



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

JOÃO GUILHERME ROCHA SANTOS

**O REGIME JURÍDICO DO EMPREENDEDORISMO ESTATAL: por uma
problematização e categorização da participação do Estado na economia**

BRASÍLIA
2024
JOÃO GUILHERME ROCHA SANTOS

**O REGIME JURÍDICO DO EMPREENDEDORISMO ESTATAL: por uma
problematização e categorização da participação do Estado na economia**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Lucas Trompieri
Rodrigues Casagrande

**BRASÍLIA
2024**

JOÃO GUILHERME ROCHA SANTOS

**O REGIME JURÍDICO DO EMPREENDEDORISMO ESTATAL: por uma
problematização e categorização da participação do Estado na economia**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
- FAJS do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB).

Orientador: Professor Lucas Trompieri
Rodrigues Casagrande

BRASÍLIA, DIA MÊS ANO

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor Avaliador

RESUMO

Pretende-se neste estudo expor as múltiplas atuações de intervenção estatal na economia. Para isso, subdividiu-se essa prática em dois grupos: as empresas controladas e as empresas participadas. Essa perspectiva difere da simplificação de empresas estatais subdivididas em: empresa pública, sociedade de economia mista e subsidiárias. O penúltimo capítulo apresenta o histórico dessas instituições na formação econômica do país. O último capítulo expande o tema indicando a relevância dessas empresas nas economias mais dinâmicas da contemporaneidade. A metodologia de pesquisa adotada foi a pesquisa bibliográfica fundada na utilização de doutrina jurídica, jurisprudência, artigos e publicações científicas, legislação brasileira e relatórios de empresas e de organismos internacionais. Constatou-se, após a análise do referido material, que a abordagem habitual sobre o tema é restritiva quanto às potencialidades da organização empresarial do Estado, de sua relevância histórica e da preponderância nos demais países do capitalismo globalizado. Ao mesmo tempo, o direito apresentou, de forma proposital ou não, expressões abrangentes e genéricas sobre as áreas de atuação limítrofes do Estado na economia.

Palavras-chave: EMPRESAS ESTATAIS. EMPRESAS CONTROLADAS. EMPRESAS PARTICIPADAS. EMPRESA PÚBLICA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SUBSIDIÁRIAS. INTERVENÇÃO DIRETA DO ESTADO NA ECONOMIA. EMPRESAS ESTATAIS MULTINACIONAIS. ORDEM ECONÔMICA DA CONSTITUIÇÃO.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BBC	British Broadcasting Corporation
BRICS	Brasil, Rússia, Índia e China
CEF	Caixa Econômica Federal
CEITEC	Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada
COHAB	Companhia de Habitação
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
COSCO	China Ocean Shipping Company
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTA	Centro Tecnológico Aeroespacial
DNPEA	Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EBC	Empresa Brasileira de Comunicações
EC	Emenda Constitucional
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMGEA	Empresa Gestora de Ativos
FDI	Foreign Direct Investment
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV-SP	Fundação Getúlio Vargas de São Paulo
GEIA	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
Hemobrás	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
INB	Indústrias Nucleares do Brasil
Ipen	Programa Nuclear Brasileiro o Instituto de Pesquisas Energéticas e
Nucleares	
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica

JPX	Japan Exchange Group
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
n°	Número
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
PIB PPP	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desestatização
PPP	Paridade de Poder de Compra
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
R&D	Pesquisa e Desenvolvimento
S.A.	Sociedade Anônima
SEST	Secretaria de Controle de Empresas Estatais
SO-MNEs	State-owned Multinational Enterprises
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. INTRODUÇÃO HISTÓRICA.....	14
1.1 Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF).....	15
1.2 GOVERNO VARGAS: ESTADO NOVO.....	16
1.3 QUARTA REPÚBLICA E O DESENVOLVIMENTISMO DEMOCRÁTICO.....	18
1.4 GOVERNO MILITAR (1964-1985) ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	20
1.5 PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.....	23
2. INTERNACIONALIZAÇÃO DO DEBATE.....	25
2.1 EMPRESAS ESTATAIS MULTINACIONAIS.....	26
2.2. COMPARATIVOS GLOBAIS.....	27
2.2.1 CHINA.....	27
2.2.2. COREIA DO SUL E JAPÃO.....	29
2.2.3. ORIENTE MÉDIO.....	30
2.2.4 UNIÃO EUROPEIA.....	32
2.2.5. PAÍSES ESCANDINAVOS.....	34
3. OS FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA.....	35
3.1 A ORDEM ECONÔMICA DA CONSTITUIÇÃO.....	35
3.2 ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO AMPLO.....	38
3.3 GRADAÇÃO DO INTERVENCIONISMO ESTATAL.....	40
4. FORMAS DE ATIVIDADES ECONÔMICAS EM SENTIDO AMPLO.....	40
4.1 SERVIÇOS PÚBLICOS.....	40
4.2 ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO - OU DA INTERVENÇÃO (EXPLORAÇÃO) DIRETA DA ATIVIDADE ECONÔMICA: UMA ANÁLISE DO ART. 173, DA CRFB/1988.....	43
5. EMPRESAS CONTROLADAS E EMPRESAS ESTATAIS.....	49
5.1 EMPRESAS CONTROLADAS.....	49
5.2 ESTATAIS: EMPRESA PÚBLICA, SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E SUBSIDIÁRIAS.....	55
6. EMPRESAS PARTICIPADAS: COLIGADAS E RESIDUAIS.....	60
7. EMPRESA DEPENDENTE E INDEPENDENTE.....	62
8. EMPRESA CONCORRENCIAL E MONOPOLISTA.....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70

INTRODUÇÃO

A administração pública é tradicionalmente dividida em administração pública direta, constituída do processo de desconcentração em órgãos sem personalidade jurídica, e a indireta, composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria criadas por um processo de descentralização. O objeto dessa pesquisa será introduzido nessa segunda categoria que é, por sua vez, subdividida em: autarquia, fundação pública e empresa estatal. Essa, por sua vez, é composta pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista¹.

Quanto à categoria das empresas estatais, nasce o problema dessa pesquisa: em quais condições pode o Estado ser um empreendedor? Se sim, em quais hipóteses e qual forma ele veste para atuar como empresário? É possível, para alcançar a resposta dessas questões, conciliar o Direito Empresarial, especialmente as normativas que regem as Sociedades Anônimas, e o Direito Administrativo?

Portanto, o objetivo geral deste é verificar por meio de quais relações jurídicas o Estado atua enquanto empresário. Ou, mais especificamente, apresentar categorias suficientes para abarcar todas as formas dessa divisão e conforme o grau de intervencionismo. Ademais, buscou-se esclarecer conceitos aparentemente vagos da legislação (como “relevante interesse coletivo” e “imperativo da segurança nacional”) em conformidade com o entendimento jurisprudencial e doutrinário; apresentar o histórico dessa atuação no Brasil e como alguns países lidam com a atuação empresarial do Estado.

O presente trabalho possui uma face eminentemente negativa, de crítica à terminologia adotada de “empresas estatais” pelo Direito tradicional, e uma face positiva, de apresentação de categorias mais amplas do que apenas a subdivisão da participação direta do estado na economia em empresa pública e sociedade de economia mista.

Há, por parte desta, uma percepção de uma falta de rigor descritivo ao tratar dessa participação estatal. Isso é reflexo do entendimento generalizado no meio jurídico de que o motor do desenvolvimento econômico do país é, prioritariamente, suprido pela iniciativa privada e marginalmente exercido pelo Estado. Busca-se, assim, demonstrar a importância dessas instituições para economia do Brasil e de outros importantes mercados globais, por meio do fortalecimento dos conceitos relacionados a diferentes classificações possíveis, não exaustivas, dessa intervenção direta.

¹ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 12 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2018, p. 157.

O objetivo principal desse trabalho é contribuir com o entendimento de que, se há subsidiariedade do Estado na economia do Brasil e dos demais países capitalistas, ela é estritamente quantitativa, mas não qualitativa. Ou seja, a maioria dos “CNPJs” do país são privados, mas o desenvolvimento econômico do país, ainda que aquém do esperado, se deve muito ao papel do Estado, inclusive das assim chamadas “empresas estatais”.

Tratar-se-á dos aspectos primordialmente jurídicos aplicados ao Brasil e um breve registro histórico da importância das instituições conhecidas como “empresas estatais” no desenvolvimento econômico e social do país e de outras importantes economias globais. Este trabalho aplica a metodologia de pesquisa de revisão bibliográfica das obras mais recentes e referenciadas sobre o tema, especialmente os estudos doutrinário, jurisprudencial, legal, acadêmico e relatórios de empresas e organismos internacionais.

Apenas citando as referências mais indispensáveis para essa pesquisa, é destaque a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), especialmente o art. 37, incisos XIX e XX, e todo o capítulo I, dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, do Tópico VII, da Ordem Econômica e Financeira.

Quanto às normas infraconstitucionais, em ordem cronológica, destacaram-se o Decreto-lei nº 200/1967, que representou a reforma administrativa ainda aplicada ao Brasil; a Lei nº 6.404/1976 (Lei das SAs), uma vez que todas as empresas estatais existentes são sociedades anônimas; a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que regulamenta 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; e o Decreto nº 8.945/2016, que também trata do estatuto jurídico das estatais.

Como referência doutrinária foram usados os Comentários à Constituição do Brasil, coordenados por Canotilho, Gilmar Mendes, Ingo Scarlet e Lênio Streck. Além de obras de referência do Direito Administrativo de autores como Carvalho Filho, Di Pietro, Justen Filho, Hely Lopes, Marinela e Bandeira de Mello. Mais especificamente sobre o tema das estatais, dois autores merecem destaque: Alexandre Santos de Aragão e Alessandro Octaviani.

A jurisprudência utilizada foi principalmente as do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Via de regra esses julgados tratam exatamente da divisa imprecisa entre as diversas formas jurídicas assumidas pelo Estado na exploração da atividade econômica, tema que esse trabalho buscará se debruçar.

Esse material, em conjunto, indicam a importância central do Estado na economia. Essa tese é defendida por nomes do direito e da economia nacionais, como o professor da USP Alessandro Octaviani e pelo professor da FGV-SP, Paulo Gala. Além de referências internacionais, como a economista Mariana Mazzucato, autora de “O Estado Empreendedor” e do professor Stiglitz, ganhador do Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel em 2001.

A relevância científico-acadêmica nasce, portanto, da possibilidade de interseção, inclusive pedagógica, de relacionar o direito empresarial com o direito econômico e o administrativo, uma vez que as empresas estatais são pessoas jurídicas de direito privado e, como veremos, regida pela legislação típica das sociedades anônimas. Esse trabalho também poderia servir como auxílio para uma área de pesquisa pouco explorada do Direito: sobre a natureza jurídica das participações estatais empresariais *sui generis*, ou seja, diversa das empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias integrais.

O primeiro capítulo trata do histórico das empresas estatais na economia brasileira. Como desde o empreendimento da exploração colonial dependia da atuação estatal e como, desde o Banco do Brasil, o desenvolvimento econômico passou pela existência de estatais, algumas já privatizadas.

Em adiantamento a uma possível crítica ao suposto “intervencionismo estatal” em contradição ao “princípio da subsidiariedade” na sua atuação econômica como causa de aparente atraso econômico do Brasil, apresentou-se, no segundo capítulo, diversos exemplos nas economias mais dinâmicas e competitivas do mundo como os recursos públicos permeiam a atuação de multinacionais conhecidas e como elas se utilizam de investimentos públicos protecionistas e desenvolvimentistas.

Para o terceiro capítulo em diante, propõe-se dois eixos estruturais: quanto à matéria e quanto à autonomia administrativa. Perceber-se-á, ao longo do material, que, conforme certas condições vão aparecendo, as participações do estado em empresas vão tomando mais ou menos autonomia, ou seja, se afastando da natureza de administração pública e se aproximando das suas equivalentes integralmente privadas.

No subcapítulo 3.1 tratar-se-á da participação direta do estado na economia como forma de proteção da ordem econômica da Constituição e os princípios fundamentais contidos na Constituição, como a soberania e o desenvolvimento econômico e social.

O subcapítulo 3.2 busca conceituar o que é a atividade econômica em sentido amplo e diferenciá-la da atividade econômica em sentido estrito (ou exploração direta da atividade econômica) e da prestação de serviços públicos. Também será indicado que a ampliação da autonomia e a divisão do capital com entes privados, a parte estatal ainda deverá observar os princípios do direito administrativo e dos princípios constitucionais.

O subcapítulo 3.3 apresentará a ideia da gradação do intervencionismo estatal. Essa passagem serve para criar a conexão com as diferentes formas que a participação estatal na economia através de empresas pode tomar e por quais critérios foram constituídas essas classificações.

O capítulo 4 apresentará a subdivisão quanto à atividade econômica em sentido amplo, qual seja, a prestação de serviços públicos, no tópico 4.1, e a atividade econômica em sentido estrito, ou intervenção direta da atividade econômica, no tópico 4.2. Neste último trataremos de comentar o art. 173, da CRFB/1988.

O capítulo 5 cumprirá importante papel de problematizar o conceito de “empresa estatal”, uma vez que diferenciarmos-na das “empresas controladas”, no tópico 5.1. A primeira possuirá o sentido dado pelo art. 2º, inciso I, do Decreto nº 8.945/2016, não sendo utilizada como sinônimo para as sociedades empresariais utilizadas pelo Estado para participar diretamente da economia. As “empresas controladas” são gênero no qual “empresa estatal” é espécie.

Em seguida, no tópico 5.2, cuidaremos das empresas estatais em si, ou seja, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas respectivas subsidiárias. Será apresentado o conceito de cada uma; o processo de criação; as possibilidades de falência, extinção, fusão, cisão ou incorporação; e o grau de autonomia de cada uma.

O capítulo 6 continua tratando do critério do controle acionário, mas dedicado às empresas que não pertencem mais à administração pública, ou seja, que o Estado já não é o maior acionista ordinário majoritário. Nele trataremos das empresas participadas, expressão importada do direito português, subdividida em empresas coligadas, expressão tirada do direito civil empresarial, e as residuais.

O capítulo 7 discute o critério do uso ou não dos recursos públicos e como isso afeta uma nova categorização de empresas em “dependentes” e “não-dependentes”. O capítulo 8 trata do critério de atuação exclusiva (monopolista) ou concorrencial do estado na economia e sobre quais condições o monopólio é possível.

1. INTRODUÇÃO HISTÓRICA

O pioneiro projeto de ocupação colonial do território brasileiro foi um empreendimento público-privado viável somente após a intervenção direta da Coroa nessa banda atlântica, cuja travessia estava na contramão prioritária da expansão ultramarina lusitana, as Índias Orientais. As primeiras excursões patrocinadas pelo governo não ambicionavam a ocupação, mas a mera delimitação, um tanto imprecisa, dos marcos do Tratado de Tordesilhas, restando a um consórcio mercantil o reconhecimento costeiro².

As divergências diplomáticas na Europa, especialmente em relação aos franceses, quanto ao domínio marítimo (se imperaria um *mare clausum* ou *mare liberum*), pressionaram a Coroa, através dos seus comerciantes, por uma política de ocupação das suas margens ocidentais do Atlântico, conforme Tordesilhas. Tentou-se, novamente, a entrega desse projeto ocupacional nas mãos de particulares por meio das Capitânicas Hereditárias, em 1534, quase todas fracassadas, seguida da intervenção direta da Coroa por meio da instalação do Governo Geral, em 1549².

1.1 Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF)

O pioneiro exemplar da estatal brasileira é o Banco do Brasil. Instituição que, pelo próprio alcance temporal, passou por profundas mudanças desde a sua primeira versão, criada durante a regência de Dom João de Bragança, em 12 de outubro de 1808, após a transladação da corte portuguesa para o Rio de Janeiro. Nesse tempo, ela ainda não fazia parte de um Estado independente brasileiro, mas foi, na verdade, o primeiro banco do Reino de Portugal, criado e sediado na capital *in exilium*, o Rio de Janeiro, até a sua liquidação em 1829, com o retorno da Coroa para a Metrópole. Funcionava como autoridade monetária, financiadora dos gastos da Corte, emissora de moedas (a quarta deste tipo no mundo) e banco comercial³.

O segundo BB, esse sim institucionalmente contíguo à instituição contemporânea, nasceu privado, mas profundamente ligado à política imperial. Em 1851, Irineu Evangelista

² FRAGOSO, João; GOUVEIA, Maria de Fátima. **O Brasil colonial**: volume I (ca. 1443 - ca. 1580). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

³ GAMBI, Thiago Fontelas Rosado. O banco da ordem: política e finanças no império brasileiro (1853-66). 2010. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

de Sousa, futuro Barão de Mauá, criou o Banco do Brasil, que seria fundido com o Banco Comercial do Rio de Janeiro, em 1853, mantendo o nome do primeiro até hoje (Gambi, 2010). A partir daí, o Império ampliaria cada vez mais sua influência no Banco, funcionando como uma instituição privada com interesses públicos, inclusive cumprindo o papel de autoridade monetária brasileira até a criação do Banco Central, em 1964. Foi apenas na República, na presidência de Rodrigues Alves, em 1905, que o governo se tornou acionista majoritário do banco, após resgatá-lo de uma falência³.

Cabe uma consideração sobre outra importante instituição bancária, que ao contrário do Banco do Brasil, já como instituição pública, através do Decreto nº 2.723/1861⁴, no reinado de D. Pedro II, a Caixa Econômica Federal (CEF). Atualmente, a instituição cumpre importante papel na prestação de serviços públicos e na integração da população ao sistema financeiro, como intermediária do Bolsa Família, do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Financeiro de Habitação, abrangendo o Programa Minha Casa Minha Vida⁵.

1.2 GOVERNO VARGAS: ESTADO NOVO

O governo patrono da industrialização brasileira também concebeu as mais importantes estatais ainda existentes. O varguismo entendeu que a iniciativa privada não detinha condições de liderar, sozinha, a industrialização brasileira e garantir a soberania militar. A principal faceta desse projeto foram as negociações diplomáticas, principalmente com o governo do presidente estadunidense de Roosevelt, que garantiram a saída da neutralidade brasileira, durante a 2ª Guerra Mundial, em favor dos Aliados, tendo como condição o apoio técnico e econômico para o programa desenvolvimentista brasileiro⁶. Foram alguns exemplos materializados dessas negociações:

I) A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) - criada no âmbito do Ministério de Leite de Castro, e sediada em Volta Redonda, adotou como forma de constituição da empresa a

⁴ BRASIL. Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861. Marca o modo de se verificarem as transações e transferências de ações de Companhias ou sociedades anônimas, dos títulos da dívida Pública e de quaisquer outros que admittão cotação. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1861, Rio de Janeiro, RJ, pág. 11, v. 1.

⁵ HISTÓRIA. Caixa Econômica Federal. Disponível em: <https://ri.caixa.gov.br/a-companhia/historia/>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

⁶ CARVALHO, Gregório Echeverría de. **Política externa e política comercial brasileira entre 1930 e 1942: comércio e defesa nacional**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2014.

linha defendida por Oswaldo Aranha, com financiamento estrangeiro e, estrategicamente varguista⁷. Permaneceu estatal até ser incluída no Plano Nacional de Desestatizações de Fernando Collor, em 1992 e efetivamente privatizada no governo seguinte, de Itamar Franco.

II) a Companhia Vale do Rio Doce (atualmente, Vale SA), fruto da parceria com os britânicos e estadunidenses, teve sua certidão de nascimento em 1942, pelo Decreto-Lei nº 4.352⁸. A empresa teve como desafio primeiro a exploração do minério de ferro na região de Itabira, Minas Gerais⁹. Permaneceu propriedade do Estado até o processo de privatização do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1997.

III) a Fábrica Nacional de Motores (FNM), criada em 1942, no município de Duque de Caxias / RJ, constituiu, inicialmente, parte do esforço de guerra na criação de aeronaves militares, mas cujas primeiras unidades ficaram prontas apenas em 1946, após a rendição do Eixo. O período iria coincidir com o fim do primeiro governo Vargas e com a queda no programa de industrialização varguista. Foi apenas a partir da instituição da empresa enquanto sociedade anônima, pelo Decreto-lei nº 8.699/1946¹⁰ que ela se renovou e cumpriu sua vocação para a indústria automobilística, firmando acordo com a italiana Isotta Fraschini, seguida da parceria com a Alfa Romeo (que compraria a empresa em 1968), produzindo, assim, a primeira linha de caminhões nacionais¹¹.

Além dessas empresas “filhas” da Política de Neutralidade Ativa, cabe destacar uma segunda preocupação do governo, tão cara, que lograria de dispositivo constitucional próprio: a “sangria” cambial – provocada pelas remessas ao estrangeiro das seguradoras. A Constituição Federal de 1934¹², em seu art. 114, previa, por lei: a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

⁷ POSO, Antonio Toledo. O processo de reestruturação da siderurgia mundial e brasileira: o caso da Companhia Siderúrgica Nacional. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

⁸ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.352, de 1º de julho de 1942. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 2 de julho de 1942, p. 8987.

⁹ TOMÁS, M. A expansão da companhia Vale do Rio Doce e a possibilidade de criação de monopólio de minério de ferro no Brasil: o caso CVRD no CADE. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mineral) - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2006.

¹⁰ BRASIL. Decreto-Lei nº 8.699, de 16 de janeiro de 1946. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 18 de janeiro de 1946, p. 834.

¹¹ RAMALHO, J. R. Estado patrão e luta operária: o caso FNM. São Paulo: Paz e Terra, 1989. 244 pag. 244

¹² BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1934 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 13 de abril de 2024.

O art. 145 desta Constituição também exigia que as seguradoras possuíssem acionistas brasileiros, estabelecendo que a lei determinaria prazo razoável para a adequação. Ainda que a eficácia dos aludidos artigos tenha ficado longe do previsto, o Decreto-Lei nº 1.186/1939¹³, ainda durante o Estado-Novo, criou o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), provocando a absorção e monopolização deste setor pelo Estado (Dias, 2011). Essa condição durou até a edição da Lei Complementar nº 126/2007¹⁴ e a privatização do IRB em 1º de outubro de 2013.

1.3 QUARTA REPÚBLICA E O DESENVOLVIMENTISMO DEMOCRÁTICO

O fim do Estado Novo veio com a pressão vinda de diversos setores da sociedade, especialmente pelos militares do exército. O governo Dutra foi marcado pelo Plano SALTE e pela nova Constituição de 1946, seguido do retorno de Vargas à presidência pelo voto direto¹⁵.

Fruto de clamor por parte de setores sociais na campanha “O Petróleo É Nosso”, que resultaria na Lei nº 2.004/1953, nasce a Petrobras, seguramente a empresa mais relevante do país desde então. Em 1961 é concluída a Refinaria Duque de Caxias, primeira e maior empreendimento desse tipo construído até hoje no Brasil. Igualmente exemplar foi o papel soberano da Petrobras durante o choque do petróleo, em 1973, forçando o desenvolvimento tecnológico para a exploração da Bacia de Campos. Em 2007, o oceano rende mais um desafio, com a descoberta do pré-sal, cuja extração bem-sucedida colocou a empresa entre as petroleiras mais promissoras, resultando no maior IPO da história, até então¹⁶.

Essa nova gestão Vargas também foi responsável pela criação do BNDE, desde 1982 denominado BNDES, pelo art. 8º, da Lei nº 1.628/1952, na forma de uma autarquia, tornando-se empresa pública por força da Lei nº 5.662/1971, mesma que converteria o

¹³ BRASIL. Decreto nº 1.186, de 3 de abril de 1939. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 de abril, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1186.htm.

¹⁴ BRASIL. Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei no 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp126.htm. Acesso em: 02 out. 2024.

¹⁵ FAUSTO, Bóris. História concisa do Brasil. São Paulo: Edusp. . Acesso em: 17 out. 2024. , 2015.

¹⁶ RIBEIRO, José Augusto. A história da Petrobrás. Rio de Janeiro: AEPET, 2023. Rio de Janeiro, AEPET, 2023. Disponível em: <https://bibliotecadigital.aepet.org.br/wp-content/uploads/2023/12/A-Historia-da-Petrobras-Jose-Augusto-Ribeiro.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

FINAME (criado em 1964, era denominado Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, atual Agência Especial de Financiamento Industrial, mantida a sigla) em empresa pública subsidiária do BNDE¹⁷.

Ainda que se possa falar em um serviço postal no Brasil desde o século XVII, a gênese da atual Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) está no Decreto nº 20.859/1931, de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento de Correios e Telégrafos, sem natureza empresarial como conhecido atualmente, estando mais próximo de um órgão da pasta de Viação e Obras Públicas. Tornou-se empresa pública apenas por força do Decreto-Lei nº 509/1969¹⁸, na baila da reforma administrativa de 1967. Sua relevância para a soberania nacional e papel estratégico é marcada por ser a única empresa estatal expressamente prevista na Constituição de 1988. Apesar disso, foi incluída no Plano Nacional de Desestatização (PND) em 2021 e retirada deste, com a mudança de governo em 2023.

Juscelino Kubitschek venceu as primeiras eleições diretas após o suicídio de Vargas, em 24 de agosto de 1954. A marca dos “anos dourados” do presidente “bossa-nova” é a promoção do desenvolvimento industrial e a internalização das rendas e das populações por meio do Plano de Metas, que incluía, dentre vários pontos: a constituição do Grupo Executivo da Indústria Automobilística – GEIA, um entre vários grupos executivos constituídos pelo governo, criado pelo Decreto nº 39.412/1956, para o desenvolvimento da indústria automotiva; a Novacap, responsável pela construção da nova capital federal¹⁹; e a Central Elétrica de Furnas, em 1957.

Na década de 1960 houve a materialização da pedra angular da política energética, proposta pelo varguismo em 1954, com a autorização dada pelo Congresso Nacional para que a União constituísse a Eletrobrás, durante o governo de Jânio Quadro, pela Lei nº 3.890-A/1961²⁰. Essa abordagem estatista findou (ou fora interrompida) com a edição da Medida Provisória nº 1.031/2021, convertida em Lei nº 14.182/2021, que incluiu a empresa no PND e sua capitalização em 14 de junho de 2022. Excluiu-se da privatização a

¹⁷ PAIVA, Márcia de. BNDES: um banco de história e do futuro. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012. Disponível em: <https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1785>. Acesso em 01 mar. 2024.

¹⁸ TEIXEIRA, Tadeu Gomes. Os Correios e as políticas governamentais: mudanças e permanências. Salvador: Edufba, 2016.

¹⁹ GIMENEZ, Denis Maraci; SABBATINI, Rodrigo. Industrialização nacional e o protagonismo do Estado em dois tempos. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 373, fev. 2020.

²⁰ ELETROBRAS. 1962-2022 - Seis décadas de inovação: Eletrobras 60 anos. Centro da Memória da Eletricidade no Brasil. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 2022.

Disponível em: <https://eletrobras.com/pt/SobreaEletrobras/eletrobras%2060%20anos.pdf>. Acesso em 14 abr. 2024.

Eletronuclear e a Itaipu Binacional, mantendo-as sob controle da União, conforme consta no inciso I, do art. 3º, da referida lei.

1.4 GOVERNO MILITAR (1964-1985) ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A reforma administrativa feita pelo Governo Militar é marcada por uma “modernização conservadora” e, principalmente, pela racionalização da administração pública simbolizada pelo Decreto-lei nº 200/1967.

Por ora, cabe pontuar que entre 1966 e 1976 foram criadas mais empresas estatais do que no curso dos 60 anos anteriores. Todavia, a estatística é enganosa, podendo-se dizer que houve uma reforma institucional-administrativa em que quase todas elas lidavam com atividades tipicamente públicas, como a prestação de serviços públicos (Octaviani, 2021). Além da profunda mudança administrativa, não foi irrelevante a intervenção direta do estado na economia pelos militares. A oito, uma relação de cinco estatais concebidas nesse período, não incluídas aí diversas outras proeminentes, como: Valec (fundida com a EPL, formando a Infra S.A., pelo Decreto nº 11.081/2022), Itaipu Binacional, Infraero (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), CMB (Casa da Moeda do Brasil).

I) o Banco Nacional da Habitação (BNH) - era a “ponta de lança” do Sistema Financeiro de Habitação, conforme a Lei nº 4.380/1964, criado para, segundo esta legislação, “facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população”. Apesar de nascer com natureza autárquica (caput, do art. 16, da Lei nº 4.380/1964), atuava conjuntamente com as Caixas Econômicas Estaduais e Federais, os institutos de previdência social, as cooperativas habitacionais, as Caixas Militares e as COHABs (Companhias de Habitação), convertendo-se em empresa pública apenas pela Lei nº 5.762/1971. Após inúmeros escândalos e rombos, foi extinto e incorporado pela Caixa Econômica Federal pelo Decreto-Lei nº 2.291/1986²¹.

II) Eletrobrás / Telebrás - das primeiras redes telefônicas no Brasil, ainda no século XIX, até os anos 60, as telecomunicações eram dominadas por empresas privadas. Nesta última década o oligopólio da americana International Telephone Telegraph e da canadense Brazilian Traction, proprietárias, respectivamente, da Companhia Telefônica Nacional (CTN)

²¹ FARO, Clóvis de. **Vinte anos de BNH: a evolução dos planos básicos de financiamento para aquisição da casa própria do Banco Nacional de Habitação: 1964-84.** 1ª edição. Rio de Janeiro: EDUFF, 1992.

e da Companhia Telefônica Brasileira (CTB) ofereciam um serviço defasado tecnologicamente e deficitário em termos de cobertura em comparação ao resto do mundo²². (Pereira Filho, 2012)

O passo para constituição de um novo modelo veio com a Lei nº 4.177/1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações e com a regulamentação dada pelo Decreto nº 52.026/1963. Este decreto previu, em seus arts. 67 e seguintes, a criação da Embratel. O Sistema Nacional de Telecomunicações ainda era excessivamente descentralizado para um monopólio natural, forçando a transferência da competência municipal para a União pelo Decreto-Lei nº 162/1967, a criação do Ministério das Comunicações pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e, finalmente, a holding que coordenaria a Embratel e todas as “Teles” estaduais: a Telebrás – conforme o Decreto nº 70.914/1972. A privatização da Embratel e de todo o sistema de telecomunicações se deu entre 1997 e 1998, em sequência à Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997) (*ibid*).

III) Embraer - o setor bélico nacional deve muito ao Centro Tecnológico Aeroespacial (CTA), sediado em São José dos Campos, e da mão-de-obra qualificada do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). Mesmo as pequenas, mas relevantes, empresas privadas fornecedoras de aeronaves para a Força Aérea contavam com importante suporte do CTA. A Embraer nasce na forma de uma sociedade de economia mista, pessoa jurídica recém-prevista pela reforma administrativa do Decreto-Lei nº 200/1967. Foi oficialmente estabelecida pelo Decreto-Lei nº 770/1969, em que mesmo o capital de investidores privados recebeu incentivos fiscais patrocinados pelo ministério de Delfim Netto²³. A empresa foi incluída no PND em 1992 e leiloada em 1994, durante o governo Itamar Franco.

IV) Indústrias Nucleares do Brasil (INB) - foram pioneiros no Programa Nuclear Brasileiro o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen), criado em 1956, e a Comissão Nacional de Energia Nuclear, criado em 1962. Já em 1971 começou a construção de Angra 1, que entraria comercialmente em atividade apenas em 1982. O II Plano Nacional de Desenvolvimento, durante o governo Geisel criou a Nuclebrás (Empresas Nucleares Brasileiras). O desenvolvimento de longo prazo, militarmente sensível e extremamente caro não foram favorecidos pelo fim do Milagre Econômico e dos governos neoliberais seguintes.

²² PEREIRA FILHO, José Eduardo. **A Embratel**: da era da intervenção ao tempo da competição. Revista de Sociologia e Política, Curitiba nº 18, 33-47, jun. 2002.

²³ FORJAZ, Maria Cecília Spina. Embraer como Empresa Estatal (1969-1994). Relatório de Pesquisa nº 10/2004. São Paulo: FGV-EAESP/GVPESQUISA.

As INB foram criadas em 1988, mas com um projeto bem menos ambicioso do que o previsto no início do Programa Nuclear Brasileiro²⁴.

V) a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) - fruto de uma histórica relação entre agentes públicos e privados pelo desenvolvimento tecnológico e diversificação produtiva na agroindústria, todos confluindo nas instâncias do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Destacam-se, desde a fundação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (1808), passando pelo Centro Nacional do Algodão, o Instituto de Química Agrícola (1918), o Instituto Biológico de Defesa Animal (1920) e o Centro Nacional de Ensino e Pesquisa Agrônômica (1938); o Escritório de Pesquisa e Experimentação (1967) e o Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (1971). Dentre os agentes privados que merecem destaque, cita-se a Sociedade Nacional de Agricultura, fundada em 1897, incentivadora da criação do primeiro Ministério da Agricultura no Brasil²⁵.

Em 1972, Luiz Fernando Cirne Lima, então Ministro da Agricultura, designou, pela Portaria nº 143/1972, a formação de um grupo de trabalho constituído pelo engenheiro-agrônomo Otto Lyra Schrader e Irineu Cabral, com a ajuda de notáveis colaboradores. O relatório final desse grupo de trabalho foi o chamado “Livro Preto”, que propôs a criação de uma empresa pública e de um sistema nacional de pesquisa agropecuária para o País. Desta proposta nasceria a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pela Lei nº 5.851/1972, herdando a estrutura do Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação (DNPEA)²⁶.

O processo de “desburocratização” ou “desestatização”, que se intensificará na sexta república, já começa no governo militar como prelúdio da “década perdida” e resultado do choque do petróleo nos anos 1970. Esse período promoveu a edição do Decreto nº

²⁴ BARROS, Pedro Silva; PEREIRA, Antônio Phellipe de Moura. O Programa Nuclear Brasileiro. Boletim de Economia e Política Internacional, nº 3, jul. de 2010. Brasília: IPEA. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100709_boletim_internacional03.pdf. Acesso em: 01 mai. 2024.

²⁵ PENTEADO, Maria Isabel de Oliveira; FONTES, Ruy Rezende; CAMPOS, Fernando Antônio de Araújo; EUCLIDES FILHO, Kepler. A trajetória do planejamento da pesquisa na Embrapa. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 31, n. 1, p. 35-60, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/986015/1/Trajetoriadoplanejamentoapesquisa.pdf>. Acesso em: 01 de mai. de 2024.

²⁶ PENTEADO, Maria Isabel de Oliveira; FONTES, Ruy Rezende; CAMPOS, Fernando Antônio de Araújo; EUCLIDES FILHO, Kepler. A trajetória do planejamento da pesquisa na Embrapa. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 31, n. 1, p. 35-60, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/986015/1/Trajetoriadoplanejamentoapesquisa.pdf>. Acesso em: 01 de mai. de 2024.

84.128/1979, que criou a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), visando racionalizar os recursos e dispêndios das estatais, o Decreto nº 86.215/1981, com a finalidade de “supervisionar e acelerar o processo de transferência de controle, transformação ou desativação de empresas controladas pelo Governo Federal”, e o Decreto nº 83.740/1979, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização e o Ministério Extraordinário da Desburocratização, cujo primeiro titular foi Hélio Beltrão e perdurou até o governo Sarney.

1.5 PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

O período pós-Constituição/1988 foi marcado por uma aparente contradição: a lei básica mais socialmente inclusiva da história brasileira foi seguida de sucessivos governos desestatizantes (alcunhados de “liberais” e “neoliberais”). O resultado foi a privatização de muitas das empresas citadas supra e a criação de nenhuma empresa verdadeiramente condutora do desenvolvimento econômico, como tinha acontecido até então. As novas entidades, na verdade, concentraram-se:

I) na prestação de serviços públicos, como a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), com o fim de “garantir aos pacientes do Sistema Único de Saúde - SUS o fornecimento de medicamentos hemoderivados ou produzidos por biotecnologia” (art. 1º, §1º, da Lei nº 10.972/2004²⁷);

II) seriam derivadas de outras, como o caso da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), fruto da “fusão da Companhia de Financiamento da Produção, da Companhia Brasileira de Alimentos, e da Companhia Brasileira de Armazenamento” (art. 19, inciso II, da Lei nº 8.029/1990);

III) ou seriam responsáveis pela gestão de ativos da União, como a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), com autorização dada pela Lei nº 12.712/2012 e criada pelo Decreto nº 7.976/2013²⁸, ou a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), autorização dada pela Medida Provisória nº 2.196-3/2001.

²⁷BRASIL. Lei nº 10.972, de 02 de dezembro de 2004. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 3 dez 2004.

²⁸ Decreto nº 7.976, de 1º de Abril de 2013. Concede isenção de tributos incidentes sobre estabelecimentos de ensino. Cria a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, especifica o seu capital social inicial e dá outras providências. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/decreto/D7976.htm. Acesso em: 02 mai. 2024.

A inviabilidade orçamentária em que o país vive desde então sufoca até mesmo as entidades ambiciosas em seus fins, como a Empresa Brasil de Comunicações (EBC), destinada a prestação de serviço de radiodifusão pública (art. 6º, da Lei nº 11.652/2008)²⁹, aos moldes, por exemplo, da BBC; ou o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC), que possui o objetivo de “explorar diretamente atividade econômica no âmbito das tecnologias de semicondutores, microeletrônica e áreas correlatas” (art. 3º, da Lei nº 11.759/2008)³⁰.

Mais adiante apresentaremos um panorama comparativo do “empreendedorismo estatal” em diversos países. Porém, antecipamos, usando os exemplos acima, a desproporção entre esses modelos internacionais e os nossos. A EBC conta com uma dotação 46 vezes menor em relação à sua equivalente britânica (os custos operacionais da BBC em 2022-2023 foram de 6 bilhões de libras esterlinas, mais de 40 bilhões de reais em valores corrigidos³¹, enquanto a despesa prevista para a EBC, no ano de 2024, é de 860 milhões de reais)³². A CEITEC, por sua vez, contará com 61 milhões de reais para o exercício financeiro de 2024³³, enquanto, os estados das principais potências econômicas, inclusive as emergentes, como a China, investem diretamente dezenas ou centenas de bilhões de dólares em pesquisa e desenvolvimento (R&D) no setor de semicondutores.

Outro fator que influenciou na redução da participação direta do Estado na economia, além da mudança na lógica e consenso da política econômica, foram os escândalos de corrupção, especialmente envolvendo estatais no governo militar como: os casos Halles, Delfin, Lutfalla e da Coroa Brastel. A Nova República também foi marcada pela corrupção na Telebrás durante o governo de Fernando Henrique, na Petrobras, na gestão Lula.

²⁹ BRASIL. Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 8 de abril de 2008, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11652-7-abril-2008-573720-norma-pl.html>. Acesso em: 01 mai. 2024.

³⁰ BRASIL. Lei nº 11.759, de 31 de jul. de 2008. Autoriza a criação da empresa pública Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - CEITEC e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 1/8/2008, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11759-31-julho-2008-578734-norma-pl.html>. Acesso em: 01 mai. 2024.

³¹ BBC. BBC: Department Overview 2022-23. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2023/10/BBC-DO-2022-23.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

³² PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Empresa Brasil de Comunicação - EBC. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/20415?ano=2023>.

³³ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - CEITEC. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/24209?ano=2024>. Acesso em 07 mai. 2024.

2. INTERNACIONALIZAÇÃO DO DEBATE

O capítulo anterior indicou a relevância das estatais no desenvolvimento econômico brasileiro até a contemporaneidade, ainda que a abordagem desenvolvimentista tenha dado lugar ao Consenso de Washington e às políticas neoliberais de “estado-mínimo”.

Um processo estatizante desde a Grande Depressão até finais da Segunda Guerra Mundial. Fim do ciclo após a queda do muro de Berlim e do Consenso de Washington. Influência Thatcher. Crise de financiamento.

Cabe, no entanto, demonstrar o espaço da participação direta do estado na economia em diferentes modelos internacionais, especialmente se contrapondo ao discurso de que o desenvolvimento é antagônico ou residual ao investimento estatal, inclusive quanto à competitividade internacional, dada pelas multinacionais.

2.1 EMPRESAS ESTATAIS MULTINACIONAIS

A definição aqui utilizada de “empresas estatais multinacionais” é baseada no World Investment Report, de 2017, produzido pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O documento conceitua as “*State-owned Multinational Enterprises*” (SO-MNEs) por dois critérios:

1) devem ser criadas ou adquiridas por governos centrais ou por suas subdivisões nacionais para operar atividades comerciais, incluindo operações de Investimento Estrangeiro Direto (FDI - *Foreign Direct Investment*) por meio de afiliadas no exterior ou por non-equity modes;

2) o Estado deve possuir pelo menos 10% do capital da empresa, ou que seja o seu maior acionista ou que possua uma *golden share* (ação preferencial especial)³⁴. (UNCTAD, 2017).

O referido relatório expõe a distribuição dessas 1.500 empresas multinacionais catalogadas: as maiores fatias estão com a China, 257, e os países membros da União Europeia (420), sendo 49 suecas, 45 francesas, 44 italianas e 43 alemãs. Ainda na Europa, são

³⁴ UNCTAD. **World Investment Report 2017: Investment and Digital Economy**. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2017_en.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

32 norueguesas e 20 suíças. Na Nova Zelândia são 24 e, nas economias de transição como a Malásia e Egito, são, respectivamente, 79 e 14. Dentre os países-membros do BRICS, além da China, são 51 russas, 61 indianas e 55 sul-africanas. Quando o presumivelmente “intervencionista” estado brasileiro é colocado em perspectiva, observa-se serem apenas 12 SO-MNEs, possuindo pouco mais que a Croácia, 10, e bem menos do que Portugal, 26³⁵.

Essa participação empreendedora estatal multinacional é instrumento de poder político e econômico, abarcado pelos “imperativos da segurança nacional” (art. 173, *caput*, CRFB/1988). Exemplificando, o *soft power* exercido pelos serviços de mídias estatais como a já citada BBC, representa a imagem da Dinastia Windsor desde o auge do Império Britânico³⁶. Essa não é apenas uma análise sociológica, mas uma das funções públicas oficiais previstas na Carta Real que licencia o serviço³⁷.

O pioneirismo britânico inspirou outros, essenciais para o desenvolvimento técnico da comunicação de massas, como a japonesa NHK (instrumento na política de *Cool Japan*)³⁸. As coreanas KBS e MBC (centralizadas pelo presidente e ditador sul-coreano Chun Doo-hwan, servindo de meio estratégico para o lançamento da *Korean Wave*)³⁹. E a Al Jazeera, intimamente conectada com a família real do Catar, e usada no jogo diplomático local com a Arábia Saudita, no islamismo e nas relações com Israel.

2.2. COMPARATIVOS GLOBAIS

³⁵ UNCTAD. **World Investment Report 2017: Investment and Digital Economy**. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2017_en.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

³⁶ EVENNETT, Heather. **BBC World Service: Soft power and funding challenges**. Disponível em: <https://lordslibrary.parliament.uk/bbc-world-service-soft-power-and-funding-challenges/>. Acesso em 14 mar. 2024.

³⁷ CROWN. **Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation**. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/577829/57964_CM_9365_Charter_Accessible.pdf. Acesso em: 14 de mar. de 2024.

³⁸ Iwabuchi, K. (2015). **Pop-culture diplomacy in Japan: soft power, nation branding and the question of 'international cultural exchange'**. *The International Journal of Cultural Policy*, 21(4), págs. 419 - 432. Disponível em: <https://research.monash.edu/en/publications/pop-culture-diplomacy-in-japan-soft-power-nation-branding-and-the> . Acesso em 14 mar. 2024.

³⁹ KWON, Seung-Ho; KIM, Joseph. From censorship to active support: The Korean state and Korea’s cultural industries. *The Economic and Labour Relations Review* , v. 24, Symposium - The East Asian Developmental State , dez. 2013, págs. 517 - 532.

2.2.1 CHINA

São aproximadamente 150.000 empresas com capital integralmente estatal, das quais 50.000 são controladas pelo governo central e as demais são pertencentes aos governos provinciais ou locais. Representam, somadas, 30 a 40% do PIB chinês e ocupam 20% dos empregos. Apenas as empresas estatais não-financeiras concentram \$30 trilhões de em ativos, muitas possuindo incentivos típicos do desenvolvimento de “campeões nacionais”⁴⁰. Por maiores que sejam esses valores, eles ainda não incluem a participação de fundos de investimento estatais em empresas nominalmente privadas.

O Brasil sente os efeitos da entrada dessas empresas no seu mercado consumidor. Cabe destacar, como exemplo de política industrial, as estatais Chery e GMW, que estão dominando o mercado de elétricos e híbridos brasileiro. O caso emblemático dos elétricos chineses é representado pela figura de Wan Gang, professor em instituições de referência na Alemanha e na China, além de importante engenheiro da Audi. Voltou ao seu país-natal nos anos 2000 com a proposta de revolucionar a produção automotiva da China, assumindo cargos de liderança até o posto de Ministro da Ciência e Tecnologia, entre 2007 e 2018. Esse é apenas um dos exemplos de como as lideranças chinesas incorporam o programa de desenvolvimento econômico desde o Comitê de Estado até os pequenos produtores provinciais de peças⁴¹.

Nacionalmente, nota-se o contraditório processo de desestatização em favor de empresas estatais chinesas. Vide a CPFL Energia, com quase 18 milhões de clientes, é majoritariamente controlada pela State Grid, maior prestadora de serviços do mundo, com a quarta maior receita (\$545 bilhões), 870 mil funcionários e 1,1 bilhão de clientes⁴².

A logística internacional colossal do país também deve muito ao próprio estado, proprietário da COSCO (China Ocean Shipping Company), líder na logística marítima. A busca pelo *know-how* também chegou até os tradicionais mercados tecnológicos de ponta, com a aquisição da Syngenta, fruto, por sua vez, da fusão das divisões de químicos agrícolas e

⁴⁰ DEPARTMENT OF STATE. Custom Report Excerpts: China, Macau. Disponível em: <https://2017-2021.state.gov/report/custom/08b0d70a59-4/>. Acesso em: 14 de mar. de 2024.

⁴¹ JABBOUR, Elias. Projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado na China de hoje, 2010. Tese (Doutorado em Geografia (Geografia Humana)) — Universidade de São Paulo, 2010.

⁴² FORTUNE. State Grid. Disponível em: <https://fortune.com/company/state-grid/>. Acesso em: 05 out. 2024.

sementes geneticamente modificadas da Novartis e AstraZeneca em 2000, e comprada pela estatal ChemChina⁴³.

Boa parte das estatais controladas pelo governo central estão sob o guarda-chuva da Comissão Estatal para Supervisão e Administração dos Ativos do Estado (*State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council*), vinculado diretamente ao Conselho de Estado, instância máxima da política nacional e com um lucro combinado, em 2023, de 338,2 bilhões de dólares⁴⁴. Esse Fundo Soberano não inclui o patrimônio nas Regiões Administrativas Especiais chinesas, como o Exchange Fund, de Hong Kong, com ativos na casa dos 652,4 bilhões de dólares de Hong-Kong (83,35 bilhões de dólares americanos)⁴⁵.

2.2.2. COREIA DO SUL E JAPÃO

Dois dos mais conhecidos Tigres Asiáticos construíram um desenvolvimento industrial expressivo em que o público e o privado se misturam. Começando pelo fundo soberano da Coreia do Sul, o Korea Investment Corporation, com 189,4 bilhões de dólares em ativos, em 2023. Dados fornecidos pelo Ministério de Estratégia e Finanças avaliou os ativos das suas 316 instituições públicas em 620 bilhões de dólares e 230 bilhões de dólares em receita, em 2015⁴⁶.

Já quanto a participação do estado japonês na economia, destacam-se dois organismos: o Government Pension Investment Fund, criado no momento de rápido crescimento do país

⁴³ THE NEW YORK TIMES. Chad Bray. **U.S. Regulator Signs Off on ChemChina-Syngenta Deal.**

Disponível em:

<https://www.nytimes.com/2016/08/23/business/dealbook/us-china-chemchina-syngenta-merger.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

⁴⁴ SHANGHAI. **Profits of China's central SOEs reach 2.4 trln yuan in first 11 months.** Disponível em:

<https://en.shanghai.gov.cn/nw48081/20231228/8f2e268734494865b2c2f04f3c228da6.html>. Acesso em: 15 ago. 2024.

⁴⁵ HONG KONG MONETARY AUTHORITY. The Exchange Fund. Disponível em:

https://www.hkma.gov.hk/media/eng/publication-and-research/annual-report/2023/19_The_Exchange_Fund.pdf. Acesso em 14 mar. 2024.

⁴⁶ OECD. State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management.

Disponível em:

<https://www.oecd.org/corporate/SOEs-Asia-Performance-Evaluation-Management.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

nos anos 60 e que já acumula ativos de 196,6 trilhões de ienes (\$ 1,5 trilhão)⁴⁷, e o Banco Central do Japão (*Bank of Japan*). Eles são, juntos, os maiores acionistas individuais de um quarto de todas as empresas da Bolsa de Valores de Tóquio, cerca de 400 empresas⁴⁸ e o maior acionista individual da JPX, detendo 70 trilhões de ienes (\$461,75 bilhões) (*ibid*).

Apesar da escala desses valores, as forças de ocupação aliada do pós-guerra, preocupadas em evitar a remilitarização japonesa, e a crise do Tigres Asiáticos promoveram a dissolução de vários empreendimentos estatais e as conexões políticas dos conglomerados japoneses⁴⁹. São resultados desse programa a extinção ou privatização de várias “Empresas Especiais” (*Tokushu Kaisha*), empreendimentos criados por Lei Especial para atuar em setores entendidos como estratégicos pelo estado japonês, cujo remanescente mais relevante é a Japan Tobacco, 37,56% estatal⁵⁰.

Essa relação entre soberania econômica e participação estatal nas empresas é visível ainda hoje. É o caso da cooperação para o desenvolvimento de veículos elétricos entre Japão e Canadá através da mineração de metais estratégicos pela estatal japonesa em solo canadense, a Japan Organization for Metals and Energy Security⁵¹ e que inclui a presença das multinacionais japonesas Panasonic e Toyota.

Falar da economia japonesa a partir do período imperial, especialmente a partir da era Meiji, é falar dos Zaibatsus, alguns possuidores de partidos políticos próprios, e as Keiretsus,

⁴⁷ WALL STREET JOURNAL. Peter Landers e Megumi Fujikawa. Japan's \$1.5 Trillion Pension Whale to Trigger Waves in Stocks, Currencies. Disponível em: <https://www.wsj.com/world/asia/japans-1-5-trillion-pension-whale-to-trigger-waves-in-stocks-currencies-470bbfe5>. Acesso em: 14 mar. 2024.

⁴⁸ NIKKEI. Japan's public sector is top shareholder in a quarter of Tokyo stocks. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Business/Markets/Stocks/Japan-s-public-sector-is-top-shareholder-in-a-quarter-of-Tokyo-stocks>. Acesso em: 14 mar. 2024.

⁴⁹ “*To this end, certain laws and ordinances have been passed and others are currently being considered. The major Zaibatsu holding companies have been liquidated. The securities held by such companies have been turned over to a Holding Company Liquidation Commission which is now in the process of disposing of the securities to Japanese buyers. An anti-trust law designed to prevent future development of excessive concentrations of economic power has also been passed*” (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Foreign Relations of the United States, 1947, The Far East, Volume VI**. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v06/d278>. Acesso em: 14 mar. 2024)

⁵⁰ JAPAN TOBACCO. The 39th Ordinary General Meeting of Shareholders. Disponível em: <https://www.jt.com/investors/shareholders/index.html>. Acesso em 14 mar. 2024.

⁵¹ NIKKEI. Japan, Canada to develop North American EV battery supply chains. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Supply-Chain/Japan-Canada-to-develop-North-American-EV-battery-supply-chains2>. Acesso em: 20 mar. 2024.

estas últimas no pós-guerra⁵². Da mesma forma, na Coreia do Sul, fala-se das Chaebol, a partir do governo do presidente Park Chung-Hee, no pós-guerra⁵³.

2.2.3. ORIENTE MÉDIO

Falar de diversificação de investimentos em fundos soberanos é falar das Potências do Golfo. Começando pelo pioneiro Kuwait Investment Authority, criado em 1953 pelo Sheikh Al-Sabah, antes mesmo do Kuwait se tornar um estado-nação, que só ocorreria com a independência do Reino Unido em 1961. Essa organização controla 923,45 bilhões de dólares. Comparativamente, com uma população de pouco menos de 4,3 milhões de habitantes, a quantidade de ativos per capita é de impressionantes 215 mil dólares. No entanto, como apenas 1,5 milhão são, de fato, kuwaitis (os demais são expatriados), essa cifra se eleva para mais de 615 mil dólares⁵⁴. Por mais expressivo que sejam esses valores, não estão incluídos nos ativos dessa organização outras empresas estratégicas do estado kuwaiti, como a empresa aérea nacional, a Kuwait Airways, ou a petrolífera nacional, a Kuwait Petroleum Corporation, com quase 42 bilhões de dólares em receita e 2,7 bilhões de dólares em lucro, no ano de 2023⁵⁵.

A segunda potência do golfo também conhecida pela escala dos seus fundos soberanos são os Emirados Árabes Unidos. Começando pelo principal fundo do Emirado de Dubai, a Investment Corporation of Dubai, com 1,177 trilhões de dólares dos Emirados Árabes Unidos (320 bilhões de dólares americanos)⁵⁶. Novamente, esse valor não inclui outras empresas do Emirado de Dubai, como a maior empresa aérea do Oriente Médio, a Emirates Airlines⁵⁷, a

⁵² NISHIJIMA, Shoji. Políticas industriais japonesas. In: Revista Tempo do Mundo. Brasília, v. 4, n. 3, p. 75-96, 2012.

⁵³ LIMA, Uallace Moreira; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Desenvolvimento convidado ou projetado? dependência, estado e capital nacional no desenvolvimento capitalista na coreia do sul. Revista de economia contemporânea. Rio de Janeiro, RJ. v. 27, p. 1-37, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/18805>. Acesso em: 02 out. 2024.

⁵⁴ KUWAIT INVESTMENT CO. Annual Report 2023. Disponível em: <https://www.kic.com.kw/home/Files/Docs/1/1016e.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

⁵⁵ KUWAIT PETROLEUM CORPORATION. Annual Report 2022-2023. Disponível em: <https://www.kpc.com.kw/ShowPdf?title=Annual%20Report&pdfUrl=https://corporateblob.kpc.com.kw/publications/a332823c-df64-4ae2-9ab6-cf70ecd12908.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

⁵⁶ INVESTMENT CORPORATION OF DUBAI. Annual Report 2022. Disponível em: <https://icd.gov.ae/wp-content/uploads/2023/08/ICD-AR2022-Full-Report-230607.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

⁵⁷ EMIRATES GROUP. Annual Report 2023-2024. Disponível em: <https://c.ekstatic.net/ecl/documents/annual-report/2023-2024.pdf>. Acesso em 10 out. 2024.

Emirates National Oil Company, inúmeros investimentos imobiliários e as maiores instituições financeiras do Oriente Médio⁵⁸.

O Emirado irmão, Abu Dhabi, também possui fundos soberanos controladores de trilhões de dólares em ativos (o Abu Dhabi Investment Authority possui 993 bilhões de dólares, Abu Dhabi Developmental Holding Company são 157 bilhões de dólares⁵⁹; e a Mubadala Investment Company controla 276 bilhões de dólares⁶⁰.

É interessante pontuar que estes casos internacionais não estão desconexos da política brasileira. Assim como nos exemplos chineses, este último fundo soberano, o Mubadala, controla 82% da Concessionária Rota das Bandeiras ⁶¹, administradora de importantes rodovias no Estado de São Paulo, possui importante participação societária no Porto Sudeste, em Itaguaí (RJ) e no Porto Açú, em São João da Barra (RJ), ambos estratégicos para o escoamento dos commodities minerais⁶². Assim como no Kuwait, esses valores dos fundos soberanos não se confundem integralmente com outras empresas estatais, como a Abu Dhabi National Oil Company e a Etihad Airways, ambas referências em seus setores.

O Fundo de Investimento Público da Arábia Saudita ostenta importantes investimentos em empresas como Uber e um portfólio de 925 bilhões de dólares em ativos (PIF, 2023) Também foram feitos investimentos no Brasil, como a parceria entre Vale e Manara Minerals, de 3,4 bilhões de dólares no agronegócio brasileiro⁶³. Como nos outros casos, o fundo não compreende a integralidade dos investimentos do governo saudita, como a Saudi Aramco,

⁵⁸ ARABIAN BUSINESS. UAE Government assets hit \$132bn as economy flourishes amid new laws and legislations. Disponível em: <https://www.arabianbusiness.com/politics-economics/uae-government-assets-hit-132bn-as-economy-flourishes-a-mid-new-laws-and-legislations>. Acesso em 10 out. 2024.

⁵⁹ ABU DHABI DEVELOPMENTAL HOLDING COMPANY. 5 year review 2018-2023. Disponível em: https://www.flipbookhosting.com/ADQ_5-Year_Review/. Acesso em: 10 out. 2024.

⁶⁰ MUBADALA. Mubadala Investment Company Reports 2023 Financial Results. Disponível em: <https://www.mubadala.com/en/news/mubadala-investment-company-reports-2023-financial-results>. Acesso em: 14 out. 2024.

⁶¹ MUBADALA. Our Portfolio: Rota das Bandeiras. Disponível em: <https://www.mubadala.com/en/what-we-do/rota-das-bandeiras>. Acesso em: 14 out. 2024.

⁶² INVESTNEWS. Greg Prudenciano e Lucinda Pinto. Da Starbucks ao Metrô do Rio: os tentáculos da Mubadala na economia brasileira. Disponível em: <https://investnews.com.br/negocios/da-starbucks-ao-metro-do-rio-os-tentaculos-da-mubadala-na-economia-brasil-eira/>. Acesso em: 14 out. 2024.

⁶³ VALE. Vale anuncia conclusão de acordo de parceria estratégica com a Manara Minerals. Disponível em: <https://saladeimprensa.vale.com/pt/w/vale-announces-completion-of-strategic-partnership-agreement-with-manara-minerals>. Acesso em: 10 out. 2024.

maior petrolífera do mundo, que distribuiu 97,8 bilhões de dólares em dividendos e angariou quase 500 bilhões de dólares em receita, em 2023⁶⁴.

2.2.4 UNIÃO EUROPEIA

Concentrando a análise nas três principais potências da União Europeia, já é possível encontrar alguns exemplos da participação estratégica do “estado-empresário”, ainda que ela já tenha sido muito maior antes das privatizações ocorridas desde os anos 1990

Começando pela terceira maior economia, a Itália detém o Cassa Depositi e Prestiti Equity S.p.A (CDP Equity), intimamente ligada a fundação do próprio estado italiano, criado pelo primeiro chefe de estado da Itália independente, o Rei Victor Emmanuel II, em 1850⁶⁵. Sua estrutura acionária coloca o estado italiano como principal acionista do maior estaleiro da Europa, Fincantieri (Fincatieri, 2023), da Eni, segunda maior petrolífera da União Europeia (Eni, 2023), do Poste Italiane, responsável pelos serviços postais do país⁶⁶; e, depois da francesa Vivendi, a segunda principal acionista da Telecom Italia Mobile (TIM Group)⁶⁷. Ainda que tenha reduzido a participação na empresa desde 1999, a Enel é uma empresa italiana de energia com 23,6% de participação estatal (Enel, 2023), ou seja, integrante do conceito de “estatal multinacional” apresentada no tópico anterior, e responsável pela distribuição de energia em São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará⁶⁸.

Na segunda maior economia da UE, a França possui o Banque Publique D'Investissement (Bpifrance), nascido em 2012 e cujo capital é controlado pela Caisse des Dépôts et Consignations, fundado, por sua vez, em 1816⁶⁹. É a maior acionista da Orange S.A, líder no setor de telecomunicações na Europa e no Oriente Médio (Orange, 2021). É a terceira

⁶⁴ ARAMCO. Annual Reports 2023. Disponível em: <https://www.aramco.com/-/media/publications/corporate-reports/annual-reports/saudi-aramco-ara-2023-english.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

⁶⁵ CDP. Annual Report 2022. Disponível em: https://www.cdp.it/resources/cms/documents/RFA_2022_Gruppo_CDP_ENG.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

⁶⁶ POSTE ITALIANE. La nostra storia nel futuro dell'Italia: Una storia di oltre 160 anni: l'Italia cresce insieme a Poste Italiane. Disponível em: <https://www.posteitaliane.it/it/storia-poste-archivio.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

⁶⁷ TIM. Shareholders' Structure. Disponível em: <https://www.gruppotim.it/en/investors/shares/shareholders.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁶⁸ ENEL. Relatório de Sustentabilidade ENEL Brasil 2023. Disponível em: <https://www.enel.com.br/content/dam/enel-br/quemsomos/relatorios-anuais/2023/Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%20Enel%20Brasil%202023.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁶⁹ CAISSE DES DÉPÔTS. Notre histoire. Disponível em: <https://www.caissedesdepots.fr/modele-unique/notre-histoire>. Acesso em: 02 set. 2024.

maior acionista individual do grupo automotivo Stellantis, dono das marcas Chrysler, Citroën, Peugeot, Fiat, Jeep e Dodge⁷⁰. Também faz parte dos instrumentos de controle econômico direto do estado francês a Agence des Participations de l'État, maior acionista individual da Air France–KLM (Air France-KLM, 2023); o Thales Group (Thales Group, 2023) e a Safran (Safran, 2023), duas importantes empresas de tecnologia bélica e aeroespacial; e a Airbus, liderando a posição acionária da empresa em conjunto com os estados alemão e espanhol (Airbus, 2023).

Por fim, a economia líder da UE, a Alemanha, também está longe de ser uma economia minarquista, especialmente em sua origem. É paradigmática, por exemplo, a relação empresarial do estado com a Volkswagen Group (abrange, além da marca que dá nome ao grupo, a Audi, a Lamborghini, a Bugatti e a Porsche), fundada diretamente pelo regime nazista, em 1937⁷¹. Atualmente, 11,8% das ações pertencem ao Estado da Saxônia (com 20% dos votos) e 10,5% das ações e 17% dos votos pertencem à Autoridade de Investimentos do Catar (QIA), também estatal, mas estrangeiro⁷². A sua história se torna privada apenas após a edição do pacote legal conhecido como Lei Volkswagen, nos anos 1960, mas que ainda garantia à Saxônia poderes extraordinários e que seriam questionados e suprimidos bem posteriormente pela Corte Europeia de Justiça por violar o Princípio do Livre Fluxo de Capitais, da União Europeia⁷³.

2.2.5. PAÍSES ESCANDINAVOS

Enquanto a participação do Estado no capital das empresas não passa dos 5% na maioria dos países da União Europeia, o estado finlandês, através da seguridade social,

⁷⁰ STELLANTIS. **Annual Report for the year ended December 31, 2023**. Disponível em: <https://www.stellantis.com/content/dam/stellantis-corporate/investors/financial-reports/Stellantis-NV-20231231-Annual-Report.pdf>. Acesso em 02 set. 2024.

⁷¹ VOLKSWAGEN. **1937 to 1945** – Founding of the Company and Integration into the War Economy. Disponível em:

<https://www.volkswagen-group.com/en/volkswagen-chronicle-17351/1937-to-1945-founding-of-the-company-and-integration-into-the-war-economy-17354#>. Acesso em: 01 set. 2024.

⁷² VOLKSWAGEN. Shareholder Structure. Disponível em: <https://www.volkswagen-group.com/en/shareholder-structure-15951>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁷³ EUROPEAN COMMISSION. The Volkswagen Law restricts the free movement of capital. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/cje_07_74. Acesso em: 01 out. 2024.

reserva para si uma participação de quase 40% no capital corporativo. A receita distribuída pelas empresas com essa participação representa, para o país, 1,5% do PIB⁷⁴. Em termos comparativos, 1,5% do PIB PPP do Brasil, no ano de 2023, representaria 165,5 bilhões de reais. O governo também é o maior acionista da Neste, grande refinadora de petróleo e a maior empresa do país em receita⁷⁵; da principal empresa aérea local, a Finnair⁷⁶; e da Fortum⁷⁷, empresa nacional de energia elétrica. Já a Solidium é a empresa de investimentos possuidora das participações minoritárias do estado na economia⁷⁸. Possui, por exemplo, 5,8% das ações da Nokia, sua maior acionista individual, e mais de 7 bilhões de euros em ativos⁷⁹.

O Fundo de Pensão Governamental da Noruega (*Statens Pensjonsfond*) é, talvez, o principal destaque entre as participações do estado na economia. A Noruega é um país com uma população de 5,5 milhões de habitantes e com um Fundo Soberano que supera o 1,7 trilhão de dólares em ativo, equivalente a 310 mil dólares em ativos por habitante⁸⁰. As principais riquezas do país, o petróleo e o gás natural, também estão sob o controle da estatal Statoil, com 67% de participação governamental⁸¹.

⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION. State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ip031_en.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

⁷⁵ NESTE. Shareholders. Disponível em: <https://www.neste.com/investors/shareholders>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁷⁶ FINNAIR. Shareholders. Disponível em: <https://investors.finnair.com/en/shareholders>. Acesso em 01 out. 2024.

⁷⁷ FORTUM. Major Shareholders. Disponível em: <https://www.fortum.com/investors/share-information/major-shareholders>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁷⁸ SOLIDIUM. 2023 Annual Report. Disponível em: https://www.solidium.fi/wp-content/uploads/2023/10/Solidium_AR_2023.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

⁷⁹ NOKIA. Biggest Shareholders. Disponível em: <https://www.nokia.com/about-us/investors/stock-information/biggest-shareholders/>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁸⁰ NORGES INVESTMENT MANAGEMENT. Government Pension Fund Global Annual Report. Disponível em: https://www.nbim.no/contentassets/594a78d6810040b8931d01306d502caa/gpfg-annual-report_2023.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

⁸¹ EQUINOR. Our Shareholders. Disponível em: <https://www.equinor.com/investors/our-shareholders>. Acesso em: 01 out. 2024.

3. OS FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

3.1 A ORDEM ECONÔMICA DA CONSTITUIÇÃO

Esse tema está intimamente relacionado com a Função Promocional do Estado, proposta por Bobbio⁸², em contrapartida (ou complementação) ao papel repressivo do Estado. Sem dúvidas o Direito possui uma função coercitiva e protetora, como a derivada das teorias clássicas liberais, por meio dos comandos negativos (proibições). Essa concepção foi preservada ainda no positivismo jurídico ao entender o direito como aparato eminentemente coativo (*Zwangsordnung* ou *neminem laedere*).

Houve um avanço quando a perspectiva de Jhering promoveu um importante, mas ainda insuficiente avanço, ao estabelecer o Estado como não apenas promotor de sanções, mas também de recompensas (estímulos). No entanto, talvez pela condição do seu tempo, o paralelo entre estímulo e sanção seguia a divisão eminentemente hegeliana entre sociedade civil e Estado em que “a alavanca que move a sociedade econômica é a recompensa. A que move a sociedade política é a pena” (*ibid*).

Um novo avanço foi dado por Hayek ao entender o fim do Estado Liberal como a superação das normas de conduta para as de organização, típicas do Estado Assistencial Contemporâneo. “O aspecto apreendido por Hayek é aquele que pode ser definido pela noção de ‘ação direta do Estado: o Estado assistencial, de fato, não pretende apenas levar a fazer (por meios de normas positivas ou sanções positivas), mas ele mesmo faz” (*ibid*).

Essa concepção coaduna com a ideia da Constituição possuir capítulo próprio reservado à Ordem Econômica e Social. Esse tópico é tratado, no Brasil, em redação apartada desde a Constituição de 1934, durante o primeiro governo Vargas. Por sua vez, a ideia deriva do Constitucionalismo Social inscrito na Constituição Mexicana de 1917 e pela de Weimar, de 1919, ambas fruto do Estado Social que se contrapunha ao Estado Liberal reinante no Direito e na Economia⁸³.

⁸² BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do Direito. Apresentação de Celso Lafer. 1. ed. Barueri: Manole, 2007.

⁸³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023. Pág. 455.

Nessa nova concepção de sociedade o “intocável” direito individual da propriedade privada das produções liberais anteriores está submetido a uma função social, ponderado com o interesse público. Ou seja, o direito existe, mas ele não é um fim em si mesmo, mas um meio para cumprimento de alguma função social. (*ibid*).

O aspecto socialmente responsável foi preservado nas Constituições seguintes, inclusive a mais recente, de 1988. Essa consolida, mais do que nenhuma outra e através de sua natureza dirigente, uma compatibilização total entre a Ordem Econômico e Social e o projeto de país pensado durante a produção da assim chamada “Constituição Cidadã”⁸⁴.

O dispositivo que marca esse princípio constitucionalmente conformador⁸⁵ é o art. 170 que, em seu *caput*, indica a importância da “valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” enquanto fundamentos do sistema econômico. Porém, entende estes não como fins em si mesmos e sim assecuratórios da “existência digna, conforme os ditames da justiça social” a todos. Ou seja, o Brasil não deve apenas produzir riquezas, mas também realizar a sua redistribuição de modo justo e equitativo.

Esse mesmo dispositivo, no inciso I, indica o princípio geral inaugural da atividade econômica, qual seja: a soberania nacional. Octaviani lembra que essa expressão também é apresentada ao leitor no inciso primeiro da Constituição enquanto fundamento da República. Ocorre que isso significa muito mais do que a concepção senso-comum de soberania westfaliana (ou internacional), introduzida no art. 4º, inciso I, da CRFB/1988. O autor aponta ainda a existência da Soberania Popular, referenciada pelo art. 14, da CRFB/1988 e a Soberania Econômica, do referido art. 170.

Esta última, assim como todas as outras, é meio pelo qual se cumprirá os objetivos fundamentais delineados no art. 3º, dentre os quais a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II) e a superação do subdesenvolvimento, da pobreza e da miséria, constantes também nos arts. 170 e 219, da CRFB/1988, ou seja, envolvendo

tarefa mais ampla, complexa e transformadora do que as que são geralmente atribuídas ao Estado Social tradicional, estruturado nos países centrais, inspirados no modelo de bem-estar europeu ou nas intervenções keynesianas que visam a manter o nível de emprego da economia (Bercovici, Gilberto; Octaviani, 2014).

⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023. Pág. 455.

⁸⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., Coimbra: Almedina, 2003.

São diversos os meios possíveis para a consecução dessa competência. É inquestionável que o Banco Central do Brasil (BACEN), uma autarquia, ao cumprir a função de “executar os serviços do meio-circulante” (art. 10, inciso II, da Lei nº 5.595/1964 - Lei da Reforma Bancária) é responsável pela soberania e estabilidade econômica do país. O Banco Nacional Suíço (*Schweizerische Nationalbank*), por sua vez, é uma sociedade de ações (*Aktiengesellschaft*) com importante participação de acionistas privados. Da mesma forma, até 1974 o Banco de Portugal era majoritariamente privado.

Essa atividade também poderia ser executada por uma Fundação Pública de Direito Privado, como a Fundação Padre Anchieta, de São Paulo, com o propósito de atender os serviços de radiodifusão pública e educativa do estado (Lei estadual nº 9.849/1967). Mas o que difere essa instituição da Empresa Brasileira de Comunicação, criada pela Lei nº 11.652/2008, para atender função semelhante é que uma possui natureza de Fundação Pública de Direito Privado e essa última possui a natureza de empresa pública. O objetivo deste trabalho será restrito ao papel das empresas estatais na sua atuação ampla e genérica de “atividade econômica em sentido amplo”, conceito que será apresentado e problematizado a seguir.

3.2 ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO AMPLO

Como se “atividade econômica” não fosse conceito demasiadamente genérico para a economia, os autores jurídicos ainda apresentam a ideia de “atividade econômica em sentido amplo”. Tudo que é produzido em um país como bens e serviços se enquadra como atividade econômica, podendo ser avaliados pelos critérios da contabilidade nacional. Nesse sentido, pela clara inexistência de conceito objetivo adotado pelo direito, adotar-se-á, neste trabalho, o entendimento que: é atividade econômica em sentido amplo toda atividade exercida pela sociedade empresária, seja ela pública ou privada, e tão somente.

Esse critério possui dois fundamentos: o primeiro é que a legislação civilista utiliza o conceito de atividade econômica associada ao conceito de “empresário” e de “sociedade”,

como no caso do *caput* do art. 966, do Código Civil⁸⁶ (considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços) e *caput* do art. 981 (*ibid*) (celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados).

O segundo fundamento é pelo uso da expressão “atividade econômica em sentido amplo” e “em sentido estrito”, pelas decisões do STF, sempre com a finalidade de se referir ao debate de atuação econômica-mercantil do Estado. São casos mais recentes desse uso ADI nº 6313, ADPF 896 e ADPF 513.

Nesse sentido, a ADPF nº 46⁸⁷ entendeu que atividade econômica é gênero no qual prestação de serviços públicos e a exploração direta da atividade econômica (também chamada de atividade econômica em sentido estrito) são espécies e a sua principal forma de exercício é por meio de instituições (pessoas jurídicas) vinculadas à Administração Pública e, portanto, guiadas pelo supra princípio do Direito Administrativo, a Supremacia do Interesse Público, intimamente relacionada à ideia de Constituição Programática⁸⁸.

Essa atuação toma forma de sociedades empresárias que atuam, por vezes, em regimes de monopólio e, em outros, em regime concorrencial. Ainda que regidas por esta última hipótese, os princípios do direito administrativo, inclusive os elencados no art. 37 da Constituição, ainda são incidentes.

Daí, por exemplo, a existência de uma rubrica contábil relacionada à Realização da Política Econômica. Deve-se identificar a fração do patrimônio público desviado da sua finalidade eminentemente pública para funções diversas, como carregamentos administrativos. Essas últimas, instrumentais, não podem se sobrepor às primeiras, sob pena de descumprimento do art. 8º, I, da Lei 13.303/ 2016:

As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

⁸⁶ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11, ja, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 46 DF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 05 de agosto de 2009. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712236/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-46-df>. Acesso em: 02 jun. 2024.

⁸⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes.... [et al]. Comentários à Constituição do Brasil. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos

Ainda que esses princípios devam ser preservados, não é possível negar, e essa é uma problemática central deste trabalho, que aparece um distanciamento progressivo, conforme elas acumulam determinadas características, da natureza mais administrativa para um funcionamento quase que completamente privado.

3.3 GRADAÇÃO DO INTERVENCIONISMO ESTATAL

Talvez a abordagem mais relevante desse trabalho é a que propõe a constituição de um espectro progressivo de distanciamento da natureza mais pública das sociedades empresariais com participação estatal. Essa condição é influenciada por diversos eixos tratados nos capítulos a seguir que indicarão uma menor ou maior forma publicista dessas empresas, conforme o critério adotado.

Quanto à participação do Estado no capital ordinário, parte-se da empresa pública, passando pela sociedade de economia mista e pelas respectivas subsidiárias, terminando nas empresas participadas. Quanto ao regime de atuação, elas poderão ser monopolistas ou em regime concorrencial. Quanto à atividade prestada, geralmente são prestadoras de serviços públicos ou exploradoras da atividade econômica (atividade econômica em sentido Estrito). Ainda, quanto à autonomia financeira, elas poderão ser empresas dependentes ou independente dos recursos do tesouro. Todas em ordem de maior para menor intervencionismo.

4. FORMAS DE ATIVIDADES ECONÔMICAS EM SENTIDO AMPLO

4.1 SERVIÇOS PÚBLICOS

A dificuldade em conceituar “serviço público” é uma unanimidade na doutrina, com cada escola de pensamento apresentando interpretações sobre a extensão dessa categoria. Apesar da importância dessa discussão, para que esse conceito tenha coerência tanto para o funcionamento dos direitos administrativo e constitucional como para a análise econômica, faz-se necessária uma análise, a priori, mais pragmática e, em seguida, aplicar as contribuições doutrinárias ao escopo das Empresas Prestadoras de Serviço Público. Ou seja, partir do objeto de estudo para a construção de categorias, mais materialista e menos idealista.

Para isso replicamos o entendimento dado pelo ministro Nelson Jobim, em sede do RE nº 229.696/PE⁸⁹, em que o ministro se reportou às lições de Ruy Cirne Lima quanto ao critério para a definição de determinada atividade como sendo, ou não, um serviço público:

A definição do que seja, ou não, serviço público pode, entre nós, em caráter determinante, formular-se somente na Constituição Federal e, quando não explícita, há de ter-se como suposta no texto daquela. A lei ordinária que definir o que seja, ou não, serviço público, terá de ser contrastada com a definição, expressa ou suposta pela Constituição [...]. É, por decisão constitucional, um serviço que integra os “fins do Estado”. É, por isso e por opção positivada na norma constitucional, um serviço público. E, como tal, não consiste, por força da opção constitucional, em “exploração de atividade econômica” do setor privado, pressuposto para a incidência da regra constitucional de equiparação.

“Os fins do Estado” lembra o pensamento de importante teórico do Direito Público e principal expoente da Escola do Serviço Público, Duguit⁹⁰, que já entendia o serviço público como o limite e o fundamento do poder estatal. Veja-se:

o Estado não é uma *puissance* que comanda, mas uma cooperação de serviços públicos e que os governantes não podem mais impor um chamado poder público, mas apenas garantir a gestão dos serviços públicos, e isso, até mesmo pelo uso da força, se necessário⁹¹.

⁸⁹ BRASIL. STF. RE nº 229.696-7/PE. Rel. Min. Ilmar Galvão. Rel. p/acórdão Min. Maurício Corrêa. J. em 16.11.2000.

⁹⁰ DEL PICCHIA, Lucia Barbosa. **Léon Duguit e a noção de serviço público**: elementos para o debate sobre o método no direito público. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Acesso em: 16 set. 2024.

⁹¹ *L'État n'est plus une puissance commandante, mais une coopération de services publics, que les gouvernants ne peuvent plus imposer une prétendue puissance publique, mais seulement assurer la gestion des services publics, et cela, même par l'emploi de la force si besoin est.* (DUGUIT, Léon. **Traité de Droit constitutionnel**. 2^e édition, tome I : La règle de droit. Le problème de l'Etat. Paris: E. de Boccard, 1923. Pág. 89)

Sabe-se, no entanto, que a doutrina costuma não ombrear os conceitos de “administração pública” e “prestação de serviço pública”, não sendo, portanto, a escolha de Duguit preponderante no direito contemporâneo pátrio. Por isso, cabe apontar como os juristas modernos entendem essa função estatal, principalmente sob duas perspectivas: a subjetiva e a objetiva.

No primeiro caso, afirma-se que o serviço público compreende todos os órgãos do Estado responsáveis pela execução de suas próprias atividades. Essa conceituação vai muito além do nosso objeto uma vez que abarca atividades não tipicamente exercidas pelas estatais, como a competência de arrecadação tributária e de fiscalização das rodovias públicas⁹².

Em sentido objetivo, o serviço público é a atividade em si prestada pelo Estado. Dentro dessa perspectiva é feita uma nova subdivisão em outros três critérios elucidativos: o orgânico, o formal e o material. O primeiro afirma que o serviço público é sempre fruto de uma prestação estatal. Esse critério é insuficiente para os dias de hoje, considerando a possibilidade de sua concessão, e permissão aos particulares (art. 175, *caput*, CRFB/1988)⁹³.

Já o critério formal diz respeito ao regime jurídico da atividade como sendo apenas o de natureza pública. Considerando que todas as empresas estatais compartilham, entre si, a natureza de regime jurídico de direito privado (ainda que com efeitos práticos do hibridismo), esse critério também é insuficiente. (*ibid*). Por fim, o critério material, ressalta a natureza da atividade exercida. “Serviço público seria aquele que atendesse direta e essencialmente à comunidade” (*ibid*). Ainda que com falhas, esse é o melhor conceito para apresentarmos as empresas prestadoras de serviços públicos.

Entendendo esse ser o critério mais adequado para abarcar todas as prestadoras de serviços públicos. O conceito de Marcelo Caetano classifica o serviço público como sendo o: “modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida”⁹⁴. Os outros doutrinadores, apesar de importante contribuição, acabam apresentando de forma demasiadamente ampliada o conceito (como Laubadère; Fritz Fleiner; Diez; Hely Lopes Meirelles) ou restringindo-o apenas ao prestado por pessoas de direito público (como Di Pietro).

⁹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

⁹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

⁹⁴ CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*, I, 11. ^a ed., Lisboa: Coimbra Editora, 1973. Pág 1.043

Cabe lembrar, porém, que a prestação do serviço público, ainda que seja executada por particular, é sempre de titularidade da administração pública. Ou seja, como visto, é uma área em que o setor privado atua em terreno originalmente estranho a ele. Condição contrária ocorre na intervenção, ou exploração, da atividade econômica.

4.2 ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO - OU DA INTERVENÇÃO (EXPLORAÇÃO) DIRETA DA ATIVIDADE ECONÔMICA: UMA ANÁLISE DO ART. 173, DA CRFB/1988

Preferimos, por uma questão metodológica, falar de intervenção direta da atividade econômica pelo Estado no lugar de exploração. Isso porque é possível fazer o dimensionamento das atividades estatais em categorias e subcategorias, dentre elas a intervenção em conjunto com o fomento, a polícia administrativa e a prestação de serviço público⁹⁵. Essas subdivisões do exercício do Poder Público são reorganizadas por cada autor conforme critérios próprios.

Por exemplo, alguns falam de intervenção como uma subfunção do fomento, outros a classificam como categoria própria em conjunto com a polícia administrativa e a prestação dos serviços públicos. Marçal Justen Filho⁹⁶ apresenta, por sua vez, como forma autônoma de atividade administrativa a “regulação” em sintonia com o previsto no art. 174, *caput*, da CRFB/1988 para o papel do Estado: agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

De toda forma, a intervenção indireta da atividade econômica parece perpassar quase toda possibilidade de atuação do poder público. A economia avalia, nesse sentido, as inúmeras atuações do Estado na produção e comercialização de bens e serviços que são, em uma economia capitalista, intermináveis e dinâmicos.

A intervenção direta do Estado na economia, por sua vez, é bem mais restritiva, compreendendo o “empreendedorismo estatal”. Nessas condições, previstas no art. 173, *caput*, da CRFB/1988, o Estado atua como se privado fosse, em território, a princípio, a ele

⁹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Pág. 194.

⁹⁶ JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001; 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

estranho. Já na prestação de serviços públicos, descrita no art. 175 da Constituição, o papel se inverte e o privado atua como Poder Público, na forma de concessionários e permissionários⁹⁷.

O Estado empresário geralmente opera por meio de estatais exploradoras da atividade econômica, conforme ditames do art. 2º, caput, da Lei nº 13.303/2016,⁹⁸ cuja existência residual se deve ao Princípio da Subsidiariedade na Ordem Econômica. A existência desse princípio por si só exige que a Constituição brasileira contenha em si um duplo axioma subliminar. O primeiro deriva das revoluções burguesas, do iluminismo, do *laissez-faire* *laissez-passer* e o segundo nasce do direito natural dos sujeitos defendido pela Igreja, sintetizada pela sua Doutrina Social (Encíclica *Quadragesimo Anno*). Para ambos, os indivíduos resolvem, representados pela figura do “mercado”, em regra, as demandas existenciais melhores do que o Estado.

A Constituição, portanto, delimitou a função social da empresa estatal (art. 27, da Lei nº 13.303/2016) de forma taxativa e diversa das suas equivalentes privadas em apenas três possibilidades finalísticas destacadas a seguir: ressalvados os casos previstos nesta Constituição [1], a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional [2] ou a relevante interesse coletivo [3], conforme definidos em lei.

Esse dispositivo divide a exploração direta da atividade econômica em dois grupos: as constitucionalmente previstas por um lado e as legalmente definidas por outro. Esse primeiro grupo será tratado e listado no capítulo próprio sobre monopólios estatais, mas cabe considerar a coerência do constituinte em proteger assuntos especialmente sensíveis à sociedade em incisos explícitos e de difícil modificação pelo processo legislativo. Esse rol também protegeu essas atividades do debate terminológico do que é e quando se aplica às expressões seguintes: “imperativos da segurança nacional” ou o “relevante interesse coletivo”. Ou seja, não cabe questionar se a exploração direta do serviço de radiodifusão sonora interessa a esses dois critérios, uma vez que o art. 21, inciso XII, alínea “a”, já o faz com todas as letras.

⁹⁷ LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. A atuação econômica estatal direta: hipóteses e regimes jurídicos (a propósito dos arts. 173 e 175 da Constituição da República). A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 163-200, abr./jun. 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/Dell/Downloads/admin,+10.+Luiz+Gustavo+Kaercher+Loureiro.+A+atua%C3%A7%C3%A3o+econ%C3%B4mica+estatal+direta+-+hip%C3%B3teses+e+regimes+jur%C3%ADdicos+\(a+prop%C3%B3sto+d os+arts.pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/admin,+10.+Luiz+Gustavo+Kaercher+Loureiro.+A+atua%C3%A7%C3%A3o+econ%C3%B4mica+estatal+direta+-+hip%C3%B3teses+e+regimes+jur%C3%ADdicos+(a+prop%C3%B3sto+d os+arts.pdf). Acesso em: 28 de ago. 2024.

⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Pág. 193.

Agora, mais detidamente quanto aos outros dois vetores da intervenção direta da economia pelo Estado, o primeiro, o “imperativo da segurança nacional” não se confunde com conteúdo das chamadas Leis de Segurança Nacional, normas especialmente fortes em períodos de autoritarismo, desde o Estado Novo até a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) da ditadura militar de 1964. Esse arcabouço legal foi dedicado às penalidades militares e de ordem político-ideológica vinculadas à “subversão”. Instrumentalizando o Conselho de Segurança Nacional, previsto desde a Constituição de 1934 até a de 1988, substituído tematicamente pelo Conselho de Defesa, e o Tribunal de Segurança Nacional (Lei nº 244/1936).

É indiscutível que existe uma relação do conceito de “segurança nacional” com a estrutura militar brasileira, uma relação com a soberania westfaliana. Quando a “segurança nacional” é ameaçada, por vias proporcionais, é possível a suspensão ou relativização excepcional de alguns direitos individuais, conforme consta em pactos internacionais de direitos humanos adotados pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/1992) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992). Nada mais natural que, conforme a demanda internacional e de unidade interna, o Estado atue em áreas tipicamente privadas.

Observa-se essa preocupação, por exemplo, nas restrições ao uso das praias (art. 10º, caput, da Lei nº, 7.661/1988 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) e na faixa de fronteira (vide Lei nº 6.634/1979). Até mesmo a propriedade industrial é passível de relativização, como na Licença Compulsória de Patente:

Nos casos de emergência nacional ou internacional ou de interesse público declarados em lei ou em ato do Poder Executivo federal, ou de reconhecimento de estado de calamidade pública de âmbito nacional pelo Congresso Nacional, poderá ser concedida licença compulsória, de ofício, temporária e não exclusiva, para a exploração da patente ou do pedido de patente, sem prejuízo dos direitos do respectivo titular, desde que seu titular ou seu licenciado não atenda a essa necessidade. (art. 71, caput, da Lei nº 9.279/1996 – Lei da Propriedade Industrial).⁹⁹

Exaurido o entendimento que o imperativo da segurança nacional tem relação histórica com a condição militar e estratégica do país, cabe questionar se não seria um reducionismo tratar essa expressão apenas para lidar com atividades efetivamente de defesa, ou seja, como exclusivas para as Empresas de Defesa (ED) e Estratégica de Defesa (EED), previstas pela

⁹⁹ BRASIL. Lei nº 9.279 de 14 de maio de 1979. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mai. 1979. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/tecnologia-agropecuaria/arquivos-de-legislacoes-d-e-tecnologias/lei-no-9-279-de-14-de-maio-de-1996.pdf/view>. Acesso em: 12 set. 2024.

Lei nº 12.598/2012. Ou seja, condicionar esse imperativo ao conceito adotado pelo militarismo do século XX é negar caráter mais democrático e efetivamente relacionado com os programas da Constituição de desenvolvimento nacional atrelado com a soberania econômica nacional¹⁰⁰. O dispositivo que mais representa esse conceito é o art. 171, da CRFB/1988, que diferenciava a empresa brasileira da empresa de capital nacional, em seus incisos I e II, respectivamente. A seguir, o §1º indicava o seguinte: A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Esses parâmetros serviam para o processo de securitização das políticas públicas, em proximidade com o conceito de “*national security*” dos Estados Unidos da América. Porém, esse artigo inteiro foi revogado pelas mudanças legislativas e administrativas dos governos mais liberais da Nova República, e, principalmente, no caso, do governo FHC pela EC nº 6/1995¹⁰¹.

A terceira está vinculada ao “relevante interesse coletivo”. Assim como o imperativo de segurança nacional, são conceitos genéricos e amplos que permitem certa margem de discricionariedade política ao legislador, amparado pelo princípio da presunção de constitucionalidade da lei. Interessante considerar que apesar da possibilidade de jurisdição

¹⁰⁰ GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, Capítulo 5, seções 106 e 107. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

¹⁰¹ BADIN, Michelle Rattón Sanchez. ANDRADE, Odara Gonzaga de. **Segurança Nacional e a Regulação Constitucional da Política Externa do Brasil: Como Avaliar seu Passado, Presente e os Desafios do Futuro?** Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14399/7/Tempo_Mundo_33_Artigo5_seguranca_nacional.pdf. Acesso em: 01 mai. 2024.

constitucional sobre a abrangência do tema, exatamente pela sua generalidade, quase nunca é feita¹⁰².

O autor Frank Moderne indica que, apesar da maioria dos países da Europa entenderem pela existência do Princípio da Subsidiariedade, o seu *enforcement* é, pela sua pesquisa, inexistente (*ibid*). O entendimento deste trabalho é um tanto simples: representa relevante interesse coletivo aquilo que os representantes da coletividade entendem como relevante, ou seja, pela sobreposição do princípio da presunção de constitucionalidade da lei autorizadora em detrimento da abstração do princípio da subsidiariedade. Tratam-se, tanto o “relevante interesse coletivo” como o “imperativo da segurança nacional”, de conceitos juridicamente indeterminados, impossíveis de serem limitados por uma suposta antijuridicidade *in abstracto e a priori*¹⁰³.

A tentação é de requerer um critério eminentemente “técnico” para distinguir as atividades de relevante interesse coletivo das que não são. Muitas vezes essa demanda é tão somente política, ainda que o autor de referência sobre o tema, Alexandre Aragão (*ibid*) trate de uma zona de certeza negativa, *ad absurdum*, em que não haveria debate sobre a existência de relevante interesse coletivo, como, por exemplo, na produção e comercialização de sorvetes.

Ocorre que essa expansão para setores alheios ao imaginado “relevante interesse coletivo” pode ser um tanto natural, especialmente quando a empresa possui atividade tipicamente econômica e opera em competitividade com outros setores. Por exemplo, a ECT atua no ramo da filatelia, de venda e colecionamento de selos, com edições especiais e uma comissão dedicada a isso. Dificilmente seria possível afirmar que atender ao mercado de colecionamento de selos representa um “relevante interesse coletivo”. Da mesma forma, por uma questão de opção política a Embraer poderia continuar sendo estatal. Creio que isso não deveria impedi-la de desenvolver e vender aviões executivos para o mercado civil (*ibid*).

Alguns doutrinadores, como Bandeira de Mello fazem interpretação excessivamente restritiva do final desse dispositivo¹⁰⁴ ao afirmar que a “lei” definidora dos conceitos de “imperativo de segurança nacional” e “relevante interesse coletivo” é, necessariamente, lei

¹⁰² ARAGÃO, Alexandre Santos. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

¹⁰³ ARAGÃO, Alexandre Santos. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

¹⁰⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. Pág. 835.

complementar, vedando a criação de qualquer empresa estatal até a edição da aludida normativa. Veja-se o argumento:

Observe-se - de passagem - que dita lei terá que ser lei complementar. Com efeito, se a exigência de prévia definição legal de tais hipóteses se satisfizesse com lei ordinária, sua valia seria nenhuma. Isto porque, de um lado, a exigência de lei específica para criar entidades estatais (exploradoras ou não de atividade econômica) já estava prevista no art. 37, XIX e XX, e tomaria despicenda a parte final do art. 173, se este estivesse reportado a uma lei ordinária; de outro lado, porque, se bastasse lei ordinária, qualquer lei específica expedida para criar entidade estatal, ipso facto, estaria qualificando-a como de relevante interesse coletivo ou necessária aos imperativos da segurança nacional, e, pois, alterando a extensão da lei (se ordinária fosse) que precedentemente houvesse caracterizado as hipóteses configuradoras de situação permissiva da criação delas.

O entendimento adotado neste trabalho acompanha a visão majoritária da doutrina e a realidade dos fatos políticos. A lei calcada no imperativo da segurança nacional precisa ser federal, inclusive com a possibilidade de ser ordinária, em sintonia com a competência privativa da União para legislar sobre essa matéria (art. 22, inciso XXVIII, da CRFB/1988). Já a calcada no “relevante interesse coletivo”, poderá ser tratada tanto em âmbito federal como estadual ou distrital, uma vez que o Direito Econômico é matéria de competência concorrente entre a União e os Estados-membros (art. 24, inciso I, da CRFB/1988)¹⁰⁵.

O §1º do art. 173, modificado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, dispõe que “a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços”. Esse estatuto até hoje não normatizado permitiria a formalização de formas próprias de controle (inciso I); equiparação com as suas equivalentes particulares (inciso II); licitação e contratação (inciso III); administração e controle internos (incisos IV e V).

A despeito dessa ausência, em regra, as exploradoras de atividade econômica atuam de forma mais próxima possível das suas equivalentes privadas¹⁰⁶. Essa simetria, no entanto, como indica Bandeira de Mello (*ibid*) é limitada por diferenças irremediáveis entre as empresas estatais exploradoras de atividade econômica e as suas equivalentes privadas.

Dentre as divergências, apenas as elencadas pela Constituição, cabe citar: a possibilidade de ação popular visando “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe” (art. 5º, inciso LXXIII), as limitações de inelegibilidades atinentes

¹⁰⁵ MENDES, Gilmar. **Comentários à Constituição do Brasil** (Série IDP). 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2024.

¹⁰⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

a emprego ou função na “Administração direta ou indireta” (art. 14), a submissão aos Princípios da Administração Pública, dentre os quais os elencados no art. 37, caput (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), a imposição de concurso público para a ocupação de cargos (art. 37, inciso II); a vedação em acumular cargos públicos (art. 37, inciso XVII) a exigência de lei específica para autorizar a sua criação (art. 37, inciso XIX) e autorização legislativa para a constituição de subsidiárias ou a participação em empresas privadas (art. 37, inciso XX), a submissão ao controle do Congresso Nacional (art. 49, X), submissão às condições fixadas pelo Senado Federal para as operações creditícias internas e externas (art. 52, inciso VII), vedação a que deputados e senadores ocupem certos cargos, mantenham contrato ou que patrocinem a causa de empresas estatais (art. 54), a submissão ao julgamento do Tribunal de Contas (art. 71, incisos II, III e IV); o orçamento fiscal e de investimentos em Lei Orçamentária Anual (art. 165, §5º); e o limite constitucional relativo às despesas com pessoal (art. 169, §1º).

Cabe considerar, no entanto, a possibilidade de haver a constituição de uma sociedade empresária que não cumpra nenhuma das duas funções apresentadas. Ou seja, que não seja nem prestadora de serviços públicos *stricto sensu* e nem interventora (exploradora) direta da atividade econômica. A Lei nº 12.304/2010¹⁰⁷, por exemplo, autorizou a criação da empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (Pré-Sal Petróleo S.A.), para, dentre outras atribuições, “representar a União nos consórcios formados para a execução de contratos de partilha de produção” e “defender interesses da União nos comitês operacionais” (art. 4º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da r. legislação).

Essa estatal, criada pelo Decreto nº 8.063/2013, não tem por objeto a exploração da atividade econômica nem a prestação de serviços públicos. Trata-se de uma entidade que desenvolverá atividades de apoio à Administração Pública¹⁰⁸. Por isso, reforça-se a ideia apresentada antes de generalidade e imprecisão do conceito de “exploração na atividade econômica em sentido amplo”.

¹⁰⁷ BRASIL. Lei nº 12.304, de 02 de agosto de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112304.htm. Acesso em 08 set. 2024.

¹⁰⁸ MENDONÇA, Santos de. PRISCO, Vasconcellos. PPSA, a estatal endógena do pré-sal – Cinco controvérsias e um quadro geral. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 99-123, jul./set. 2012

5. EMPRESAS CONTROLADAS E EMPRESAS ESTATAIS

5.1 EMPRESAS CONTROLADAS

Há de se falar a participação estatal das empresas sob duas óticas: individualizadas para cada pessoa jurídica de cada ente federativo e pelo somatório dominados por entes da administração pública, direta ou indireta. Ou seja, é possível falar de estatais unipessoais, como a CEF¹⁰⁹, em que o capital é integralmente de propriedade da União, ou pluripessoal, como a Terracap, que possui capital parte federal e parte distrital (O Capital inicial da TERRACAP caberá 51% (cinquenta e um por cento) ao Distrito Federal e 49% (quarenta e nove por cento) à União e será representado pelo valor dos bens que lhe forem incorporados por desmembramento do patrimônio da NOVACAP, bem como pelos recursos transferidos à nova empresa).

O conceito de “empresa controlada” é, quase sempre, usado como sinônimo de “empresa estatal”. Nota-se a similitude de ambas as expressões na redação legal: empresa estatal é a “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, cuja maioria do capital votante pertença direta ou indiretamente à União (art. 2º, inciso I, do Decreto nº 8.945/2016) e empresa controlada é uma “sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação” (art. 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF).

Porém, ao se comparar as normativas materialmente administrativa, como as acima, e as civilistas, buscando uma uniformização nos significados desses conceitos, foi possível chegar à conclusão de que a empresa estatal é espécie na qual a empresa controlada é gênero. Por um lado, a estatal é constituída por um critério formal-legal (art. 2º, inciso I, do Decreto nº 8.945/2016) de composição societária cuja maioria do capital ordinário, direta ou indiretamente, pertença à Administração Pública de um ou de vários entes federativos (arts 3º, Parágrafo único, e 4º, ambos da Lei nº 13.303/2016). Ou seja, fala-se da fração societária em que o Estado é proprietário.

¹⁰⁹ O capital inicial da CFF pertencerá integralmente à União e será constituído pelo total do patrimônio líquido do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais e de todas as Caixas Econômicas Federais ora existentes, devidamente avaliados e cujo montante se estabelecerá através de ato do Ministro da Fazenda

Em compensação, a empresa controlada é constituída para além do critério formal, também abrangendo a realidade do poder na organização gerencial e administrativa *interna corporis*¹¹⁰. A Lei das SAs, no art. 116, por exemplo, apresenta o “acionista controlador” como sendo:

pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

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

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

Detalhando a expressão destacada em negrito, o acordo de acionistas versa “sobre a compra e venda de suas ações, preferência para adquiri-las, exercício do direito a voto, ou do poder de controle deverão ser observados pela companhia quando arquivados na sua sede” (art. 118, *caput*, da Lei das SAs). Além deles, outros pactos para-societários envolvendo acionistas e terceiros são válidos, mas não cumprem igual efeito do referido dispositivo¹¹¹.

Esta lei também aplica o entendimento de que é controladora a sociedade que: “diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores” (art. 243, §2º, da Lei das SAs) e o art. 1.098, incisos I e II, do Código Civil:

É controlada:

I – a sociedade de cujo capital outra sociedade possua a maioria dos votos nas deliberações dos quotistas ou da assembléia geral e o poder de eleger a maioria dos administradores;

II – a sociedade cujo controle, referido no inciso antecedente, esteja em poder de outra, mediante ações ou quotas possuídas por sociedades ou sociedades por esta já controladas.

Ou seja, o Estado é ente controlador quando ele possui o poder de dominação totalitário (isolado) ou majoritário. Esse último, por sua vez, pode ainda ser dividido em um controle majoritário isolado, como no caso em que o Estado possui a maioria das ações votantes, ou no controle conjunto (*joint control*) com outras pessoas¹¹².

¹¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Direito empresarial: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva. 1995.

¹¹¹ CARVALHOSA, Modesto. **Acordo de acionistas**. Revista de Direito Mercantil, São Paulo, v. 106, p. 21, abr./jun. 1997.

¹¹² COMPARATO, Fábio Konder. Direito empresarial: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva. 1995.

Há ainda o controle minoritário (*working control*), que se beneficia da pulverização das ações em proprietários e interesses distintos tornando a companhia, na prática, controlada pelo(s) acionista(s) minoritário(s) mais organizado(s). É o caso da Eletrobras após a redução da participação estatal direta para abaixo dos 50%. Porém, a composição acionária ordinária ainda é estatal em 46,43% enquanto o restante está pulverizado em diversos acionistas desorganizados¹¹³. Isso significa que, na prática, a União ainda mantém boa parte do controle administrativo da Companhia¹¹⁴.

O Estado ainda pode exercer o controle direto dessas empresas, como, novamente, no caso da Petrobras, em que o principal acionista é a União. Mas também é possível a constituição de um controle indireto (*pyramidal control*), como, por exemplo, pela participação de empresas estatais, especialmente financeiras, em instituições privadas. Exemplificando, a Elo Serviços S.A., conhecida como Cartão Elo é empresa com dois acionistas, a Caixa Econômica Federal (41,41%)¹¹⁵ e a holding Elo Participações S.A., cuja composição, por sua vez, é de 50,01% pelo Banco Bradesco e 49,99% pelo Banco do Brasil¹¹⁶. Somado ao valor das ações, a União é acionista majoritária sem constituir, para todos os fins, empresa estatal.

Por fim, caberia citar técnicas estatutárias de controle como a vedação ao voto plural; a obrigação de oferta pública de ações; opções; etc. Cabe destacar uma das formas mais comuns do governo manter certo controle das empresas privatizadas, as *golden shares* (ações de classe especial). Essa estratégia nascida no processo de privatização na Europa no final do século XX, especialmente no Reino Unido, está prevista no Brasil desde o PND, promovido pela Lei

¹¹³ ELETROBRÁS. Capital Social. Disponível em: https://ri.eletrobras.com/capital-social/#:~:text=100%2C00%25-,*O%20Grupo%20Governo%20%C3%A9%20composto%20pelos%20acionistas%3A%20Uni%C3%A3o%20Federal%2C,Caixa%20Asset%2C%20Petros%20e%20Previ. Acesso em: 07 ago. 2024.

¹¹⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Direito empresarial: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva. 1995.

¹¹⁵ CAIXA. **Relatório Integrado 2023**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/relatorio-integrado-2023.pdf>. Acesso: 29 ago. 2024.

¹¹⁶ BB ELO CARTÕES PARTICIPAÇÕES S.A. .Relatório da Administração – exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/static/pdf-publicidade-legal/BB-Elo-Cartoes-73-04-pag-52-208-\(29,7\)-Alt1digi-31032022.pdf](https://www.correiobraziliense.com.br/static/pdf-publicidade-legal/BB-Elo-Cartoes-73-04-pag-52-208-(29,7)-Alt1digi-31032022.pdf). Acesso em: 29 ago. 2024.

nº 8.031/1990¹¹⁷. Na prática, essa espécie de participação acionária especial pode ser observada, por exemplo, na Embraer¹¹⁸ e na Vale do Rio Doce¹¹⁹.

O que é possível concluir com todas as metodologias de controle é, primeiro, a diferença entre falar de “empresa controlada” e “empresa estatal”. Sendo assim, algumas empresas controladas estão alheias do regime próprio da administração pública, não constituindo nem empresa estatal e nem sociedade de economia mista.

A consequência desse distanciamento do Poder Público ainda é nebulosa para alguns, inclusive criticamente analisada pelo autor deste trabalho. Porém, o entendimento do Tribunal de Contas da União caminha para equiparar essas empresas controladas não-estatais completamente equiparadas às privadas. No Acórdão 1.220/2016¹²⁰, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, analisou-se a possibilidade de contratação direta de empresa com participação estatal minoritária controlada por acordo de acionistas. O entendimento no pleno foi que:

A simples existência de grupo de pessoas, conforme alegaram os juristas (itens 38 a 68 da peça 62), vinculadas por acordo de voto ou controle comum, não transforma os acionistas minoritários participantes em controladores natos, mas apenas compartilha entre as partes a decisão de determinados assuntos da organização. No presente caso, o que se tem é tão somente uma empresa privada em que um dos sócios minoritários é uma entidade estatal. Mesmo com acordo, os minoritários continuam minoritários e os majoritários continuam majoritários. Se o mero acordo envolvendo a compra de ações minoritárias tornasse a Caixaapar controladora-nata, como defendem os ilustres advogados, a CPMBraxis seria hoje uma empresa de natureza pública, devendo realizar concurso público para a contratação de pessoal e prestar contas a essa Corte, conforme manda a Constituição Federal.

Cabe apresentar uma ressalva ao final do relatório do ministro: como visto acima, o controle gerencial de uma empresa não a torna estatal. Comparato¹²¹ disciplina que o controle da empresa se dá pelo exercício e não pela formalidade de possuir a maioria das ações votantes. Se a maioria, por qualquer motivo, não exerce o poder, o controle é feito pela minoria ativa, como visto nas hipóteses de *working control*. O que constitui, na verdade, uma empresa pública, sociedade de economia mista ou subsidiária é, antes de mais nada, a

¹¹⁷ GARCIA, Victor. **GOLDEN SHARE: Poder, Controle e Estado**. 2019. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019, p. 7. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/11252/1/victorgarcia.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

¹¹⁸ DE OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges DE SOUZA BARREIROS, Makelly Toral; COVO, Suéllen Cristina. Golden shares: as ações de classe especial no Brasil e o caso Embraer. Revista Semestral de Direito Empresarial, n. 33, p. 105-130, 2023.

¹¹⁹ GARCIA, Victor. **GOLDEN SHARE: Poder, Controle e Estado**. 2019. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019, p. 7. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/11252/1/victorgarcia.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

¹²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACOMPANHAMENTO (ACOM): 00333020150**. Relator: BRUNO DANTAS. Data de Julgamento: 18/05/2016. Plenário.

¹²¹ COMPARATO, Fábio Konder. Direito empresarial: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva. 1995.

obediência ao princípio da legalidade prevista nos incisos XIX e XX do art. 37, da CRFB/1988.

Na verdade, outro voto, do mesmo ministro e tratando de operações da CEF, se posicionou de forma bem menos categórica quanto a natureza jurídica dessas instituições e sobre quais aspectos o controle societário atrai direitos e deveres típicos da Administração Pública. Veja-se, comparativamente, o voto em sede do Acórdão nº 2.706/2022.

1. Cuidam os autos de acompanhamento dos desinvestimentos da Caixa Econômica Federal, com foco no processo de parcerias estratégicas da Caixa Cartões Holding S.A. (Caixa Cartões) e objetivo de analisar a legalidade e a legitimidade dos processos de formação dessas parcerias quanto à natureza jurídica das novas *joint ventures* (JV) e a outros aspectos societário
[...]

10. Em seu exame técnico (peça 119), resumidamente, a unidade instrutora analisou a aplicação do regime jurídico da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) às *joint ventures* em formação por parte da Caixa Cartões nesse processo de verticalização de algumas das atividades empresariais exercidas pela Caixa Econômica Federal.

11. De forma mais específica, como o segmento Adquirência era o que se encontrava em estágio mais avançado, o cerne daquela etapa do trabalho foi verificar se a *joint venture* a ele associada estaria, ou não, sujeita aos ditames advindos da Lei 13.303/2016 e da Carta Magna, mormente nas situações fáticas em que a maioria absoluta do capital votante pertencer a um particular, porém haja algum instituto jurídico, como o acordo de acionista, que materialize, no plano fático, o controle estatutário compartilhado com o ente estatal, à luz do novel “direito administrativo societário.

13. Resumidamente, a secretaria concluiu que o regime jurídico societário das subsidiárias das estatais é o da Lei das Sociedades Anônimas, salvo as disposições expressas em sentido diverso na Constituição Federal e na Lei das Estatais.

14. Em outras palavras, o entendimento da unidade instrutora, a partir de interpretação sistemática da combinação dos dispositivos afetos à matéria, apontou para a obediência das subsidiárias ao conceito de controle material da influência dominante, ainda que o controle acionário da estatal se origine de uma participação minoritária no capital social da companhia controlada, instituído pela Lei das Estatais

124.3. a doutrina, o TCU e o STF adotam o critério formal para a conceituação do controle de subsidiárias de empresas estatais, sujeitando-as ao regime jurídico integralmente privado na hipótese de sociedades privadas com participação relevante de estatal, com controle societário compartilhado;

24.4. a adoção do critério formal é a decisão mais acertada e prudente, pois preserva a segurança jurídica, mantém a paridade dos critérios para as empresas estatais e suas subsidiárias e viabiliza a otimização da consecução do objeto social do banco, de forma a gerar valor para acionistas, clientes, funcionários e impactar positivamente toda a sociedade;

124.5. o posicionamento da unidade instrutora impactará as futuras parcerias estratégicas societárias das estatais, com o potencial de inviabilizá-las e, com isso, impedir o desenvolvimento dessas empresas, bem como gerar resultados prejudiciais sob o aspecto econômico-financeiro

[...]

127. Reitero que os termos “controle acionário” e “controle formal” não são sinônimos, contrariamente ao que intenciona o Banco do Brasil em alguns trechos de seu arrazoado. Reforço que existem várias formas de controle acionário, entre elas o controle formal, bem como o controle material estabelecido neste voto para as subsidiárias.

128. Por outra visão, é necessário que se entenda que há considerável diferença entre os arranjos societários em que a estatal possui o controle sob o ponto de vista material (detém direitos que lhe dão a capacidade atual de dirigir as atividades relevantes da parceria) e as companhias “participadas”, quer dizer, às participações minoritárias em termos formais e materiais.

129. Outrossim, não se nega que a noção de controle da Lei 6.404/1976 – efetiva e permanente influência dominante na sociedade – é potencialmente bastante dinâmica, razão pela qual enfatiza em vários trechos deste voto a imprescindibilidade da avaliação individual cada parceria criada, em que pese a complexidade de operacionalização desse exame.

Apesar dessa decisão acertada, ainda parece haver certo grau de imprecisão por parte da doutrina e mesmo dos julgados sobre a diferenciação entre empresas estatais e empresas controladas pelo Estado. Essa condição é compreensível, uma vez que a legislação não indica qual o regime jurídico aplicado a uma que não é aplicada a outra. Enquanto a pesquisa não se desenvolve nesse sentido, permanecerá a insegurança jurídica para a administração pública em casos semelhantes ao julgado pelo Tribunal de Contas.

5.2 ESTATAIS: EMPRESA PÚBLICA, SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E SUBSIDIÁRIAS

Cabe tratar de forma mais detida as Empresas Estatais propriamente ditas, cuja natureza pode ser dividida em três espécies: Empresa Pública; Sociedade de Economia Mista e as respectivas Subsidiárias das duas anteriores. Todas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado (art. 5º, incisos II e III, do Decreto-lei nº 200/1967)

¹²².

¹²² BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

Enquanto as empresas públicas podem assumir qualquer forma societária, em teoria, as sociedades de economia mista precisam, por disposição legal (art. 4º, caput, da Lei nº 13.303/2016)¹²³, serem sociedades anônimas, regidas pela Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pela Lei nº 6.404/1976 (Lei das SAs).

O art. 5º, inciso II, do Decreto-Lei nº 200/1967¹²⁴ restringe a definição da empresa pública para a sua atuação enquanto exploradora de atividade econômica. A realidade prática do direito indica que os conceitos apresentados pelo art. 2º, inciso I, do Decreto nº 8.945/2016 e, principalmente, pelo caput, do art. 3º, da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) acabaram por tacitamente revogou esse dispositivo, ao tratá-la como sendo uma: 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. Ou seja, sem limitar a atividade exercida pelo ente.

O art. 4º, da Lei das Estatais diferencia a sociedade de economia mista da empresa pública tão somente pela exigência de que aquela seja uma sociedade anônima cuja maioria das ações ordinárias pertencem ao Estado, mas não a sua totalidade. Quanto a subsidiária, entende-se como sendo uma “empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença direta ou indiretamente a empresa pública ou a sociedade de economia mista” (art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 8.945/2016), formando o chamado “conglomerado estatal” (art. 2º, inciso V, do Decreto nº 8.945/2016)¹²⁵.

Dada a conceituação dessas três formas, é relevante indicar brevemente o processo de criação delas, sendo que o das empresas públicas e das sociedades de economia se diferenciam muito das subsidiárias. É, porém, ponto em comum entre elas a reserva de iniciativa do Poder Executivo conforme interpretação do contido no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da CRFB/1988, tratando-se de efetiva matéria da organização administrativa. Esse

¹²³ BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de julho 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

¹²⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

¹²⁵ BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

mandamento constitucional é de reprodução obrigatória aos demais entes federativos, conforme a declaração de inconstitucionalidade do art. 99, inciso XXXIII, da Constituição Fluminense, que negava ao governador papel na criação ou extinção de estatais¹²⁶.

Agora, avançada a fase de propositura pelo Executivo, o processo legislativo previsto pela Constituição para criação das empresas públicas e das sociedades de economia mista indica o seguinte: somente por lei específica poderá ser [...] autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação. Essa redação é originária da EC nº 19/1998, que foi muito feliz ao corrigir a imprecisão da redação anterior. No então inciso XIX previa a criação, por lei, da empresa estatal. Quando, na verdade, essas entidades existem por autorização legal e são criadas por registro dos seus atos constitutivos, conforme dita as normas civilistas (art. 45, do Código Civil).

Outra querela interpretativa, essa já não solucionada pela r. emenda, está relacionada à “lei complementar” responsável por “definir as áreas de sua atuação”. Uma posição minoritária¹²⁷ entende que esta se refere a todos os entes autorizados por lei (estatais e fundações), enquanto a maioria adota a posição de que essa lei complementar se refere tão somente às fundações, sendo esse também o entendimento adotado pelo presente trabalho.

Quanto à criação das subsidiárias, segue-se o disposto no inciso seguinte, o XX, do mesmo art. 37. Veja-se: depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada. O final deste inciso será tratado em capítulo à parte sobre as “empresas participadas”. No entanto, nota-se uma discreta, mas substancial diferença na natureza da autorização legislativa entre as sociedades descritas no inciso XIX e as do inciso XX: dispensa-se especificidade na lei criadora da subsidiária.

A presença exponencialmente maior de subsidiárias em relação às empresas-mãe exige maior celeridade e menor burocracia para a sua criação. Portanto, além de não exigir especificidade, o precedente criado pela ADI 1.649-1 / DF¹²⁸ entende que “dispensa-se de autorização legislativa a criação de empresas públicas subsidiárias, desde que haja previsão

¹²⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 234/RJ, Rel.: Min. Néri da Silveira, DJ 15.9.1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur117556/false>. Acesso em: 01 ago. 2024.

¹²⁷ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.649/DF**, j. 24.03.2004, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 28.05.2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266710>. Acesso em: 01 ago. 2024.

para esse fim na própria lei que instituiu a empresa de economia mista matriz”. A lei criadora é a própria medida autorizadora”. Ou seja, uma autorização legislativa “genérica” inscrita na lei específica autorizadora da empresa matriz.

Constituída a empresa, elas integrarão a administração pública indireta, sujeita a supervisão do Ministério de Estado competente (ou das Secretarias Estaduais ou Municipais) (art. 19, do Decreto-lei nº 200/1967), visando alcançar os desideratos listados no art. 26 da r. norma “a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade; a eficiência administrativa; a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade”.

Além desse controle interno, os Tribunais de Contas exercem o controle externo constitucionalmente previsto no art. 71, da CRFB/1988.

A sociedade de economia mista, pois, é criada por lei. Este o elemento primordial a caracterizá-la como sociedade de economia mista: a criação por lei. Cuida-se, aqui, não da criação da sociedade como pessoa jurídica, mas da criação de um modelo jurídico especial, excepcional em relação ao modelo ortodoxo de sociedade anônima. (...) O Estado, destarte, nas sociedades de economia mista, está em situação assimétrica em relação aos seus acionistas privados, ao passo que, nas sociedades estruturadas segundo o modelo ortodoxo de sociedade anônima, de cujo capital participe, ainda que majoritariamente – e que não serão entendidas como de economia mista – está em situação de simetria em relação aos seus acionistas privados¹²⁹

A competência judicial difere entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista. É competência da Justiça Federal de 1º grau julgar as causas que envolvam empresa pública federal, “exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho” (art. 109, inciso I, CRFB/1988). E é Competência da Justiça Comum julgar as causas em que figure como parte uma sociedade de economia mista (Súmula 42 do STJ e Súmula 556 do STF), salvo quando a União intervém como assistente ou oponente (Súmula 517 do STF)¹³⁰.

Pela dinamicidade típicas das sociedades empresariais, é possível a reorganização patrimonial e gerencial das empresas estatais. O STF¹³¹, por exemplo, entendeu não violar o inciso XIX do art. 37, da CRFB/1988, leis que autorizem a cisão, reestruturação e fusão de empresas estatais. Foi o caso da reestruturação da Telebrás pela Lei nº 9.472/1997 que

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RMS 24.249**, 1.ª T., trecho do voto do rel. Min. Eros Grau, j. 14.09.2004, DJ 03.06.2005.

¹³⁰ BRASIL. **Súmula do STF** - Completo. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.840-MC**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 25.08.1998. DJ 11.9.98

autorizou o executivo a cisar, reestruturar e fundir a empresa. Ato concretizado pelo Decreto nº 2.546/1998 autorizando que a Telebrás constituísse doze novas empresas que a sucederam como controladoras.

Quanto à possibilidade de falência, há vários pontos controversos. A Lei nº 11.101/2005¹³², que regula a falência e a recuperação judicial, afasta a sua incidência para as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A divergência reside no entendimento de parte da doutrina sobre um aparente conflito entre essa dispensa e a simetria entre empresas estatais e privadas prevista no art. 173, §1º, da CRFB/1988.

Há o entendimento de que, dependendo do objetivo da empresa, ou seja, se é prestadora de serviços públicos ou se é exploradora de atividade econômica, caberia apenas no último caso a falência. Esse é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello¹³³ e José dos Santos Carvalho Filho¹³⁴, em nome do Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos, mas para outros caberia irrestritamente o regime falimentar¹³⁵. A Lei nº 6.404/1976, em seu art. 242 afirmava que as sociedades de economia mista não estavam sujeitas ao regime falimentar, mas o dispositivo foi revogado pela Lei nº 10.303/2001, permanecendo o debate doutrinário.

Finalmente, sobre a extinção das empresas públicas e sociedades de economia mista, o entendimento mais recente é que a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública¹³⁶. Porém, o mesmo não vale para a supressão das subsidiárias. Assim como o processo de criação é menos “burocratizado”, assim também o é a sua extinção:

A transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da administração pública constantes do art. 37 da Constituição da República.

¹³² BRASIL. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 fev. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 02 ago. 2024.

¹³³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. Pág. 210.

¹³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Pág. 936.

¹³⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Pág. 282.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.624 MC, Pleno, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06.06.2019, DJe 28.11.2019.

Nota-se, nesse “ciclo de vida” das estatais, aquilo que foi indicado em tópico anterior, sobre a gradação da autonomia dessas entidades em relação ao Estado. As empresas públicas, como capital integralmente estatal, devem responder tão somente aos interesses da administração pública. Já a sociedade de economia mista, pela existência de acionistas privados, deve dispensar, a eles, parte de seu lucro. Portanto, como será apresentado posteriormente, não convém que ela seja uma empresa dependente de recursos do Tesouro.

Nesse sentido, de maior autonomização da empresa, seguiram-se, via de regra, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as respectivas subsidiárias. Essa relação pode ser útil para a administração pública, conforme o interesse dela em possuir maior controle sobre temas sensíveis ou desburocratizar atividades tipicamente econômicas que demandam dinamismo competitivo.

6. EMPRESAS PARTICIPADAS: COLIGADAS E RESIDUAIS

A expressão “empresa participada” é emprestada do Direito Português e designa uma empresa em que as entidades públicas “detenham uma participação permanente, de forma direta ou indireta, desde que o conjunto das participações públicas não origine influência dominante” (art. 2º, nº 2, do Decreto-Lei n.º 133/2013 - Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (RJSPE))¹³⁷.

Enquanto nas empresas controladas ainda é constante o debate sobre a sua equiparação à entidade parte da administração indireta, as empresas participadas estão distantes demais dos parâmetros administrativos e se comportam quase que completamente com as empresas estritamente privadas. Cabe, no entanto, apresentar uma divisão entre dois tipos de empresas relevantes ao se pensar qual a utilidade dessas participações.

As de primeiro tipo são as sociedades coligadas, “nas quais a investidora tenha influência significativa” (art. 243, §1º, da Lei das SAs). Talvez um dos exemplos mais significativos dessa associação é a Braskem S.A., empresa de referência no ramo petroquímico. Nessa relação a Petrobras é acionista de 47% do capital votante. Não é possível dizer que a presença do Estado é irrelevante, mas também não é suficiente para caracterizá-la como uma empresa estatal ou controlada¹³⁸. Também foi o caso da Infraero na concessão de aeroportos, que ela continua proprietária, em vários casos, de 49% da empresa. No Aeroporto de Guarulhos a composição acionária é a seguinte: a concessionária tem capital 51% privado, da Aeroporto de Guarulhos Participações S.A., que por sua vez é 80% da Invepar e 20% da Airports Company South America, e 49% da empresa estatal¹³⁹.

As demais são as de tipo residuais, com participação insuficiente para representar grande influência por parte do Estado. Um exemplo é dado pelo BNDES Participações que detinha, em 2010, 0,06% das ações da Americanas S.A, 0,14% da Natura Cosméticos S.A; 0,2% da Lojas Renner S.A; dentre outras pequenas fatias em instituições privadas. Em

¹³⁷ PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 133/2013 - Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (RJSPE). No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2013, de 18 de fevereiro, aprova o novo regime jurídico do sector público empresarial. Disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1992&tabela=leis. Acesso em: 04 set. 2024.

¹³⁸ BRASKEM. Estrutura Societária. Disponível em:

<https://www.braskem-ri.com.br/a-companhia/estrutura-societaria/>. Acesso em: 09 out. 2024.

¹³⁹ GRU Airport. Composição Acionária. Disponível em:

<https://ri.gru.com.br/gru-airport/composicao-acionaria/#:~:text=Dos%2051%25%20da%20iniciativa%20privada,o%20maior%20aeroporto%20do%20Brasil>. Acesso em: 09 out. 2024.

nenhum desses casos se poderia dizer que a intervenção direta do Estado representava, em si, “relevante interesse coletivo” ou um “imperativo à segurança nacional”. No entanto, o BNDES fazia parte de um programa nacional de incentivos relacionados à política econômica do governo federal à época¹⁴⁰.

Para ambos os tipos, essas participações ainda observarão “[...] no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes [...]” e as condições descritas pelo Decreto nº 8.945/2016¹⁴¹:

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

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

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

III - na hipótese de a autorização legislativa ser genérica, autorização do Conselho de Administração para participar de cada empresa.

A utilidade desse tipo de participação minoritária é, por exemplo, o uso de uma categoria denominada de regulação intrassocietária. Nela o Estado rompe a assimetria informacional existente entre o regulado e o poder regulador ao se tornar sócio, tendo acesso a informações e facilitando a fiscalização e a regulação do setor¹⁴².

É possível também o cumprimento de uma função fomentadora do setor. Foi o exemplo dado pelo BNDES Participações acima, que cumpriu o papel da política de desenvolvimento industrial. Caberia o debate que, a exemplo dos fundos de investimento estatais no Oriente Médio e na Noruega tratados em capítulo anterior, cujo “relevante interesse coletivo” fosse tão somente a arrecadação de dividendos e a formação de uma poupança pública funcionando como um incremento não-tarifário do orçamento. Ainda que elas cumpram importante papel no mercado de capitais.

¹⁴⁰ BNDES. SISTEMA BNDES - PARTICIPAÇÕES ACIONÁRIAS - Dezembro/2010. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/3da177e1-719e-40db-b440-2d70b494764c/Carreira+de+ativos+-+2010.pdf?MOD=AJPERES&CVID=1AXhGrz>. Acesso em: 09 out. 2024.

¹⁴¹ BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm. Acesso em: 05 ago. 2024.

¹⁴² ARAGÃO, Alexandre Santos. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

7. EMPRESA DEPENDENTE E NÃO-DEPENDENTE

Um outro aspecto pode servir para classificar as sociedades empresárias estatais: a relação entre o recebimento, constituindo as empresas dependentes, e o não recebimento, constituindo as empresas independentes. Cabe observar, como será apresentado no dispositivo a seguir, que tanto as empresas dependentes como as independentes fazem ambas parte do grupo das empresas controladas, por delimitação normativa.

Ocorre que a legislação define apenas a empresa dependente, restando *a contrario sensu* o entendimento do que seria a empresa independente. Aquela é tratada como sendo a: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000)¹⁴³.

Conclui-se, e foi por esse caminho o TCU, em sede do Acórdão 937/2019¹⁴⁴, que, se a União efetuar um aporte de capital em uma empresa cuja totalidade do capital social lhe pertence, a utilização desse recurso para qualquer tipo de despesa, incluindo investimentos, implica sua reclassificação como dependente. Tal condição requer não apenas que uma empresa estatal não-dependente seja capaz de se sustentar financeiramente, mas também que tenha a capacidade de expandir sua atuação sem a necessidade de aportes adicionais por parte do ente controlador.

Ocorre que, por exemplo, o regime de licitações não faça distinção entre as dependentes e as independentes (art. 1º, §2º, Lei das Estatais), vários aspectos acabam indicando a gradação referenciada ao longo deste trabalho: que existe um espectro de distanciamento no regramento jurídico do mais para o menos público das empresas estatais, conforme elas vão assumindo determinados adjetivos.

Por exemplo, o teto remuneratório dos servidores, tratado no art. 37, inciso XI, da CRFB/1988, não se aplica às empresas não-dependentes, conforme se depreende do §9º, do r.

¹⁴³ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 09 out. 2024.

¹⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 937/2019**. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Processo 007.142/2018-8. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A937%2520ANOACORDAO%253A2019/%2520. Acesso em: 01 out. 2024.

dispositivo e também não incide diretamente os mecanismos de controle impostos pela LRF às não-dependentes.

Além disso, dentro do próprio grupo das empresas dependentes, existe uma magnitude de vinculações orçamentárias. A dependência fazendária da Empresa Brasileira de Pesquisas Hospitalares foi de quase 100%. Já a Telebras, prestadora de serviços públicos, conforme contido no inciso VII do artigo 3º da lei 5.792/1972 e confirmado pelo STF na ADPF nº 215, possui fonte própria de 75% das suas receitas¹⁴⁵.

Ocorre que o legislador não indicou se essa dependência deve ser permanente ou se o Estado poderia aportar algum recurso em um ano, mas não em outro, propondo Moreira Neto¹⁴⁶ que essa classificação seja averiguada em cada exercício. Em todo caso, essa condição talvez seja o ponto de maior crítica à existência das empresas comandadas pelo Estado. A dependência do orçamento público indicaria, supostamente, a ineficiência do governo na gestão das empresas¹⁴⁷.

Ainda que isso possa ser verdade, não se leva em consideração, muitas vezes, nessas críticas a prestação de serviços subsidiários, essencialmente deficitários, ou públicos por parte dessas empresas, sem um indicativo formal nas normativas de que cumpre essa função. Por exemplo, a já referenciada decisão que concedia aos Correios imunidade tributária para as atividades na qual ele não atuava em regime de monopólio, prestando serviço público, reconhecia a existência de um “subsídio cruzado” das receitas superavitárias para o atendimento de regiões reconhecidamente deficitárias, em nome de um interesse nacional e estratégico alheios à racionalidade lucrativa do mercado. É consequência disso que os repasses feitos pelo ente controlador possuem muito mais uma natureza remuneratória pelo cumprimento da sua função social do que uma espécie de subvenção.

Outro aspecto é que as empresas estruturalmente dependentes são sempre empresas públicas não por uma restrição legal, mas mercadológica. A restrição para remuneração de seus acionistas tornaria muito pouco interessante a negociação de ações por agentes privados.

¹⁴⁵ BRASIL. **Boletim das Empresas Estatais Federais**: Edição nº 23 - 3º Trimestre de 2022.

Disponível em:

<https://docs.google.com/document/d/1COT100Am65OgWSAAsODFfcL5cMbiclOCy6bfa3nEzfa/edit?tab=t.0>. Acesso em 03 ago. 2024.

¹⁴⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**: finanças públicas democráticas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. Pág. 98.

¹⁴⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Apesar disso, nada impede que uma sociedade de economia mista seja, conjuntamente, classificada como empresa dependente, mas durante esse exercício, a legislação dessa se aplicará na totalidade¹⁴⁸.

¹⁴⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

8. EMPRESA CONCORRENCIAL E MONOPOLISTA

A livre iniciativa e a livre concorrência são primados para a existência de mercados competitivos, como visa ser o brasileiro¹⁴⁹. Portanto, tanto quanto for possível, o Estado tentará garantir essas condições, inclusive no meio de suas empresas, especialmente quando elas atuam nos termos do art. 173, ou seja, como exploradoras diretas da atividade econômica, e para proteção desse princípio da Ordem Econômica Constitucional (art. 170, inciso IV, da CRFB/1988).

Porém, é possível, no tópico a seguir, a constituição de monopólio, alguns inclusive previstos pela Constituição. Alguns desses monopólios serão didaticamente divididos em monopólios vinculados, que a lei ou a Constituição exige que seja explorado apenas pelo Estado, ou um monopólio discricionário, que o Estado, se quiser, poderá conceder abertura à iniciativa privada.

Entende-se aqui pela possibilidade, por analogia, de constituição de monopólio sobre determinado setor por meio de lei ordinária. Em certo grau isso pode ser visto na legislação atinente à propriedade industrial. Nela o particular possui o monopólio na produção de determinado produto por meio da patente, ocorrendo a tomada desses direitos por parte do Estado na chamada “Licença Compulsória das Patentes” (art. 68, da Lei nº 9.279/1996)¹⁵⁰ nos seguintes termos:

O titular ficará sujeito a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial § 1º Ensejam, igualmente, licença compulsória:

I - a não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patenteado, ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida a importação; ou

II - a comercialização que não satisfizer às necessidades do mercado.

Outro indicativo de que o monopólio pode ser concedido à uma empresa, de maneira expressa, por Lei Ordinária, fundamentado em dispositivo constitucional, é dado pelo

¹⁴⁹ AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. São Paulo: Atlas, 2006.

¹⁵⁰ BRASIL. Lei nº 9.279 de 14 de maio de 1979. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mai. 1979. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/tecnologia-agropecuaria/arquivos-de-legislacoes-d-e-tecnologias/lei-no-9-279-de-14-de-maio-de-1996.pdf/view>. Acesso em: 12 set. 2024.

Decreto-lei nº 1.681/1939¹⁵¹ que, em seu art. 1º garante à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) o controle de certos setores do ramo. Veja-se:

Art. 1º A União tem monopólio:

I – Da expedição para o exterior da República e do transporte e da distribuição no território nacional:

- a) de cartas missivas fechadas ou abertas;
- b) de cartões postais que trouxerem o endereço do destinatário;
- c) de qualquer correspondência fechada como carta.

II – Do fabrico, da emissão e da venda de selos postais adesivos e outras fórmulas de franqueamento postal.

III – Do fabrico, da importação e da utilização:

- a) de máquinas de franquear correspondência;
- b) de matrizes para estampagem de selos postais.

Parágrafo único. Para os efeitos do que dispõe a alínea c do n. I deste artigo, considera-se “correspondência fechada como carta” todo invólucro cerrado, com sobrescrito, cujo conteúdo não se possa verificar sem violação.

Correlacionando as categorias apresentadas ao longo desta pesquisa, alguns setores são mais sensíveis ao interesse ou não de manter certo controle estatal. Cabe lembrar a redação do art. 175, da CRFB: **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**. O limite de quanta concorrência deve existir na prestação de serviços públicos não é determinada pelas capacidades do mercado, como geralmente ocorre, mas na conveniência técnica e política, entendendo ser essa área primordialmente de atuação pública. Ou seja, a legislação que indica limites e critérios para a prestação desses serviços ou mesmo a monopolização por parte do Estado não pode ser taxada de inconstitucional em nome da livre iniciativa e da livre concorrência pela defesa feita pelo referido art. 175¹⁵².

¹⁵¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 1.181, de 13 de outubro de 1939. Revoga o Decreto-lei n. 1.191, de 4 de abril de 1939, dispõe sobre o monopólio postal da União e estabelece penas a serem aplicadas aos contraventores da coleta, do transporte e da distribuição dos objetos de correspondência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 out. 1939. Disponível em: [¹⁵² JORDÃO. Eduardo Ferreira. Restrições Regulatórias à Concorrência. Belo Horizonte: Fórum, 2009.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1681.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.681%2C%20DE%2013%20DE%20OUTUBRO%20DE%201939.&text=1.191%2C%20de%204%20de%20abril,distribui%C3%A7%C3%A3o%20dos%20objetos%20de%20correspond%C3%Aancia.. Acesso em: 03 ago. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Pela leitura do art. 177, da CRFB/1988, o único monopólio cuja exploração é vinculado e indelegável constitucionalmente é o relacionado à energia nuclear e radioisotópica.

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

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 assim 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.~~

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

~~§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.~~

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995).

Como é possível observar, os monopólios relacionados ao petróleo e aos radioisótopos foram flexibilizados ao longo das reformas constitucionais liberais dos anos 90 (EC nº 09/1995). Ocorre que, por exemplo, no caso do refino do petróleo, o “fim do monopólio” concedido à Petrobras foi meramente figurativo (Lei nº 9.478/1997). A capacidade de refino nacional continua, na prática, monopolizada pela empresa, com quase 98,4% da produção. Apenas duas instalações foram estabelecidas após o fim da

monopolização legal: a Univen Refinaria de Petróleo Ltda., em Itupeva/SP, em 2007, e a Dax Oil Refino S.A., em Camaçari/BA, em 2008¹⁵³.

Da mesma forma, pareceria incoerente atribuir a propriedade de determinados bens aos entes federativos sem, ao mesmo tempo, o direito de explorá-los economicamente. Nesse sentido, caberia considerar áreas que, por uma interpretação do texto constitucional e pela realidade institucional de várias unidades da federação, elas cumprem um papel monopolista ou cuja atuação privada depende de autorização por parte do poder público (uma espécie de monopólio facultativo).

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres

XXIII

[...]

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso agrícolas e industriais

¹⁵³ ANP. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/arquivos-anuario-estatistico-2023/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2024.

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.

Art. 25

§2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (até a EC nº 05/1995, era um monopólio vinculado, exercido diretamente ou por concessão exclusiva à empresa estatal).

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Não caberia citar todas as estatais responsáveis por cada um desses setores. Importa observar que, em todos esses casos, a iniciativa privada atua em regime de concessão ou permissão por parte do poder público. No entanto, é característica comum para a concessão e para a permissão a sua discricionariedade¹⁵⁴, ou seja, cabe ao poder público, inclusive por conveniência política, ceder o monopólio dessas atividades à iniciativa privada.

¹⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado na introdução, essas linhas entendem pela importância da participação do Estado na economia para o desenvolvimento econômico do Brasil e de qualquer outra nação, com as características e estratégias de cada uma. Espero, com essa monografia, contribuir para a defesa das reformas das instituições públicas que melhorem a administração das empresas, e não que as extingam.

Para responder às perguntas formuladas, no primeiro capítulo tratei de breve histórico das estatais no Brasil, desde o Banco do Brasil até os processos de privatização mais recentes. Nele foi possível identificar a inexistência de uma dependência ideológica para reconhecer o papel predominante das empresas estatais ao longo da história brasileira, incluindo desde a monarquia até Getúlio Vargas. De Juscelino Kubitschek até a Ditadura Militar de 1964.

O segundo capítulo serviu para demonstrar que essas instituições não são importantes apenas para o passado do Brasil, mas para o presente das maiores e mais importantes economias do planeta, seja qual modelo produtivo elas adotem. Aqui foi possível perceber como setores não reconhecidos por muitos como de “relevante interesse coletivo” ou que atendam ao “imperativo da segurança nacional” atuam como multinacionais que geram riqueza e empregos nos países usados como referência nas políticas públicas nacionais.

No terceiro capítulo adentramos a base da pesquisa jurídica, por meio dos fundamentos da participação do Estado na economia. Primeiro, indicou-se qual a ordem constitucional que ela está inserida e como ela se relaciona com os princípios fundamentais da República. Em seguida, buscou-se apresentar o conceito de atividade econômica em sentido amplo e como ela é gênero para a atividade econômica em sentido estrito (ou exploração direta da atividade econômica) e a prestação de serviços públicos, temas que se tornariam subcapítulos próprios depois. Nesse tópico foi feita a problematização do conceito de “atividade econômica” adotado ao mesmo tempo em que se apresentou possível significado prático para essa expressão. Finalmente, houve a apresentação de um dos eixos de diferenciação das empresas, o nível de autonomia em relação à administração pública, conforme cada instituição se amolda em cada categoria.

No quarto capítulo tratamos da dualidade presente na atividade econômica em sentido amplo conforme a referida divisão acima: prestação de serviços públicos e exploração da

atividade econômica. Esta última foi analisada sob o prisma do art. 173, da CRFB/1988, que também contou com debates doutrinários e jurisprudenciais sobre os significados ali contidos.

As empresas controladas e a sua diferenciação das empresas estatais, sendo aquela mais ampla do que essa, foram temas do quinto capítulo. Essa comparação atendeu os objetivos de ampliar o entendimento comum sobre a participação empresarial do Estado e uma apresentação de novos horizontes de pesquisa para formas anômalas, ou *sui generis*, de empresas controladas pelo Estado. Dentro desse capítulo também houve um espaço próprio, mas bem sintético, sobre o “ciclo de vidas” das estatais e como, contido nesse processo, estão indícios de afastamentos ou aproximações do controle administrativo público.

O sexto capítulo lidou com a saída da esfera da administração pública “pura” e adentrou no predomínio das normas empresariais e civis por meio das empresas participadas. Para esse conceito utilizamos a legislação portuguesa e diferenciamos, por um critério de controle de capital, essa categoria em duas: as empresas coligadas e as residuais. Expomos, ao final, a importância, quase sempre negligenciada, desse tipo de atuação e como ela, na prática, existe no Brasil.

O sétimo capítulo foi dedicado tratou do critério de dependência ou independência em relação ao tesouro estatal. Coube tratar de alguns efeitos dessa condição ao mesmo tempo que indicava certa relativização das expressões “empresa dependente” e “empresa não-dependente”, uma vez que existe um fração variável de uso do patrimônio público.

Por fim, o oitavo capítulo foi dedicado à atuação empresarial do estado por um regime de concorrência ou monopolista. Ainda que haja uma introdução a respeito das empresas concorrentes, a maior parte do capítulo comentava sobre a existência das empresas monopolistas, sobre as formas de criação e sobre quais áreas o estado pode, e deve, atuar como monopolizador do setor.

Por tudo isso, espero que este trabalho cumpra a função de ampliar os horizontes de novos pesquisadores que, identificando a importância dessa intervenção estatal, possam ampliar e especificar o que aqui foi tratado. Assim, creio que será possível, aos poucos, retomar a racionalidade do debate jurídico e econômico aos mesmos níveis das principais potências mundiais e que, também nesse sentido, sirvam de exemplo para as políticas econômicas do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU DHABI DEVELOPMENTAL HOLDING COMPANY. **5 year review 2018-2023**. Disponível em: https://www.flipbookhosting.com/ADO_5-Year_Review/. Acesso em: 10 out. 2024.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. São Paulo: Atlas, 2006.

ARABIAN BUSINESS. **UAE Government assets hit \$132bn as economy flourishes amid new laws and legislations**. Disponível em: <https://www.arabianbusiness.com/politics-economics/uae-government-assets-hit-132bn-as-economy-flourishes-amid-new-laws-and-legislations>. Acesso em 10 out. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ARAMCO. **Annual Reports 2023**. Disponível em: <https://www.aramco.com/-/media/publications/corporate-reports/annual-reports/saudi-aramco-ara-2023-english.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez. ANDRADE, Odara Gonzaga de. **Segurança Nacional e a Regulação Constitucional da Política Externa do Brasil: Como Avaliar seu Passado, Presente e os Desafios do Futuro?** Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14399/7/Tempo_Mundo_33_Artigo5_seguranca_nacional.pdf. Acesso em: 01 mai. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROS, Pedro Silva; PEREIRA, Antônio Phellipe de Moura. **O Programa Nuclear Brasileiro**. Boletim de Economia e Política Internacional, nº 3, jul. de 2010. Brasília: IPEA. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100709_boletim_internacional03.pdf. Acesso em: 01 de mai. de 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

BB ELO CARTÕES PARTICIPAÇÕES S.A. **Relatório da Administração – exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021**. Disponível em: [https://www.correiobrasiliense.com.br/static/pdf-publicidade-legal/BB-Elo-Cartoes-73-04-pag-52-208-\(29,7\)-Alt1digi-31032022.pdf](https://www.correiobrasiliense.com.br/static/pdf-publicidade-legal/BB-Elo-Cartoes-73-04-pag-52-208-(29,7)-Alt1digi-31032022.pdf). Acesso em: 29 ago. 2024.

BBC. **BBC: Department Overview 2022-23**. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2023/10/BBC-DO-2022-23.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BNDES. **SISTEMA BNDES - PARTICIPAÇÕES ACIONÁRIAS - Dezembro/2010**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/3da177e1-719e-40db-b440-2d70b494764c/Carteira+de+ativos+-+2010.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IAXhGrz>. Acesso em: 09 out. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito**. Apresentação de Celso Lafer. 1. ed. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. **Boletim das Empresas Estatais Federais: Edição nº 23 - 3º Trimestre de 2022**. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1COT1OOAm65OgWSAAsODFfcL5cMbiclOCy6bfa3nEzfA/edit?tab=t.0>. Acesso em 03 ago. 2024.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1934 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 13 de abril de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 1.186, de 3 de abril de 1939. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 de abril, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1186.htm.

BRASIL. Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861. Marca o modo de se verificarem as transações e transferências de ações de Companhias ou sociedades anônimas, dos títulos da dívida Pública e de quaisquer outros que admittão cotação. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1861**, Rio de Janeiro, RJ, pág. 11, v. 1.

BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm. Acesso em: 05 ago. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.081, de 24 de mai. de 2022. **Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - A - 25 de maio de 2022**, p. 1. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11081.htm#:~:text=D11081&text=Autoriza%20a%20incorpora%C3%A7%C3%A3o%20da%20Empresa,vista%20o%20disposto%20no%20art. Acesso em 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto nº 52.026, de 31 de outubro de 1963. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 27 de mai. de 1963**, p. 4689. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d52795.htm. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto nº 70.914 de 9 de mar. de 1972. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 10 de mar. de 1972**, p. 2052. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70274.htm. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 162 de 13 de fev. de 1967. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 14 de fev. de 1967**, p. 1787. Disponível em:

https://planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0162.htm. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 770, de 19 de agosto de 1969. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 27 de ago. de 1969, p. 7273. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0770.htm#:~:text=DECRET O%2DLEI%20N%C2%BA%20770%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%2019 69.&text=Autoriza%20a%20Uni%C3%A3o%20a%20constituir,S.A.%20e%20d%C3%A1% 20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 16 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.186, de 3 de Abril de 1939. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 8 de abril de 1939, p. 8021. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1186.htm#:~:text=DEL1186 &text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.186%2C%20DE%203%20DE%20ABRIL %20DE%201939.&text=OBJETO%20DO%20INSTITUTO-,Art.,Resseguros%20do%20Bras il%20\(I.%20R.%20B.\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1186.htm#:~:text=DEL1186 &text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.186%2C%20DE%203%20DE%20ABRIL %20DE%201939.&text=OBJETO%20DO%20INSTITUTO-,Art.,Resseguros%20do%20Bras il%20(I.%20R.%20B.)). Acesso em: 13 de abril de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.181, de 13 de outubro de 1939. Revoga o Decreto-lei n. 1.191, de 4 de abril de 1939, dispõe sobre o monopólio postal da União e estabelece penas a serem aplicadas aos contraventores da coleta, do transporte e da distribuição dos objetos de correspondência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 out. 1939. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1681.htm#:~:text=DECRET O%2DLEI%20N%C2%BA%201.681%2C%20DE%2013%20DE%20OUTUBRO%20DE%2 01939.&text=1.191%2C%20de%204%20de%20abril,distribui%C3%A7%C3%A3o%20dos% 20objetos%20de%20correspond%C3%Aancia.. Acesso em: 03 ago. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 24 de novembro de 1986, p. 17554. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.352, de 1º de julho de 1942. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 2 de julho de 1942, p. 8987.

BRASIL. Decreto nº 7.976, de 1º de Abril de 2013. Concede isenção de tributos incidentes sobre estabelecimentos de ensino. Cria a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, especifica o seu capital social inicial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/decreto/D7976.htm. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.699, de 16 de janeiro de 1946. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 18 de janeiro de 1946, p. 834.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei no 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp126.htm. Acesso em: 02 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 20 de junho de 1952**, p. 10017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1628-20-junho-1952-361532-norma-pl.html>. Acesso em: 12 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 03 de outubro de 1953**, p. 16705. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-norma-pl.html>. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 5 de out. de 1962**, p. 10413. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4177.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.177%2C%20DE%2011,Art. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964. **Diário Oficial da União de 11 de setembro de 1964**, p. 8089, col. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 5.595 de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias. Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 fev. 1964. Disponível em: Acesso em: 14 jul.

BRASIL. Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/6/1971**, p. 4697. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5662-21-junho-1971-357791-norma-pl.html>. Acesso em: 12 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 5.762, de 14 de dez. de 1971. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16 de dez. de 1971, p. 10353. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15762.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.762%2C%20DE%2014,eu%20sanciono%20a%20seguite%20Lei. Acesso em 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 5.851, de 7 de dez. de 1972. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7 de dez. de 1972, p. 10949. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5851.htm. Acesso em: 01 de mai. de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 13 de abr. de 1990, p. 7101. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm. Acesso em: 01 de mai. de 2024.

BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.279 de 14 de maio de 1979. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mai. 1979. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/tecnologia-agropecuaria/arquivos-de-legislacoes-de-tecnologias/lei-no-9-279-de-14-de-maio-de-1996.pdf/view>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de jul. de 1997. Diário Oficial da União - Seção 1 - 17 de jul. de 1997, p. 15081. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em 15 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11, ja, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.972, de 02 de dezembro de 2004. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 3 dez 2004.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 fev. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 8 de abril de 2008, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11652-7-abril-2008-573720-norma-pl.html>. Acesso em: 01 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.759, de 31 de jul. de 2008. Autoriza a criação da empresa pública Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - CEITEC e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 1/8/2008, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11759-31-julho-2008-578734-norma-pl.html>. Acesso em: 01 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.304, de 02 de agosto de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112304.htm. Acesso em 08 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de julho 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021. Diário Oficial da União - Seção 1 - 13 de julho de 2021, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14182-12-julho-2021-791574-norma-pl.html>. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, de 16 de janeiro de 2007, p. 1, col. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/572881/publicacao/15734799>. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

BRASIL. **Orçamentos da União exercício financeiro 2024: projeto de lei orçamentária.** - Brasília, 2023. 6v. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa-2024/volume2_momento5000_202308301510_sioprod.pdf. Acesso em: 02 de jun. de 2024.

BRASIL. **Portal da Transparência.** Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/20415-empresa-brasil-de-comunicacao-s-a--ebc>. Acesso em: 02 de jun. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 46 DF.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 05 de agosto de 2009. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712236/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-46-df>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 234/RJ**, Rel.: Min. Néri da Silveira, DJ 15.9.1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur117556/false>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1.649/DF**, j. 24.03.2004, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 28.05.2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266710>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.624 MC**, Pleno, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06.06.2019, DJe 28.11.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.840-MC**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 25.08.1998. DJ 11.9.98

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 229.696-7/PE**. Rel. Min. Ilmar Galvão. Rel. p/acórdão Min. Maurício Corrêa. J. em 16.11.2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RMS 24.249**, 1.^a T., trecho do voto do rel. Min. Eros Grau, j. 14.09.2004, DJ 03.06.2005.

BRASIL. **Súmula do STF - Completo**. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACOMPANHAMENTO (ACOM): 00333020150**. Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 18/05/2016, Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 937/2019. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Processo 007.142/2018-8. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A937%2520ANOACORDAO%253A2019/%2520. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASKEM. **Estrutura Societária**. Disponível em: <https://www.braskem-ri.com.br/a-companhia/estrutura-societaria/>. Acesso em: 09 out. 2024.

CAETANO, Marcelo. Manual de Direito Administrativo, I, 11.ª ed., Lisboa: Coimbra Editora, 1973.

CAISSE DES DÉPÔTS. **Notre histoire**. Disponível em: <https://www.caissedesdepots.fr/modele-unique/notre-histoire>. Acesso em: 02 set. 2024.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **HISTÓRIA**. Disponível em: <https://ri.caixa.gov.br/a-companhia/historia/>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório Integrado 2023**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/relatorio-integrado-2023.pdf>. Acesso: 29 ago. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes.... [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHOSA, Modesto. **Acordo de acionistas**. Revista de Direito Mercantil, São Paulo, v. 106, p. 21, abr./jun. 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito empresarial: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva. 1995

CARVALHO, Gregório Echeverría de. **Política externa e política comercial brasileira entre 1930 e 1942: comércio e defesa nacional**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHOSA, M. **Comentários à Lei de Sociedades Anônima**. v. 2, 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

CDP. **Annual Report 2022**. Disponível em: https://www.cdp.it/resources/cms/documents/RFA_2022_Gruppo_CDP_ENG.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

CHINA ASSOCIATION FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY. **Wang Gang**. Disponível em:

http://english.cast.org.cn/AboutUs/President/art/2022/art_fe99d64829784ed186965d87a172b4fa.html#1. Acesso em: 12 jun. 2024.

CROWN. **Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation**. Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/577829/57964_CM_9365_Charter_Accessible.pdf. Acesso em: 14 de mar. de 2024.

DE OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges DE SOUZA BARREIROS, Makelly Toral; COVO, Suéllen Cristina. **Golden shares**: as ações de classe especial no Brasil e o caso Embraer. *Revista Semestral de Direito Empresarial*, n. 33, p. 105-130, 2023.

DEL PICCHIA, Lucia Barbosa. **Léon Duguit e a noção de serviço público**: elementos para o debate sobre o método no direito público. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Acesso em: 16 set. 2024.

DEPARTMENT OF STATE. **Custom Report Excerpts**: China, Macau. Disponível em: <https://2017-2021.state.gov/report/custom/08b0d70a59-4/>. Acesso em: 14 de mar. de 2024.

DIAS, André Oregel. **Resseguro e Desenvolvimento: entre Estado e Mercado, Lei e Contrato**. 2011. Tese (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/df559d23-4351-4980-b628-cfe4ae773adc/content>. Acesso em: 14 de abr. de 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit constitutionnel**. 2e édition, tome I : La règle de droit. Le problème de l'Etat. Paris: E. de Boccard, 1923.

ELETROBRÁS. **1962-2022 - Seis décadas de inovação**: Eletrobras 60 anos. Centro da Memória da Eletricidade no Brasil. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 2022. Disponível em: <https://eletrobras.com/pt/SobreaEletrobras/eletrobras%2060%20anos.pdf>. Acesso em 14 abr. 2024.

ELETROBRÁS. **Capital Social**. Disponível em: https://ri.eletrobras.com/capital-social/#:~:text=100%2C00%25-,*O%20Grupo%20Governo%20%2C3%A9%20composto%20pelos%20acionistas%3A%20Uni%2C3%A3o%20Federal%2C,Caixa%20Asset%2C%20Petros%20e%20Prevj. Acesso em: 07 ago. 2024.

EMIRATES GROUP. **Annual Report 2023-2024**. Disponível em: <https://c.ekstatic.net/ecl/documents/annual-report/2023-2024.pdf>. Acesso em 10 out. 2024.

ENEL. **Relatório de Sustentabilidade ENEL Brasil 2023**. Disponível em: <https://www.enel.com.br/content/dam/enel-br/quemsomos/relatorios-anuais/2023/Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%20Enel%20Brasil%202023.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

EQUINOR. **Our Shareholders**. Disponível em: <https://www.equinor.com/investors/our-shareholders>. Acesso em: 01 out. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **The Volkswagen Law restricts the free movement of capital**. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/cje_07_74. Acesso em: 01 out. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context**. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ip031_en.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

EVENNETT, Heather. **BBC World Service: Soft power and funding challenges**. Disponível em: <https://lordslibrary.parliament.uk/bbc-world-service-soft-power-and-funding-challenges/>. Acesso em 14 mar. 2024.

FARO, Clóvis de. **Vinte anos de BNH: a evolução dos planos básicos de financiamento para aquisição da casa própria do Banco Nacional de Habitação: 1964-84**. 1ª edição. Rio de Janeiro: EDUFF, 1992.

FAUSTO, Bóris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp. . Acesso em: 17 out. 2024. , 2015.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. **Embraer como Empresa Estatal (1969-1994)**. Relatório de Pesquisa nº 10/2004. São Paulo: FGV-EAESP/GVPESQUISA.

FORTUNE. State Grid. Disponível em: <https://fortune.com/company/state-grid/>. Acesso em: 05 out. 2024.

FRAGOSO, João; GOUVEIA, Maria de Fátima. **O Brasil colonial: volume I (ca. 1443 - ca. 1580)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

GAMBI, Thiago Fontelas Rosado. **O banco da ordem: política e finanças no império brasileiro (1853-66)**. 2010. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GARCIA, Victor. **GOLDEN SHARE: Poder, Controle e Estado**. 2019. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019, p. 7. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/11252/1/victorgarcia.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.]

GIMENEZ, Denis Maraci; SABBATINI, Rodrigo. **Industrialização nacional e o protagonismo do Estado em dois tempos**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 373, fev. 2020.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, Capítulo 5, seções 106 e 107. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRU Airport. **Composição Acionária**. Disponível em: <https://ri.gru.com.br/gru-airport/composicao-acionaria/#:~:text=Dos%2051%25%20da%20iniciativa%20privada,o%20maior%20aeroporto%20do%20Brasil>. Acesso em: 09 out. 2024.

HONG KONG MONETARY AUTHORITY. **The Exchange Fund**. Disponível em: https://www.hkma.gov.hk/media/eng/publication-and-research/annual-report/2023/19_The_Exchange_Fund.pdf. Acesso em 14 mar. 2024.

INVESTNEWS. Greg Prudenciano e Lucinda Pinto. **Da Starbucks ao Metrô do Rio: os tentáculos da Mubadala na economia brasileira**. Disponível em: <https://investnews.com.br/negocios/da-starbucks-ao-metro-do-rio-os-tentaculos-da-mubadala-na-economia-brasileira/>. Acesso em: 14 out. 2024.

INVESTMENT CORPORATION OF DUBAI. **Annual Report 2022**. Disponível em: <https://icd.gov.ae/wp-content/uploads/2023/08/ICD-AR2022-Full-Report-230607.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024

IWABUCHI, K. (2015). **Pop-culture diplomacy in Japan: soft power, nation branding and the question of 'international cultural exchange'**. *The International Journal of Cultural Policy*, 21(4), págs. 419 - 432. Disponível em: <https://research.monash.edu/en/publications/pop-culture-diplomacy-in-japan-soft-power-nation-branding-and-the>. Acesso em 14 mar. 2024.

FINNAIR. **Shareholders**. Disponível em: <https://investors.finnair.com/en/shareholders>. Acesso em 01 out. 2024.

FORTUM. **Major Shareholders**. Disponível em: <https://www.fortum.com/investors/share-information/major-shareholders>. Acesso em: 01 out. 2024.

JABBOUR, Elias. **Projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado na China de hoje**, 2010. Tese (Doutorado em Geografia (Geografia Humana)) — Universidade de São Paulo, 2010.

JAPAN TOBACCO. **The 39th Ordinary General Meeting of Shareholders**. Disponível em: <https://www.jt.com/investors/shareholders/index.html>. Acesso em 14 mar. 2024.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Restrições Regulatórias à Concorrência**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001; 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KUWAIT INVESTMENT CO. **Annual Report 2023**. Disponível em: <https://www.kic.com.kw/home/Files/Docs/1/1016e.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

KUWAIT PETROLEUM CORPORATION. **Annual Report 2022-2023**. Disponível em: <https://www.kpc.com.kw/ShowPdf?title=Annual%20Report&pdfUrl=https://corporateblob.kpc.com.kw/publications/a332823c-df64-4ae2-9ab6-cf70ecd12908.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

KWON, Seung-Ho; KIM, Joseph. **From censorship to active support: The Korean state and Korea's cultural industries**. *The Economic and Labour Relations Review*, v. 24, Symposium - The East Asian Developmental State, dez. 2013, págs. 517 - 532.

LIMA, Uallace Moreira; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Desenvolvimento convidado ou projetado?** dependência, estado e capital nacional no desenvolvimento capitalista na coreia do sul. *Revista de economia contemporânea*. Rio de Janeiro, RJ. v. 27, p. 1-37, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/18805>. Acesso em: 02 out. 2024.

LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. A atuação econômica estatal direta: hipóteses e regimes jurídicos (a propósito dos arts. 173 e 175 da Constituição da República). *A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 163-200, abr./jun. 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/Dell/Downloads/admin,+10.+Luiz+Gustavo+Kaercher+Loureiro.+A+atua%C3%A7%C3%A3o+econ%C3%B4mica+estatal+direta+-+hip%C3%B3teses+e+regimes+jur%C3%ADdicos+\(a+prop%C3%B3sto+dos+arts.pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/admin,+10.+Luiz+Gustavo+Kaercher+Loureiro.+A+atua%C3%A7%C3%A3o+econ%C3%B4mica+estatal+direta+-+hip%C3%B3teses+e+regimes+jur%C3%ADdicos+(a+prop%C3%B3sto+dos+arts.pdf). Acesso em: 28 de ago. 2024.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Gilmar. **Comentários à Constituição do Brasil** (Série IDP). 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2024.

MENDONÇA, Santos de. PRISCO, Vasconcellos. **PPSA, a estatal endógena do pré-sal – Cinco controvérsias e um quadro geral**. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 99-123, jul./set. 2012

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). Rio de Janeiro: Renovar, 2001

MUBADALA. **Mubadala Investment Company Reports 2023 Financial Results**.

Disponível em:

<https://www.mubadala.com/en/news/mubadala-investment-company-reports-2023-financial-results>. Acesso em: 14 out. 2024.

MUBADALA. **Our Portfolio**: Rota das Bandeiras. Disponível em:

<https://www.mubadala.com/en/what-we-do/rota-das-bandeiras>. Acesso em: 14 out. 2024.

NESTE. Shareholders. Disponível em: <https://www.neste.com/investors/shareholders>. Acesso em: 01 out. 2024.

NIKKEI. Japan's public sector is top shareholder in a quarter of Tokyo stocks. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Business/Markets/Stocks/Japan-s-public-sector-is-top-shareholder-in-a-quarter-of-Tokyo-stocks>. Acesso em: 14 mar. 2024.

NIKKEI. Japan, Canada to develop North American EV battery supply chains. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Supply-Chain/Japan-Canada-to-develop-North-American-EV-battery-supply-chains2>. Acesso em: 20 mar. 2024.

NISHIJIMA, Shoji. Políticas industriais japonesas. In: Revista Tempo do Mundo. Brasília, v. 4, n. 3, p. 75-96, 2012.

NOKIA. Biggest Shareholders. Disponível em: <https://www.nokia.com/about-us/investors/stock-information/biggest-shareholders/>. Acesso em: 01 out. 2024.

NORGES INVESTMENT MANAGEMENT. Government Pension Fund Global Annual Report. Disponível em: https://www.nbim.no/contentassets/594a78d6810040b8931d01306d502caa/gpfg-annual-report_2023.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

THE NEW YORK TIMES. Chad Bray. U.S. Regulator Signs Off on ChemChina-Syngenta Deal. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/08/23/business/dealbook/us-china-chemchina-syngenta-merger.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

OECD. State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management. Disponível em: <https://www.oecd.org/corporate/SOEs-Asia-Performance-Evaluation-Management.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

PAIVA, Márcia de. BNDES: um banco de história e do futuro. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1785>. Acesso em 01 mar. 2024.

PENTEADO, Maria Isabel de Oliveira; FONTES, Ruy Rezende; CAMPOS, Fernando Antônio de Araújo; EUCLIDES FILHO, Kepler. A trajetória do planejamento da pesquisa na Embrapa. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 31, n. 1, p. 35-60, jan./abr. 2014. Disponível em:

<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/986015/1/Trajettoriadoplanejamentodapesquisa.pdf>. Acesso em: 01 de mai. de 2024.

PEREIRA FILHO, José Eduardo. **A Embratel**: da era da intervenção ao tempo da competição. Revista de Sociologia e Política, Curitiba n° 18, 33-47, jun. 2002.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - CEITEC. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/24209?ano=2024>. Acesso em 07 mai. 2024.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Empresa Brasil de Comunicação - EBC**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/20415?ano=2023>.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 133/2013** - Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (RJSPE). No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2013, de 18 de fevereiro, aprova o novo regime jurídico do sector público empresarial. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1992&tabela=leis. Acesso em: 04 set. 2024.

POSO, Antonio Toledo. **O processo de reestruturação da siderurgia mundial e brasileira: o caso da Companhia Siderúrgica Nacional**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

POSTE ITALIANE. **La nostra storia nel futuro dell'Italia: Una storia di oltre 160 anni: l'Italia cresce insieme a Poste Italiane**. Disponível em: <https://www.posteitaliane.it/it/storia-poste-archivio.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

RAMALHO, J. R. **Estado patrão e luta operária: o caso FNM**. São Paulo: Paz e Terra, 1989

RIBEIRO, José Augusto. **A história da Petrobrás**. Rio de Janeiro: AEPET, 2023. Rio de Janeiro, AEPET, 2023. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.aepet.org.br/wp-content/uploads/2023/12/A-Historia-da-Petrobras-Jos-e-Augusto-Ribeiro.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

SADDY, André. RDA – Intervenção direta do Estado na economia: uma análise do *caput* do art. 173 da Constituição brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 269, p. 107-138, maio/ago. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/admin,+RDA+269+-+II.3.pdf>. Acesso em: 01 de nov. de 2024.

SANTOS, Murillo Giordan. Controle das empresas semiestatais. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 52, n. 208, p. 61-79, out./dez. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p61. Acesso em: 13 jul. 2024.

SHANGHAI. **Profits of China's central SOEs reach 2.4 trln yuan in first 11 months.** Disponível em: <https://en.shanghai.gov.cn/nw48081/20231228/8f2e268734494865b2c2f04f3c228da6.html>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SOLIDIDIUM. **2023 Annual Report.** Disponível em: https://www.solidium.fi/wp-content/uploads/2023/10/Solidium_AR_2023.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

STELLANTIS. **Annual Report for the year ended December 31, 2023.** Disponível em: <https://www.stellantis.com/content/dam/stellantis-corporate/investors/financial-reports/Stellantis-NV-20231231-Annual-Report.pdf>. Acesso em 02 set. 2024.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. **Os Correios e as políticas governamentais: mudanças e permanências.** Salvador: Edufba, 2016.

TIM. **Shareholders' Structure.** Disponível em: <https://www.gruppotim.it/en/investors/shares/shareholders.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

TOMÁS, M. **A expansão da companhia Vale do Rio Doce e a possibilidade de criação de monopólio de minério de ferro no Brasil: o caso CVRD no CADE.** 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mineral) - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2006.

UNCTAD. **World Investment Report 2017: Investment and Digital Economy**. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2017_en.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Foreign Relations of the United States, 1947, The Far East, Volume VI**. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v06/d278>. Acesso em: 14 mar. 2024.

VALE. **Vale anuncia conclusão de acordo de parceria estratégica com a Manara Minerals**. Disponível em: <https://saladeimprensa.vale.com/pt/w/vale-announces-completion-of-strategic-partnership-agreement-with-manara-minerals>. Acesso em: 10 out. 2024.

VOLKSWAGEN. **1937 to 1945 – Founding of the Company and Integration into the War Economy**. Disponível em: <https://www.volkswagen-group.com/en/volkswagen-chronicle-17351/1937-to-1945-founding-of-the-company-and-integration-into-the-war-economy-17354#>. Acesso em: 01 set. 2024.

VOLKSWAGEN. **Shareholder Structure**. Disponível em: <https://www.volkswagen-group.com/en/shareholder-structure-15951>. Acesso em: 01 out. 2024.

WALL STREET JOURNAL. Peter Landers e Megumi Fujikawa. **Japan's \$1.5 Trillion Pension Whale to Trigger Waves in Stocks, Currencies**. Disponível em: <https://www.wsj.com/world/asia/japans-1-5-trillion-pension-whale-to-trigger-waves-in-stocks-currencies-470bbfe5>. Acesso em: 14 mar. 2024.

