riscos e controle interno (art. 9º); Divulgação da remuneração de diretores e adoção de Código de Ética e práticas de governança corporativa (art. 12); Comitê de Auditoria Estatutário (art. 24); auxiliar ao Conselho de Administração, com competências de supervisão de auditoria empresarial; Necessidade de divulgação das demonstrações contábeis e de informações relativas a licitações e contratos da estatal em seu sítio eletrônico (art. 86, caput e § 1º), inclusive acompanhamento de execução de contratos (art. 88, caput), entre outros⁸².

Além disso, as empresas estatais ainda estão sujeitas ao controle efetuado pelos Tribunais de Contas, que em âmbito federal é o TCU.

As constituições anteriores excluíam as estatais do controle dos tribunais de conta, porém a

⁸² BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

partir da CRFB de 1988 há previsão para que todas as empresas estatais se submetam ao controle dos Tribunais de Conta, sejam econômicas ou prestadoras de serviços públicos, conforme os Artigos. 70 e 71 da Constituição Federal⁸³.

⁸³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

CAPÍTULO III

EMPRESAS SEMIESTATAIS (OU PÚBLICO-PRIVADAS)

3.1. CONCEITO

As empresas semiestatais podem ser definidas como pessoas jurídicas estritamente de direito privado⁸⁴, onde o Estado pode atuar tanto direta quanto indiretamente, no entanto de forma minoritária no que tange as ações com direito a voto.

Conforme dito anteriormente, essa participação se dá de forma minoritária, utilizando-se de mecanismos designados a direcionar a atuação

⁸⁴ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas público-privadas**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/edicao-1/empresas-publico-privadas>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

dessas sociedades sem, no entanto, deter o domínio preponderante na sua gestão.

3.2. O INTERESSE PÚBLICO DO ESTADO EM PARTICIPAR DE EMPRESAS SEMIESTATAIS

É importante ressaltar que a participação acionária da Administração Pública, apesar de minoritária, continua visando à prática de algum interesse público, pois o Estado, geralmente por parte das suas formas societárias tradicionais, intencionalmente, escolhe participar da gestão de uma empresa privada, e, como é sabido, toda e qualquer manifestação de vontade que a Administração Pública vem a ter, obrigatoriamente, como alvo um interesse coletivo⁸⁵. No entanto, frisa-se, a busca pelo interesse público na atuação estatal como empresário, em todas as formas, e, principalmente na forma se empresas semiestatais é facilmente conciliável com a busca pelo lucro.

⁸⁵ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas público-privadas.** Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/edicao-1/empresas-publico-privadas>>. Acesso em: 24 de jun. 2019.

3.2.1 Os objetivos das empresas semiestatais na economia

De acordo com Alexandre dos Santos Aragão, existem quatro situações nas quais o Estado almeja unir-se com empresas privadas com uma participação minoritária, são elas:

- (3) para fomentar determinadas empresas ou setores da atividade econômica; (ii) para realizar de forma mais eficiente as atividades-fim de suas empresas estatais; (ii) para em alguma medida poder direcionar as atividades de uma empresa privada (...); ou (iv) para poder ter uma maior fiscalização sobre as atividades e contabilidade de concessionárias privadas de serviços públicos (...)⁸⁶.

Na primeira forma, que trata da participação fomentadora, ao contrário do que ocorre no caso das Sociedades de Economia mista, onde o Estado é o titular de determinada atividade e vai buscar no capital

⁸⁶ *Ibidem.*

privado uma participação minoritária, nessa modalidade é o Estado quem colabora com o setor privado, visando, entre outros objetivos, o fomento econômico de determinado setor considerado estratégico⁸⁷.

A segunda hipótese, consiste na participação instrumental, que visa maior eficácia na realização das atividades principais das empresas estatais, oportunidade na qual uma empresa estatal forma em conjunto com o setor privado, uma nova sociedade, buscando que essa terceira empresa exerça as atividades-fim pertinentes a empresa estatal. Isto ocorre, normalmente, ou porque empresa estatal não possui a experiência necessária para realizar determinada atividade, ou porque não dispõe do capital necessário a realização da empreitada, ou, ainda, pois a empresa estatal pode desejar partilhar os riscos do negócio⁸⁸.

Já na terceira modalidade, a participação dar-se-á de uma maneira mais contundente, visando proteger a exploração de determinadas atividades, assegurando que os interesses coletivos buscados naquela dada situação serão efetivamente alcançados. Tal prática é bastante utilizada quando o estado privatiza determinada empresa pública, mas se quer permanecer com um certo controle sobre

⁸⁷ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas público-privadas.** Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/edicao-1/empresas-publico-privadas>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

⁸⁸ *Ibidem*.

suas atividades, podendo instituir uma *golden share*, ou, ainda, celebrar um acordo de acionistas⁸⁹.

No quarto e último caso, é verificado que o Estado une-se ao setor privado almejando mais eficiência na fiscalização da empresa e determinado grau de controle sobre uma sociedade privada na qual a Administração Pública possui especial interesse, como, por exemplo ocorre no caso das concessionárias de serviços públicos⁹⁰.

3.2.2 Regime jurídico e a zona de influência por parte da Administração Pública

Como não se trata de empresa estatal, logo, a empresa semiestatal não compõe a Administração Pública, nem a indireta e muito menos a direta. Portanto, desta forma, a empresa semiestatal trata-se de sociedade anônima ordinária, pertencendo integralmente ao direito privado⁹¹.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas público-privadas**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/edicao-1/empresas-publico-privadas>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

⁹¹ *Ibidem*.

No entanto, embora a empresa em si não esteja vinculada aos princípios inerentes a Administração Pública, a atuação do ente público deverá respeitar estes princípios, que, conseqüentemente, afetará de forma incidental, em maior ou menor grau, na medida da participação que a Administração Pública exerce sobre a empresa semiestatal, quanto maior for a presença do Estado, maior será a vinculação da sociedade aos regramentos inerentes a Administração Pública, assim como as condutas de governo e fiscalização que dispõe o artigo 1º parágrafo 7º da Lei 13.303 de 2016⁹².

A zona de influência que a Administração Pública exercerá no que se relaciona as empresas semiestatais, pode vir a ser, no mínimo, de duas magnitudes⁹³.

Na primeira zona de alcance, aparecem as empresas semiestatais em que a Administração Pública detém a gestão de fato da sociedade.

Contudo, o controle que o Estado pratica em relação a essas sociedades não é aquele trazido pelo art. 5º do Decreto-lei 200/67 e mais recentemente também disposto na Lei 13.303/2016, que é tratada como a Lei das estatais, que define como controle como a maioria das ações com direito a voto, e sim conceito dado pela Lei das Sociedades Anônimas, ou

⁹² *Ibidem.*

⁹³ *Ibidem.*

seja, o controle de fato na gestão da empresa, pode ser exercido pelo Estado, por exemplo, através de *golden share*, que conferem a Administração Pública amplos poderes, inclusive o de veto nas deliberações que envolvam as matérias arroladas no estatuto da empresas, ou, ainda, através do acordo de acionistas⁹⁴, compensando o controle, que, em tese, o setor privado exerceria na empresa.

No entanto, apesar de o Estado deter o comando de fato nessas hipóteses, isso não quer dizer que essas sociedades passem a ter a obrigação de licitar ou de prestar concursos públicos, uma vez o seu regime jurídico continua sendo integralmente o de direito privado⁹⁵.

Por fim, faz-se necessário frisar que nas hipóteses supramencionadas, é errado definir essas empresas tal como as sociedades de economia mista, pois o que interessa para uma empresa ser tratada como parte integrante da Administração Indireta é a ideia de controle trazida pela lei 13.303 de 2016⁹⁶.

A segunda zona de alcance é a hipótese na qual a Administração Pública participa de maneira minoritária, não exercendo nenhuma forma de controle, nem nos termos do decreto Lei 200/67 e

⁹⁴ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas público-privadas.** Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/edicao-1/empresas-publico-privadas>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ *Ibidem.*

muito menos o trazido pela Lei das Sociedades Anônimas⁹⁷.

Com isso, conclui-se que o regime jurídico das empresas semiestatais é o de direito exclusivamente privado, embora na sua primeira zona de influência tal regime sofra uma mitigação indireta, devendo a atuação estatal observar os regramentos inerentes a Administração Pública⁹⁸.

No entanto, reitera-se, não se deve confundir a natureza absolutamente privada da empresa semiestatal com a intenção da Administração Pública ao associar-se a ela, que, como tal, sempre estará vinculada a um objetivo coletivo, ao contrário do que ocorre no caso dos particulares⁹⁹.

3.3 A QUESTÃO DA NECESSIDADE OU NÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA FORMAÇÃO DA EMPRESA SEMIESTATAL

Uma temática essencial e que precisa ser observada na questão relativa às empresas semiestatais, refere-se a polêmica no que tange a

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ *Ibidem.*

obrigatoriedade ou não de ser feito um procedimento licitatório antes da constituição da sociedade, seja quando essa formação se dá a partir da escolha um sócio do setor privado para a formação de uma terceira sociedade, ou, então, desfazendo-se, através de autorização do Poder Legislativo, das ações que asseguravam o controle da Administração Pública em uma empresa estatal¹⁰⁰.

A controvérsia surge, pois escolha de um sócio para a formação de uma nova sociedade compõe muitas vezes uma escolha complexa da empresa estatal que procura um parceiro experiente, provido de capital e “*know how*”, com capacidade de organizar e administrar a empresa, nem sempre sendo possível fazer tal escolha mediante procedimento licitatório¹⁰¹.

A escolha, portanto, deve ser feita levando em conta técnicas empresariais e de gestão e mercado, confirmando uma situação na qual a inexigibilidade de licitação far-se-á necessária, sendo a melhor forma de contratar determinado serviço, em virtude da falta de critérios objetivos para opção do particular que atuará em conjunto com a Administração Pública¹⁰².

¹⁰⁰ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas público-privadas.** Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/edicao-1/empresas-publico-privadas>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

Essa, inclusive, foi a posição seguida pela Lei 13.303, que em seu artigo 28 parágrafo 3º, inciso II, dispõe o seguinte:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

[...]

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

[...]

II – nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a

inviabilidade de procedimento
competitivo¹⁰³.

Em um caso relacionado a Petrobras, a Corte de Contas da União (TCU) também se posicionou, confirmando a possibilidade de uma empresa estatal se associar a iniciativa privada como sócia minoritária com dispensa de licitação¹⁰⁴.

No entanto, é importante frisar que não são em todos os casos de formação de empresas semiestatais que a efetivação de procedimento licitatório será impraticável, trata-se de uma exceção, como dispõe o supramencionado art. 28 caput da Lei das Estatais (Lei 13.303 de 2016)¹⁰⁵.

É essencial que se comprove, portanto, que não existem desvios nem escolhas pouco republicanas na seleção da forma de parceria societária que será efetuada, sendo primordial apontar as motivações que fizeram necessária a

¹⁰³ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

¹⁰⁴ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas público-privadas**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/edicao-1/empresas-publico-privadas>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

formação de uma empresa semiestatal junto ao setor privado com dispensa de licitação¹⁰⁶.

Por fim, conclui-se que para ser celebrada a parceria societária com dispensa de licitação, devem ser comprovados, entre outros fatores, a necessidade de conjunção empresarial de esforços, que enseje, ainda que coberta de grande nível de discricionariedade negocial-administrativa, na plausibilidade da escolha de se fazer uma companhia societária e não a pactuação de uma vinculação simplesmente contratual¹⁰⁷.

3.4 NECESSIDADE DE AS EMPRESAS SEMIESTATAIS SEREM CONTRATADAS ATRAVÉS DE LICITAÇÃO PELAS EMPRESAS ESTATAIS

Em que pese não haver, em algumas em hipóteses de exceção, a necessidade de uma empresa estatal, ou até mesmo o estado, associar-se mediante licitação a uma empresa privada.

Quando se trata de uma contratação para prestação de serviços, a empresa estatal não pode

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

contratar a empresa semiestatal sem procedimento licitatório, pois entende-se que isto seria uma burla ao dever de licitar.

Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que, através dos Informativos de Licitações e Contratos nºs 85 e 127¹⁰⁸, estabeleceu que por se tratarem de pessoas jurídicas de direito privado, sem o controle acionário do Estado, as empresas semiestatais não devem gozar dos privilégios inerentes as pessoas jurídicas de direito público, uma vez que a participação minoritária do Estado não é suficiente para ensejar a dispensa de licitação.

A Advocacia Geral da União (AGU), seguindo o entendimento do Tribunal de Contas da União, também elaborou um parecer nesse sentido, entendendo que as responsabilidades e os privilégios de direito público não são aplicáveis as empresas semiestatais¹⁰⁹.

¹⁰⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Informativo de Licitações e Contratos.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>>. Acesso em: 21 de junho de 2019.

¹⁰⁹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Estatual não pode contratar sem licitação empresa da qual não tenha controle acionário.** Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/749420>. Acesso em 24 de junho de 2019.

3.5 CONTROLE PRATICADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DAS EMPRESAS SEMIESTATAIS

Em decisão recente, através do Acórdão 1220/2016, o Tribunal de Contas da União opinou pela proibição do ato de controle e fiscalização constante da Administração Pública nessas empresas. Tal entendimento está em consonância com regime imposto pela CRFB/88, que proíbe a Administração Pública controle as atividades empresariais que não se vinculem aos diretrizes próprias do direito público¹¹⁰.

No entanto, em 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU), através do acórdão 1344/2015¹¹¹, estabeleceu que as participações minoritárias nas quais haja influência dominante do poder público devem se submeter ao controle pelo TCU.

¹¹⁰ SCHINEMANN, Caio Bueno. **Controle societário das empresas público-privadas e dever de licitar**. Disponível em: <<https://www.vgplaw.com.br/controlado-societario-das-empresas-publico-privadas-e-dever-de-licitar/>>. Acesso em 24 de junho de 2019.

¹¹¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU 1344/2015**. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2015-06-03;1344>>. Acesso em 21 de junho de 2019;

Tal entendimento decorre da ideia de que, nessas circunstâncias, é o Estado quem comanda, de fato, essas empresas, que, geralmente tem grande relevância pública, fazendo-se necessário, portanto, a fiscalização por parte da Corte de Contas.

3.6 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DAS PARTICIPAÇÕES MINORITÁRIAS DO ESTADO COMO EMPRESÁRIO

O direito brasileiro não emprega expressamente a expressão “empresa semiestatal”. Entretanto, há previsão na Carta Magna de 1988 de que a Administração Pública pode vir participar como sócia minoritária em empresas privadas ¹¹², portanto, como será demonstrado, não há impedimentos para que a Administração Pública se utilize desse tipo societário.

¹¹² SCHWIND, Rafael Wallbach. Empresas estatais e empresas público-privadas: novos desafios da atuação empresarial do estado. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, vol. 22, jan-fev, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.22.09.PDF>. Acesso em 24 de junho de 2019.

O artigo 37, inciso XX da CRFB/88 estabelece o seguinte:

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

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada (Brasil, 1988)¹¹³ (grifos nossos).

É justamente no artigo supramencionado (Art. 37 da CRFB/88) que se encontra a previsão constitucional das empresas semiestatais, pois nele a Constituição Federal admite a participação da Administração Pública no ramo societário privado,

¹¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

desde que haja prévia autorização legal¹¹⁴, não existindo, deste modo, nenhum empecilho ao Estado em ser sócio de empresas privadas.

É importante ressaltar, que, além da previsão constitucional, há previsões da participação estatal em empresas privadas em diversos dispositivos infraconstitucionais¹¹⁵.

A Lei 9.478, conhecida como a Lei do Petróleo, de 1997, por exemplo, em seu artigo 64, estabelece o seguinte:

Art. 64. Para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a PETROBRÁS autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritária ou

¹¹⁴ SCHWIND, Rafael Wallbach. Empresas estatais e empresas público-privadas: novos desafios da atuação empresarial do estado. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, vol. 22, jan-fev, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAadmCont_n.22.09.PDF>. Acesso em 24 de junho de 2019.

¹¹⁵ *Ibidem*.

minoritariamente, a outras empresas¹¹⁶.

Através desse artigo, percebe-se a possibilidade legal facultada as subsidiárias da Petrobras em associarem-se ao setor privado, tanto de forma majoritária quanto de forma minoritária. Tal entendimento também deve ser estendido as demais subsidiárias de outras empresas estatais.

Mais recentemente o artigo 1º, parágrafo 7º da Lei 13.303/2016, que veio justamente para regulamentar a participação das estatais em empresas privadas, estabelecendo, entre outras regulamentações, a forma de atuação, práticas de governança, quais os deveres a Administração necessitam ter ao associar-se a empresas privadas etc, *in verbis*:

(...) § 7º Na participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário, essas deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à

¹¹⁶ BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes (...) ¹¹⁷.

Em 2016 também entrou em vigor, o decreto 8.945/2016, sendo mais um avanço importante nessa seara, que visa disciplinar sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, que em seu artigo 8º afirma o seguinte:

Art. 8º A participação de empresa estatal em sociedade privada dependerá de:

I - prévia autorização legal, que poderá constar apenas da lei de criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista investidora;

II - vinculação com o objeto social da empresa estatal investidora; e

III - na hipótese de a autorização legislativa ser genérica, autorização do

¹¹⁷ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

Conselho de Administração para participar de cada empresa¹¹⁸.

Assim, entende-se que toda essa regulamentação do mecanismo de participação estatal em sociedades privadas tem como objetivo impedir que a atividade, a atuação e a participação estatal em empresas privadas fuja da fiscalização e controle, além de evitar que haja indicações políticas, pouco republicanas, baseadas em escolhas nenhum um pouco técnicas, mas sim pessoais, patrimonialistas e/ou que interessem a grupos que exercem grande influência sobre a Governo, como acontecia num passado remoto e o que acabavam por desvirtuar o intuito precípua de toda e qualquer manifestação da vontade do Estado, que é o interesse coletivo, fazendo-se, portanto mais do que necessária essas formas de fiscalização, esse controle e essa regulamentação dos atos tomados pela Administração Pública quando atua junto as empresas privadas, nas mais variadas formas de associação entre o Estado e o setor privado.

¹¹⁸ BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

CAPÍTULO IV

EMPRESAS ESTATAIS X EMPRESAS SEMIESTATAIS

Após análise pormenorizada das principais características tanto das empresas estatais quanto das empresas semiestatais, faz-se necessário demonstrar as principais diferenças entre os dois tipos societários, evidenciado as vantagens e desvantagens de cada um deles.

As empresas estatais, como visto, integram a Administração Pública indireta. Em razão de comporem a estrutura estatal, por óbvio, aplicam-se as regras gerais inerentes à Administração Pública¹¹⁹.

¹¹⁹ SCHWIND, Rafael Wallbach. Empresas estatais e empresas público-privadas: novos desafios da atuação empresarial do estado. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, vol. 22, jan-fev, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.22.09.PDF>. Acesso em: 24 de junho de 2019.

Por outro lado, as empresas estatais têm, em tese, a personalidade jurídica de direito privado, embora já se tenha demonstrado que o seu regime jurídico, de fato, é o híbrido. O Estado, então, confere a elas uma roupagem empresarial por considerar ser uma forma mais apropriada para a execução de atividades econômicas *latu sensu*, que não poderiam ser feitas pela Administração Direta, através autarquias ou fundações, por exemplo¹²⁰.

É importante ressaltar que essa dicotomia entre o público e privado é matéria amplo estudo e intensa discussão por boa parte da doutrina. Afinal, muito embora sejam aparelhos da Administração Pública para a consecução de funções consideradas de interesse geral, a qualificação formal de uma empresa estatal se dá como pessoa jurídica de direito privado, não podendo, portanto, ser afastada a sua natureza empresarial, bem como o legítimo interesse que o Estado tem em lucrar ao estabelecer essa forma de atuação¹²¹.

Pelo contrário, é justamente o afastamento de certas características de direito público que justificam a existência desses tipos empresariais no ordenamento jurídico, pois caso pertencessem integralmente ao direito público, existiriam outras formas de atuação estatal e não seria instituí-las¹²².

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*.

Logo, as empresas estatais deveriam ser um mecanismo colocado à disposição da Estado para possibilitar que a Administração Pública desempenhasse com a eficiência necessária certas atividades que lhe foram atribuídas pela legislação¹²³.

No entanto, na tentativa exacerbada de “proteger” uma suposta soberania nacional, passou-se a dar destaque a necessidade de as empresas estatais se submeterem a uma série de regramentos de direito público. Com isso, essas empresas que têm a maior parte e/ou todas as ações pertencentes ao Estado passaram a apresentar as restrições decorrentes dessa submissão indevida ao direito público, especialmente no tocante aos procedimentos de contratação de pessoal, previsões orçamentarias e licitações, mas sem as vantagens inerentes ao setor privado¹²⁴.

Outro problema evidenciado pela doutrina contemporânea, no tange as sociedades de economia mista, é o fato da Administração Pública exercer um controle, que, de certa forma, passa a ser abusivo, não levando em consideração os interesses

¹²³ SCHWIND, Rafael Wallbach. Empresas estatais e empresas público-privadas: novos desafios da atuação empresarial do estado. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, vol. 22, jan-fev, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2_006/RDAAdmCont_n.22.09.PDF>. Acesso em: 24 de junho de 2019.

¹²⁴ *Ibidem*.

dos acionistas privados, que passam a ter uma influência pequena na gestão e nas diretrizes a serem tomadas por parte da empresa¹²⁵.

Na realidade, a prática distorcida que se adotou no Brasil, principalmente, em relação as sociedades de economia mista, acaba por criar conflitos e conseqüentemente menosprezar a figura dos acionistas minoritários, que deveriam ter seus interesses considerados, uma vez que contribuem com parte do capital, bem como poderiam participar de forma mais efetiva na gestão da empresa¹²⁶.

O exercício dessas políticas pouco razoáveis, acaba por afastar o interesse dos particulares em investir nessas sociedades, prejudicando, inclusive a própria empresa, que poderia ter um crescimento mais elevado, atingindo seus objetivos de forma célere.

No entanto, recentemente, ainda que de forma tímida, principalmente, com o advento da Lei 13.303, evidenciou-se um esforço em atenuar o controle irrestrito da Administração Pública em face das empresas estatais, visando assegurar que essas empresas alcancem os objetivos que justificaram a sua criação, sendo um passo importante na despublicização na gestão das empresas estatais¹²⁷.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ SCHWIND, Rafael Wallbach. Empresas estatais e empresas público-privadas: novos desafios da atuação empresarial do

Apesar desse relativo avanço, como visto, as empresas estatais integram a Administração Pública e ainda que possuam certa autonomia, não deixam de ser um mecanismo da Administração Pública, vinculadas, portanto, as regras gerais que norteiam o Estado, bem como estão sujeitas a um alto grau de controle¹²⁸.

Diante desse cenário complexo, no que tange as empresas estatais, é que aparecem as empresas semiestatais, como uma alternativa mais flexível à atuação da Administração Pública na economia.

Como não fazem parte a Administração Pública, as empresas semiestatais não estão condicionadas a subordinação por parte do Estado. Não estão sujeitas, via de regra, por exemplo, ao controle pelos Tribunais de Contas, que poderão controlar tão somente a atuação societária da Administração Pública, mas não a sociedade empresária. Não necessitam contratar seus empregados mediante concurso público, assim como estão dispensadas da obrigação de contratarem serviços mediante procedimento licitatório¹²⁹.

estado. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, vol. 22, jan-fev, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAAdmCont_n.22.09.PDF>. Acesso em: 24 de junho de 2019.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Ibidem*.

Diante o exposto, é clarividente que as empresas semiestatais permitem uma maior liberdade da atuação empresarial do Estado, sendo um mecanismo eficiente para uma genuína parceria da Administração Pública junto ao setor privado, superando as amarras a que estão sujeitas as Empresas Estatais.

Portanto, uma característica fundamental das empresas semiestatais, que as diferenciam substancialmente das empresas estatais e as tornam um importante mecanismo de intervenção estatal, diz respeito à elasticidade na sua formatação jurídica. Conforme já demonstrado, não existe um único tipo de empresa semiestatal, permitindo a Administração Pública ter diversas zonas de influência no bojo de determinada sociedade. O que permite ao Estado participar da forma que achar mais conveniente ao interesse almejado no caso concreto, assim como facilita sua saída da empresa caso a mesma não alcance o objetivo esperado¹³⁰.

Observa-se, ainda, que a empresas semiestatais tem um caráter dúplice, sendo utilizadas tanto em políticas que visam a despublicização do

¹³⁰ SCHWIND, Rafael Wallbach. Empresas estatais e empresas público-privadas: novos desafios da atuação empresarial do estado. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, vol. 22, jan-fev, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAadmCont_n.22.09.PDF>. Acesso em 24 de junho de 2019.

Estado na economia, como ocorreu na década de 1990, com as privatizações, oportunidade na qual determinadas empresas estatais acabaram tornando-se semiestatais, bem como através de políticas que visam uma maior intervenção do Estado na economia, como ocorreu no período pós-crise de 2008, oportunidade na qual a Administração Pública passou a comprar ações de empresas privadas para impedir que as mesmas viessem a falir. Demonstrando-se um mecanismo extremamente importante, independente das forças políticas que a utilizem.

CONCLUSÃO

Finalizada a pesquisa, é possível concluir que é disponibilizado a Administração Pública diferentes formas dela intervir na ordem econômica, seja através de empresas na qual ele detém o controle total ou majoritário na gestão, ou, até mesmo, em empresas onde ela participa de forma minoritária.

No entanto, essa atuação deve ser em caráter subsidiário, apenas em casos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, como ensina a Carta Magna brasileira.

Observa-se, ainda, que independentemente do tipo societário do qual o Estado participa, a sua atuação sempre estará sujeita ao controle por parte da Administração Pública, bem como aos órgãos de fiscalização.

No que tange ao suposto conflito de interesse entre a busca pela lucratividade e o dever de observar-se o interesse coletivo, restou demonstrado que não há qualquer empecilho, uma vez que ao assumir a forma empresarial, um dos interesses

coletivos é justamente a lucratividade, desde que respeitada a função social da empresa.

Por fim, ao comparar as formas empresariais das quais o Estado pode se utilizar ao intervir na economia, ficou evidente que as empresas semiestatais possibilitam uma maior autonomia no desempenho da Administração Pública na forma empresarial, sendo um mecanismo mais recente e mais vantajoso em comparação as empresas estatais, podendo, inclusive, vir a substituí-las, ou pelo menos, passar a ser mais utilizada, uma vez que são mais eficientes, geram menos conflitos frente ao setor privado e podem ser utilizadas de diversas formas pelo Estado.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Estatual não pode contratar sem licitação empresa da qual não tenha controle acionário.** Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/749420>. Acesso em 24 de junho de 2019.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas Estatais.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, Brasil, 2018.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Empresas público-privadas.** Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/dicao-1/empresas-publico-privadas>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

ARAÚJO, Felipe. **Crise econômica nos anos 80.** Disponível em: <<https://www.infoescola.com/economia/crise-economica-nos-anos-80>>. Acesso em: 10 de jun. 2019.

BELLINGIERE, Julio Cesar. **A Economia no Período Militar (1964-1984): crescimento com Endividamento.** Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/hispecielemaonline/sumario/9/16042010171928.pdf>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 16 de jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm>. Acesso em: 17 de jun. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2010.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 18 de jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.

Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: GEN, 2017.

ÉPOCA NEGÓCIOS. Brasil é campeão em número de estatais entre economias mais desenvolvidas.

Disponível em:
<<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/11/epoca-negocios-brasil-e-campeao-em-numero-de-estatais-entre->

economias-mais-desenvolvidas.html>. Acesso em 15 de junho de 2019.

ESTADÃO. **Proliferação de estatais**. Disponível em: <<https://opiniaao.estadao.com.br/noticias/geral,proliferao-de-estatais,100000697> 19>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

FRAZÃO, Ana. **A função social das estatais**. Disponível em: <http://anafrazao.com.br/files/publicacoes/2017-04-19-A_funcao_social_das_empresas_estatais.pdf>. Acesso em: Acesso em 14 de junho de 2019.

KLIASS, Paulo. **O Debate sobre a Atuação Empresarial Estatal no País: principais argumentos**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8626/1/BAPI15_Cap2.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

LEITE, Sandro Granjeiro. A Evolução das Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista no Contexto Jurídico Brasileiro. Brasil, **Revista do TCU**, Ed. nº 139, 2017. p. 102-110. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/CU/article/view/440/490>>. Acesso em 14 de junho de 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Dest 30 anos**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Método, 2018.

PORTAL SÃO FRANCISCO. **Economia na Ditadura Militar**. Disponível em: <<https://www.portalsaofrancisco.com.br/historia-do-brasil/economia-na-ditadura-militar>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

PROENEM. **Industrialização brasileira: Governo Militar**. Disponível em: <<https://www.proenem.com.br/enem/geografia/industrializacao-brasileira-governo-militar/>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

SANTOS, Renato Ferreira dos. **O Papel do Estado como Acionista Controlador de Sociedade de Economia Mista**. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação). Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ, 2017. Disponível em: <[https://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/21990/Disserta%
c3%a7%c3%a3o%20-%20Mestrado%20-%20final%20depositada.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/21990/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Mestrado%20-%20final%20depositada.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

SCHINEMANN, Caio Bueno. **Controle societário das empresas público-privadas e dever de licitar.** Disponível em: <<https://www.vgplaw.com.br/controle-societario-das-empresas-publico-privadas-e-dever-de-licitar/>>. Acesso em 24 de junho de 2019.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Empresas estatais e empresas público-privadas: novos desafios da atuação empresarial do estado. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, vol. 22, jan-fev, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/docum entacao_e_divulgacao/doc_biblio teca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol _2006/RDAdmCont_n.22.09.PDF>. Acesso em 24 de junho de 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 333.** Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletron ica/stj-revista-sumulas-2012_28_ capSumula333.pdf>. Acesso em: 18 de jun. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 46 DF.** Disponível em: <<https://stf.jusbrasil. com.br/jurisprudencia/14712236/arguicao-de- descumprimento-de-preceito-funda mental-adpf- 46-df>>. Acesso em: 18 de junho de 2019;

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5624 MC/DF.** Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5624%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y55czu7s>>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; PINTO, Henrique Motta. Empresas Semiestatais. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 9, n. 36, out/dez, 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3907088/mod_resource/content/1/carlos%20ari%20sundfeld%3B%20rodri%20pagani%20de%20souza%3B%20henrique%20motta%20pinto.%20empresas%20semiestatais.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Informativo de Licitações e Contratos**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>>. Acesso em: 21 de junho de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU 1344/2015**. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2015-06-03;1344>>. Acesso em 21 de junho de 2019.

MIGUEIS, Ana Carolina. **Curso PGM Intensiva CEAP 2019 – Direito Empresarial Público**. Disponível em:

<<https://www.cursoceap.com.br/portal/curso-aula/turma/108/3165/pgm-intensiva-2019-teoria-e-exercicios-online>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

Impresso e acabamento



Impressão: **dezembro de 2024**

Papel miolo: **Offset 85g**

Papel capa: **AP 80k**

Tipografia: Times Ney Roman 12
