

Julio Biasoli Moura

ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA
E A LEI Nº 13.303/2016
ESTATUTO JURÍDICO DA EMPRESA PÚBLICA,
DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
E DE SUAS SUBSIDIÁRIAS



Julio Biasoli Moura

**ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E
A LEI Nº 13.303/2016**

**ESTATUTO JURÍDICO DA EMPRESA
PÚBLICA, DA SOCIEDADE DE ECONOMIA
MISTA E DE SUAS SUBSIDIÁRIAS**



**Fortaleza-CE
2025**

© Copyright 2025 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanoel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: da autora

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)

MOURA, Julio Biasoli

ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E A LEI Nº 13.303/2016:
STATUTO JURÍDICO DA EMPRESA PÚBLICA, DA SOCIEDADE DE
ECONOMIA MISTA E DE SUAS SUBSIDIÁRIAS

Editora DIN.CE 2025 – 108p

ISBN: 978-85-7872- 733-8

1. Economia 2. Intervenção 3. Empresas pública

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 inteira responsabilidade do(s) autor (es).

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

Arquivo disponível em <https://dince2editora.com>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1- FINALIDADE ESSENCIAL DO ESTADO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	9
CAPÍTULO 2 - BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA..	27
CAPÍTULO 3 - BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA NO BRASIL.....	37
CAPÍTULO 4 - ANÁLISE CONSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	49
CAPÍTULO 5 - INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E SUAS SUBSIDIÁRIAS	59
CAPÍTULO 6 - PANORAMA ATUAL DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	69

CAPÍTULO 7 - ESTATUTO JURÍDICO DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.....	73
CAPÍTULO 8 - CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTATUTO.....	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na economia constitui um dos temas mais interessantes e complexos do campo das ciências sociais aplicadas, sendo um assunto que exige uma abordagem interdisciplinar, pois transita nos campos da economia, do direito, da sociologia, da ciência política, dentre outras áreas do saber.

Diante da importância deste assunto, esta obra propõe uma breve reflexão crítica sobre o papel do Estado brasileiro na ordem econômica, sem pretensão de esgotar a matéria.

O livro está estruturado da seguinte forma: inicia-se com um panorama histórico que permite ao leitor compreender melhor as origens e transformações da atuação estatal ao longo do tempo. Em seguida, são analisados os comandos constitucionais que conferem legitimidade à intervenção estatal direta, por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Posteriormente, passa-se a análise da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, conhecida como Estatuto Jurídico das Estatais, norma que estabeleceu um marco legal para a atuação dessas

entidades da administração indireta, regulamentando a previsão constitucional expressa.

O referido diploma normativo visa aperfeiçoar a estrutura institucional das estatais impondo regras de governança, licitação, e transparência, em consonância com os princípios da administração pública.

Assim, a partir dessa explanação, pretende-se proporcionar ao leitor, leigo ou não, uma compreensão crítica e ao mesmo tempo acessível sobre a perspectiva jurídica da intervenção do Estado na economia brasileira.

Destaca-se a importância do assunto, uma vez que o referido tema permanece constantemente em evidência, seja no campo doutrinário, seja no debate público, dada sua relevância para a organização econômica do país e seus impactos diretos na vida da sociedade.

Deste modo, ao longo de toda obra, procura-se não apenas elencar e explicar os fundamentos jurídicos que sustentam a intervenção do Estado na economia, mas também provocar reflexões sobre seus limites e sua importância.

CAPÍTULO 1

FINALIDADE ESSENCIAL DO ESTADO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Inicialmente, devemos destacar que a prestação de serviços públicos configura-se como uma das funções mais relevantes do Estado contemporâneo, constituindo meio essencial para a concretização dos direitos fundamentais e para a promoção da dignidade da pessoa humana, que no Brasil constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, consoante previsão expressa no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988¹.

¹ 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 iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Ou seja, a prestação de serviços públicos constitui atividade voltada à satisfação de necessidades coletivas, cujo atendimento eficaz representa expressão concreta do interesse público e da função social do Estado.

Dessa forma, a CF/88 estabelece no artigo 175², o qual se encontra inserido no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, que o poder público detém a titularidade da prestação dos serviços públicos, podendo prestá-los de forma direta, ou indireta, mediante concessão ou permissão. (CARVALHO, 2017, p. 36).

Para Ferreira Filho, a existência deste título na CF/88 torna nítido o posicionamento do constituinte que o regime econômico é elemento essencial para o desenvolvimento da Democracia. (2015, p. 379).

É oportuno consignar que o conceito de serviço público não se encontra expressamente definido na Constituição Federal, tampouco na

² Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

legislação infraconstitucional. Cabe, portanto, à doutrina a tarefa de tentar delinear seu significado e estabelecer os contornos de sua aplicação.

Trata-se, de fato, de uma expressão polissêmica, cujo conteúdo admite múltiplas interpretações. Além disso, o conceito de serviço público tem sofrido modificações ao longo do tempo, acompanhando a evolução das funções atribuídas ao próprio Estado.

Diante das transformações ocorridas ao longo do tempo, a definição da expressão “serviço público” tornou-se uma tarefa complexa, tanto em virtude dos diversos elementos que o compõem quanto em razão da amplitude de sua aplicação. A evolução das funções estatais e a diversificação das formas de atuação do poder público contribuíram para essa dificuldade conceitual.

A doutrina, nesse contexto, apresenta-se dividida entre aqueles que adotam uma concepção ampla e os que preferem uma abordagem restrita do termo. Não obstante essa divergência, é possível identificar três elementos comuns nas distintas definições propostas: o elemento material, consistente na realização de atividade voltada ao interesse coletivo; o elemento subjetivo, caracterizado pela presença do Estado como titular ou prestador do serviço; e o elemento formal, que se refere à submissão da atividade a um regime de direito público, conforme leciona Di Pietro (2017, p. 131).

Nesse sentido, para Di Pietro, o conceito de serviço público numa perspectiva ampla compreende:

“Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público.” (2017, p. 139).

Constata-se, portanto, que, segundo a compreensão de Di Pietro, é a própria lei que define quais atividades devem ser classificadas como serviços públicos em determinado momento histórico, sempre em conformidade com as demandas e necessidades concretas da sociedade.

Em outro sentido, estabelece Bandeira de Mello, conceito restritivo de serviço público:

“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como

públicos no sistema normativo.” (2015, p. 695).

A esse respeito, pondera Di Pietro que o conceito de Bandeira de Mello, acaba por restringir, em excesso, pela utilização da expressão “utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados”, pois determinados serviços considerados públicos não são usufruíveis diretamente pela coletividade, como os serviços administrativos do Estado prestados internamente, por exemplo, serviços diplomáticos, trabalhos de pesquisa científica, que apenas beneficiam a coletividade por via indireta. (2017, p.135).

Grau, por sua vez, apresenta outro ponto de vista bastante interessante e peculiar, ao considerar que o serviço público seria um tipo de atividade econômica, na medida em que envolveria a utilização de bens e serviços, recursos escassos, cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público, em razão da possibilidade de prestação de serviço público em regime de concessão ou permissão pelo setor privado. Dessa forma, a atividade econômica em sentido amplo seria gênero que compreende duas espécies: o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. (2015, p. 100).

Infere-se, portanto, que não existe um conceito estático, uniforme e definitivo de serviço público, uma vez que sua definição está intrinsecamente ligada às necessidades específicas

de cada sociedade, as quais podem variar no tempo e no espaço em razão das transformações sociais, econômicas e políticas que moldam o papel do Estado em diferentes contextos históricos.

Nesse sentido, Meirelles:

“Fora dessa generalidade não se pode, em doutrina indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam segundo as exigências de cada povo e de cada época. Nem se por dizer que são as atividades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público.” (2007, p. 330-331).

Ademais, no que se refere à forma de prestação, os serviços públicos podem ser executados de duas maneiras distintas: de forma direta ou indireta. A prestação direta ocorre quando o próprio Estado, por meio de seus órgãos integrantes da Administração Direta (como Ministérios, Secretarias e demais entes do Executivo) ou por intermédio das entidades da Administração Indireta (tais como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), assumem a execução dos serviços.

Por outro lado, a prestação indireta se dá quando o Estado delega a execução dos serviços públicos a particulares, mediante instrumentos jurídicos como concessão, permissão ou autorização. Nesses casos, embora a execução material das atividades seja transferida a entes privados, a titularidade e a responsabilidade final pela adequada prestação permanecem sob domínio do poder público, que deve exercer fiscalização e controle, assegurando o atendimento ao interesse coletivo e a observância dos princípios da Administração Pública.

Dentre os princípios que devem ser observados pelos particulares na prestação de serviços públicos, alguns assumem especial relevância, destacando-se, entre eles, os princípios da continuidade, da eficiência e da modicidade tarifária, consoante o artigo 6º da Lei nº 8.987/1995³.

³ Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. § 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

A seguir, serão apresentadas breves explicações acerca de cada um desses princípios, essenciais para a adequada prestação do serviço e para a proteção do interesse público.

O primeiro a ser abordado é o princípio da continuidade dos serviços públicos impõe que sua prestação ocorra de forma ininterrupta, visando assegurar a estabilidade das relações sociais e econômicas que deles dependem. A paralisação injustificada de serviços essenciais pode comprometer gravemente o funcionamento de diversas atividades privadas e públicas, razão pela qual a Administração ou o particular delegado deve garantir a regularidade e permanência da oferta.

Tal princípio também impõe ao Estado o dever de constante aprimoramento e expansão da qualidade dos serviços prestados, utilizando-se, sempre que necessário, de inovações tecnológicas e de práticas modernas de gestão, com o objetivo de adequar-se às novas demandas e transformações da sociedade.

Carvalho Filho, pontua de forma acertada que o referido princípio, entretanto não apresenta caráter absoluto, de forma que em casos excepcionais pode ser paralisado como em situações de reparos técnicos ou de realizar obras para a

§ 4º A interrupção do serviço na hipótese prevista no inciso II do § 3º deste artigo não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado. (Incluído pela Lei nº 14.015, de 2020)

expansão e melhoria dos serviços, bem como no inadimplemento da tarifa pelo usuário. (2017, p. 37).

Assim, o princípio da continuidade impõe que os serviços públicos sejam prestados de forma regular e ininterrupta, especialmente quando relacionados a atividades essenciais à coletividade, e a interrupção injustificada e fora das hipóteses excepcionais, pode gerar grave prejuízo à toda a sociedade, motivo pelo qual é um dever imposto ao Estado fiscalizar particulares que atuam sob delegação do poder público.

Outro princípio de extrema importância é o da eficiência que exige que o poder público, ao lado dos delegatários, busque resultados cada vez mais satisfatórios, com o uso racional dos recursos disponíveis e o emprego de tecnologias adequadas que permitam a melhoria da qualidade, a ampliação do acesso e a redução de custos. Dito de outra forma, trata-se de princípio relacionado à boa administração.

Para garantir tal finalidade, é indispensável que a Administração realize avaliações periódicas acerca da efetividade e da utilidade dos serviços prestados, promovendo ajustes conforme a demanda social.

Isso implica, por exemplo, a ampliação de certos serviços públicos em áreas onde há carência ou sobrecarga, bem como a reformulação de políticas públicas para satisfazer necessidades da sociedade de forma mais efetiva com redução de desperdícios.

Registra-se que a Constituição Federal, ao disciplinar o regime das concessões e permissões de serviços públicos no artigo 175, parágrafo único, inciso IV⁴, determina que os particulares encarregados da execução mantenham o serviço em condições adequadas de funcionamento. Tal exigência reafirma a obrigatoriedade de observância aos princípios aqui já elencados, mesmo quando a execução estiver a cargo de entes privados.

A inserção expressa do princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição, pela Emenda Constitucional nº 19/1998⁵, reforça o entendimento de que o Estado deve absorver e adotar os avanços tecnológicos e os métodos de gestão inovadores trazidos pela livre iniciativa, com o fito de garantir que a prestação dos serviços públicos ocorra sempre com excelência e produtividade de forma a promover o

⁴ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

⁵ 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:

bem comum e contribuir com a concretização dos direitos fundamentais.

Já em relação ao princípio da modicidade tarifária este preconiza que a remuneração cobrada pela prestação de serviços públicos deve ter preços módicos, ou seja, serem acessíveis à população, levando em consideração o custo do serviço e o poder aquisitivo médio dos usuários.

O supramencionado princípio visa impedir que dificuldades econômicas impeçam as camadas mais carentes da sociedade em acessar os serviços essenciais, assegurando, assim, a universalização da prestação e a efetividade do interesse público.

Nos ensinamentos de Fernanda Marinela:

“Esse princípio decorre de um raciocínio simples: o Brasil é um país relativamente pobre, tendo o serviço público que atingir e satisfazer os diversos grupos sociais na persecução do bem comum. Sendo assim, quando esse serviço depender de uma cobrança, ela deve ser condizente com as possibilidades econômicas do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível.” (2007, p. 441).

Nesse contexto, o Estado tem a obrigação de equilibrar, de forma técnica, os custos efetivos do serviço com a proteção dos direitos do cidadão,

previstos na constituição e na legislação de regência, de modo a não inviabilizar o seu gozo.

Assim, o lucro resultante das atividades não pode se sobrepor à finalidade social do serviço público, de forma que o objetivo primário não é a obtenção de vantagem financeira, típico da iniciativa privada, mas sim a prestação eficiente dos serviços públicos atendendo com qualidade o maior número de pessoas na sociedade.

Importa destacar que a doutrina sustenta ainda a possibilidade de subsídio ou ampliação de receitas às concessionárias justamente por se tratarem de atividades indispensáveis ao mínimo existencial e à concretização da dignidade da pessoa humana, objetivando reduzir o valor de cobrança das tarifas (MELLO, 2015, p. 738).

De fato, o regime de delegação da prestação de serviços públicos constitui um tema vasto e complexo, suscitando relevantes debates no âmbito do Direito Administrativo, sobretudo em razão de suas repercussões jurídicas e sociais.

É importante pontuar que a transferência da execução a particulares não implica total desincumbência do Estado, pois como este tem sua atuação pautada na supremacia e indisponibilidade do interesse público, sendo bases de sustentação do regime jurídico administrativo, deve sempre buscar o bem comum e a superação das desigualdades.

Assim, nesse contexto, um dos aspectos mais relevantes dessa delegação é a preservação da titularidade dos serviços públicos pelo Estado, mesmo quando sua execução é transferida à iniciativa privada, pois a titularidade, não pode ser livremente delegada, impondo, deste modo, à Administração Pública o poder-dever de atuar sempre que necessário, com o objetivo de assegurar o serviço público adequado e condizente com as disposições constitucionais.

Nesse mesmo sentido Carvalho Filho:

“Além do poder de regulamentação, a competência constitucional para a instituição do serviço confere ainda o poder de controlar sua execução. O controle, diga-se de passagem, é inerente à titularidade do serviço. Se a determinada pessoa federativa foi dada competência para instituir o serviço, é não só faculdade, mas dever, o de aferir as condições em que é prestado, sobretudo porque essa aferição traz repercussão na esfera dos indivíduos beneficiários do serviço.” (2017, p. 342).

Ademais, em decorrência dessa titularidade, o poder público conserva a prerrogativa de promover alterações unilaterais nas cláusulas contratuais relativas à execução do serviço, especialmente nos aspectos técnicos e operacionais, desde que mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Além disso, o Estado pode retomar, de forma antecipada, a execução do serviço público, por meio da chamada encampação, desde que haja razões de interesse público devidamente justificadas e mediante prévia indenização ao particular, referida forma de extinção da concessão consta no artigo 37 da Lei nº 8.987/1995⁶.

Ou seja, o poder concedente pode promover a extinção unilateral da concessão desde que observados os três requisitos legais: i) Interesse público; ii) Lei autorizativa específica; iii) Pagamento prévio da indenização.

Já em hipóteses de inexecução total ou parcial do contrato, por sua vez, é possível a decretação de caducidade da concessão, sem necessidade de indenização prévia, como medida de proteção à regularidade da prestação e à própria função social do serviço público, consoante procedimento regulamentado no artigo 38 da Lei nº 8.987/1995⁷.

⁶ Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

⁷ Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VII - a concessionária não atender a intimação do poder concedente para, em 180 (cento e oitenta) dias, apresentar a documentação relativa a regularidade fiscal, no curso da concessão, na forma do art. 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.(Redação dada pela Lei nº 12.767, de 2012)

§ 2º A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência da concessionária em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5º A indenização de que trata o parágrafo anterior, será devida na forma do art. 36 desta Lei e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

Além da inexecução total ou parcial do contrato, a lei prescreve outra hipótese legal de decretação de caducidade, quando o particular transfere a concessão ou há mudança do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente⁸.

Essas possibilidades evidenciam que, embora o particular possa executar o serviço público sob delegação, ele o faz sob estrita fiscalização estatal, em regime de colaboração e não de substituição completa, permanecendo o Estado como o titular do serviço.

Dessa forma, em razão da importância do tema, a União Federal, no exercício da competência legislativa privativa que lhe foi conferida pelo artigo

§ 6º Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.

⁸ Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

§ 1º Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo, o pretendente deverá: (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 11.196, de 2005)

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

22, inciso XXVII, da Constituição da República⁹, editou a já mencionada Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Esse diploma normativo estabelece as diretrizes gerais aplicáveis aos regimes de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, disciplinando aspectos fundamentais como a obrigatoriedade de licitação, os direitos e deveres dos usuários, a forma de fiscalização estatal, a possibilidade de extinção do contrato, entre outros.

Por se tratar de norma geral, nos termos do Estado federativo e da repartição de competências prevista no texto constitucional, a Lei nº 8.987/1995 possui aplicabilidade nacional e deve ser observada por todos os entes federativos.

Tal unificação normativa, além de ser uma característica do federalismo brasileiro, visa garantir segurança jurídica nos procedimentos de delegação de serviços públicos em todo o território nacional, permitindo uma unificação das regras legais.

Além disso, ao disciplinar os aspectos relativos à concessão e permissão, a legislação em questão contribui para o fortalecimento do controle dos particulares delegatários, bem como para a

⁹ XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

defesa dos direitos dos usuários¹⁰, permitindo uma prestação de serviço público adequado em todo o território nacional.

¹⁰ Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente.

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Art. 7º-A. As concessionárias de serviços públicos, de direito público e privado, nos Estados e no Distrito Federal, são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimento de seus débitos. (Incluído pela Lei nº 9.791, de 1999)

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.791, de 1999)

CAPÍTULO 2

BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

Embora a prestação de serviços públicos constitua uma das funções essenciais do Estado moderno objetivando o garantir o bem-estar coletivo e à concretização de direitos fundamentais, verifica-se que, ao longo do tempo, o papel estatal foi significativamente ampliado, voltando sua atuação também na esfera econômica.

A expansão de atribuições foi ampliada especialmente no decorrer do século XX, em especial no período compreendido entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial.

Tal transformação está relacionada aos efeitos impactantes da crise econômica mundial de 1929, provocada pelo colapso da Bolsa de Valores de Nova Iorque, fato que gerou grave crise no sistema financeiro norte-americano desencadeando imediatamente uma profunda recessão global, marcada por altas taxas de desemprego, falências em massa e retração do consumo e da produção.

Nos ensinamentos de Hobsbawm:

“Contudo, o que ninguém esperava, provavelmente nem mesmo os revolucionários em seus momentos mais confiantes, era a extraordinária universalidade e profundidade da crise que começou, como mesmo não historiadores sabem, com a quebra da Bolsa de Nova York em 29 de outubro de 1929. Equivaleu a algo muito próximo do colapso da economia mundial, que agora parecia apanhada num círculo vicioso, onde cada queda dos indicadores econômicos (fora o desemprego, que subia a alturas sempre mais astronômicas) reforçava o declínio em todos os outros.” (1995, p. 77).

Assim, diante da ineficiência das forças de mercado em oferecer respostas eficazes à crise, diversos países passaram a adotar políticas de intervenção estatal mais robustas, rompendo com o paradigma liberal clássico baseado na mínima participação do Estado na economia.

Nesse contexto, consolidou-se uma nova concepção do papel do Estado, que passou a ser visto como agente regulador, investidor e prestador de serviços, assumindo funções antes reservadas à iniciativa privada.

Ou seja, verificou-se, na prática, que a opção pelo liberalismo econômico, doutrina

capitaneada por Adam Smith, no livro *A Riqueza das Nações* (1776), que defendia a autorregulação do mercado (*laissez faire, laissez passer*) e por consequência, o absenteísmo estatal, acabou por acarretar grave crise social na passagem do século XIX para o século XX, com acentuação das desigualdades e a incapacidade da “mão invisível” de regular o mercado. Nesse sentido, Carvalho Filho:

“A pretensa liberdade na ordem econômica conferida pelo Estado aos indivíduos surtiu efeito contrário, revelando-se forma de alargar os abismos entre as classes sociais e tornando o pobre cada vez mais pobre e o rico cada vez mais abastado. A liberdade para as classes desfavorecidas transformou-se em escravidão. Definitivamente, o Estado não poderia ficar indiferente ao crescimento das desigualdades sociais” (2018, p. 508).

Dessa forma, diante da grave crise social, o Estado passa a adotar uma postura mais ativa e intervencionista, assumindo um papel de dirigismo econômico. A atuação estatal busca à correção das desigualdades provocadas pela atuação livre e sem amarras do mercado, com o objetivo, assim, de reequilibrar a ordem econômica e promover o combate às desigualdades sociais.

O fundamento desse Estado intervencionista encontrava respaldo no pensamento

keynesiano, o qual defendia o protagonismo do setor público, a fim de organizar a produção e fomentar a geração de empregos, consoante ensina Pinto Junior (2013, p.11).

As ideias do economista britânico John Maynard Keynes (1883–1946) exerceram forte influência sobre as políticas adotadas pelo presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt, durante o período do *New Deal* (1933–1937). Esse conjunto de medidas marcou a intervenção ativa do Estado na economia como forma de enfrentar os efeitos devastadores da Grande Depressão, iniciada com a crise de 1929.

De forte inspiração nos princípios keynesianos, o *New Deal* buscou estimular a demanda agregada por meio de investimentos públicos, criação de empregos, expansão do crédito e implementação de programas sociais, inaugurando uma nova lógica de atuação estatal na ordem econômica.

Nesse período, visualizamos, portanto, que o Estado exerceu papel ativo e centralizador na formação do bem estar geral da sociedade. Vale destacar que, este Estado Social não se confundia com o Estado Proletário, de origem marxista, conforme Bonavides:

“O estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo,

no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar, é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia.” (1996, p. 184).

Fica evidente, portanto, que o Estado Social não se confunde com o Estado proletário idealizado por Karl Marx (1818–1883). Enquanto o Estado Social busca corrigir as desigualdades produzidas pelo sistema capitalista por meio de políticas públicas e mecanismos de proteção social, preservando, contudo, os fundamentos da economia de mercado, o modelo marxista propunha a superação da ordem capitalista, sua substituição por uma economia planificada e a construção de uma sociedade sem classes, baseada na coletivização dos meios de produção.

Acontece que nas décadas de 1970 e 1980, o modelo do Estado social começou a enfrentar uma profunda crise, impulsionada principalmente pelo crescimento significativo das despesas públicas e pelo conseqüente aumento da carga tributária sobre a sociedade.

Esse cenário econômico gerou questionamentos acerca da sustentabilidade de longo prazo das políticas de bem-estar social, suscitando um intenso debate sobre os limites e o papel do Estado na economia e na sociedade.

Como antítese do modelo anterior, consolidou-se a ideia do chamado Estado mínimo, que propunha a redução da intervenção estatal, a limitação das funções públicas e o incentivo à livre iniciativa privada como caminho para a retomada do crescimento econômico e do equilíbrio fiscal.

Os principais defensores dessa nova concepção do papel do Estado foram os economistas Friedrich Hayek (1899-1992), de origem austríaca, e Milton Friedman (1912-2006), norte-americano, cujas teorias influenciaram fortemente as políticas econômicas neoliberais implementadas em vários países ao redor do mundo.

Nesse mesmo sentido, ensinam Paiva e Cunha:

“Liderada por um dos economistas mais influentes da segunda metade do século XX, Milton Friedman, o monetarismo ganhou força depois dos anos 1970, quando a inflação elevada passou a ser um dos principais problemas das economias avançadas. Havia, então, um desencantamento com a capacidade das políticas de gestão da demanda (ou políticas keynesianas) garantir, simultaneamente, pleno emprego e estabilidade de preços” (2008, p. 237)

As ideias neoliberais começaram a ser adotadas, de maneira mais acentuada, nos governos de Augusto Pinochet, no Chile (1973–1990), Margaret

Thatcher, no Reino Unido (1979–1990), e Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1981–1989).

Tais governantes implementaram reformas que reduziram a intervenção estatal na economia, promoveram a desregulamentação dos mercados e intensificaram o processo de privatização de empresas públicas.

Essa onda de reformas logo se espalhou por diversas partes do mundo, inclusive o Brasil, promovendo o enfraquecimento do papel do Estado nacional frente à ascensão de um mercado global cada vez mais liberalizado.

Nesse contexto de reestruturação econômica internacional, o ano de 1989 marcou não apenas o simbólico fim da Guerra Fria com a queda do Muro de Berlim, mas também o fortalecimento do pensamento neoliberal no plano econômico.

Ainda no ano de 1989, na cidade de Washington, D.C., em conferência promovida pelo Institute for International Economics, com o apoio do Banco Mundial (BID) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), economistas se reuniram para discutir os desafios enfrentados pelas economias capitalistas, sobretudo na América Latina, região composta por países do capitalismo periférico e altas taxas de pobreza e marginalização.

Um desses economistas, o britânico John Williamson, então diretor do instituto, apresentou um conjunto de recomendações destinadas à

modernização econômica da região, com ênfase na abertura comercial, na disciplina fiscal e na premissa de falência do Estado nacional dos países periféricos (BATISTA, 1994, p. 9).

Esse conjunto de diretrizes ficou conhecido como Consenso de Washington, tornando-se o paradigma das reformas estruturais implementadas por diversos países nas décadas seguintes.

Ocorre que, uma nova crise financeira, desta vez em 2008 surge novamente nos Estados Unidos e rapidamente se espalha por todos os países capitalistas.

De causas distintas das anteriores, mas com graves consequências econômicas, colocou as premissas do neoliberalismo em xeque, haja vista as fragilidades estruturais do modelo de autorregulação dos mercados, que haviam predominado desde a década de 1980.

Nesse sentido Bresser-Pereira:

A crise bancária que teve início em 2007 e tornou-se uma crise global em 2008 provavelmente representará uma virada na história do capitalismo. Além de ser a crise econômica mais severa enfrentada pelas economias capitalistas desde 1929, é também uma crise social que, segundo previsões da Organização Internacional do Trabalho, elevou o número de desempregados de cerca

de 20 milhões para 50 milhões ao fim
de 2009. (2010, p.51).

Assim, diante do colapso de instituições financeiras, da retração do crédito e do aumento do desemprego, governos ao redor do mundo foram forçados a retomar com a intervenção direta na economia, como forma de superação da crise.

Esse movimento indicou um esgotamento do modelo neoliberal clássico, com tendência de retorno ao protagonismo do Estado como importante agente econômico.

CAPÍTULO 3

BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA NO BRASIL

No contexto brasileiro, é oportuno destacar que as empresas estatais desempenharam papel central e estratégico no processo de desenvolvimento econômico nacional, sobretudo nos setores de infraestrutura.

Assim, áreas como a siderurgia, o petróleo e a energia elétrica foram impulsionadas pela atuação estatal, especialmente em momentos em que a iniciativa privada demonstrava desinteresse ou incapacidade de investimento.

Dessa forma, o Estado assumiu a liderança na expansão de setores essenciais ao progresso do país, suprimindo lacunas estruturais e promovendo, como consequência direta, a integração econômica e territorial.

A esse respeito, Pinto Junior:

O modelo de industrialização adotado no Brasil foi típico do capitalismo tardio, razão pela qual acabou

privilegiando o investimento público nos setores de infraestrutura e indústria pesada, por intermédio de empresas estatais, mas de forma articulada com o capital privado e internacional. (2013, p. 43).

Octaviani e Nohara destacam a importância dos presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek como líderes do desenvolvimento nacional brasileiro, ocorrendo durante seus governos, a criação de importantes empresas, tais como: Petrobras (petróleo), a Eletrobrás (energia elétrica), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (siderurgia), o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (financiamento para industrialização) e Instituto de Resseguros do Brasil - IRB (resseguro). (2019, p. 47).

Dada a vastidão do tema e a impossibilidade de esgotá-lo por completo neste espaço, opta-se por destacar alguns períodos históricos marcados por profundas transformações econômicas, iniciando-se pelo governo de Getúlio Vargas (1930–1945 e 1951–1954).

No primeiro ciclo de Vargas no poder (1930–1937), o Brasil enfrentava os impactos severos da crise de 1929, cuja repercussão foi significativa em razão do modelo econômico agroexportador vigente, centrado majoritariamente na produção e exportação de café, principal produto brasileiro.

Como resposta a drástica queda dos preços no mercado internacional, o Estado brasileiro adotou uma série de medidas para conter os prejuízos econômicos e promover a reorganização da economia interna.

Entre essas ações, destacam-se a queima de estoques excedentes de café, o incentivo à diversificação da produção agrícola e o início de uma política de substituição de importações. Esta última representou o embrião de um processo mais estruturado de industrialização nacional, passando a conferir ao Estado um papel mais ativo na condução da economia, até então quase inexistente.

Segundo ensinamentos de VILLA:

O mercado interno acabou favorecido, especialmente o setor industrial. Isto porque a contração da economia cafeeira fez com que capitais excedentes fossem destinados à indústria, onde encontrava maior rentabilidade. Houve também, durante breve período, o deslocamento para a cultura algodoeira que alcançava bons preços no mercado internacional. Contudo, foi no setor industrial, naquele momento concentrado na produção de bens de consumo não duráveis, que ocorreu um crescimento significativo. Também incentivou o desenvolvimento do setor de bens de capital para atender à crescente demanda interna. Isso fez com que a economia brasileira se recuperasse rapidamente. (2021, p. 214).

Em outras palavras, a grave crise econômica criou um ambiente propício para acelerar o processo de industrialização no Brasil, permitindo ao país superar seus efeitos de forma mais rápida do que outras nações que adotaram políticas menos intervencionistas.

Um dos marcos mais expressivos desse processo de industrialização fomentado pelo Estado foi a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). A empresa resultou de negociações diplomáticas e de um acordo de empréstimo com os Estados Unidos, que, em contrapartida, obtiveram concessões estratégicas, como o uso de bases militares no Nordeste brasileiro e o apoio do Brasil na Segunda Guerra Mundial (1939–1945).

Ainda no Governo de Getúlio Vargas, outra empresa que merece destaque é a Petrobrás (1953), uma vez que representou um marco na consolidação do modelo desenvolvimentista brasileiro e na ampliação da presença estatal em setores estratégicos da economia, nas chamadas indústrias de base.

Paulo Gala ensina que a fundação da empresa foi impulsionada por uma ampla mobilização popular nacionalista em uma campanha que ficou conhecida como “O petróleo é nosso” que reivindicava a soberania nacional sobre os recursos

energéticos e defendia o protagonismo do Estado na exploração do petróleo¹¹.

A Petrobras nasceu, portanto, como expressão de uma política econômica voltada à industrialização autônoma, à redução da dependência externa e à construção de uma infraestrutura capaz de sustentar o crescimento do parque industrial brasileiro, em uma lógica de substituição de importações.

Outro período emblemático do desenvolvimentismo brasileiro, marcado por intensa atuação estatal na economia, foi o governo de Juscelino Kubitschek (1956–1960). Seu mandato ficou conhecido pelo audacioso Plano de Metas, sintetizado no slogan “Cinquenta anos em cinco”, que visava acelerar o crescimento econômico nacional por meio de uma profunda modernização da estrutura produtiva e da infraestrutura do país.

Esse projeto de desenvolvimento teve como pilares o investimento maciço em setores estratégicos, com destaque para a energia, transporte e a indústria de base, por parte do Estado.

Ao mesmo tempo, o governo JK adotou uma postura de maior abertura ao capital estrangeiro, incentivando a instalação de empresas multinacionais no Brasil, sobretudo no setor automobilístico. Essa política possibilitou o surgimento de um parque

¹¹ Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/o-petroleo-e-nosso-a-campanha-que-mudou-a-historia-do-brasil/>. Acesso em: 16. maio. 2025

industrial automotivo, até então inexistente, especialmente na região Sudeste, com destaque para o ABC paulista (São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Santo André), região que se tornou um dos centros da indústria automobilística nacional.

O Estado desempenhou papel central não apenas como planejador, mas também como executor, ao viabilizar as condições para essa transformação econômica. Investiu fortemente na construção de rodovias, como a Via Dutra e a Belém-Brasília, com o objetivo de integrar o território nacional e dar suporte logístico à produção industrial. Além disso, promoveu a expansão do setor energético e criou condições institucionais para atrair investimentos externos, com incentivos fiscais e garantias legais.

Em razão desta política econômica intervencionista somada ao apoio do capital externo no plano de modernização, Fausto leciona que a expressão que melhor se adequa é “nacional-desenvolvimentismo”, vide:

“A expressão nacional-desenvolvimentismo, em vez de nacionalismo, sintetiza pois uma política econômica que tratava de combinar o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover o desenvolvimento, com ênfase na industrialização. Sob esse aspecto, o governo JK pronunciou os rumos da política econômica realizada, em outro contexto, pelos governos militares após 1964.”. (2006, p. 427).

Verifica-se, portanto, que o período JK consolidou, assim, uma nova fase do capitalismo brasileiro, caracterizada pela combinação entre intervenção estatal e a entrada de capitais estrangeiros, num modelo de desenvolvimento que, embora gerador de crescimento acelerado, também aprofundou em certa medida a dependência externa e o endividamento público crescente.

Na mesma linha de continuidade do modelo nacional-desenvolvimentista adotado nas décadas anteriores, o regime militar (1964–1985) aprofundou a intervenção do Estado na economia, combinando forte articulação entre capital estatal e investimento estrangeiro. O período foi marcado por um projeto de modernização acelerada, voltado à consolidação da infraestrutura nacional e ao fortalecimento de setores considerados estratégicos.

Durante esse período histórico, o Estado assumiu protagonismo na condução do processo de industrialização pesada, promovendo grandes obras de infraestrutura que simbolizavam não apenas o avanço técnico, mas também a ideologia do progresso que sustentava o regime.

Destacam-se, nesse contexto, a construção da Rodovia Transamazônica, com o objetivo de integrar o território nacional e ampliar a ocupação da região Norte; a Ponte Rio–Niterói, um marco de engenharia voltado à mobilidade urbana e econômica da região Sudeste; e a implantação de grandes usinas hidrelétricas, como Itaipu, em parceria com o Paraguai, e Tucuruí, fundamentais para

garantir a oferta de energia à crescente demanda industrial.

Além das obras físicas, o regime militar promoveu a criação de diversas empresas estatais voltadas à consolidação de setores estratégicos e de alta tecnologia. Entre elas, destacam-se a Nuclebrás, voltada ao domínio da energia nuclear; a Infraero, responsável pela administração da infraestrutura aeroportuária; a Telebrás, que centralizou os serviços de telecomunicações; e a Embraer, concebida para desenvolver a indústria aeroespacial brasileira e projetar o país no cenário internacional.

Vale destacar que as empresas estatais eram vistas como peça central no desenvolvimento e soberania nacional, consoante leciona FORJAZ:

Nesse sentido, em sua origem, a Embraer assemelha-se às indústrias petrolífera e siderúrgica, que também contaram com ativa participação dos militares na sua instalação. Como a Embraer, a Petrobrás e a Companhia Siderúrgica Nacional foram gestadas durante o Estado Novo e significaram um pacto entre militares e lideranças civis vinculadas ao nacionalismo desenvolvimentista da era Vargas, quando o Estado brasileiro assumiu a iniciativa de criar uma infra-estrutura de energia, transportes, siderurgia e comunicações para sustentar o projeto de industrialização nacional. (2005, p.281)

Entretanto, esse modelo de desenvolvimento, embora tenha gerado expressivas taxas de crescimento econômico, notadamente durante o chamado “Milagre Econômico” (1968–1973), foi também marcado por profundas desigualdades sociais, concentração de renda, repressão política e posterior endividamento externo, fatores que comprometeriam a sustentabilidade do projeto.

Assim o Brasil passou a conviver com um cenário desproporcional entre o avanço econômico e do outro lado o sucateamento dos programas sociais e indicadores sociais muito negativos nas áreas da saúde, educação e habitação. (FAUSTO, 2006, p. 487).

Assim o modelo econômico adotado foi dando sinais de esgotamento, tendo este processo sido acelerado com as sucessivas crises internacionais do petróleo em 1973 e 1979, fato que abalou profundamente a economia global, pois o aumento abrupto dos preços do barril provocou uma escalada inflacionária generalizada, pressionando os custos de produção e o consumo.

Em resposta, às principais economias elevaram suas taxas de juros, o que encareceu o crédito internacional e reduziu drasticamente o volume de financiamento disponível para países em desenvolvimento, como o Brasil.

Esse novo cenário internacional impactou diretamente o modelo econômico brasileiro, que até

então se sustentava em investimentos públicos maciços financiados em sua maioria por empréstimos externos. A combinação entre juros elevados, menos dinheiro disponível e crescente dependência de capital estrangeiro resultou no rápido agravamento da dívida externa brasileira.

Assim, o esgotamento do modelo não se deu apenas por falhas estruturais internas, mas também pela mudança das condições externas e pela vulnerabilidade de uma economia excessivamente dependente do endividamento externo e da atuação estatal como principal agente indutor do crescimento.

Nesta linha, nosso país, seguindo a tendência internacional iniciada no final da década de 1980, sob o pretexto de estabilizar a moeda, combater a inflação, reduzir o endividamento público, realizou movimento de privatizações em especial nos governos dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), oportunidade em que várias empresas estatais foram alienadas, com destaque para a Companhia Vale do Rio Doce (CRVD), em maio de 1997, e o Sistema Telebrás, em julho de 1998, numa tentativa de reduzir o papel do Estado na Economia.

Nesse sentido, de forma pertinente, Grau suscita em relação à experiência das privatizações realizadas no Brasil, dúvidas quanto à legalidade dos procedimentos, bem como à moralidade das condutas de autoridades administrativas que possibilitaram a compradores estrangeiros financiamento privilegiado do BNDES. (2015, p. 287).

Especificamente em relação a privatização da Vale, episódios como os desastres ambientais em Mariana (2015) e Brumadinho (2019) intensificaram debates sobre a eficácia da fiscalização e da regulação estatal após a privatização, levantando questionamentos sobre a capacidade do Estado em garantir que as empresas privadas atuem em conformidade com o interesse público e as normas de segurança especialmente ambientais.

Bercovici leciona que a onda de privatizações foi umas principais propostas da Reforma do Estado brasileiro associada à delegação de serviços públicos à iniciativa privada e o surgimento das agências reguladoras como órgãos de fiscalização da prestação de serviços públicos. (2005, p. 83-84).

Verifica-se, de modo claro, que desde o século XX o tamanho do Estado e sua interferência na economia sempre são pautas nos debates públicos, sendo de extrema relevância deter conhecimento sobre a matéria.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

No ordenamento constitucional brasileiro, sob a égide da CF/88, a intervenção direta do Estado nas atividades econômicas privadas ocorre por meio das empresas estatais. Essa atuação estatal pode se manifestar sob dois regimes distintos: o monopolista, em que o Estado detém exclusividade na exploração de determinada atividade econômica, e o concorrencial, em que a empresa pública ou sociedade de economia mista atua em competição com a iniciativa privada, respeitando as regras de mercado.

De início abordando o regime monopolista insta salientar que a Constituição Federal demonstra-se avessa à concentração econômica, sobretudo no que se refere à formação de monopólios privados, prevendo mecanismos claros para coibir práticas que possam prejudicar a livre concorrência e a justa competição no mercado.

Nesse sentido, dispõe que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação

dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (art. 173, § 4º, da Constituição Federal).

Essa norma evidencia o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a preservação da livre iniciativa e com o combate a condutas que possam comprometer o equilíbrio e a eficiência do ambiente econômico, protegendo tanto os consumidores quanto os agentes econômicos que atuam em condições equitativas.

Merece especial destaque a promulgação da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, conhecida como Lei Antitruste, que representou um importante diploma normativo ao estabelecer um novo regime para a defesa da concorrência entre os agentes do mercado.

A legislação em questão modernizou a estrutura institucional responsável por prevenir e reprimir condutas anticompetitivas, conferindo maior eficiência e autonomia ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão encarregado de zelar pelo ambiente concorrencial no país.

Assim de forma excepcional, no que tange ao monopólio público, embora se trate de exceção à regra geral da livre iniciativa e da livre concorrência, o ordenamento jurídico brasileiro admite sua instituição em hipóteses específicas, devidamente previstas na própria Constituição Federal, considerando a importância estratégica.

Com efeito, o artigo 177 da Constituição da República estabelece que determinadas atividades relacionadas aos recursos naturais e à segurança energética nacional constituem monopólio da União. Eis o teor do dispositivo:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

Tais disposições evidenciam a preocupação do constituinte originário em assegurar o controle estatal sobre atividades de alta relevância econômica e social. A concentração dessas competências nas mãos da União visa preservar o interesse público, garantir a soberania nacional e promover o desenvolvimento estratégico do país.

Do ponto de vista histórico, merece destaque a flexibilização introduzida pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995, que promoveu uma mudança significativa no regime do monopólio estatal sobre o petróleo.

Antes da referida emenda, a Constituição proibia expressamente que a União delegasse ou concedesse qualquer forma de participação, seja em espécie ou em valor, nas atividades de exploração de jazidas petrolíferas, conforme dispunha o texto original do artigo 177, § 1º. Com a alteração promovida, esse monopólio foi relativizado, passando a permitir que a União celebre contratos com empresas públicas ou privadas para a execução das atividades descritas nos incisos I a IV do artigo 177 da Constituição.

Dessa forma, embora a exploração petrolífera ainda permaneça sob o monopólio da União, a legislação passou a admitir a participação indireta de terceiros mediante contratos específicos, o que representa uma redução da rigidez do monopólio clássico.

Além das hipóteses de monopólio anteriormente mencionadas, o Estado também pode intervir diretamente na atividade econômica em regime de competição, atuando em igualdade de condições com a iniciativa privada.

No entanto, para que essa atuação seja legítima, é necessário que estejam presentes determinadas hipóteses estabelecidas pela ordem constitucional, que limitam a atuação estatal ao atendimento de motivos de relevante interesse coletivo ou segurança nacional, conforme estabelecido no artigo 173, da Constituição Federal de 1988¹².

¹² 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.

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

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos à do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

Importante destacar, que a atual Carta Magna ampliou a atuação direta do Estado no domínio econômico, conforme Di Pietro:

Houve aí uma ampliação da possibilidade de atuação direta no domínio econômico; a Constituição anterior, no artigo 170, §1º, somente a permitia para subsidiar a iniciativa privada, enquanto a atual permite, genericamente, para fins de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, deixando à legislação ordinária a tarefa de definir o alcance dessas expressões. (2017, p. 553).

Em razão disso, a interpretação do artigo 173, caput, da Constituição Federal deve ser realizada em consonância com o disposto no artigo 170, inciso IV, e seu parágrafo único¹³. O texto

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

¹³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;

constitucional consagra como regra a livre iniciativa, atribuindo à iniciativa privada a primazia na exploração de atividades econômicas, em conformidade com os fundamentos do sistema capitalista adotado no Brasil. Nesse sentido, a atuação direta do Estado na ordem econômica deve ser compreendida como exceção, admitida apenas em situações específicas.

A própria Constituição estabelece os limites e condições para essa atuação estatal, restringindo-a aos casos em que houver: i) relevante interesse coletivo ou ii) imperativos de segurança nacional.

Assim, ao Estado incumbe o papel de garantidor do equilíbrio do mercado, intervindo de forma excepcional, apenas quando necessário, de

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei

forma a não substituir o protagonismo das empresas privadas na condução das atividades econômicas.

Debruçando sobre o alcance das expressões “segurança nacional” e “relevante interesse coletivo”, Fidalgo assevera o caráter fluído que cabe ao legislador delimitar de acordo com o contexto histórico:

No caso dos conceitos jurídicos indeterminados previstos no art. 173, compete, portanto ao legislador definir os casos de intervenção econômica direta do Estado na economia, a depender do contexto social e histórico subjacente, e, para tanto, inevitavelmente, terá uma ampla margem para definição, tendo em vista o caráter fluído dessas expressões. (2017, p. 72).

Para Grau, a segurança nacional, no contexto da atual Constituição, refere-se a segurança atinente à defesa nacional, conceito distinto do consagrado na Emenda Constitucional n.1/69, relacionada em síntese com a segurança do Estado contra a sociedade (2015. p. 279).

Pinto Junior, por sua vez, assevera que a constatação das hipóteses previstas na Constituição para o ingresso do Estado na economia deve ser realizada pelo Poder Executivo em conjunto com o Poder Legislativo, em razão do juízo eminentemente

político, sendo descabida a utilização de critérios técnicos (2013, p. 222).

É certo que ambas as hipóteses permissivas previstas na Constituição configuram verdadeiros conceitos jurídicos indeterminados, na medida em que não apresentam contornos suficientemente precisos que permitam sua aplicação automática e objetiva.

Esta intervenção do Estado na economia possui, portanto, caráter excepcionalíssimo, haja vista a opção do legislador constituinte pelo regime de economia de mercado pautado pela livre iniciativa. Assim, a participação do Estado-empresário é coadjuvante, de forma que a finalidade lucrativa apenas pode ser considerada como consequência de uma determinada atividade, não sendo o mote principal da entidade, consoante sustenta Carvalho (2017, p. 1196).

Nesse sentido, Grau aduz que o artigo 173, da CF/88 faz menção à atividade econômica em sentido estrito, estabelecendo as hipóteses nas quais o Estado atua como agente econômico, em área de titularidade do setor privado (2015, p.101).

De fato, a atuação direta do Estado, deve se dar exclusivamente através das sociedades de economia mista, empresas públicas e suas subsidiárias.

Entretanto, vale destacar que não há óbice para as estatais também serem utilizadas para a

prestação de serviços públicos. Em virtude dessa dicotomia (prestação de serviço público/atividade econômica), a doutrina diverge quanto ao regime jurídico (público ou privado) que deveria ser aplicado. Vamos abordar esse assunto no tópico seguinte.

CAPÍTULO 5

INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E SUAS SUBSIDIÁRIAS

Em consonância com o texto constitucional, o Estado apenas poderá intervir diretamente na economia através das empresas estatais, sendo oportuno, portanto, estabelecer o conceito de empresa estatal, conforme ensinamento de Marinela:

A expressão “empresa estatal ou governamental” é utilizada para designar todas as sociedades, civis ou empresariais, de que o Estado tenha o controle acionário, abrangendo a empresa pública e a sociedade de economia mista e outras empresas que não tenham essa natureza. (2017, p. 194).

Assim, as empresas públicas e as sociedades de economia mista são espécies que englobam o gênero das empresas estatais.

Para Bandeira de Mello, as empresas públicas e sociedades de economia mista são, precipuamente, instrumentos de ação do Estado, atuando como auxiliares do Poder Público voltadas à busca de interesses transcendentais aos meramente privados (2015, p. 198).

Bercovici aponta o caráter econômico da CF/88 voltada para a transformação das estruturas sociais e seu teor dirigente em fixar objetivos fundamentais para a República Federativa do Brasil em seu artigo 3º incluindo o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais. (2005, p. 30-36).

No mesmo sentido, Octaviani e Nohara lecionam que a ordem econômica estabelecida na Constituição Federal de 1988 almeja a superação do subdesenvolvimento, vinculando as empresas estatais brasileiras a este objetivo. (2019, p. 52).

Nesse diapasão, a Lei nº. 13.303/2016 apresenta em seus artigos 3º e 4º, *caput*¹⁴, os

¹⁴ Lei nº 13.303/2016.

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

conceitos de sociedade de economia mista e empresa pública, de modo que, através da leitura dos dispositivos legais, infere-se pouca diferença em relação à antiga definição estabelecida no Decreto-lei nº 200/1967.

Nesse sentido, conforme ensina Bedone, a escolha de utilização de uma empresa pública ou sociedade de economia mista, configura decisão eminentemente política, cabendo ao ente federativo instituidor, avaliar qual o melhor meio jurídico de desempenhar suas atividades (2019, p. 112).

Estas duas figuras, segundo Fidalgo, possuem uma relação de semelhança, por exemplo: o mesmo tratamento para sua criação e extinção, qual seja, a autorização por lei específica e o registo dos atos constitutivos no órgão competente. Ademais, possuem um regime jurídico híbrido, pois, tanto são pessoas jurídicas de direito privado, como também integram a administração pública indireta (regime jurídico-administrativo), sujeitando-se ao controle estatal e submetendo-se à vinculação da lei que as instituiu (2017, p.185).

Ocorre que, estas entidades da Administração indireta, contudo, apresentam ainda três diferenças entre si segundo a doutrina

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 indireta.

administrativista; a primeira é quanto a composição do capital, a segunda, a forma societária, e por fim, o foro processual.

Marinela ensina, no tocante ao capital nas sociedades de economia mista, que este é formado por uma parcela privada e outra majoritária do Poder Público, da Administração direta ou indireta. Enquanto, o capital das empresas públicas é apenas público, podendo, inclusive, pertencer a mais de uma pessoa jurídica de natureza pública (2017, p. 216).

A segunda diferença diz respeito à forma jurídica que cada uma pode assumir. Pela conceituação legal, as sociedades de economia mista apenas podem assumir a forma de sociedade anônima, sendo reguladas pela Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), a qual contém capítulo específico para esse fim (artigos. 235 a 240), já as empresas públicas, por sua vez, podem assumir qualquer forma admitida em direito.

Por fim, o último traço distintivo, refere-se ao foro processual. A Constituição Federal estabelece no artigo 109, inciso I, a competência da Justiça Federal para julgar os litígios que incluem as empresas públicas federais, já as sociedades de economia mista federais, por sua vez, possuem como foro a Justiça Estadual, haja vista a ausência da inclusão no rol do supramencionado dispositivo constitucional, já tendo o Supremo Tribunal Federal

Inclusive pacificado tal assunto através da Súmula nº 556¹⁵.

Além disso, em relação à criação de subsidiárias por parte das empresas estatais, a tese que prevalece, é a de que basta a previsão genérica na lei de instituição da empresa estatal originária, sendo dispensável autorização legislativa específica, conforme entendimento do Pretório Excelso no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 1649, Relatoria do Ministro Maurício Corrêa, julgada no dia 24 de março de 2004.

Já em relação à alienação, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de medida cautelar na ADI 5624, em 06 de junho de 2019, firmou entendimento no sentido de ser desnecessária a autorização legislativa para a venda do controle das subsidiárias e controladas de empresas públicas e sociedades de economia mista, devendo apenas o procedimento de alienação observar os princípios insculpidos no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, com a necessidade de competitividade.

No mesmo julgado, o STF determinou, contudo, a necessidade de autorização legislativa e processo licitatório para alienação das empresas-matrizes.

Vale destacar que, em razão da recente decisão do STF, a Petrobras vendeu 90% das ações

¹⁵ Súmula 556: É competente a Justiça Comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista.

da Transportadora Associada de Gás S.A (TAG), uma empresa subsidiária, para o consórcio formado pela franco-belga Engie e pelo fundo canadense Caisse de Dépôt et Placement du Québec (CDPQ), pelo valor de R\$ 33,5 bilhões de reais, no dia 13 de junho de 2019. Tal transação econômica estava suspensa até a decisão de mérito pelo Supremo Tribunal Federal. (COLLET, 2019, *online*).

A decisão do STF por facilitar a alienação das empresas subsidiárias, pode acarretar prejuízos com a venda de ativos de extrema importância e sem um devido estudo técnico prévio.

A alienação foi objeto de discussões e críticas na imprensa e por parte de especialista e senadores em Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal¹⁶.

Outro ponto relevante, que deve ser destacado é a escolha do Estado em atribuir personalidade jurídica de direito privado às empresas públicas e às sociedades de economia mista, conforme leciona Carvalho Filho:

É preciso ter em conta, porém, o objetivo que inspirou o Estado a criar esse tipo de pessoas de natureza empresarial. Como os órgãos estatais se encontram presos a uma infinita quantidade de controles, o que

¹⁶Disponível:<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/19/senadores-avaliam-venda-da-tag-pela-petrobras>. Acesso em: 17 mar. 2025

provoca sensível lentidão nas atividades que desempenha, essas pessoas administrativas, tendo personalidade de direito privado, embora sob a direção institucional do Estado, possibilitam maior versatilidade em sua atuação, quando voltadas para atividades econômicas. (2017, p. 334).

Outrossim, convém elucidar a crítica por parte da doutrina em relação a semelhança conferida às entidades com personalidade jurídica de direito privado e à Administração direta, mormente, em relação à organização burocrática e sua incompatibilidade com o ambiente empresarial, o que acarreta ineficiência e corrupção, consoante leciona Di Pietro:

Aliás, em matéria de entidades da Administração Indireta, em especial aquelas com personalidade jurídica de direito privado, o constituinte brasileiro foi muito infeliz, porque, [...] deu às mesmas um tratamento em quase tudo semelhante ao da Administração Direta, impondo-lhes uma forma de organização burocrática, inteiramente incompatível com o tipo de atividades que exercem, tirando-lhes a autonomia, a flexibilidade, a agilidade que constituem sua principal razão de existir; o resultado foi a ineficiência que hoje se verifica na maior parte delas. Isto tudo para não falar na corrupção que o sistema instituído favorece em vez de impedir o excesso de

formalismo leva o administrador a buscar caminhos mais fáceis para alcançar os resultados pretendidos, sem sempre do interesse público. (2015, p. 59).

Em sentido oposto, Bandeira de Mello critica a pretensão de atribuir personalidade jurídica de direito privado às estatais, permitindo com isso atribuir a mesma desenvoltura conferida às empresas privadas, nesse sentido:

É preciso, pois, aturado precatório para não incorrer no equívoco de assumir fetichisticamente a personalidade de Direito Privado (como costumava ocorrer no Brasil) das estatais e imaginar que por força dela, seu regime pode ensejar-lhes uma desenvoltura equivalente à dos sujeitos cujo modelo tipológico inspirou-lhes a criação. Deveras, a personalidade de Direito privado que as reveste não passa de um expediente técnico cujo préstimo adscende-se, inevitavelmente, a certos limites, já que não poderia ter o condão de embargar a positividade de certos princípios e normas de Direito Público cujo arredamento comprometeria objetivos celulares do Estado de Direito. (2015, p. 199).

Outro ponto a ser abordado é a dicotomia existente entre as estatais que prestam serviços públicos e as que exercem atividade econômica e seus respectivos regimes jurídicos.

Nesse sentido, Meirelles:

Na verdade, as empresas estatais são instrumentos do Estado para a consecução de seus fins, seja para atendimento das necessidades mais imediatas da população (serviços públicos), seja por motivos de segurança nacional ou por relevante interesse coletivo (atividade econômica). (2007, p. 360).

Parcela majoritária da doutrina, bem como da jurisprudência, inclusive do STF, entende que, quando as empresas públicas e sociedades de economia mista exploram atividades econômicas, o regime jurídico que deve ser aplicado é o mais próximo das pessoas de direito privado, em razão da própria natureza do objeto de sua ação, bem como almejando não privilegiar situação vantajosa em relação às empresas privadas.

Nesta linha de pensamento, quando as empresas públicas e sociedades de economia mista são criadas para prestação de serviços públicos, estas devem necessariamente observar princípios e regras de direito público. (MELLO, 2015, p. 203).

Entretanto, parcela da doutrina, busca superar essa dicotomia, como Justen Filho (2006, p. 403-423), que projeta uma eventual distinção entre as entidades estatais prestadoras de Serviço Público e exploradoras de atividades econômicas, surgindo figuras híbridas, dotadas de maior complexidade e demandando do interprete-aplicador do Direito, a elaboração de novos instrumentos de análise, classificação e solução de problemas.

Essa dicotomia volta a ser objeto de debate haja vista a unificação dos regimes (público e privado) como adiante irá se expor.

CAPÍTULO 6

PANORAMA ATUAL DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS

Em uma breve análise do Boletim das Empresas Estatais Federais nº 11, do 2º trimestre de 2019, alguns números por sua pertinência e conexão com o assunto aqui abordado merecem destaque.

O documento em questão trata-se da avaliação quantitativa e qualitativa dos dados relacionados às empresas estatais federais, apresentando periodicidade trimestral, e serve como base para melhor compreensão do papel e importância das empresas estatais na economia brasileira.

A União Federal detém o controle de 208 (duzentas e oito) empresas estatais, sendo 46 (quarenta e seis) de controle direto e 162 (cento e sessenta e duas) de controle indireto (entre subsidiárias no Brasil e sediadas no exterior). (BRASIL, 2019, p. 5).

Verifica-se um movimento de redução do quantitativo das Empresas estatais federais, a título

de comparação, no primeiro boletim de 2016 somavam-se 228 (duzentas e vinte e oito) empresas. As causas da diminuição estão relacionadas a vendas e incorporações. (BRASIL, 2019, p. 15).

As empresas estatais estão dispostas nos diversos setores da economia, sendo que as principais áreas de atuação são: Energia (82 empresas), Setor Financeiro (14 empresas) e Petróleo, Gás e Derivados (10 empresas). (BRASIL, 2019, p. 16).

Destaca-se, que as empresas estatais obtiveram juntas um lucro de R\$ 71,5 bilhões de reais em 2018, representando um acréscimo de R\$ 46,4 bilhões de reais em comparação com o ano anterior. (BRASIL, 2019, p. 28).

Por fim, o último dado que merece destaque é o patrimônio líquido dos três principais grupos de empresas estatais: Grupo Petrobras com R\$ 283,5 bilhões de reais, representa 43% de todo o patrimônio empresarial estatal, Grupo Banco do Brasil R\$ 102,2 bilhões de reais, constituindo 16% de todo o patrimônio empresarial estatal, e Grupo Caixa Econômica Federal com R\$ 81,2 bilhões de reais, totalizando 12% do patrimônio empresarial estatal. (BRASIL, 2019, p. 51).

Tais cifras indicam que deve ser realizado por parte da União um estudo aprofundado, sério e cuidadoso sobre os eventuais benefícios de privatizar empresas que apresentam lucros consideráveis e contribuem para o desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, Octaviani e Nohara abordam um dos mitos mais apontados em relação às empresas estatais; a necessidade de vendê-las, porque elas não dariam lucro. Pelos números apresentados nessa breve análise, resta claro que a afirmação não se sustenta. Os autores aduzem ainda que as estatais não necessitam dar lucro necessariamente, desde que observem o princípio da economicidade e sejam sustentáveis. Por fim, apontam ainda que as empresas estatais podem até dar prejuízo, “se o que entregam globalmente, como lucro ou produtividade social, é mais valioso”. (2019, p. 231).

Apesar da relevância da publicação mencionada, a União optou por descontinuar, em 2023, a divulgação do “Boletim das Estatais”, que vinha sendo regularmente publicado desde o primeiro trimestre de 2017, com periodicidade trimestral.¹⁷

A interrupção desse relevante documento oficial de transparência representa um retrocesso na política de divulgação de dados sobre a atuação das empresas estatais, contrariando os princípios da publicidade e do controle social, previstos na constituição e na legislação de regência.

Destaca-se que a ausência de informações sistematizadas dificulta o acompanhamento pela sociedade civil e compromete a fiscalização das ações estatais, justamente em um

¹⁷ Disponível em: (<https://www.poder360.com.br/poder-economia/sem-detalhar-governo-diz-que-estatais-lucraram-r-116-bi-em-2024/>) Acesso em: 25. maio. 2025

momento em que se exige maior responsabilidade e eficiência na gestão dos recursos públicos, ainda mais quando está sempre em pauta plano de privatizações de empresas estatais.

CAPÍTULO 7

ESTATUTO JURÍDICO DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Antes de se adentrar diretamente na análise da Lei nº 13.303/2016, é imprescindível contextualizar a reforma administrativa implementada no Brasil ao final da década de 1990, uma vez que o denominado Estatuto Jurídico das Empresas Estatais constitui desdobramento direto daquele processo reformista. Tal reforma, orientada por princípios de modernização da máquina pública, racionalização da gestão e valorização da eficiência administrativa, teve como um de seus eixos centrais a redefinição do papel do Estado na economia, influenciando de forma decisiva o regime jurídico aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Reforma Administrativa em questão foi efetivada pela Emenda Constitucional nº 19/98, visava instituir o modelo gerencial na Administração Pública, marcado por uma mitigação entre as fronteiras do ambiente público e privado, com foco na criatividade e inovação, em detrimento do controle de procedimentos. (NOHARA, 2012, p. 7).

Como consequência direta da instituição do modelo gerencial, foi inserido a eficiência, no rol de princípios norteadores da Administração Pública. Tal princípio corresponde a busca por uma maior qualidade na atividade pública e garantindo à efetividade do bem comum. (MORAES, 2003, p. 247).

Assim nesse contexto, a EC 19/98 ao alterar o artigo 173, da Carta Magna, ofertou tratamento diferenciado às empresas estatais, viabilizando, por conseguinte, maior flexibilização procedimental, típica do ambiente de negócios, sem, contudo afastar-se dos demais princípios comezinhos da Administração Pública (2016, p. 174).

A referida Emenda Constitucional introduziu o §1º ao artigo 173, determinando a necessidade de criação de um estatuto jurídico específico para regulamentar de forma mais adequada as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Essa regulamentação precisaria abordar pontos fundamentais, como a definição precisa da função social dessas entidades e a criação de mecanismos eficazes de controle e fiscalização, tanto por parte do poder público quanto pela sociedade civil.

Entretanto, somente dezoito anos após essa previsão constitucional é que o legislador federal elaborou e promulgou a norma que veio a disciplinar detalhadamente a matéria em questão. A promulgação desse diploma normativo ocorreu em

um contexto marcado por diversos episódios de corrupção e má gestão dentro da Administração Pública brasileira, especialmente no âmbito das empresas estatais.

Nesse sentido, Octaviani e Nohara estabelecem que “pode-se afirmar que a Operação Lava Jato integra o contexto que deu origem à Lei 13/303/16.” (2019, p. 166).

Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 13.303/2016 não pode ser dissociada do ambiente político-institucional que a antecedeu, especialmente no que se refere às graves denúncias de corrupção envolvendo empresas estatais brasileiras. A Operação Lava Jato, deflagrada em 2014, revelou esquemas sistêmicos de desvio de recursos públicos e favorecimento ilícito dentro de grandes estatais, como a Petrobras, o que gerou forte pressão social e institucional por medidas de moralização, transparência e controle.

Por fim, Bedone ilustra que o clamor para elaboração de uma lei geral para as empresas estatais não é recente. Outros autores como Tácito, desde 1966, já propunha uma lei geral a respeito, bem como Sundfeld. (2019, p. 104-105).

CAPÍTULO 8

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTATUTO

Inicialmente, é fundamental destacar a abrangência do diploma normativo em análise. A Lei das Estatais possui caráter nacional, vinculando de forma obrigatória todos os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — assegurando assim uniformidade e harmonização na regulação das empresas públicas e sociedades de economia mista em todo o território nacional.

Assim, os ditames normativos devem ser aplicados às empresas públicas e sociedades de economia mista de qualquer ente da Federação, independentemente da exploração de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços públicos no regime de monopólio da União.

Em razão da unificação pelo legislador de um mesmo regime jurídico, tanto as estatais que desempenham atividade econômica, como aquelas que prestam serviço público devem observar as disposições legais atinentes aos aspectos societários,

às licitações, aos contratos e ao controle, nesse sentido, Bedone leciona:

O legislador, ciente de todo o acúmulo de debate doutrinário envolvendo o tema das estatais, pretendeu pôr uma pá de cal sobre ele e, logo de plano, já deixou clara sua intenção: amalgamar toda a discussão doutrinária e enquadrar sob o mesmo regime jurídico (relativamente aos aspectos societários, às licitações, aos contratos e ao controle) tanto as estatais que desempenham atividade econômica como aquelas que prestam serviço público. (2019, p. 106).

A unificação estabelecida pelo diploma normativo ocasionou crítica por parte da doutrina, principalmente para a parcela que defende a manutenção da dicotomia; atividade econômica e serviço público como elemento definidor do regime jurídico das estatais. (BEDONE, 2019).

Já outra parcela da doutrina especializada, como Fortini e Sherman não encontram “óbice a que se estenda às empresas estatais prestadoras de serviço público o regime jurídico das demais empresas estatais”. (2016, p. 175).

A divergência já está inserida no âmbito do STF na ADI nº 5624, ajuizada pela Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (FENAEF) e pela Confederação

Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (CONTRAF/CUT), sob a relatoria do Ministro Lewandowski. O objeto da ação é amplo, mas dentre os pontos questionados encontra-se a possível inconstitucionalidade entre a unificação do regime jurídico para as empresas estatais que prestam serviço público e exercem atividade econômica.

Destaca-se que a Lei nº 13.303/2016 estabeleceu no seu artigo 1º, §4º, um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Poder Executivo de cada ente estabeleça regras específicas de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista com receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

Em eventual não edição de regras específicas, as estatais dos demais entes ficarão submetidas às diretrizes da Lei nº 13.303/2016.

Por fim, verifica-se que o diploma normativo em questão, em seu artigo art. 91¹⁸,

¹⁸ Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

§ 1º A sociedade de economia mista que tiver capital fechado na data de entrada em vigor desta Lei poderá, observado o prazo estabelecido no caput, ser transformada em empresa pública, mediante resgate, pela empresa, da totalidade das ações de titularidade de acionistas privados, com base no valor de patrimônio líquido constante do último balanço aprovado pela assembleia-geral.

§ 2º (VETADO).

estipulou o prazo de 24 meses para as empresas públicas e as sociedades de economia mista constituídas anteriormente à vigência se adaptarem.

O diploma normativo é extenso e aborda dentre outros temas, licitações e contratos, regime de pessoal, controle societário.

Um dos pontos centrais é a chamada função social regulamentado em seu artigo 27¹⁹, o

§ 3º Permanecem rígidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no caput .

¹⁹ Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

§ 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam.

§ 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao

legislador, ao tratar da matéria, buscou conferir contornos objetivos a esse princípio, vinculando-o de forma expressa à finalidade específica constante da lei autorizadora que fundamentou a criação da estatal.

Em outras palavras, trata-se de uma tentativa deliberada de evitar a utilização genérica ou expansiva do conceito de função social, que poderia ser manipulada para justificar a atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista em áreas alheias ao seu objeto social original.

Deste modo, busca-se preservar a coerência entre a atuação da estatal e o interesse público que legitimou sua instituição, impedindo desvios de finalidade e flexibilizações indevidas que comprometam a eficiência, a responsabilidade fiscal e a segurança jurídica.

A vinculação da função social ao objeto social legalmente definido também tem como objetivo garantir maior controle por parte dos órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, além de assegurar maior transparência perante a sociedade.

Nesse sentido, o próprio texto legal incluiu mecanismos que fortalecem o controle social sobre as empresas estatais, conferindo maior legitimidade e transparência à sua atuação. Um exemplo prático

fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

está previsto em seu artigo 87²⁰, que assegura a qualquer cidadão a legitimidade para impugnar editais de licitação em caso de irregularidades na aplicação das disposições da referida norma. Trata-se, assim, de uma importante ferramenta de participação democrática, que amplia a tarefa de fiscalização para além dos órgãos oficiais de controle.

Vale destacar, ainda, que a transparência é um dos pilares fundamentais da boa governança corporativa, sendo condição indispensável para o acompanhamento crítico e contínuo das atividades

²⁰ Art. 87. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo tribunal de contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando as empresas públicas e as sociedades de economia mista responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a entidade julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 2º.

§ 2º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao tribunal de contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 3º Os tribunais de contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, a qualquer tempo, documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias no Brasil e no exterior, obrigando-se, os jurisdicionados, à adoção das medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

das estatais por parte de toda a sociedade civil. Ao assegurar maior abertura de informações, a legislação busca viabilizar o exercício do controle popular e reforçar a integridade na gestão dos recursos públicos, contribuindo para a prevenção de abusos, desvios da função social, bem como o fortalecimento da confiança nas instituições estatais.

Por fim, merece também destaque o fortalecimento das estruturas de governança corporativa, um dos avanços mais relevantes introduzidos pela lei supramencionada.

De forma inédita no ordenamento jurídico brasileiro, o diploma legal passou a disciplinar de maneira clara as funções e atribuições dos principais órgãos internos de direção e controle das empresas estatais, como o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e o Comitê de Auditoria Estatutário.

Este último, instituído como órgão auxiliar do Conselho de Administração, desempenha papel estratégico no aprimoramento da governança, sendo responsável, nos termos do artigo 24 da Lei²¹, por

²¹ Art. 24. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão possuir em sua estrutura societária Comitê de Auditoria Estatutário como órgão auxiliar do Conselho de Administração, ao qual se reportará diretamente.

§ 1º Competirá ao Comitê de Auditoria Estatutário, sem prejuízo de outras competências previstas no estatuto da empresa pública ou da sociedade de economia mista:

I - opinar sobre a contratação e destituição de auditor independente;

II - supervisionar as atividades dos auditores independentes, avaliando sua independência, a qualidade dos serviços

prestados e a adequação de tais serviços às necessidades da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

III - supervisionar as atividades desenvolvidas nas áreas de controle interno, de auditoria interna e de elaboração das demonstrações financeiras da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

IV - monitorar a qualidade e a integridade dos mecanismos de controle interno, das demonstrações financeiras e das informações e medições divulgadas pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista;

V - avaliar e monitorar exposições de risco da empresa pública ou da sociedade de economia mista, podendo requerer, entre outras, informações detalhadas sobre políticas e procedimentos referentes a:

a) remuneração da administração;

b) utilização de ativos da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

c) gastos incorridos em nome da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

VI - avaliar e monitorar, em conjunto com a administração e a área de auditoria interna, a adequação das transações com partes relacionadas;

VII - elaborar relatório anual com informações sobre as atividades, os resultados, as conclusões e as recomendações do Comitê de Auditoria Estatutário, registrando, se houver, as divergências significativas entre administração, auditoria independente e Comitê de Auditoria Estatutário em relação às demonstrações financeiras;

VIII - avaliar a razoabilidade dos parâmetros em que se fundamentam os cálculos atuariais, bem como o resultado atuarial dos planos de benefícios mantidos pelo fundo de pensão, quando a empresa pública ou a sociedade de economia mista for patrocinadora de entidade fechada de previdência complementar.

§ 2º O Comitê de Auditoria Estatutário deverá possuir meios para receber denúncias, inclusive sigilosas, internas e externas à empresa pública ou à sociedade de economia mista, em matérias relacionadas ao escopo de suas atividades.

§ 3º O Comitê de Auditoria Estatutário deverá se reunir quando necessário, no mínimo bimestralmente, de modo que as

supervisionar a integridade dos relatórios financeiros, a conformidade com normas legais e regulamentares, e a eficácia dos controles internos e do sistema de gestão de riscos.

A legislação e as boas práticas de governança corporativa preveem que esses órgãos atuem de forma coordenada e complementar, porém respeitando suas respectivas esferas de competência decisória. Tal lógica é essencial para assegurar a especialização técnica, a independência das decisões e o equilíbrio dos diversos setores no âmbito das estatais.

Desta forma, todos esses mecanismos visam ao aperfeiçoamento da gestão pública

informações contábeis sejam sempre apreciadas antes de sua divulgação.

§ 4º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão divulgar as atas das reuniões do Comitê de Auditoria Estatutário.

§ 5º Caso o Conselho de Administração considere que a divulgação da ata possa pôr em risco interesse legítimo da empresa pública ou da sociedade de economia mista, a empresa pública ou a sociedade de economia mista divulgará apenas o extrato das atas.

§ 6º A restrição prevista no § 5º não será oponível aos órgãos de controle, que terão total e irrestrito acesso ao conteúdo das atas do Comitê de Auditoria Estatutário, observada a transferência de sigilo.

§ 7º O Comitê de Auditoria Estatutário deverá possuir autonomia operacional e dotação orçamentária, anual ou por projeto, dentro de limites aprovados pelo Conselho de Administração, para conduzir ou determinar a realização de consultas, avaliações e investigações dentro do escopo de suas atividades, inclusive com a contratação e utilização de especialistas externos independentes.

empresarial, conferindo maior eficiência, responsabilidade e transparência à atuação das empresas estatais, em conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e com os padrões já consagrados de governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da presente obra permitiu constatar que a atuação do Estado na economia, seja motivada por razões de segurança nacional, seja pela defesa de interesses públicos relevantes, permanece como tema de elevada relevância no campo das ciências sociais aplicadas, especialmente no Direito e na Economia.

A discussão sobre os limites, as formas e os fundamentos constitucionais da intervenção estatal continua atual, refletindo os constantes desafios impostos por um cenário global dinâmico e por transformações estruturais na organização do Estado brasileiro frente ao mundo globalizado.

Observa-se que o papel do Estado como agente econômico tem sido progressivamente redesenhado, sobretudo nas últimas décadas, marcadas por políticas voltadas à redução do aparato estatal e à ampliação da participação da iniciativa privada em setores tradicionalmente controlados pelo poder público, como as indústrias de base e a infraestrutura.

O Brasil tem acompanhado essa tendência por meio da diminuição do número de empresas

estatais, processo que se intensificou com a adoção de políticas de desestatização e privatizações. Esse movimento ganhou novo impulso após a decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5624, em 6 de junho de 2019, que autorizou, sob determinadas condições, a alienação de subsidiárias de empresas estatais sem a necessidade de autorização legislativa ou prévio procedimento licitatório.

Nesse contexto de alterações institucionais, destaca-se a edição da Lei nº 13.303/2016 que representou importante avanço normativo ao estabelecer um marco regulatório próprio e mais claro para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

A nova legislação buscou preencher o vazio normativo existente desde a Emenda Constitucional nº 19/1998, que conferiu maior flexibilidade à administração pública gerencial, sem, contudo, estabelecer critérios legais suficientes para disciplinar a atuação dessas entidades com segurança jurídica.

A promulgação da Lei nº 13.303/2016 reacendeu relevantes debates doutrinários, especialmente no que se refere à uniformização das regras aplicáveis às empresas estatais que exercem atividade econômica e àquelas que prestam serviços públicos. A norma ainda inovou ao tratar de forma mais sistematizada questões como governança corporativa, controle interno, responsabilidade dos

administradores, licitações e contratações, além de incorporar dispositivos voltados à integridade institucional, à transparência e à eficiência administrativa.

Entre os avanços introduzidos pelo chamado Estatuto Jurídico das Estatais, merece destaque a incorporação expressa da função social como um princípio estruturante da atuação dessas entidades.

Da mesma forma, a previsão de mecanismos de controle específicos, internos e externos, visa assegurar maior responsabilidade e gestão eficiente do patrimônio público.

Deste modo, as empresas estatais continuam a desempenhar papel estratégico na economia nacional, especialmente em setores considerados sensíveis ou essenciais, como energia, infraestrutura, tecnologia, transporte, comunicação e defesa. Apesar das mudanças no perfil da atuação estatal, essas entidades ainda exercem funções relevantes tanto no fomento ao desenvolvimento econômico quanto na garantia do acesso a serviços públicos fundamentais, devendo os princípios constitucionais que regem a Administração Pública serem observados.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**, São Paulo: Paz e Terra, 1994

BEDONE, Igor Volpato. **Empresas estatais e seu regime jurídico**. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 6. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em:
www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 maio. 2025.

BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987c/ompilada.htm. Acesso em: 03 maio. 2025.

BRASIL. LEI Nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 03 maio. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Boletim das Empresas Estatais Federais**. v.11 (abr./jun.2019). Brasília: SEST/ME, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais>. Acesso em: 5 abril. 2025.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: EdUSP, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FIDALGO, Carolina Barros. **O Estado Empresário: das sociedades estatais às sociedades privadas com participação minoritária do Estado**. 1. ed. 2017. São Paulo: Almedina, 2017.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. **As origens da Embraer**. Tempo Social, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 281–298, jun. 2005. DOI: 10.1590/S0103-20702005000100012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702005000100012>. Acesso em: 5 mar. 2025.

FORTINI, Cristina; SHERMAM, Ariane. Governança corporativa e medidas preventivas contra a corrupção na Administração Pública: um enfoque à luz da Lei nº 13.303/2016. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 173-184, jun./dez. 2016.

GALA, Paulo. ***O petróleo é nosso: a campanha que mudou a história do Brasil***. Paulo Gala, [s.d.]. Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/o-petroleo-e-nosso-a-campanha-que-mudou-a-historia-do-brasil/>. Acesso em: 16 maio 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

HOBBSAWM, Eric J. ***Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991***. Tradução de Marcos Santarrita. Revisão técnica de Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. Empresas estatais e a superação da dicotomia “prestação de serviço público/exploração de atividade econômica”. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir. (org.). **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 403-423.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel; CUNHA, André Moreira. **Noções de economia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 86, p. 51–72, mar. 2010.

PINTO JUNIOR, Mário Engler. **Empresa Estatal**: função econômica e dilemas societários. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VILLA, Marco Antônio. **Um país chamado Brasil: a história do Brasil do descobrimento ao século XXI**. 1. ed. São Paulo: Crítica, 2021.