

# O Estado Empresário

DAS SOCIEDADES ESTATAIS ÀS SOCIEDADES PRIVADAS  
COM PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA DO ESTADO

2017

Carolina Barros Fidalgo

**O ESTADO EMPRESÁRIO**  
**DAS SOCIEDADES ESTATAIS ÀS SOCIEDADES PRIVADAS**  
**COM PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA DO ESTADO**  
© Almedina, 2017

AUTOR: Carolina Barros Fidalgo  
DIAGRAMAÇÃO: Almedina  
DESIGN DE CAPA: FBA  
ISBN: 978-858-49-3203-0

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Fidalgo, Carolina Barros  
O Estado empresário: das sociedades estatais  
às sociedades privadas com participação minoritária  
do Estado/Carolina Barros Fidalgo. -- São Paulo :  
Almedina, 2017.  
Bibliografia  
ISBN: 978-85-8493-203-0  
1. Acionistas minoritários 2. Controle societário  
3. Direito privado 4. Direito público  
5. Estado e economia I. Título.

17-01765 CDU-342-2

Índices para catálogo sistemático:

1. Estado : Direito público 342.2

109293

Este livro segue as regras do novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990).

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro, protegido por copyright, pode ser reproduzida, armazenada ou transmitida de alguma forma ou por algum meio, seja eletrônico ou mecânico, inclusive fotocópia, gravação ou qualquer sistema de armazenagem de informações, sem a permissão expressa e por escrito da editora.

Fevereiro, 2017

EDITORA: Almedina Brasil  
Rua José Maria Lisboa, 860, Conj.131 e 132, Jardim Paulista | 01423-001 São Paulo | Brasil  
editora@almedina.com.br  
www.almedina.com.br

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	21
1. FUNDAMENTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA .....	37
1.1. A Teoria do Interesse Público: objetivos econômicos e sociais da intervenção do Estado na economia .....	39
1.1.1. Razões de ordem econômica .....	40
1.1.2. Razões de ordem social .....	47
1.2. A Teoria da captura, <i>Public Choice</i> e as teorias do interesse privado sobre a intervenção do Estado .....	51
1.3. Lições da teoria do interesse privado para a atuação empresarial do Estado .....	56
2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ECONOMIA .....	65
2.1. Hipóteses constitucionais de intervenção estatal na economia: regulação, prestação de serviços públicos e exploração de atividades econômicas em sentido estrito .....	65
2.1.1. A intervenção indireta na economia sob a forma de regulação e fomento .....	66
2.1.2. A intervenção na economia sob a forma de exploração de atividades econômicas em sentido estrito e a necessidade de atendimento a relevante interesse coletivo ou à segurança nacional. ....	70
2.1.3. A intervenção na economia sob a forma de prestação de serviços públicos .....	78
2.1.4. A intervenção na economia sob o regime de monopólio. ....	85

2.2. Princípios e condicionamentos constitucionais aplicáveis à intervenção do Estado na economia. ....	90
2.2.1. O princípio da livre iniciativa e a subsidiariedade da intervenção do Estado na economia. ....	90
2.2.2. Necessidade de autorização legal. ....	111
2.2.3. Princípio da livre concorrência. ....	121
2.2.4. Princípio da proporcionalidade. ....	126
2.2.5. Princípio da eficiência. ....	129
3. O ESTADO COMO ACIONISTA CONTROLADOR. ....	149
3.1. Introdução. ....	149
3.2. O Estado como acionista controlador no direito comparado. ....	153
3.2.1. As empresas estatais na França. ....	153
3.2.2. As empresas estatais em Portugal. ....	162
3.2.3. As empresas estatais na Espanha. ....	168
3.2.4. As empresas estatais na Inglaterra. ....	171
3.3. O Estado como acionista controlador no Brasil. ....	177
3.4. Conceito de empresas públicas e sociedades de economia mista. ....	184
3.4.1. As peculiaridades das empresas estatais estaduais e municipais. ....	199
3.5. Quando a forma empresarial de intervenção do Estado é exigida? ....	204
3.6. As empresas estatais e o princípio da eficiência: notas sobre como a construção do seu regime jurídico pode afetar a sua operação eficiente. ....	221
3.7. Regime jurídico das empresas estatais brasileiras. ....	234
3.7.1. A discussão sobre o regime jurídico aplicável às empresas estatais prestadoras de serviços públicos. ....	237
3.7.1.1. Regime de pessoal. ....	252
3.7.1.2. Regime de bens das empresas estatais. ....	263
3.7.1.3. Regime tributário. ....	276
3.7.1.4. Regime de licitações. ....	291
3.7.1.5. Regime contratual e possibilidade de celebração de compromisso de arbitragem. ....	306
3.7.1.6. Regime de responsabilidade civil. ....	312
3.7.1.7. A discussão sobre a possibilidade de submissão das estatais ao regime de falências. ....	313
3.7.2. Peculiaridades do regime jurídico aplicável à empresa estatal dependente. ....	320
3.8. Os controles incidentes sobre as empresas estatais. ....	323
3.8.1. O controle do Poder Legislativo. ....	326
3.8.2. O controle do Tribunal de Contas da União sobre as sociedades estatais. ....	328

3.8.3. O controle no âmbito do Poder Executivo.....	340
3.8.3.1. O controle societário exercido pelo Chefe do Poder Executivo ....	349
4. O ESTADO COMO ACIONISTA MINORITÁRIO EM SOCIEDADES PRIVADAS .....	359
4.1. O Estado como acionista minoritário .....	359
4.2. Possíveis motivos para a participação estatal sem controle em sociedades privadas .....	362
4.2.1. A participação privilegiada em sociedades privatizadas: a instituição de <i>golden shares</i> .....	368
4.2.2. A participação estatal como forma de contenção de crises econômicas .....	381
4.2.3. A participação estatal como forma de incentivo a atividades econômicas .....	385
4.2.4. A participação estatal nas Sociedades de Propósito Específico das Parcerias Público-Privadas .....	390
4.2.5. A participação minoritária como forma de realização das atividades-fim de empresas estatais .....	391
4.3. As sociedades público-privadas e a sua relação com a Administração Pública .....	395
4.4. A natureza jurídica da intervenção sob a forma de participação do Estado em sociedades privadas.....	402
4.5. Críticas à participação do Estado em sociedades privadas.....	409
4.5.1. Críticas relacionadas à violação do princípio da livre iniciativa ....	410
4.5.2. Críticas relacionadas à falta de transparência dessa medida de intervenção .....	419
4.5.3. Críticas relacionadas à ineficiência de tais medidas.....	424
4.6. Condicionamentos à participação minoritária estatal sem controle em sociedades privadas.....	426
4.6.1. Algumas considerações sobre a autorização legal .....	429
4.6.2. Necessário atendimento aos princípios da proporcionalidade e eficiência: preferência pelas sociedades de economia mista.....	430
4.6.3. Sobre a (in)viabilidade de realização de procedimento licitatório com vista à escolha do parceiro privado .....	438
4.6.3.1. O caso específico das sociedades estatais e a inexigibilidade para contratações relativas às suas atividades-fim .....	453
4.6.4. O Controle do Tribunal de Contas da União.....	455
CONCLUSÃO .....	469
REFERÊNCIAS .....	485