

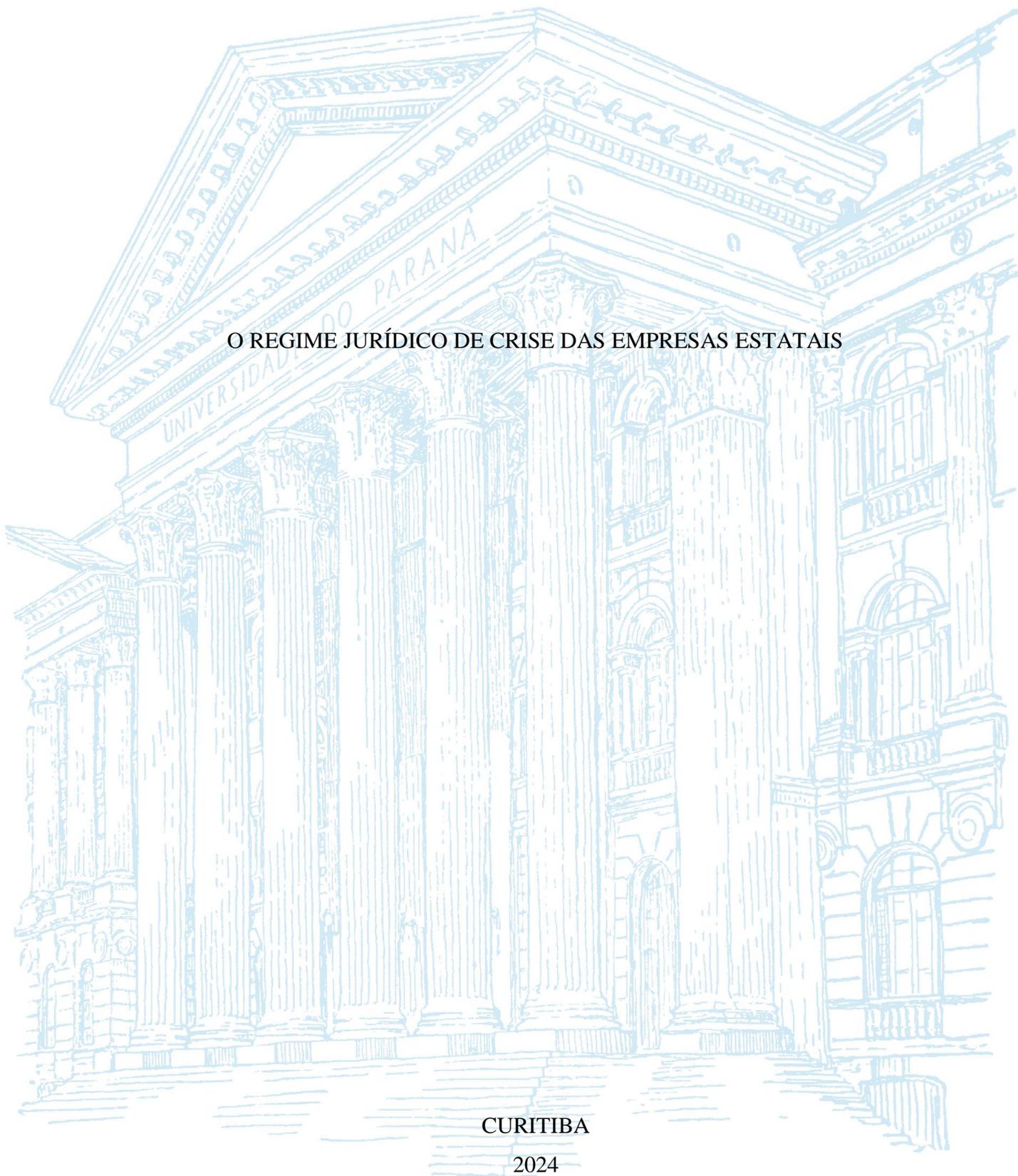
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MATHEUS JOSÉ BOARON CAMPESE

O REGIME JURÍDICO DE CRISE DAS EMPRESAS ESTATAIS

CURITIBA

2024



MATHEUS JOSÉ BOARON CAMPESE

O REGIME JURÍDICO DE CRISE DAS EMPRESAS ESTATAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof. Orientador: Dr. Tit. Egon Bockmann Moreira.

CURITIBA

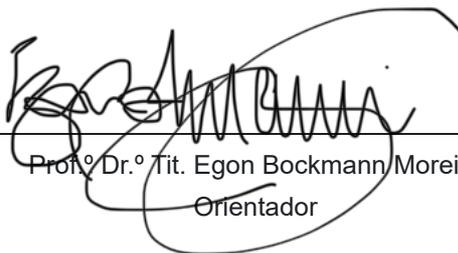
2024

TERMO DE APROVAÇÃO

O REGIME JURÍDICO DE CRISE DAS EMPRESAS ESTATAIS

MATHEUS JOSE BOARON CAMPESE

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof.º Dr.º Tit. Egon Bockmann Moreira
Orientador

Coorientador



Prof.º Dr.º Alexandre Ditzel Faraco
1º Membro



Prof.º Dr.º Rodrigo Luís Kanayama
2º Membro

À Universidade Federal do Paraná, pelos amores que me deu.

AGRADECIMENTOS

Tecer agradecimentos é uma tarefa limítrofe. O ato de agradecer ao mesmo tempo em que emana gratidão, pode demonstrar ingratidão para com aqueles que foram esquecidos de alguma maneira. De todo modo, começo me dirigindo àqueles que fazem parte de mim e eventualmente não tenham sido nominalmente citados. A vocês meu eterno abraço, paz e amor.

Todos os que fizeram parte da minha vida são um pouco de mim, e eu sou um pouco deles. Certamente não sairá dessa página de agradecimentos uma das coisas mais brilhantes e lindas que o mundo já viu, mas nessas folhas haverá o mais importante, sentimento.

À minha mãe, Sandra Mara Boaron Campese, pela alegria de conviver contigo e de agora compartilhar a Universidade Federal do Paraná como *alma mater*. A sua paixão é o que me move todos os dias.

Ao meu pai, Arilton José Campese, pelo companheirismo de todas as horas.

Aos meus avós maternos, Severino Beato Boaron e Eglentina Eliza Cosmo Boaron (*in memoriam*), pela criação desde o berço.

Aos meus avós paternos, Juci Ana Gembarowski e Airton José Campese (*in memoriam*), por representar muito do que sou.

Ao meu tio, Gerson Luiz Boaron, uma das pessoas mais importantes de minha vida. Além disso, tio Gerson me apresentou duas paixões: Pink Floyd e Paraná Clube.

Ao meu padrinho e madrinhas, Maurício Maneira Batista, Mírian Batista e Márcia Regina Boaron.

Aos meus irmãos de afeto (e por que não de sangue?), André Radulski, Renan Radulski, Lucas Eduardo Chervinski, Luiz Carlos Vieira, Haron Kieras de Sousa, Vinícius Scarpin, João Victor Ferreira, Edson Wesley Marques, Leonardo Guralski David, Alexandre Voltolini Basten, Lucas Augusto Carlim, Gabriel Leinig Baietel, Luiz Henrique Ferreira, Rafael Gequelim, Vitor Veloso, Alisson Carlesso, Thomas Dias Gonçalves, Welynthon Marques.

Aos amigos, Amarildo Radulski, Soeli Terezinha Cosmo, Ivonete Cosmo, Maria Alice Cosmo, João José Ferreira, Aramis Sérgio de Araújo, Airton Chervinski, Luiz Carlos Scervinski Junior, Humberto Gouvêa Campelo, Roberto Dias Gonçalves e Altair Alberto Neves.

Aos grandes profissionais com quem convivi, dentre eles, Prof.º Dr.º Tit. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, Felipe Matheus da Silveira Quege, Ricardo Stuart Saldanha de Araujo, Giovani Ribeiro Rodrigues Alves e Bruno Kryminice.

Obviamente, agradeço aos amigos da Universidade Federal do Paraná que compartilharam comigo essa caminhada.

Aos meus eternos mentores, Prof.^a Dr.^a Tit. Angela Cassia Costaldello, Prof.^a Dr.^a Tit. Marcia Carla Pereira Ribeiro, Prof.^o Dr.^o Tit. Egon Bockmann Moreira e Prof. Dr.^o Rodrigo Luís Kanayama, pessoas a quem devo grande parte de minha formação acadêmica e profissional.

Por fim, lembrando-me de não fazer promessas eternas, agradeço à minha vida por ser como ela é.

“Só os apaixonados contestam, protestam, procuram a transformação. As paixões não cegam; elas iluminam, utopicamente, o destino do ser apaixonado. A paixão é o alimento da liberdade. Não pode, portanto, existir pragmática da singularidade humana, sem seres apaixonados que a realizem. A paixão é o que nos diferencia dos seres inanimados, que simulam viver olhando, indiferentemente, o mundo à espera da morte. Só os seres apaixonados têm condições de procurar viver em liberdade, de procurar vencer as tiranias culturais.”

(Warat, Luis Alberto).

RESUMO

A partir da importância econômica, política e jurídica que as empresas estatais possuem no Brasil, o presente trabalho buscou analisar a aplicação do regime recuperacional e falimentar aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista. O trabalho constata a existência de um ambiente de dúvida quanto à aplicação ou não do sistema de recuperação de empresas e falência, previsto na Lei n.º 11.101/2005, às empresas estatais, mais especificamente às empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica em sentido estrito. É traçado um percurso histórico, que tem a década de 1940 como recorte, no qual é permitido entender um pouco mais sobre a história das empresas estatais no Brasil. Dentro desse contexto, a fluência do texto permite a investigação das disposições constitucionais existentes desde a Constituição de 1946. Concomitantemente a isso, são apresentados os marcos legais sobre a matéria, sendo que, a partir da entrada em vigor da Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404/1976), a questão relativa ao regime falimentar e sua aplicação às empresas estatais passa a ser objeto de um estudo mais aprofundado. Ocorre que a disposição específica sobre a não sujeição das sociedades de economia mista ao regime falimentar, regra entendida como cabível também às empresas públicas, prevista no art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas, foi revogada no ano de 2001. Com isso, criou-se um ambiente de vácuo legislativo pleno, sem qualquer regulamentação, tendo a doutrina que estabelecer um direcionamento apenas à luz do art. 173, §1º, inc. II, da Constituição Federal. Foi no ano de 2005, com o advento da Lei de Recuperação de Empresas e Falência (Lei n.º 11.101/2005), que a vedação da submissão das empresas públicas e sociedades de economia mista ao regime falimentar voltou a ser positivada. O art. 2º, inc. I, da Lei n.º 11.101/2005, prevê expressamente a não aplicação do diploma legislativo às empresas públicas e sociedades de economia mista. Entretanto, mesmo com a regra positivada, o debate sobre a submissão ou não das empresas estatais à falência e à recuperação judicial continuou em voga, dada a previsão constitucional do art. 173, §1º, inc. II, da Constituição Federal. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal no ano de 2019, porém, ainda não houve um posicionamento definitivo sobre o caso. Diante desse contexto, o trabalho mapeou os entendimentos doutrinários e as disposições legais para chegar a uma proposta de possível solução para a questão.

Palavras-chave: Empresas Estatais; Recuperação Judicial; Falência; Regime jurídico.

ABSTRACT

Based on the economic, political, and legal importance of state-owned companies in Brazil, this paper sought to analyze the application of the recovery and bankruptcy regimes applicable to public companies and mixed-economy companies. The paper observes the existence of an environment of doubt regarding the application or not of the company recovery and bankruptcy system, as provided in Law No. 11.101/2005, to state-owned companies, specifically to public companies and mixed-economy companies that engage in economic activities in the strict sense. A historical overview is outlined, with the 1940s as the focal point, which allows for a deeper understanding of the history of state-owned companies in Brazil. Within this context, the flow of the text enables the investigation of constitutional provisions existing since the 1946 Constitution. Concurrently, the legal milestones on the subject are presented, noting that from the entry into force of the Corporation Law (Law No. 6.404/1976), the issue regarding the bankruptcy regime and its application to state-owned companies became the subject of more in-depth study. However, the specific provision on the non-subjection of mixed-economy companies to the bankruptcy regime, a rule understood as applicable also to public companies, provided in article 242 of the Corporations Law, was repealed in 2001. As a result, a full legislative vacuum was created, with no regulation in place, forcing doctrine to establish direction solely in light of article 173, §1, sec. II, of the Federal Constitution. It was in 2005, with the advent of the Corporate Restructuring and Bankruptcy Law (Law No. 11.101/2005), that the prohibition of subjecting public companies and mixed-economy companies to the bankruptcy regime was reinstated. Article 2, sec. I, of Law No. 11.101/2005 explicitly provides for the non-application of this legislation to public companies and mixed-economy companies. However, even with the rule in place, the debate on whether or not state-owned companies should be subjected to bankruptcy and judicial recovery remained prominent, due to the constitutional provision in article 173, §1, sec. II, of the Federal Constitution. The issue reached the Federal Supreme Court in 2019, but there has been no definitive ruling on the case yet. Against this backdrop, the paper mapped doctrinal understandings and legal provisions in order to propose a possible solution to the issue.

Keywords: State-Owned Companies; Judicial Recovery; Bankruptcy; Legal Regime.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO AO TEMA.....	10
2. BREVÍSSIMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL: A GÊNESE DO PROTAGONISMO NA ATUAÇÃO DO ESTADO	12
3. DO PROTAGONISMO CONSOLIDADO AO ARREFECIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS: O REGIME JURÍDICO DE CRISE COMO DISCUSSÃO EM VOGA.....	15
3.1. UM CONTEXTO DE PROTAGONISMO DAS EMPRESAS ESTATAIS: A CHEGADA DA LEI DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS E O ART. 242.....	16
3.2. PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: DA REALOCAÇÃO DO DEBATE SOBRE O REGIME JURÍDICO DE CRISE AO MOVIMENTO DE DESESTATIZAÇÃO .	20
3.3. DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998 À REVOGAÇÃO DO ART. 242 DA LEI DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS	24
4. ENTRE O ADVENTO DA LEI DE RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS E FALÊNCIA (LRE) E O DEBATE POSTO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): A DISCUSSÃO REACENDE	28
4.1. O ART. 2º, INC. I, DA LEI N.º 11.101/2005 (LRE): A TRICOTÔMIA QUE DIVIDE A DOCTRINA	29
4.2. O DEBATE CHEGA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): O RECURSO EXTRAORDINÁRIO (RE) 1.249.945.....	31
5. BREVES APONTAMENOS	32
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

1. INTRODUÇÃO AO TEMA

Consustancialmente, as empresas estatais podem servir ao Estado como um importante instrumento de seu poder. Inquestionavelmente, essas empresas são um dos artefatos, dispostos na grande caixa de ferramentas do Estado, que permite à atividade estatal atuar diretamente no campo econômico. São, por excelência, um meio de intervenção e concretização das finalidades econômicas do Estado. Através das empresas públicas e sociedades de economia mista, o Estado pode atuar e reger setores estratégicos da economia.

A história das empresas estatais no Brasil é rica, não só no campo historiográfico, como também em conteúdo econômico e jurídico.

Pode-se dizer que, a partir da década de 1960, o Estado brasileiro se deu conta do poderio econômico que representavam as empresas estatais. Nesta época, observou-se uma das grandes mutações econômicas de nossa história, da consolidação de um Estado de bem-estar social a um Estado empresário.

As empresas estatais tiveram sua sistematização estabelecida no Decreto-Lei n.º 200/1967. Neste diploma legislativo é encontrada a conceituação de empresas públicas e sociedades de economia mista. Assim como, o Decreto estabelece que as estatais integram a Administração Pública Indireta. À luz do Decreto-Lei n.º 200/1967, ainda sob vigência da Constituição de 1946, dá-se início à multiplicação das sociedades empresariais controladas pelo Estado. No entanto, como se nota, é na legislação infraconstitucional que a temática passa a ser positivada, sendo o Decreto-Lei n.º 200/1967 o responsável por possibilitar esse movimento de protagonismo econômico das estatais.

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1967, é dado um passo além, as empresas estatais são alçadas à status constitucional. Depois da edição da Emenda Constitucional n.º 1 à Constituição de 1967, em outubro de 1969, as empresas estatais aumentam consustancialmente em número e atividade. Essa elevação das empresas estatais à proteção constitucional representa muito. Trata-se de uma verdadeira quebra ao clássico esquema dos textos constitucionais que basicamente versavam sobre: Organização do Estado, regime de governo e direitos fundamentais.

Mas, como entabula o provérbio popularizado pelo quadrinista Stan Lee em sua série de quadrinhos "Homem-Aranha", "com grandes poderes vêm grandes responsabilidades", temas ligados à gestão, gerenciamento e funcionamento das empresas estatais precisaram ser positivados pela legislação. Dentre os grandes temas está a questão do regime jurídico aplicável as empresas estatais insolventes.

No ano de 1976 entra em vigor a denominada Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404/1976). Neste momento a questão relativa a uma sociedade de economia mista sujeitar-se ou não ao regime falimentar começa a ser objeto de um estudo mais aprofundado. Antes da entrada em vigor da Lei n.º 6.404/1976, as empresas estatais deficitárias tinham o seu prejuízo financeiro contornado pelo seu ente público controlador. Essa interpretação se devia ao contido no art. 4º, inc. II, alíneas “b” e “c”, e §1º, do Decreto-Lei n.º 200/1967.

As coisas passam a ficar mais claras, ao menos no caso das sociedades de economia mista, com o art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas. A entrada em vigor do referido artigo explícita que as sociedades de economia mista não estariam sujeitas a falência, mas os seus bens seriam penhoráveis e executáveis, assim como, a pessoa jurídica controladora responderia, subsidiariamente, por suas obrigações.

Como a lei versava literalmente sobre as sociedades de economia mista, as divergências a respeito das empresas públicas persistiram.

Todavia, a constitucionalidade do art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas, desde sua gênese, era questionada devido ao preceito constitucional, existente na Constituição Federal de 1967, na Emenda Constitucional n.º 1 à Constituição de 1967 e reincidente na Constituição Federal de 1988, que determina a submissão das empresas estatais que explorem atividade econômica à sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

O fato é que, no ano de 2001, ocorreu a denominada minirreforma da Lei das Sociedades Anônimas. A Lei 10.303/2001 instituiu algumas alterações no diploma originário e dentre elas está a revogação do art. 242.

A justificativa para a revogação do art. 242 é exatamente a existência do privilégio de que as sociedades de economia mista que desempenham atividade econômica não estão sujeitas à falência. Logo, haveria um conflito direto com o disposto no art. 173, § 1º, II, da CF. A regra constitucional dispõe que às sociedades de economia mista se aplica o regime jurídico das empresas privadas. É importante frisar que a questão da responsabilidade subsidiária não foi discutida no momento da proposta legislativa revocatória.

O Decreto-Lei n.º 7.661/1945 (antiga Lei de Falências) nada previa sobre a exclusão das empresas estatais de sua aplicação. Desse modo, persistia a dúvida sobre a aplicação ou não do regime falimentar às empresas paraestatais. Até que, no ano de 2005, é (re)introduzida no ordenamento jurídico brasileiro a vedação ao regime recuperacional (recuperação judicial e extrajudicial) e à falência das empresas estatais. O art. 2º, inciso I, da Lei 11.101/2005 (Lei de Recuperação de Empresas e Falência – LRE), dispõe expressamente sobre a exclusão das empresas públicas e das sociedades de economia mista da incidência da lei.

Assim como foi reintroduzida a regra de exclusão das empresas estatais ao regime falimentar, reviveu-se a tese de inconstitucionalidade por contrariedade ao preceito constitucional que determina a submissão das empresas paraestatais ao mesmo tratamento das empresas privadas (art. 173, § 1º, II, da CF).

Ainda, a LRE, apesar de dispor de forma expressa a regra de exclusão de seu regime às empresas estatais, não reestabeleceu o regime de responsabilidade subsidiária da pessoa jurídica controladora. A regra do art. 242, portanto, não se repetiu por completo.

Mesmo com o advento da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), a situação não foi solucionada, perdendo uma oportunidade única de resolver a questão.

Diante desse verdadeiro limbo jurídico, o presente texto se propõe a dissertar sobre o regime jurídico aplicável à situação de insolvência das empresas estatais, trazendo, à luz da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional vigente, o tratamento a ser aplicado.

2. BREVISSIMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL: A GÊNESE DO PROTAGONISMO NA ATUAÇÃO DO ESTADO

Este texto deve começar de algum lugar e de alguma época. Para tanto, não há início melhor, se tratando de empresas estatais¹ do que as décadas de 1950, 1960 e início dos anos 70.² Antes, contudo, deve ser realizado um retrospecto sobre as concessões na década de 1940: é preciso entender o fenômeno causal que levou ao protagonismo das estatais no país.

Nos anos de 1940, é notado um fenômeno de enfraquecimento no uso das concessões outorgadas ao setor privado. Obviamente, o regime de concessão conhecido na época não é aquele que conhecemos com o advento da Lei Geral de Concessões (L. 8.987/1995). No entanto, o fato é que esse regime das concessões vai cedendo lugar a atuação das empresas estatais.

Conforme observa Vera Monteiro, esse enfraquecimento das concessões se deve muito a “instabilidade econômica em geral, em razão das grandes guerras mundiais e das tendências

¹ Estabelece o Decreto n.º 3.735/2001 que se consideram empresas estatais federais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 1º, §1º, Decreto n.º 3.735/2001). Apesar do direito brasileiro reconhecer as três espécies, o enfoque do texto será direcionado a duas delas, quais sejam, empresas públicas e sociedades de economia mista.

² Esse ponto de partida se fundamenta na colocação de Enrique Saravia, segundo o qual “De forma incipiente na década de 50 e claramente a partir dos anos 60, várias empresas estatais começam um trabalho institucional e orgânico de criação e desenvolvimento tecnológico”. O autor traz como exemplos os “casos da Petrobrás, Eletrobrás, o grupo Telebrás e o exemplo específico da EMBRAPA”. (SARAVIA, Enrique. As empresas estatais como instrumento da política científico-tecnológica. **Cadernos Ebape.Br**, [S.L.], v. 3, n., p. 07, 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-39512005000500008>).

estatizantes, levando ao aumento da intervenção estatal direta na prestação de atividades aos particulares.”³

Diante desse contexto, muitas empresas estatais passam a ser criadas e o número de empresas estatais no Brasil passa a crescer em progressão geométrica⁴. As empresas estatais, de início, passam a servir exatamente para suprir esse papel outrora das concessões.⁵ Esse movimento deságua na década de 1960 e consolida o “Poder Executivo economicamente forte, com conglomerados de empresas estatais e regência dos temas privados mais significativos.”⁶

O aumento exorbitante, em número e importância, das empresas estatais deve-se, em grande parte, à edição do Decreto-Lei n.º 200/1967. É em confluência com a edição deste diploma legislativo que se nota o movimento de multiplicação das estatais. Entretanto, não é com a edição do Decreto que o papel interventor do Estado na economia é consolidado, uma vez que a intervenção já estava consolidada. O Decreto-Lei n.º 200/67 contribuiu para a expansão em maior intensidade do momento empresarial estatal.⁷

A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 200/67, ainda sob a vigência da Constituição de 1946, demonstra a proliferação de um momento empresarial assumido pelo Estado. Essa é uma afirmação categórica, visto que, no mesmo ano, com a promulgação da Constituição de 1967, além do renascimento do princípio da subsidiariedade, a figura das empresas públicas e das sociedades de economia mista, como protagonistas da atuação econômica estatal, é elevado a status constitucional.

³ MONTEIRO, Vera. O mercado como responsável pelo interesse público. In: SUNFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal; PRADO, Mariana Mota; MONTEIRO, Vera. **Curso de Direito Administrativo em Ação: casos e leituras para debate**. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 502.

⁴ Essa progressão é descrita por Modesto Carvalhosa: “A política de industrialização induzida, levada a efeito pelo Estado Novo, iniciou-se exatamente no ano da edição do Decreto-Lei n. 2.627, com a criação da Fábrica Nacional de Motores. E, somente em 1943, eram constituídas as Companhias Siderúrgica Nacional e Vale do Rio Doce, a que se seguiram, nos anos sucessivos, as demais indústrias de base, controladas pelo Governo Federal com a participação de capitais dos Estados-Membros e de acionistas privados. Seguiram-se as hidroelétricas e demais segmentos de infra-estrutura industrial e de serviços, que levaram, sob a firma condução do Estado, à industrialização do país nos anos 40 e 50.” (CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas: Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, com as modificações das Leis n.º 9.457, de 5 maio de 1997, e n.º 10.303, de 31 de outubro de 2001**. v. 4. t. 1. Arts. 206 a 242. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 339).

⁵ MONTEIRO, op. cit., p. 502.

⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. **Constituição Econômica brasileira: o estatuto jurídico do econômico e as posições do Estado brasileiro na economia: conceito e história**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 255.

⁷ ANDRADE, Caio César Vioto de. **DA TECNOBUROCRACIA À DESBUROCRATIZAÇÃO: A trajetória das reformas da administração pública no regime militar brasileiro (1964-1985)**. 2021. p. 122. Tese (Doutorado) - Curso de História, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/15c04357-0b5d-4ffa-b2b8-86f3b070cd7e/content>. Acesso em: 14 nov. 2024.

É do texto então promulgado que se positiva constitucionalmente, pela primeira vez, as empresas públicas e sociedades de economia mista. Sem qualquer dúvida, o art. 163 da Constituição de 1967 tem um significado ímpar para o tema das empresas estatais no Brasil.

O art. 163 da Constituição de 1967 volta a positivar o princípio da subsidiariedade em termos constitucionais. Prevê em seu *caput* que, “Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.”

Entretanto, o §1º do art. 163 acaba por ser uma exceção à própria regra disposta no *caput*, ao prever que: “Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica.” Desse modo, conforme bem notado por Egon Bockmann Moreira, “a iniciativa privada nunca – ou quase nunca – estaria abandonada à própria sorte: teria preferência, mas sempre com estímulo e apoio do Estado, que poderia ingressar na economia se reputasse adequado suprir as faltas que porventura julgasse existir.”⁸

De toda forma, ainda segundo Egon Bockmann Moreira, a leitura sistemática do art. 163 da Constituição de 1967 “permite concluir a ampliação da legitimidade constitucional, em termos objetivos e subjetivos, para que empresas públicas e sociedades de economia mista assumissem tarefas econômicas de interesse estatal.”⁹

A disposição de época não só institucionalizava a questão das empresas estatais constitucionalmente (termo objetivo), como também trata os poderes públicos pelo termo genérico “Estado”, englobando nessa expressão as pessoas políticas da União, Estados e Municípios (termo subjetivo).¹⁰

Com a edição da Emenda Constitucional n.º 1 à Constituição de 1967, em outubro de 1969,¹¹ manteve-se a previsão de caráter suplementar da exploração direta da atividade econômica pelo Estado. O art. 170, § 1º, da Constituição de 1969 basicamente repete a regra do art. 163, § 1º, da Constituição de 1967. Segundo a regra disposta na Constituição de 1969, “apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica” (art. 170, §1º, Constituição de 1969).

⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. **Constituição Econômica brasileira**: o estatuto jurídico do econômico e as posições do Estado brasileiro na economia: conceito e história. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 245.

⁹ Idem, *ibid.*, p. 245.

¹⁰ Idem, *ibid.*, p. 245.

¹¹ Ao longo do texto a Emenda Constitucional n.º 1 à Constituição de 1967, será referenciada como Constituição de 1969. Na obra “O Senado nas Constituições brasileiras”, Octaciano Nogueira didaticamente discorre que: “O Texto Constitucional de 1969 não é uma Constituição, mas simplesmente a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição de 1967. Na prática, consistiu numa nova Constituição, como se evidencia de seu preâmbulo”. (NOGUEIRA, Octaciano. **O Senado nas Constituições brasileiras**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014. p. 65).

No entanto, se adotada a prática como critério da verdade, o que se nota na realidade é a primazia da atuação direta do Estado na atividade econômica em relação ao princípio da subsidiariedade.

Segundo dados trazidos por Luiz Aranha Corrêa do Lago, “foram criadas, entre 1968 e 1974, 231 novas empresas públicas, sendo 175 na área de serviços, 42 na indústria de transformação, 12 em mineração e 2 na agricultura.”¹² Essa vultuosidade do Estado no agir econômico é bem representada pelos números trazidos pelo Professor Caio Tácito, “em estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas, em 1970, entre as 20 maiores indústrias brasileiras, 10 eram empresas estatais.”¹³

Assim, a própria disposição constitucional de conceder à iniciativa privada a responsabilidade preponderante pela condução das atividades econômicas não alterou o ideário de um Estado verdadeiramente empresário.

Conforme bem observado por Egon Bockmann Moreira, “Outrora excepcionais, as sociedades empresárias sob o poder de controle do Estado tornaram-se dado usual do cotidiano. Desde então, integram a Constituição brasileira e conformam a compreensão que possamos ter do Estado.”¹⁴

Esse cenário desenha a ascensão das empresas estatais no Brasil. Como será visto adiante, as sociedades de economia mista e empresas públicas continuam desempenhando um papel importante na economia nacional, entretanto, déficits e crises nas direções políticas acabaram impactando consubstancialmente sua posição de destaque.

3. DO PROTAGONISMO CONSOLIDADO AO ARREFECIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS: O REGIME JURÍDICO DE CRISE COMO DISCUSSÃO EM VOGA

¹² Os dados trazidos por Luiz Aranha Corrêa do Lago são originariamente levantados por Thomas J. Trebat. Lago em seu texto “A Ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil”, realiza um compilado dos dados descritos por Trebat no texto “Brazil’s State-Owned Enterprises: A case study of the state as entrepreneur”. (TREBAT, T.J. **Brazil’s State-Owned Enterprises: A case study of the state as entrepreneur**. Londres: Cambridge University Press, 1983, p. 37 e 47-48 apud. LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do ‘milagre’: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**, 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 226).

¹³ TÁCITO, Caio. Controle das empresas do estado (públicas e mistas). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 111, p. 6, 1973. DOI: 10.12660/rda.v111.1973.37358. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/37358>. Acesso em: 4 nov. 2024.

¹⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. NOTAS SOBRE O ESTADO ADMINISTRATIVO: DE OMISSIVO A HIPERATIVO. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 164, 2017. DOI: 10.21783/rei.v3i1.154. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/154>. Acesso em: 4 nov. 2024.

Os números apresentados até aqui certamente dizem muito sobre o crescimento em número e importância das empresas estatais no Brasil. Da promulgação da Constituição de 1967 à promulgação da Constituição de 1988, muito aconteceu em diversas dimensões da sociedade. Quanto à atuação do Estado na economia, não poderia ser diferente.

Neste ponto do trabalho, o enfoque será traçar a linha do tempo que remonta às empresas estatais no período referente à década de 1970 até a sua significância na década de 1990, com a política de desestatizações. Especial atenção será concedida a disciplina do regime de crise (até o ano de 2005 exclusivamente falimentar) adotado por essas empresas. É nesse período da nossa história que o tema do regime jurídico de crise das empresas estatais começa a despertar a atenção de estudantes e estudiosos do direito, muito por conta da legislação sobre a temática que passa a vigorar.

3.1. UM CONTEXTO DE PROTAGONISMO DAS EMPRESAS ESTATAIS: A CHEGADA DA LEI DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS E O ART. 242

Até o ano de 1976, não se discutia a respeito da submissão, ou não, das empresas estatais ao regime falimentar.¹⁵ Por excelência, o tratamento jurídico de crise e a sistematização dessas sociedades estava previsto no Decreto-Lei nº 200/1967. As sociedades de economia mista e as empresas públicas tinham seus prejuízos financeiros contornados pelo ente público controlador. Assim era o tratamento dispensado por força do art. 4º, inciso II, alíneas “b” e “c”, e § 1º, do Decreto-Lei nº 200/1967.

Prevía o referido dispositivo legal que “as entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade” (art. 4º, inc. II, §1º, do Decreto-Lei n.º 200/1967).¹⁶ Logo, sendo as empresas públicas e as sociedades de economia mista entidades da Administração Indireta (art. 4º, inciso II, alíneas ‘b’ e ‘c’, do Decreto-Lei nº 200/1967), eram tidas como uma extensão da

¹⁵ Para que não se cometam injustiças, um único trabalho sobre a temática, publicado em período anterior ao advento da Lei das Sociedades Anônimas, foi localizado. Trata-se do artigo de autoria de J. C. Sampaio de Lacerda, intitulado “A não subordinação das sociedades de economia mista e das empresas públicas (sociedades de estado) ao regime falimentar”. O artigo foi publicado na *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, no ano de 1975. (J. C. Sampaio de Lacerda. **A não subordinação das sociedades de economia mista e das empresas públicas (sociedades de estado) ao regime falimentar**. In: Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro, nova série, v. 14, n. 20, p. 97-99, 1975).

¹⁶ A redação do art. 4º, inc. II, §1º, do Decreto-lei n.º 200/1967, continua em vigor. Todavia, foi renumerada pela Lei nº 7.596, de 1987. Entretanto, neste momento do texto a decisão foi por citar a numeração em vigor na década de 1970. A partir do advento da Lei das Sociedades Anônimas, mesmo com o artigo ainda em vigência, o entendimento que se tinha anteriormente, de que o ente público controlador deve arcar com os prejuízos financeiros das empresas estatais, começa a se modificar.

própria atividade estatal, de modo que o ente público ao qual estivessem vinculadas era responsável por seus prejuízos financeiros.

À luz do disposto no texto do Decreto-Lei n.º 200/1967, Alfredo de Assis Gonçalves Neto assevera que as “sociedades de economia mista e, bem assim, as empresas públicas, em sua grande maioria, eram deficitárias e o ente público controlador sempre arcava com os prejuízos financeiros que elas apresentassem, por considerá-las uma extensão das atribuições estatais”.¹⁷

O microsistema legislativo que ditava as regras aplicáveis às empresas estatais até o advento da Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404/1976) era formado pela Constituição de 1967, posteriormente pela Constituição de 1969, pelo Decreto-Lei n.º 200/1967 (com alterações pelo Decreto-Lei n.º 900/1969) e pelo Decreto-Lei n.º 2.627/1940 (Lei de Sociedade por Ações).¹⁸

Ademais, as empresas estatais eram instituídas por lei, nos termos do art. 5º, inc. II e III, do Decreto-Lei n.º 200/1967. O regime de criação, através de autorização legislativa, permitia que regras específicas fossem estabelecidas; desse modo, a aplicação da legislação em geral deveria levar as peculiaridades existentes na lei instituidora em consideração.

Insta destacar que a Lei de Sociedade por Ações nada abordava sobre a temática das empresas estatais. A legislação era aplicada nos limites cabíveis a cada caso, sendo a lei instituidora dessas empresas sua baliza legal. Muito bem destaca Modesto Carvalhosa que a lei ou o decreto instituidor constituía as regras especiais aplicáveis sobre cada uma das empresas, desse modo, as “respectivas leis e decretos cuidavam, em cada caso, de derogar parcialmente o regime de organização das sociedades anônimas para impor regras próprias, seja na formação de seu capital, seja na nomeação de seus diretores, ou ainda outras regras estatutárias.”¹⁹

Fato é que, ao final de 1976, foi editada a Lei n.º 6.404/1976, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas. As empresas estatais, nesse período de nossa história, já eram uma realidade posta. O protagonismo dessas empresas como um meio de intervenção e concretização das finalidades econômicas do Estado já estava consolidado. Considerando esse

¹⁷ GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Sociedade de Economia Mista e Recuperação Judicial**. 2022. Disponível em: <https://agkn.com.br/index.php/2022/09/29/sociedade-de-economia-mista-e-recuperacao-judicial/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

¹⁸ Essa é a informação que se extrai da leitura de Hely Lopes Meireles, possivelmente o autor mais popular da época. Na 4.ª edição da obra “Direito administrativo brasileiro”, lançada em março de 1976, última antes do advento da Lei n.º 6.404/1976, Hely Lopes Meireles ao tratar das empresas públicas e sociedades de economia mista, basicamente utiliza esses diplomas legais para descrever essas entidades paraestatais (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, p. 324-339).

¹⁹ CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**: Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976. v. 4, t. 1, arts. 206 a 242. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 325.

contexto, Henrique Rattner precisamente afirma que “o Estado chamou a si as tarefas da produção de bens de capital, lançando-se cada vez mais a fundo na intervenção na economia, de modo a suprir a indústria com bens produzidos no país. É significativo o fato de que em 1976 existiam 573 empresas estatais (...).”²⁰

A Lei das Sociedades Anônimas é datada de 15 de dezembro de 1976. Referido diploma legislativo celebra a importância, especificamente, das sociedades de economia mista, ao conceder a essa espécie de empresa estatal um capítulo próprio na Lei. A presença das sociedades de economia mista na Lei das Sociedades Anônimas e a ausência das empresas públicas na legislação devem-se ao simples fato de que, por ocasião do disposto no art. 5º, inc. II e III, do Decreto-Lei n.º 200/1967, as sociedades de economia mista obrigatoriamente exercerão suas atividades sob a forma de sociedade anônima, enquanto as empresas públicas poderão adotar qualquer que seja o regime societário, desde que admitido em direito.²¹

De todo modo, a Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404/1976) é um marco legislativo sobre a disciplina jurídica das sociedades de economia mista no Brasil. Para se ter dimensão da importância, a Exposição de Motivos da Lei das Sociedades Anônimas (Exposição de Motivos n.º 196, de 24 de junho de 1976, do Ministério da Fazenda), redigida por Mario Henrique Simonsen, destaca que “A lei de sociedades anônimas, além de dispor sobre essa forma de sociedade quando utilizada pelo setor privado, é lei geral das sociedades de economia mista, que por ela se regem, com as derrogações constantes das leis especiais que autorizam a sua constituição.”²² As sociedades anônimas de economia mista, portanto, passam a estar sujeitas às disposições da Lei n.º 6.404/1976.

Dentre as disposições do Capítulo XIX da Lei das Sociedades Anônimas, que abordam especificamente o regime das sociedades de economia mista, foi instituída uma regra falimentar. Diante da evidente lacuna legislativa existente na época, o art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas previa que as sociedades anônimas de economia mista não se sujeitariam ao regime jurídico aplicável à crise das sociedades essencialmente privadas. Sendo assim, haveria uma imunidade das sociedades de economia mista ao processo de falência.

²⁰ RATTNER, Henrique. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, [S.L.], v. 24, n. 2, p. 7, jun. 1984. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75901984000200001>.

²¹ Essa é uma das diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista. Destaca Celso Antônio Bandeira de Mello que “as empresas públicas podem adotar qualquer forma societária dentre as em Direito admitidas (inclusive a forma de sociedade “unipessoal”, prevista apenas para elas), ao passo que as sociedades de economia mista terão obrigatoriamente a forma de sociedade anônima (art. 5º do Decreto-lei 200)”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 153).

²² BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos n.º 196, de 24 de junho de 1976, do Ministério da Fazenda**. Brasília: 1976. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm/EM196Lei6404.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2024.

O art. 242 da Lei n.º 6.404/1976, possuía a seguinte redação: “Art. 242. As companhias de economia mista não estão sujeitas a falência mas os seus bens são penhoráveis e executáveis, e a pessoa jurídica que a controla responde, subsidiariamente, pelas suas obrigações”.

Na exposição de motivos a norma recebeu a seguinte justificação, “A razão do preceito - similar ao de outras legislações estrangeiras - é óbvia: o interesse público, que justifica a instituição, por lei, de uma companhia mista, não permite admitir que sua administração possa ser transferida para credores, através do síndico, como ocorre na falência.”²³

No período em que a norma entrou em vigor ainda estava em vigência a Constituição Federal de 1969. Prontamente a constitucionalidade do art. 242 da Lei n.º 6.404/1976 passou a ser questionada. Todavia, o debate era centrado na parte final do dispositivo que previa a responsabilidade subsidiária da pessoa jurídica de direito público controladora da sociedade de economia mista.

Como nenhum acionista de sociedade anônima privada respondia subsidiariamente pelos déficits da companhia, mesmo se controlador fosse, segundo Alfredo de Assis Gonçalves Neto “o regime jurídico privado, previsto na então vigente Constituição Federal de 1969, não permitiria a responsabilização subsidiária do Estado, como acionista controlador da sociedade de economia mista.”²⁴

Vale destacar que Eros Roberto Grau, em consulta, ainda sob vigência da Constituição de 1969, analisou a constitucionalidade do art. 242, da Lei das Sociedades Anônimas. A conclusão que se chegou em época foi a de que as sociedades de economia mista e as empresas públicas que desenvolvem atividade econômica estariam sujeitas a falência, de tal modo que, para Eros Grau, à luz da Constituição de 1969, o art. 242 da Lei n.º 6.404/1976 seria inconstitucional, “por violar o preceito expresso no §2º do art. 170 do vigente texto constitucional: as sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica não de estar sujeitas às mesmas normas aplicáveis às empresas privadas. Entre estas, as que respeitam ao instituto da falência.”²⁵

No entanto, ainda segundo Eros Grau, quanto as sociedades de economia mista prestadoras de serviço público “visto que não albergadas pelo preceito contido no §2º do art.

²³ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos n.º 196, de 24 de junho de 1976, do Ministério da Fazenda**. Brasília: 1976. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm/EM196Lei6404.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2024.

²⁴ GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Sociedade de Economia Mista e Recuperação Judicial**. 2022. Disponível em: <https://agkn.com.br/index.php/2022/09/29/sociedade-de-economia-mista-e-recuperacao-judicial/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

²⁵ GRAU, Eros Roberto. Execução contra estatais prestadoras de serviço público. **Revista Trimestral de Direito Público**, Malheiros Editores: São Paulo, n. 7, p. 97-103, 1994. Trimestral. p. 99.

170 da Lei Maior – até porque não desenvolvem atividade econômica – tenho por compatível com a ordem constitucional a disposição inscrita no art. 242 da Lei 6.404/76”²⁶

Em comentário esboçado em seu Curso de Direito Administrativo de 1977, José Cretella Júnior apontou no sentido de que se trata de uma regra geral a sujeição das sociedades de economia mista ao regime de falência. Segundo o autor, “como qualquer outra sociedade, a sociedade de economia mista está sujeita ao regime falimentar, mas entrando em jogo interesses públicos.”²⁷

A discussão não tomou maiores dimensões, de modo que continuou sendo aplicado o entendimento do art. 242 da Lei n.º 6.404/1976. Ou seja, era a pessoa jurídica de direito público controladora da sociedade de economia mista quem respondia subsidiariamente pela insolvência de suas obrigações.

3.2. PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: DA REALOCAÇÃO DO DEBATE SOBRE O REGIME JURÍDICO DE CRISE AO MOVIMENTO DE DESESTATIZAÇÃO

Cerca de doze anos após o advento da Lei das Sociedades Anônimas, um novo diploma constitucional foi promulgado. O debate antes posto à luz da Constituição de 1969 passa a ter outra Constituição como parâmetro. A Constituição Federal de 1988, no mesmo sentido da Constituição de 1969, traz normas de aplicação conjunta às empresas públicas e sociedades de economia mista. Inclusive, certas regras previstas em ambas as Constituições possuem pontos de contato, como, por exemplo, a vedação da acumulação de cargos, empregos e funções (art. 99, §2º, da CF/1969 - art. 37, inc. XVII, da CF/1988) e a isonomia dos privilégios fiscais (art. 170, §3º, da CF/1969 - art. 173, §2º, da CF/1988).

Não obstante a importância da temática das empresas estatais no ordenamento constitucional de 1988, com disposições positivadas na *Constituição Econômica espalhada* e *Constituição Econômica concentrada*²⁸, o mandamento que ocasiona consequências imediatas ao regime jurídico de crise das empresas estatais, é integrante da Ordem Econômica

²⁶ GRAU, Eros Roberto. Execução contra estatais prestadoras de serviço público. **Revista Trimestral de Direito Público**, Malheiros Editores: São Paulo, n. 7, p. 97-103, 1994. Trimestral. p. 99.

²⁷ CRETILLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 69.

²⁸ Classificação proposta por Egon Bockmann Moreira da geografia das normas com matéria e finalidades econômicas dispostas em nossa Constituição Federal. Segundo a qual, “a atual Constituição Econômica brasileira possui dois modelos de posituação: o primeiro, espalhado por todo o texto constitucional, a que chamo de *Constituição Econômica espalhada*; o segundo, que se concentra e assim revela a quintessência do tema, que denomino de *Constituição Econômica concentrada*, no Título VII da atual Constituição brasileira (*Da ordem econômica financeira*, arts. 170 a 192).” (MOREIRA, Egon Bockmann. **Constituição Econômica brasileira**: o estatuto jurídico do econômico e as posições do Estado brasileiro na economia: conceito e história. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 67).

concentrada²⁹. Trata-se do art. 173, §1º da Constituição Federal de 1988, que originalmente dispunha: “A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.” Como se percebe, o art. 173, §1º, da Constituição de 1988 quase em sua integralidade repete o comando do art. 163, §2º, da Constituição de 1967 e do art. 170, §2º, da Constituição de 1969. O diferencial, no entanto, é que o art. 173, §1º, da Constituição de 1988, prevê a sujeição das empresas estatais *exploradoras de atividade econômica em sentido estrito ao regime jurídico próprio das empresas privadas*.

A discussão quanto à constitucionalidade do art. 242 da Lei n.º 6.404/1976 volta a ser questionada; dessa vez, no entanto, a discussão é centrada na submissão ou não das empresas estatais ao regime falimentar³⁰. Desse modo, a constitucionalidade quanto à responsabilidade subsidiária da pessoa jurídica de direito público controladora da sociedade de economia mista é deixada de lado, e o centro das atenções se volta à primeira parte do art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas.

Duas eram as principais correntes sobre o alcance do art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas à luz da Constituição Federal de 1988: A primeira corrente defendia que a imunidade falimentar prevista na legislação se aplicaria de modo pleno às sociedades de economia mista, ou seja, nenhuma sociedade de economia mista poderia se sujeitar ao regime falimentar.³¹ A segunda corrente adotava a teoria de que a imunidade falimentar só se aplicaria às sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, sendo que, para as companhias mistas exploradoras de atividade econômica, o processo falimentar se aplicaria de modo pleno, nas

²⁹ Isso não significa que as disposições espalhadas não tenham relação com o assunto. Quanto ao tema das empresas estatais, as normas espalhadas possuem repercussão direta nas normas concentradas. Segundo Egon Bockmann Moreira, “O art. 37 também disciplina a autorização para a criação de empresas estatais (incs. XIX e inc. XX), tema essencialmente econômico. Aqui estão preceituadas as formas pelas quais o Estado pode criar sociedades empresárias, seja em regimes de monopólio e privilégio, seja em concorrência com os agentes econômicos privados. Tema que repercute no art. 173 da Constituição (integrante da Ordem Econômica concentrada).” (MOREIRA, Egon Bockmann. **Constituição Econômica brasileira: o estatuto jurídico do econômico e as posições do Estado brasileiro na economia: conceito e história**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 73).

³⁰ Segundo José dos Santos Carvalho Filho, “É verdade que havia vezes que pregavam a inconstitucionalidade do dispositivo e sua não-recepção pela Carta vigente por incompatibilidade com os termos do art. 173, §1º. Apesar desse entendimento, que, aliás, não estampa qualquer heresia, o certo é que, ao ser editado, em 1976, vigorava a Constituição de 1967, já com a redação da Emenda n.º 1/69, em cujo art. 170, §2º, se alojavam termos bastante assemelhados aos do atual art. 173, §1º, seu sucessor. Como não houve declaração de inconstitucionalidade firmada pelo Supremo Tribunal Federal, haveria de presumir-se que não existia incompatibilidade entre a norma legal e a disciplina contida na Constituição. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regime falimentar para empresas públicas e sociedades de economia mista. **Revista Ministério Público**, Rio de Janeiro, (18), 2003, p. 100).

³¹ Por todos, CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas: Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. v. 4, t. 1, arts. 206 a 242. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 405-407.

mesmas condições do regime jurídico próprio das empresas privadas, não podendo a lei excluir as sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica do regime falimentar.³²

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, defensor da segunda corrente, mesmo não havendo previsão legal quanto ao regime aplicável às empresas públicas, essas se submeteriam ao mesmo regramento das sociedades de economia mista. As empresas públicas prestadoras de serviços públicos estariam excluídas da sujeição à falência, enquanto as exploradoras de atividade econômica poderiam vir a falir.³³

Segundo a primeira corrente, distinguir sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica das prestadoras de serviço público não possui qualquer fundamento. Segundo Modesto Carvalhosa, a distinção “não tem qualquer fundamento, em face do princípio de que, onde não distingue a lei, não pode fazê-lo o intérprete. Não bastasse tal princípio, preclusivo desse construtivismo doutrinário, o fato de a sociedade explorar atividade econômica constitui meio, e não fim, de sua criação.”³⁴ A propósito, os defensores dessa corrente afirmam que a Constituição de 1988, no art. 173, §2º, confere a todas as sociedades de economia mista o atributo de exploradoras de atividade econômica.³⁵

O fundamento chave da segunda corrente é de que a Constituição (art. 173, §1º) atribuiu as empresas estatais exploradoras de atividade econômica um regime jurídico correspondente ao das empresas privadas, antes de mais nada para evitar que fosse originada uma situação jurídica de vantagem em relação às empresas privadas em geral. Logo, a lei não pode excluí-las da submissão ao regime falimentar, como também não poderia estabelecer a responsabilidade subsidiária do Poder Público.³⁶

Na década de 80 o Estado atuava no domínio econômico por meio das empresas estatais de modo vigoroso. Essas empresas viviam nesse período um momento de protagonismo e percebiam do Estado vultuosos investimentos³⁷. Entretanto, o arrefecimento das empresas

³² Entre outros, MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 111-113.

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 112.

³⁴ CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. v. 4, t. 1, arts. 206 a 242. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 405.

³⁵ Idem, ibidem, p. 406.

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 111.

³⁷ É o que constata a Nota Técnica nº 253, de 24 de março de 2021, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Ao tratar do papel das empresas estatais no Brasil, chega-se à conclusão de que “Na década de 1980, tiveram papel ativo na política de estabilização macroeconômica e no processo de estatização da dívida externa.” (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **NOTA TÉCNICA NÚMERO 253**: Uma visão panorâmica das empresas estatais federais e possibilidades de atuação no pós-pandemia. São Paulo: Dieese, 2021, p. 13. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec253Estatais.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.)

estatais passa a se tornar realidade com a eleição à presidência da República de Fernando Collor de Mello em 1990. No governo de Collor de Mello é instituído o Plano Nacional de Desestatização (Lei n.º 8.031/1990).

Na análise de Fábio Konder Comparato, o Brasil recorre ao privatismo e liberalismo econômico aonde “Foram reduzidos os impostos de importação e incentivados os investimentos externos, inclusive com a privatização de empresas públicas ou o fim do monopólio estatal em setores estratégicos, como a exploração de petróleo, energia e mineração.”³⁸

Após a destituição de Fernando Collor de Mello, seu Vice-Presidente Itamar Franco assume a presidência da República, em 1992. A ciranda inflacionária que acometia o Brasil só veio a ser estabilizada com o advento do Plano Real em fevereiro de 1994. Sem entrar em maiores detalhes sobre as medidas de estabilização econômica adotadas, Gustavo Franco, um dos membros da equipe econômica que elaborou o Plano, afirma que “A estabilização funcionou como um pré-requisito para o programa de privatização, trouxe também muito investimento direto estrangeiro, que espontaneamente veio para cá.”³⁹

Encerrado o governo de Itamar Franco, sob o governo subsequente de Fernando Henrique Cardoso, a política de desestatização tornou-se a regra e não a exceção. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, segundo dados levantados por Fábio Konder Comparato, “foram privatizadas nada menos do que oitenta empresas públicas.”⁴⁰ Isso significa que, nesse período, ocorreu uma extensa política de desestatização. A Lei n.º 9.491/1997 substituiu a Lei n.º 8.031/1990 alterando substancialmente o Plano Nacional de Desestatização potencializando a exclusão/redução da participação do Estado em sociedades empresariais. Também, na década de 1990, entra em vigor a Lei geral de concessões (Lei n.º 8.987/1995).

Nesse período de intensa frente desestatizadora, houve a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n.º 19/1998. Por meio da Emenda 19/98, foram realizadas algumas alterações importantes no art. 173 da Constituição Federal. A revogação do § 1º do art. 173 anterior foi efetuada, e uma nova redação foi dada ao referido parágrafo. Ademais, cinco novos incisos foram incluídos. Apesar de substanciais alterações na sistemática do art. 173 da Constituição, a redação originária do *caput* foi mantida. Continuou, portanto, subordinada a

³⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira: visão histórica**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 211.

³⁹ SBT NEWS. **Plano Real trouxe investimentos e foi pré-requisito para privatizações no Brasil**: nos anos posteriores à implementação do plano, país desestatizou empresas como a Telebras, que era responsável pelo sistema de telefonia. 2024. Entrevistado: Gustavo Franco. Elaborada por Simone Queiroz. Disponível em: <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/brasil/plano-real-trouxe-investimentos-e-foi-pre-requisito-para-privatizacoes-no-brasil>. Acesso em: 18 nov. 2024.

⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira: visão histórica**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 213.

criação de empresas estatais exploradoras de atividade econômica às condicionantes de imperativos da segurança nacional e relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

No entanto, a nova redação do §1º do art. 173, assim como a promulgação dos cinco incisos, possibilita a retomada do debate acerca da constitucionalidade do art. 242, da Lei das Sociedades Anônimas.

3.3. DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998 À REVOGAÇÃO DO ART. 242 DA LEI DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS

As empresas estatais, como um instrumento da intervenção do Estado no domínio econômico, acabaram arrefecendo nos idos dos anos de 1990. O arrefecimento não significou desaparecimento. Evidentemente que com as políticas de privatização houve uma queda abrupta no número de empresas com participação estatal, como também, o investimento das empresas estatais na economia diminuiu.

Para fins de contextualização, do ano de 1991 a 2002, foram privatizadas no Brasil 165 empresas estatais. Em 2002, restavam cerca de 309 empresas controladas majoritariamente pelo Estado. No ano 1997, as empresas estatais eram responsáveis por 13,10% do total investido na economia, sendo que, no ano de 2002, esse número caiu para 8,98%. Em um recorte dos investimentos realizados por empresas estatais federais, a participação recuou de 8,10% para 5,70%.⁴¹

Os números demonstram uma certa saída de cena das empresas estatais em comparação às décadas de 1970 e 1980, mas isso não significa que o assunto foi jogado para o canto. Tanto essa afirmação é verdade que a temática manteve posição de destaque com a promulgação da Emenda constitucional n.º 19/1998. As normas que versam sobre sociedades de economia mista e empresas públicas seguem dispostas na *Constituição Econômica espraiada* e na *Constituição Econômica Concentrada*.

Mesmo com as alterações ocasionadas pela Emenda Constitucional (EC) n.º 19/1998, é verdade que certas disposições da sistematização constitucional das empresas estatais, previstas no art. 173 da Constituição, foram apenas mantidas. É o caso da regra disposta no art. 173, *caput*, da Constituição. O preceito de que a exploração direta de atividade econômica pelo

⁴¹ Dados obtidos segundo a publicação *Finanças Públicas do Brasil*, divulgada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) no ano de 2004. É necessário destacar que, dentre as 165 empresas estatais privatizadas, estão presentes empresas da União, dos Estados e dos Municípios. Dentre os Municípios, somente as capitais foram consideradas. (Folha de São Paulo. **País privatizou 165 empresas entre 91 e 2002**. 21 dez. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2112200423.htm>. Acesso em: 18 nov. 2024).

Estado só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo foi mantido⁴². Ou seja, nessas duas hipóteses, a exploração direta de atividade econômica é admitida para as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O § 1º teve sua redação modificada, passando a dispor 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 prestação de serviços.

Essa disposição do art. 173, § 1º, traz dois importantes comandos. O primeiro, a necessidade de lei estabelecer o estatuto jurídico das empresas estatais. O segundo é a indicação de que o estatuto irá dispor sobre o regramento aplicável às empresas estatais que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços.

Ao realizar a leitura do art. 173, *caput*, e de seu §1º, é perceptível que o comando constitucional está versando sobre a exploração direta de atividade econômica em sentido estrito pelo Estado.⁴³ É o próprio comando que abre o terreno para a atuação do Estado (União, Estados-membros e Municípios) como agente econômico em áreas do setor eminentemente privado.

Em comentário apurado sobre o art. 173 da Constituição, Eros Roberto Grau explica que a atividade econômica em seu sentido amplo se divide em dois campos “o do serviço público e o da atividade econômica em sentido estrito. As hipóteses indicadas no art. 173 do texto constitucional são aquelas nas quais é permitida a atuação da União, dos Estados-membros e dos Municípios neste segundo campo.”⁴⁴

Os cinco incisos acrescentados pela EC 19/98 ao art. 173, §1º, dispõem sobre *standards* mínimos que a lei deverá estabelecer acerca do estatuto jurídico das empresas estatais. Sem prejuízo da importância das regras estabelecidas nos incisos de I a V do art. 173, §1º da Constituição Federal, ao tema do regime jurídico de crise das empresas estatais é o disposto no

⁴² O art. 173, *caput*, da Constituição Federal destaca que “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”. Essa ressalva feita pelo *caput* diz respeito aos casos previstos no art. 177 e no art. 21, XXIII, da Constituição.

⁴³ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**. 21. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 97.

⁴⁴ GRAU, Eros Roberto. Art. 173. In: CANOTILHO, J.J Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. p. 1926. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553625044/epubcfi/6/136\[%3Bvnd.vst.idref%3DTituloVII.xhtml\]!/4\[Ebook-Comentarios a constituciao-41\]/2/882/24/1:14\[con%2C%C3%B4mi](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553625044/epubcfi/6/136[%3Bvnd.vst.idref%3DTituloVII.xhtml]!/4[Ebook-Comentarios a constituciao-41]/2/882/24/1:14[con%2C%C3%B4mi). Acesso em: 19 nov. 2024.

art. 173, §1º, inciso II da Constituição que suscita novamente o debate acerca da submissão das empresas públicas e sociedades de economia mista ao regime falimentar.

As empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, a partir da leitura do disposto no art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

Não obstante, o núcleo dessa regra, que seria a sujeição das empresas estatais ao regime jurídico próprio das empresas privadas, já estava previsto no art. 173, §1º da Constituição antes da EC 19/98. A bem da verdade, essa ideia de sujeição das empresas estatais ao regramento próprio das empresas privadas já era visualizada nas Constituições precedentes. O art. 163, §2º da Constituição de 1967 e o art. 170, §2º da Constituição de 1969 previam regras semelhantes.

Entretanto, diferenças que parecem mínimas entre o que era previsto nas Constituições de 1967 e 1969 e o que passou a ser previsto na Constituição, antes e depois da EC 19/98, ocasionam uma mudança abrupta na interpretação da regra. A Constituição de 1969 determinava que as empresas estatais “reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas”. Já o art. 173, §1º, do diploma constitucional de 1988, passou a sujeitar as empresas estatais que explorem atividade econômica “ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.”

Com isso, segundo Eros Roberto Grau, “a empresa pública, sociedade de economia mista e outras entidades – que explorassem atividade econômica em sentido estrito – estavam sujeitas não às normas aplicáveis às empresas privadas, mas ao regime jurídico próprio delas.”⁴⁵

No período subsequente à promulgação da EC 19/98, essencialmente, a discussão quanto à submissão das empresas estatais ao regime falimentar e o alcance do art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas seguiu os mesmos parâmetros de quando foi promulgada a Constituição de 1988 e a redação originária do art. 173.

A doutrina manteve a linearidade no debate e continuou se dividindo entre duas principais correntes: uma pela imunidade plena ao regime falimentar das sociedades de

⁴⁵ GRAU, Eros Roberto. Art. 173. In: CANOTILHO, J.J Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. p. 1926. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553625044/epubcfi/6/136\[%3Bvnd.vst.idref%3DTituloVII.xhtml\]!/4\[Ebook-Comentarios_a_constituicao-41\]/2/882/24/1:14\[con%2C%C3%B4mi](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553625044/epubcfi/6/136[%3Bvnd.vst.idref%3DTituloVII.xhtml]!/4[Ebook-Comentarios_a_constituicao-41]/2/882/24/1:14[con%2C%C3%B4mi). Acesso em: 19 nov. 2024.

economia mista⁴⁶ e outra pela imunidade falimentar das empresas públicas e das sociedades de economia mista prestadoras de serviço público.⁴⁷

Ocorre, porém, que o art. 242 da Lei n.º 6.404/1976 foi expressamente revogado pelo art. 10 da Lei n.º 10.303, de 31 de outubro de 2001. Com a revogação expressa do referido artigo, criou-se um ambiente de vácuo legislativo. O Decreto-Lei n.º 7.661/1945 (antiga Lei de Falências) nada previa sobre a exclusão das empresas estatais de sua aplicação, assim como não havia previsão legislativa específica sobre a responsabilidade subsidiária da controladora.

A partir da revogação do art. 242, segundo Alfredo de Assis Gonçalves Neto, a questão da submissão das sociedades de economia mista ao regime falimentar voltaria à tona de polêmica, pois, com o artigo revogado, ressurgiria a “antiga tese de a falência não ser compatível com a sociedade de economia mista criada para servir de instrumento de descentralização administrativa do Estado, apenas atingindo aquelas destinadas ao exercício de atividade econômica, em caráter suplementar à iniciativa privada.”⁴⁸

No momento pós revogação do art. 242, três interpretações distintas do regime de crise aplicável às empresas estatais foram mapeadas:

A primeira é a de que “a revogação do dispositivo provocou a supressão da garantia antes conferida a todas as entidades de economia mista, independentemente da atividade a que se destina.”⁴⁹, de modo que, as companhias mistas passariam a se sujeitar ao regime falimentar comum. Para Modesto Carvalhosa, com a revogação do art. 242, a imunidade falimentar foi extinta, conseqüentemente, sendo extinto o “privilégio legalmente atribuído às companhias mistas, evidentemente em detrimento dos interesses de seus credores, que se justificava pela impossibilidade de permitir-se o desaparecimento de ente estatal para a satisfação de interesses privados.”⁵⁰

Quanto a segunda interpretação mapeada é o entendimento defendido por Marcos Juruena Villela Souto⁵¹ e consiste na impossibilidade absoluta de qualquer empresa estatal se

⁴⁶ CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. 2. ed. v. 4, t. 1, arts. 206 a 242. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 431-433.

⁴⁷ Por todos: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 165-167.

⁴⁸ GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Lições de Direito Societário II**: sociedade anônima. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, n. 10, p. 26-27.

⁴⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regime falimentar para empresas públicas e sociedades de economia mista. **Revista Ministério Público**, Rio de Janeiro, (18), 2003, p. 100.

⁵⁰ CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, com as modificações das Leis n. 9.457, de 5 de maio de 1997, e n. 10.303, de 31 de outubro de 2001. 3. ed. v. 4, t. 1, arts. 206 a 242. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 421-422

⁵¹ VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo da Economia**: planejamento econômico, fomento, empresas estatais e privatização, defesa da concorrência, do consumidor e do usuário de serviços públicos, responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 100-101.

submeter ao regime falimentar. Segundo essa corrente, o regime falimentar impossibilitaria a continuidade da atividade exercida pela empresa, instituída em lei. Além disso, o instituto da falência é eminentemente protecionista dos interesses privados.⁵²

Por fim, a última interpretação é aquela defendida, entre outros, por Eros Roberto Grau⁵³, Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁴ e José dos Santos Carvalho Filho⁵⁵, e consiste na necessidade de distinguir as empresas estatais conforme os fins a que foram constituídas. Desse modo, “Sendo dedicadas à exploração de atividade econômica, poderá ser-lhe decretada a falência; voltando-se à prestação de serviços públicos, estarão elas imunes à incidência do regime falimentar.”⁵⁶

O fato é que, no ano de 2005, foi reintroduzida ao nosso ordenamento jurídico a vedação de falir para as empresas estatais. Com o advento da Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, a denominada Lei de Recuperação de Empresas e Falência – LRE, que retorna à legislação positiva a impossibilidade de as empresas estatais se submeterem ao regime falimentar, e é introduzida a previsão da vedação ao regime recuperacional (recuperação judicial e extrajudicial).

Como será visto adiante, o art. 2º, inciso II, da Lei 11.101/2005 (Lei de Recuperação de Empresas e Falência – LRE), que dispõe expressamente sobre a exclusão das empresas públicas e das sociedades de economia mista da incidência da lei, ou seja, do regime falimentar e recuperacional, foi recepcionado com críticas e é alvo de debates. De toda forma, a discussão sobre o regime jurídico de crise das empresas estatais ganha um novo capítulo em sua história.

4. ENTRE O ADVENTO DA LEI DE RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS E FALÊNCIA (LRE) E O DEBATE POSTO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): A DISCUSSÃO REACENDE

Como já visto a Constituição Federal dispõe que a empresa pública e sociedade de economia mista ficarão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Regime falimentar para empresas públicas e sociedades de economia mista**. Revista Ministério Público, Rio de Janeiro, (18), 2003, p. 100.

⁵³ GRAU, Eros Roberto. Execução contra estatais prestadoras de serviço público. **Revista Trimestral de Direito Público**, Malheiros Editores: São Paulo, n. 7, p. 97-103, 1994.

⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 190-191.

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Regime falimentar para empresas públicas e sociedades de economia mista**. Revista Ministério Público, Rio de Janeiro, (18), 2003, p. 101.

⁵⁶ Idem, *ibid.*, p. 101.

quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (art. 173, §1º, inc. II, CF).

Evidentemente, a Lei 11.101/2005 (Lei de Recuperação de Empresas e Falência – LRE) dispõe sobre direitos e obrigações comerciais. Desse modo, em uma leitura ampla, há de se dizer que as empresas estatais estariam sujeitas à sua aplicação. No entanto, o art. 2º, inc. I, da LRE, exclui de sua aplicação a empresa pública e a sociedade de economia mista.

Como será visto adiante, a aplicabilidade ou não da LRE e a sujeição das empresas estatais ao regime jurídico disposto na legislação, volta a ser amplamente discutido pela doutrina e, nos anos de 2019, chega ao pleno do Supremo Tribunal Federal.

4.1. O ART. 2º, INC. I, DA LEI N.º 11.101/2005 (LRE): A TRICOTÔMIA QUE DIVIDE A DOUTRINA

A reintrodução da vedação à impossibilidade das empresas estatais se submeterem ao regime falimentar representa um movimento de oscilação da legislação. Segundo José Alexandre Corrêa Meyer, essa constante modificação legislativa remonta a uma “preocupação com a preservação do bem público, mas também em face da forte divergência doutrinária que sempre marcou o estudo das sociedades de economia mista em seus mais variados aspectos, inclusive e sobretudo quanto à possibilidade de tais entidades irem à falência.”⁵⁷

Para Renato Ventura Ribeiro a reinserção representa uma contradição do legislador que “primeiro revoga a isenção das sociedades de economia mista do procedimento falimentar por dúvidas quanto à sua constitucionalidade para, pouco mais de três anos depois, reincluí-la na legislação.”⁵⁸

No entanto, o fato é que, com a previsão do art. 2º, inc. I, da LRE, segundo a qual a Lei de Recuperação de Empresas e Falência não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista, renasce o debate acerca da sujeição das empresas estatais ao mesmo tratamento das empresas privadas, conforme dispõe o art. 173, §1º, inc. II, da CF.

Novamente, a doutrina passa a se debruçar sobre o assunto. Três correntes doutrinárias sobre a matéria são suscitadas, mantendo-se a linearidade da discussão desde a revogação do

⁵⁷ MEYER, José Alexandre Corrêa. A Sociedade de Economia Mista e sua Exclusão da Nova Lei de Falências. In: SANTOS, Paulo Penalva (org.). **A nova lei de falências e de recuperação de empresas: Lei nº 11.101/05**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 19.

⁵⁸ RIBEIRO, Renato Ventura. O regime da insolvência das empresas estatais. In: CASTRO, Rodrigo R. Monteiro; ARAGÃO, Leandro Santos de. **Direito Societário e a Nova Lei de Falências e Recuperação de Empresas**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 113.

art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas. Obviamente, algumas peculiaridades são notadas em cada um dos entendimentos; porém, as correntes podem ser divididas de maneira tricotômica porque guardam uma característica principal em comum. Cada um dos entendimentos possui uma leitura do art. 2º, inc. I, da LRE à luz do art. 173, §1º, inc. II, da CF.

A primeira corrente sustenta a inconstitucionalidade do art. 2º, inc. I, da LRE, por afronta ao art. 173, §1º, II, da Constituição, tendo em vista que as empresas estatais devem se submeter aos mesmos direitos e obrigações comerciais que as empresas privadas, o que incluiria o mesmo regime de insolvência. É a posição de Haroldo Duclerc Verçosa, para quem "a extensão às empresas públicas e às sociedades de economia mista do regime jurídico próprio das empresas privadas é total, inclusive no campo trabalhista e tributário. Consequentemente, o mesmo se daria quanto à sua recuperação e à falência."⁵⁹

A segunda defende a interpretação conforme a Constituição do art. 2º, inc. I, da LRE, de modo a afastar o regime falimentar e recuperacional apenas das empresas estatais prestadoras de serviço público, submetendo as que exercem atividade econômica em sentido estrito ao regime de falência e recuperação judicial. Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, o art. 173, §1º, inc. II, da Constituição equiparou as empresas estatais às empresas privadas, além de que, "o dispositivo constitucional mencionado se refere expressamente às *exploradoras de atividade econômica*. Logo, a exclusão não pode alcançar essas últimas, mas pode, sem incidir em inconstitucionalidade, atingir as *prestadoras de serviço público*."⁶⁰

Por último, a terceira corrente faz a defesa pela constitucionalidade da regra de não sujeição das empresas estatais ao regime falimentar e recuperacional. Para Alfredo de Assis Gonçalves Neto, o art. 173, §1º, inc. II, da CF, não impõe que as empresas estatais devem se sujeitar ao mesmo regime jurídico das empresas privadas, mas tão somente, estabelece que a lei "disponha sobre a sujeição das empresas estatais ao regime jurídico das empresas privadas."⁶¹

Ainda, segundo Gonçalves Neto, o próprio texto constitucional dispõe sobre tratamento diferenciado para as empresas estatais, como a exigência de licitação. Além disso, o art. 2º, inc. I, da LRE que exclui a sociedade de economia mista e a empresa pública, do regime jurídico da

⁵⁹ VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. Das pessoas sujeitas e não sujeitas aos regimes de recuperação de empresas e ao da falência. In: PAIVA, Luiz Fernando Valente de (coord.). **Direito Falimentar e a nova Lei de Falências e Recuperação de Empresas: Lei 11.101 de 9 de fevereiro de 2005 e LC 118 de 9 de fevereiro de 2005**. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 101.

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 181.

⁶¹ GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Sociedade de Economia Mista e Recuperação Judicial**. 2022. Disponível em: <https://agkn.com.br/index.php/2022/09/29/sociedade-de-economia-mista-e-recuperacao-judicial/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

insolvência previsto na Lei 11.101/2005, “não agride minimamente a Constituição Federal, visto que nem todas as empresas privadas, nem todos os empresários e nem todas as sociedades anônimas subsomem-se às disposições nela estabelecidas.”⁶²

A despeito do amplo debate doutrinário, a questão do regime de insolvência das empresas estatais não chegou às cortes pátrias. Como não se verifica a incidência de precedentes específicos acerca da constitucionalidade do disposto no art. 2º, inc. I, da LRE, há, portanto, a prevalência do entendimento de que a não aplicabilidade do regime jurídico de insolvência constante na LRE às empresas estatais se presume constitucional.

No entanto, em 2019, um *leading case* chega ao Supremo Tribunal Federal e permite que a constitucionalidade da incidência do regime de falência e recuperação judicial às empresas estatais seja suscitada.

4.2. O DEBATE CHEGA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): O RECURSO EXTRAORDINÁRIO (RE) 1.249.945

No ano de 2019, é interposto pela Empresa Municipal de Serviços, Obras e Urbanização (Esurb), do Município de Montes Claros, Estado de Minas Gerais, Recurso Extraordinário (RE), contra decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) que negou o cabimento do procedimento de recuperação judicial à Esurb. O RE chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), sob a numeração 1.249.945.

No RE mencionado se discute, à luz do artigo 173, § 1º, inc. II, da Constituição Federal, se as empresas estatais podem se submeter ao regime de falência e recuperação judicial da Lei nº 11.101/05. A questão teve repercussão geral reconhecida por unanimidade pelo Plenário Virtual em 2020.

Sendo assim, a matéria foi afetada ao Tema 1101, de seguinte redação: “Aplicação do regime de falência e recuperação judicial, previsto na Lei nº 11.101/05, às empresas estatais.”⁶³

⁶² GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Sociedade de Economia Mista e Recuperação Judicial**. 2022. Disponível em: <https://agkn.com.br/index.php/2022/09/29/sociedade-de-economia-mista-e-recuperacao-judicial/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

⁶³ Ementa: Direito Administrativo e Constitucional. Recurso extraordinário. Constitucionalidade da incidência do regime de falência e recuperação judicial às empresas estatais. Presença de repercussão geral. 1. Constitui questão constitucional saber se as empresas estatais podem se submeter ao regime de falência e recuperação judicial da Lei nº 11.101/2005, com fundamento no art. 173, §1º, II, da Constituição. 2. Repercussão geral reconhecida. (RE 1249945 RG, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-281 DIVULG 26-11-2020 PUBLIC 27-11-2020).

De todo modo, quando o Supremo Tribunal Federal julgar a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário (RE) 1.249.945, a questão será apreciada em definitivo, podendo, de vez por todas, ser apresentado um caminho viável juridicamente para a solução deste problema.

5. BREVES APONTAMENTOS

Antes de adentrar nas considerações finais, alguns apontamentos devem ser feitos a respeito da temática. Como foi visualizado ao longo deste trabalho, a questão do regime jurídico de crise aplicável às empresas estatais é uma discussão que vem se arrastando, ao menos, desde a entrada em vigor da Lei das Sociedades Anônimas, em 1976. O debate desde então vem oscilando na legislação e doutrina.

A Constituição Federal, apresenta em seu texto a possibilidade de se estabelecer, através de lei complementar, o estatuto jurídico geral para as empresas estatais. Idealmente, essa lei de aplicabilidade geral às empresas estatais deveria se ater ao conteúdo mínimo indicado nos incisos do art. 173, §1º da CF.

Esse estatuto jurídico das empresas estatais vem a ser sancionado no ano de 2016. A Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, comumente denominada de *Lei das Estatais*, entra em vigor exatamente para preencher o comando disposto pela Constituição no art. 173, §1º.

Poderia o estatuto das empresas estatais ter disposto sobre a questão da sujeição das empresas estatais ao regime jurídico das empresas privadas, ou seja, estabelecido qual seria a compreensão e alcance dos direitos e obrigações comerciais, próprios das sociedades empresariais, que estariam sujeitas também às sociedades estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito.

Infelizmente essa oportunidade foi perdida. Para Marcia Carla Pereira Ribeiro e Rosângela do Socorro Alves, o estatuto jurídico das empresas estatais deveria ter previsto um regime especial de insolvência, semelhante ao regime de intervenção e liquidação extrajudicial das instituições financeiras⁶⁴. O regime especial proposto permitiria que o ente controlador

⁶⁴ Nesse ponto, pode surgir a dúvida quanto ao regime de crise aplicável às instituições financeiras públicas, dado que o art. 2º, inc. I, da LRE, prevê a não sujeição das empresas estatais ao regime da Lei, assim como o art. 2º, inc. II, da LRE, dispõe sobre a não aplicabilidade da Lei às instituições financeiras públicas ou privadas. Segundo Newton de Lucca, no caso das instituições financeiras, mesmo se tratando de empresa pública ou sociedade de economia mista, deveria ser aplicada a legislação específica e subsidiariamente, no que couber à LRE. Desse modo, estariam sujeitas as instituições financeiras públicas aos institutos da intervenção, liquidação extrajudicial e do regime de administração especial temporária. (LUCCA, Newton de. Capítulo I - Disposições Preliminares. In: CORRÊA-LIMA, Osmar Brina; LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (org.). **Comentários à Nova Lei de Falências e Recuperações de Empresas**: Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 52-53).

afastasse de modo temporário os gestores da empresa insolvente, sendo alocado na empresa estatal uma espécie de interventor ou liquidante responsável pelo levantamento da situação econômica do empreendimento e regularidade das condutas praticadas pelos gestores.⁶⁵

Após a intervenção haveria a definição da continuidade da empresa, com base nos dados levantados pelo interventor. Nesse caso, a sociedade estatal poderia seguir sua atividade, caso comprovada a solvência e a regularidade de suas atividades. Por outro lado, caso fosse definida sua insolvência, seguiria para o regime de liquidação (havendo ativos suficientes para fazer frente ao passivo) ou decretação de falência (com a incidência dos efeitos aos gestores).⁶⁶

Independente do regime jurídico que deveria ter sido adotado, o fato é que a Lei das Estatais poderia ter superado essa lacuna legislativa, dimensionando a aplicabilidade do regime jurídico próprio das empresas privadas às empresas estatais executoras de atividade econômica em sentido estrito e possibilitando a construção de um regime jurídico de crise compatível com as características das empresas estatais.⁶⁷

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*O pulso das empresas estatais ainda pulsa*⁶⁸. Apesar dos movimentos políticos e econômicos vivenciados desde a década de 1990, que reduziram o papel dessas empresas – outrora protagonistas da intervenção estatal direta no domínio econômico – elas ainda possuem relevante influência na estrutura orgânica e econômica do governo e da administração pública.

Segundo o Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais, a União tem o controle direto de 44 empresas estatais. Outras 79 empresas estão sob o controle indireto da União. Dentro desse universo destacado de 44 empresas estatais, 39 são empresas públicas e 5, sociedades de economia mista. Juntas, as estatais federais pagaram, ao longo do ano de 2023, R\$ 128,1 bilhões em dividendos e juros sobre o capital próprio, dos quais R\$ 49,4 bilhões foram destinados à União.⁶⁹ Apesar de o recorte ser concentrado nas empresas estatais federais, os dados demonstram a importância e o impacto econômico e político que essas empresas ainda

⁶⁵ RIBEIRO, Marcia Carla; ALVES, Rosângela do Socorro. **Por um estatuto jurídico para as sociedades estatais que atuam no mercado**. Prêmio DEST/MP de Monografias: Estatais. Brasília, out. de 2008, p. 38.

⁶⁶ RIBEIRO, Marcia Carla; ALVES, Rosângela do Socorro. **Por um estatuto jurídico para as sociedades estatais que atuam no mercado**. Prêmio DEST/MP de Monografias: Estatais. Brasília, out. de 2008, p. 38.

⁶⁷ Nesse exato sentido: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Capítulo XIX: sociedades de economia mista. In: GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis (coord.). **Sociedades: lei das sociedades anônimas comentada**. Vol.2. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 1167.

⁶⁸ Frase inspirada na música "O Pulso", da banda Titãs. Créditos aos letristas da canção: Tony Belotto, Arnaldo Antunes e Marcelo Fromer.

⁶⁹ BRASIL. **Relatório agregado das empresas estatais federais: 2024 – ano base 2023**. Brasília, 2024, p. 15.

ocasionam. Pensar nas questões jurídicas envolvidas na grande temática das empresas estatais continua sendo uma prioridade.

Uma das perguntas para as quais será necessário buscar respostas refere-se ao regime jurídico aplicável à situação de insolvência das empresas estatais. Como visto, esse é um problema existente ao menos desde 1976, porém, mesmo com o esforço doutrinário e com subsequentes previsões legislativas, uma solução definitiva não foi alcançada.

Certamente, o Supremo Tribunal Federal irá delinear ao menos um caminho para que a questão seja definitivamente solucionada. Todavia, manifestar-se acerca da constitucionalidade do art. 2º, inc. I, da LRE não é, por si só, suficiente. Ao pensarmos no regime jurídico das empresas estatais e colocá-lo frente a frente com o sistema presente na LRE, resta notória a incompatibilidade da aplicação integral da Lei. Não há como flexibilizar o procedimento legal previsto na LRE a fim de atender ao interesse público que resguarda a empresa estatal.

O art. 173, § 1º, da Constituição Federal, trata exclusivamente do desempenho de atividade econômica em sentido estrito pelo Estado. Logo, da leitura do art. 173, § 1º, inc. II, da Constituição Federal, se extrai que só há sujeição ao regime próprio das empresas privadas para as empresas públicas e sociedades de economia mista que desempenham atividade econômica em sentido estrito. Assim, à luz da Constituição, empresas estatais exploradoras de atividade econômica poderiam se submeter ao regime falimentar sem qualquer problema. De outro lado, essa possibilidade não se estenderia as empresas estatais prestadoras de serviços públicos.

Ocorre que, o regime falimentar comum não é um elemento inerente ao regime próprio das empresas privadas. O exemplo prático de tal afirmação é impossibilidade de falência no que tange à sociedade simples (art. 1.044, Código Civil), as instituições financeiras, as sociedades cooperativas, as sociedades operadoras de plano de assistência à saúde, as sociedades seguradoras, dentre outras previstas no art. 2º, inc. II, da LRE. Desse modo, cabe a discussão se a lei poderia excluir a sociedade de economia mista e a empresa pública que desenvolve atividade econômica do regime falimentar.

Para fins de conclusão, é inadmissível que haja a sujeição das empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público ao regime falimentar comum, sendo a mesma conclusão válida para a recuperação judicial, integrante do mesmo sistema. De outro lado, como o regime falimentar comum não é elemento intrínseco das empresas privadas, duas podem ser as saídas para as empresas estatais exploradoras de atividade econômica: (I) submetê-las ao regime da LRE, mesmo não sendo o sistema legal compatível com a natureza jurídica das estatais; ou (II) mantendo a vedação da aplicação da LRE, em cumprimento ao

preceito constitucional de isonomia das empresas estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito com as pessoas do setor privado, implantar um regime jurídico de intervenção e liquidação ou um regime jurídico de insolvência especial que considere a natureza jurídica das empresas estatais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Caio César Vioto de. **DA TECNOBUROCRACIA À DESBUROCRATIZAÇÃO**: A trajetória das reformas da administração pública no regime militar brasileiro (1964-1985). 2021. p. 122. Tese (Doutorado) - Curso de História, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/15c04357-0b5d-4ffa-b2b8-86f3b070cd7e/content>. Acesso em: 14 nov. 2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos n.º 196, de 24 de junho de 1976, do Ministério da Fazenda**. Brasília: 1976. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm/EM196Lei6404.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2024.
- BRASIL. **Relatório agregado das empresas estatais federais**: 2024 – ano base 2023. Brasília, 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **RE 1249945 RG**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 27 de ago. de 2020, Processo eletrônico, DJE-281, Divulgado em: 26 de nov. de 2020, Publicado em: 27 de nov. de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5830583&numeroProcesso=1249945&classeProcesso=RE&numeroTema=1101>. Acesso em 25 nov. 2024.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regime falimentar para empresas públicas e sociedades de economia mista. **Revista Ministério Público**, Rio de Janeiro, (18), 2003.
- CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. v. 4, t. 1, arts. 206 a 242. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. 2. ed. v. 4, t. 1, arts. 206 a 242. São Paulo: Saraiva, 1999.
- CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, com as modificações das Leis nº 9.457, de 5 maio de 1997, e nº 10.303, de 31 de outubro de 2001. v. 4. t. 1. Arts. 206 a 242. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira**: visão histórica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **NOTA TÉCNICA NÚMERO 253**: Uma visão panorâmica das empresas estatais federais e possibilidades de atuação no pós-pandemia. São Paulo: Dieese, 2021, p. 13. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec253Estatais.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- Folha de São Paulo. **País privatizou 165 empresas entre 91 e 2002**. 21 dez. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2112200423.htm>. Acesso em: 18 nov. 2024.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Lições de Direito Societário II: sociedade anônima**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, n. 10.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Sociedade de Economia Mista e Recuperação Judicial**. 2022. Disponível em: <https://agkn.com.br/index.php/2022/09/29/sociedade-de-economia-mista-e-recuperacao-judicial/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**. 21. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

GRAU, Eros Roberto. Art. 173. In: CANOTILHO, J.J Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. p. 1926. Disponível em: [GRAU, Eros Roberto. Execução contra estatais prestadoras de serviço público. **Revista Trimestral de Direito Público**, Malheiros Editores: São Paulo, n. 7, p. 97-103, 1994. Trimestral.](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553625044/epubcfi/6/136[%3Bvnd.vst.idref%3DTituloVII.xhtml]!/4[Ebook-Comentarios_a_constituicao-41]/2/882/24/1:14[con%2C%C3%B4mi. Acesso em: 19 nov. 2024.</p></div><div data-bbox=)

J. C. Sampaio de Lacerda. **A não subordinação das sociedades de economia mista e das empresas públicas (sociedades de estado) ao regime falimentar**. In: Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro, nova série, v. 14, n. 20, p. 97-99, 1975.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do ‘milagre’: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**, 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LUCCA, Newton de. Capítulo I - Disposições Preliminares. In: CORRÊA-LIMA, Osmar Brina; LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (org.). **Comentários à Nova Lei de Falências e Recuperações de Empresas: Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MEYER, José Alexandre Corrêa. A Sociedade de Economia Mista e sua Exclusão da Nova Lei de Falências. In: SANTOS, Paulo Penalva (org.). **A nova lei de falências e de recuperação de empresas: Lei nº 11.101/05**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MONTEIRO, Vera. O mercado como responsável pelo interesse público. In: SUNFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal; PRADO, Mariana Mota; MONTEIRO, Vera. **Curso de Direito Administrativo em Ação: casos e leituras para debate**. São Paulo: Juspodivm, 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Constituição Econômica brasileira: o estatuto jurídico do econômico e as posições do Estado brasileiro na economia: conceito e história**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann. NOTAS SOBRE O ESTADO ADMINISTRATIVO: DE OMISSIVO A HIPERATIVO. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 164, 2017. DOI: 10.21783/rei.v3i1.154. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/154>. Acesso em: 4 nov. 2024.

NOGUEIRA, Octaciano. **O Senado nas Constituições brasileiras**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014.

RATTNER, Henrique. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, [S.L.], v. 24, n. 2, p. 7, jun. 1984. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75901984000200001>.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Capítulo XIX: sociedades de economia mista. In: GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis (coord.). **Sociedades: lei das sociedades anônimas comentada**. Vol.2. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

RIBEIRO, Marcia Carla; ALVES, Rosângela do Socorro. **Por um estatuto jurídico para as sociedades estatais que atuam no mercado**. Prêmio DEST/MP de Monografias: Estatais. Brasília, out. de 2008.

RIBEIRO, Renato Ventura. O regime da insolvência das empresas estatais. In: CASTRO, Rodrigo R. Monteiro; ARAGÃO, Leandro Santos de. **Direito Societário e a Nova Lei de Falências e Recuperação de Empresas**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

SARAVIA, Enrique. As empresas estatais como instrumento da política científico-tecnológica. **Cadernos Ebape.Br**, [S.L.], v. 3, n., p. 07, 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-39512005000500008>.

SBT NEWS. **Plano Real trouxe investimentos e foi pré-requisito para privatizações no Brasil**: nos anos posteriores à implementação do plano, país desestatizou empresas como a Telebras, que era responsável pelo sistema de telefonia. 2024. Entrevistado: Gustavo Franco. Elaborada por Simone Queiroz. Disponível em: <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/brasil/plano-real-trouxe-investimentos-e-foi-pre-requisito-para-privatizacoes-no-brasil>. Acesso em: 18 nov. 2024.

TÁCITO, Caio. Controle das empresas do estado (públicas e mistas). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 111, p. 6, 1973. DOI: 10.12660/rda.v111.1973.37358. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/37358>.

TREBAT, T.J. **Brazil's State-Owned Enterprises: A case study of the state as entrepreneur**. Londres: Cambridge University Press, 1983.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. Das pessoas sujeitas e não sujeitas aos regimes de recuperação de empresas e ao da falência. In: PAIVA, Luiz Fernando Valente de (coord.). **Direito Falimentar e a nova Lei de Falências e Recuperação de Empresas: Lei 11.101 de 9 de fevereiro de 2005 e LC 118 de 9 de fevereiro de 2005**. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 101.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo da Economia: planejamento econômico, fomento, empresas estatais e privatização, defesa da concorrência, do consumidor e do usuário de serviços públicos, responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.