



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS-DTCS-III
CURSO BACHARELADO EM DIREITO**

JOÃO ELIAS CHAVES DE SOUZA

**A AUTARQUIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS: UMA ANÁLISE
SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

JUAZEIRO, BA

2024

JOÃO ELIAS CHAVES DE SOUZA

**A AUTARQUIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS: UMA ANÁLISE
SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

Trabalho monográfico de pesquisa apresentado como requisito parcial para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito perante o Departamento de Tecnologias e Ciências Sociais – *Campus III*.

Orientadora - Profa. Me. Chirley Vanuyre Vianna Cordeiro

JUAZEIRO, BA

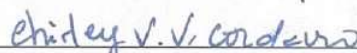
2024

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
Autorização Decreto nº 9237/86. DOU 18/07/96. Reconhecimento: Portaria 909/95, DOU 01/08-95
DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS- CAMPUS III
COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO



ATA DE DEFESA PÚBLICA DE MONOGRAFIA

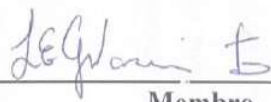
Aos oito dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e quatro no Campus III, do DTCS, da UNEB, Juazeiro - BA, reuniram-se sobre a Presidência do(a) Professor(a), orientador(a) Chirley Vanuyre Vianna Cordeiro os professores, Luiz Antônio Costa de Santana, Luís Eduardo Gomes do Nascimento e o(a) Bacharelado(a) **JOÃO ELIAS CHAVES DE SOUZA** que procedeu, em sessão pública, a apresentação de monografia para conclusão de curso, cujo tema versou sobre A AUTARQUIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES NO DIREITO ADMINISTRATIVO, sendo a audiência iniciada às 14h (quatorze horas), durando a explanação 30 (trinta) minutos, seguindo-se de perguntas elaboradas pelos examinadores, que ao final atribuíram as seguintes notas, respectivamente: 10,0 (dez), 10,0 (dez) e 10,0 (dez), sendo, assim, obtida a média final 10,0 (dez) Nada mais havendo foi encerrada a presente Ata, que vai devidamente assinada.



Presidente/orientador



Docente/arguidor



Membro

AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar meus agradecimentos expressando minha profunda gratidão a todos que estiveram ao meu lado durante esta jornada tão significativa. Às pessoas que compartilharam comigo os desafios e as alegrias da vida acadêmica na UNEB, especialmente José, Mariana, Arthur, Bárbara, Júlia, Hebert, Tonizza, Bruna, Eduardo, João Dourado e João Paulo, meu muito obrigado por serem fontes de inspiração, apoio e amizade.

Agradeço aos meus pais, Edvan e Ane, por todo amor, incentivo e apoio incondicional que me deram desde o início dos meus estudos. Minha gratidão também se estende aos meus irmãos Davi, Pedro e Luís Fernando; a minha madrasta, Ianni, e padrasto, Jailton, pela presença e carinho. Sem vocês, nada disso seria possível.

À Natália, que foi a calma em meio à tempestade da minha graduação, obrigado por ser meu porto seguro e minha fonte inesgotável de amor, apoio e carinho.

Não poderia esquecer de Ednildo e Gescianne, minha gratidão por compartilharmos experiências valiosas e por contribuírem para o meu crescimento profissional durante o meu estágio na Justiça Federal.

Também estendo meu agradecimento à Didi por se fazer presente nas minhas manhãs e tardes de estudos e preparação. Não posso esquecer de mencionar os meus colegas de trabalho da Alfândega da Receita Federal de Foz do Iguaçu, local que me acolheu, desafiou e transformou, não apenas em um profissional qualificado, mas em uma pessoa melhor.

À minha querida avó e avô, minhas tias, tios, primos e toda minha família, agradeço o amor e apoio constantes.

Por último, mas não menos importante, agradeço aos professores da UNEB, em especial à minha orientadora, cuja orientação, ensinamentos e colaboração foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

A presente monografia aborda a autarquização das empresas estatais no Brasil, com foco na análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). A autarquização refere-se à concessão de prerrogativas típicas de autarquias a empresas estatais, o que tem gerado debates sobre os impactos dessa prática na administração pública e no mercado. A pesquisa também examina a questão da delegação do poder de polícia às empresas estatais, discute-se os limites e as possibilidades dessa prática conforme o entendimento do STF e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Utiliza-se uma abordagem qualitativa, o trabalho baseia-se na análise documental de decisões judiciais, doutrina especializada e legislação. Os resultados indicam que, embora justificada por razões de interesse público, a autarquização gera desafios significativos para a gestão pública e a competição de mercado.

Palavras-chave: Autarquização; Empresas Estatais; Organização Administrativa; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This monograph addresses the autarchization of state-owned companies in Brazil, focusing on the analysis of the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF). Autarchization refers to the granting of prerogatives typical of autarchies to state-owned companies, which has generated debates about the impacts of this practice on public administration and the market. The research also examines the issue of delegating police power to state-owned companies, discussing the limits and possibilities of this practice according to the understanding of the STF and the Superior Court of Justice (STJ). A qualitative approach is used, the work is based on documentary analysis of judicial decisions, specialized doctrine and legislation. The results indicate that, although justified for reasons of public interest, autarchization generates significant challenges for public management and market competition.

Keywords: State-owned enterprise; Administrative organization; Brazil's Federal Supreme Court.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC	Código Civil
CF	Constituição Federal de 1988
CTN	Código Tributário Nacional
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA INDIRETA.....	11
1.1. O QUE SÃO AUTARQUIAS?	13
1.2. O QUE SÃO EMPRESAS PÚBLICAS?	16
1.3. O QUE SÃO SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA?	19
2. A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E A DESCARACTERIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS	22
2.1. IMPENHORABILIDADE E IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS	24
2.2. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA	31
2.3. DELEGAÇÃO DE PODER DE POLÍCIA	37
3. O FENÔMENO DA AUTARQUIZAÇÃO.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

A autonomia administrativa é um dos princípios basilares do Direito Administrativo, delineando as relações entre o Estado e suas entidades no exercício de suas atribuições. Dentro desse contexto, um fenômeno jurídico que tem despertado crescente interesse e debate é a autarquização das empresas estatais. Esta se refere ao processo pelo qual tais entidades adquirem características típicas de autarquias, dotando-as de prerrogativas e imunidades normalmente associadas à administração pública direta.

A presente pesquisa pretende contribuir para a compreensão das questões jurídicas envolvidas na “transformação” de empresas estatais em autarquias, por meio de concessões de prerrogativas autárquicas às empresas públicas e sociedades de economia mista, e seus impactos no ordenamento jurídico.

Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: descrever as figuras da organização administrativa indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista); analisar a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores no tocante às empresas estatais; e, por fim, avaliar os impactos jurídicos da jurisprudência e compreender o fenômeno da autarquização.

Parte-se da hipótese de que a descaracterização das empresas estatais pela jurisprudência, acaba por criar um desequilíbrio competitivo no mercado e incentivando práticas de gestão ineficientes, ao atribuir-lhes prerrogativas e funções que deveriam ser exclusivamente estatais.

Desse modo, a fim de viabilizar o teste da hipótese, realiza-se uma pesquisa objetivo descritivo e exploratório, sob o método hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa, realizada com procedimentos bibliográficos e documentais.

No primeiro capítulo, serão descritas as entidades da administração pública indireta, segundo a legislação brasileira e a doutrina especializada, diferencia-se as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, com foco nas características individuais de cada entidade.

No segundo capítulo, será realizada uma análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores quanto a impenhorabilidade e imprescritibilidade dos bens, a

imunidade tributária recíproca e a delegação de poder de polícia, a fim de dissertar sobre a descaracterização das empresas estatais.

Por fim, no terceiro capítulo, discute-se o fenômeno da autarquização e avalia-se os impactos da jurisprudência na organização administrativa brasileira.

1. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA INDIRETA

A organização administrativa está intimamente relacionada a estrutura do Estado e a forma de governo adotadas em cada país (Meirelles, 2016). A administração indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva administração direta, possui o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada (Carvalho Filho, 2022).

Os entes da administração indireta serão divididos, conforme a natureza jurídica disposta na legislação. De acordo com o art. 4º, II, do Decreto-lei nº 200/1967, a Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.

Sendo assim, a administração descentralizada é o resultado da criação de pessoas administrativas ou da transferência para particulares da execução de atividades administrativas que poderiam ser prestadas, diretamente, por meio de órgãos, contudo o ente federativo resolve prestá-las de forma descentralizada, por motivos de eficiência, qualidade e especialidade.

Através do Decreto-lei nº 200/1967, o legislador buscou assegurar a autonomia dessas entidades ao estabelecer normas que impedem sua excessiva burocratização, proporcionando-lhes ampla liberdade de ação na consecução de suas finalidades (Meirelles, 2016).

Nesse sentido, a administração indireta é o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada, seja porque o tipo de atividade possui mais pertinência de ser executada por outras entidades, seja com o intuito de alcançar maior celeridade, eficiência e flexibilização em seu desempenho (Carvalho Filho, 2022).

Cumprido salientar que, a circunstância na qual a entidade se enquadra em uma das categorias jurídicas supracitadas confere certeza suficiente e indiscutível para ser considerada como integrante da administração indireta da respectiva pessoa federativa, independentemente de prestar serviço público ou exercer atividade econômica de natureza empresarial. Sendo assim, não é o fim a que se destina a entidade que a qualifica como participante da administração indireta, mas sim a

natureza de que se reveste (Carvalho Filho, 2022).

Ao tratar das entidades criadas pela Administração Pública para prestação descentralizada dos serviços, sejam elas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações públicas, é possível notar algumas características comuns.

A primeira característica comum é a personalidade jurídica, que todas estas entidades devem gozar. Desse modo, cada um desses entes é uma pessoa jurídica titular de direitos e obrigações. Além disso, essas pessoas jurídicas também gozam da capacidade de autoadministração, pois terão autonomia técnica e administrativa (Carvalho, 2020).

Além da personalidade jurídica, a criação de qualquer uma destas entidades depende de lei específica. Frise-se que a lei específica cria as autarquias e autoriza a criação dos demais entes da administração indireta, conforme dispõe o art. 37, XIX, da Constituição Federal.

Outra característica relevante e comum a esses entes é a finalidade pública. Quando a lei específica cria ou autoriza determinado ente, estabelece a sua finalidade. Ressalte-se que a finalidade estará diretamente vinculada ao interesse público (Carvalho, 2020).

Por fim, os entes da administração indireta estão sujeitos ao controle pela administração direta da pessoa política à qual são vinculados. Segundo Carvalho Filho (2022, p. 417), controle é o conjunto de meios através dos quais pode ser exercida função de natureza fiscalizatória sobre determinado órgão ou pessoa administrativa.

A forma pela qual os órgãos governamentais exercem o controle varia conforme a lei de organização administrativa federal, estadual, distrital ou municipal. Em geral, adota-se o sistema de controle através de Ministérios ou de Secretarias, assim, cada um desses órgãos, dotados de competência específica em determinada área, fica encarregado de fiscalizar o grupo de pessoas da administração indireta que executam atividades correlatas àquela competência (Carvalho Filho, 2022).

A vinculação das entidades da administração indireta traduz-se pela supervisão ministerial, ou tutela administrativa, que tem por objetivos principais a verificação dos resultados, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa,

operacional e financeira (Meirelles, 2016).

Passa-se, em seguida, à análise das entidades da Administração Indireta que tocam a presente monografia: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

1.1. O que são autarquias?

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.

O conceito legal consta do artigo 5º, I, do Decreto-lei nº 200/67¹, frise-se, entretanto, que na conceituação não integra a natureza pública da sua personalidade, além do que, costumava-se apontar outra falha no conceito legal de autarquia, pelo fato de fazer referência ao exercício de “atividades típicas da Administração Pública”, com o argumento de que existem autarquias que exercem atividade econômica (Di Pietro, 2023).

No entanto, segundo Di Pietro (2023, p. 578), esta fase parece ter sido superada, porque as chamadas autarquias econômicas foram sendo paulatinamente transformadas em pessoas jurídicas de direito privado, a fim de funcionar como sociedades comerciais.

Ademais, tal falha não seria propriamente no conceito do Decreto-lei nº 200/67, mas na escolha da entidade autárquica para o exercício de atividades em que não se revela como a forma mais adequada (Di Pietro, 2023).

É curioso notar que a doutrina, no contexto da edição do Decreto-lei nº 200/67, chegou a referenciar o fenômeno de “desautarquização das autarquias”, que passaram a ser menos utilizadas com a Reforma Administrativa ocorrida em 1967, tendo sido progressivamente substituídas pelas empresas públicas e pelo uso de esquemas de direito privado pela Administração Pública (Carrijo, 2019).

¹ Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Ressalte-se que a autarquia possui patrimônio próprio, habitualmente, transferido pelo ente da administração direta que a criou, ou mesmo, decorrente de suas atividades institucionais, haja vista a possibilidade de cobrarem taxas e demais tributos para exercício do poder de polícia ou prestação de serviços públicos inerentes às suas finalidades (Carvalho, 2020).

Isso significa que as entidades autárquicas têm o mesmo regime aplicável à Fazenda Pública, portanto, sendo orientadas na execução das atividades estatais de forma especializada e eficiente, decorrente da descentralização administrativa, atuando sem interesse econômico ou comercial, mas tão somente na busca do interesse coletivo (Carvalho, 2020).

Nesse sentido, por ostentarem a qualidade de pessoas jurídicas de direito público, todos os bens pertencentes às autarquias são bens públicos e, portanto, protegidos por regime próprio aplicável a esses bens (Carvalho, 2020).

A questão do patrimônio diz respeito à caracterização do bens em públicos e privados. Em decorrência da qualificação, os bens das autarquias abrigam os mesmos meios de proteção atribuídos aos bens públicos em geral, sendo destaque a impenhorabilidade e a imprescritibilidade. Por outro lado, o administrador autárquico não é livre para a alienação desses bens; diferentemente do que ocorre com os bens públicos em geral, isto porque, é necessário que o administrador obedeça às regras legais reguladoras dessa especial atividade administrativa, notadamente, em relação à alienabilidade dos bens públicos (Carvalho Filho, 2022).

Nesse sentido, os bens e rendas das autarquias são impenhoráveis, isso significa que não pode ser usado instrumento coercitivo da penhora como garantia do credor. A garantia se estabelece, como regra, pelo sistema de precatórios judiciais, e a execução obedece a regras próprias da legislação processual (Carvalho Filho, 2022).

Outrossim, caracterizando-se como bens públicos, não podem eles ser adquiridos por terceiros através de usucapião, seja qual for a sua natureza, posto que os bens são imprescritíveis, sendo esta, inclusive, a orientação consagrada do Supremo Tribunal Federal² (Carvalho Filho, 2022).

² Súmula 340, STF: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”

Além disso, no tocante às prerrogativas autárquicas, pontua-se que as entidades autárquicas são beneficiadas pela imunidade tributária recíproca, de acordo com o artigo 150, §2º, da CF³. As imunidades tributárias, para Carraza (2013, p. 813), compreendem uma das formas de fronteiras traçadas pela Constituição para a competência tributária.

A imunidade tributária é um fenômeno de natureza constitucional. Sendo assim, as normas constitucionais fixam, direta ou indiretamente, a incompetência para onerar, com exações, certas pessoas, de acordo com a função de sua natureza jurídica ou por estarem coligadas a determinados fatos, bens ou situações (Carraza, 2013).

Importante destacar que a imunidade recíproca é tradicionalmente apontada a partir da garantia da independência entre as pessoas jurídicas de direito público, entre as quais não há hierarquia ou subordinação, preservando, assim, o princípio federativo (Schoueri, 2023).

No tocante ao que interessa ao presente estudo, cumpre abordar o conteúdo da norma contida no artigo 150, VI, da Constituição, que trata das imunidades das pessoas políticas, e do artigo 150, §2º, que trata das autarquias e fundações. Nesse diapasão, são as hipóteses de imunidade tributária recíproca, que decorrem do princípio federativo e do princípio da isonomia das pessoas políticas, isto é, tratam da impossibilidade de que as pessoas políticas exijam impostos uma das outras, em obediência a esses princípios (Carraza, 2013).

Nota-se, portanto, que tais dispositivos têm por objetivo proteger a Federação como valor constitucional fundamental e se relaciona diretamente com o art. 60, § 4º, I⁴, que impede a edição de emendas constitucionais que tendam a abolir a forma

³ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; [...]

§ 2º A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

⁴ Art. 60. [...]

federativa de Estado.

Dessa forma, a justificativa para a imunidade tributária recíproca decorre da circunstância de que entre as pessoas políticas não há sobreposição, evitando-se, assim, que uma pessoa política, por meio de impostos, crie embaraços ou dificuldades de funcionamento às outras. No entanto, nas atividades tipicamente privadas que executa e nas atividades econômicas remuneradas mediante contraprestação ou recebimento de preços ou tarifa o texto constitucional excepciona a imunidade, conforme disposto no artigo 150, §3º, da CF.

A imunidade à tributação por via de impostos em debate também se estende às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, de acordo com o artigo 150, §2º, da CF. Portanto, as imunidades tributárias se constituem de notável importância, por expressarem limites à capacidade de tributar do poder estatal, especialmente à luz do princípio federativo e da igualdade das pessoas políticas (Carraza, 2013).

Por fim, é importante destacar que há a possibilidade de delegação do poder de polícia às autarquias. O poder de polícia, exercício de poder de autoridade de monopólio do Estado, compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender ao interesse público. Nesse sentido, as pessoas jurídicas de direito público podem desempenhar esse poder (Oliveira, 2023).

1.2. O que são empresas públicas?

A expressão empresa estatal ou governamental nomeia todas as entidades civis ou comerciais, de que o Estado tenha o controle acionário, diretamente ou por meio de outra entidade da administração indireta, assim, a expressão abrange a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias, além de outras empresas que não tenham essa natureza e às quais a Constituição da República faz referência, em vários dispositivos, como categoria à parte (Di Pietro, 2023).

Com o regime inaugurado pela Constituição da República de 1988, vê-se a

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado.

sedimentação da dicotomia serviço público versus exploração de atividade econômica, como elemento central definidor do regime jurídico das empresas estatais na doutrina e na jurisprudência (Bedone, 2017).

Nesse contexto, a Constituição Federal faz referência as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ao tratar dos princípios que informam a atividade econômica. O artigo 173, §1, da CF⁵, faz menção à sujeição dessas entidades ao regime próprio das empresas privadas, quando explorem atividade econômica, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

Outro ponto interessante, é o texto do artigo 173, §2º, da CF, quando dispõe que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às empresas do setor privado, sendo um ponto que iguala as entidades citadas às empresas privadas em relação a esses privilégios.

Conclui-se que as normas dos §§ 1º e 2º do artigo 173 incidem apenas nas hipóteses em que a entidade exerce atividade de natureza privada, exercida excepcionalmente pelo Estado por razões de segurança nacional ou interesse coletivo relevante. Sendo assim, se a atividade for econômica - comercial ou industrial - mas assumida pelo Estado como serviço público, tais normas não têm aplicação, incidindo, então, o artigo 175 da Constituição⁶, segundo o qual incumbe ao Poder Público, na

⁵ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

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

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

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

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

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

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

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

[...]

⁶ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

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

II - os direitos dos usuários;

forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Isto quer dizer que a empresa estatal que desempenha serviço público atua à semelhança de uma concessionária de serviço público, submetendo-se à norma do artigo 175 da CF, especialmente no tocante aos deveres perante os usuários, a política tarifária, a obrigação de manter serviço adequado e a submissão a todos os princípios que regem a prestação de serviços públicos (Di Pietro, 2023).

Nesse diapasão, a distinção ganha relevo em matéria de interpretação das leis. Quando se trata de atividade econômica exercida pelo Estado com fundamento no artigo 173, que determina a sujeição ao direito privado, este será aplicado, no silêncio da norma publicística (Di Pietro, 2023).

No entanto, quando o Estado fizer a gestão privada do serviço público, ainda que de natureza comercial ou industrial, aplicam-se, no silêncio da lei, os princípios de direito público, inerentes ao regime jurídico administrativo. Notadamente não poderia ser diferente, isso porque, alguns desses princípios são inseparáveis da noção de serviço público, tais como o da predominância do interesse público sobre o particular, o da igualdade de tratamento dos usuários, o da mutabilidade do regime jurídico e o da continuidade do serviço público (Di Pietro, 2023).

Essa sujeição parcial a normas de direito público é justificada pelo fato de as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias manterem vínculo com o ente político que as criou para fins de controle. Além disso, mantém o vínculo pelo fato de administrarem total ou parcialmente recursos públicos e terem por objetivo a execução de atividades econômicas que o Estado presta por motivo de interesse público relevante ou por motivo de segurança nacional (Di Pietro, 2023).

Importante destacar que a atuação estatal na economia tem seu alicerce no artigo 173, da CF, estruturado em conceitos fluidos, indeterminados e passíveis de interpretações que podem resultar em uma expansão desproporcional das atividades empresariais do Estado. Tais riscos estão relacionados à possibilidade de que os interesses próprios da Administração Pública prevaleçam em detrimento do interesse

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

público (Carrijo, 2019).

Neste ponto, nota-se que a distinção entre empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos, e estatais que intervêm concorrencialmente na economia ao vender bens e serviços que não são serviços públicos, é uma das pedras de toque da forma como se estuda o regime jurídico das estatais (Mendonça; Cyrino, 2019).

Importante destacar que a jurisprudência discute a matéria no sentido de fazer distinção entre as empresas que prestam serviço público e as que atuam no domínio econômico. Sendo esta distinção feita quanto à natureza dos bens dessas entidades, à imunidade recíproca e a delegação do poder de polícia.

1.3. O que são sociedades de economia mista?

Passa-se, por fim, à análise das sociedades de economia mista. Cumpre destacar que essas entidades de administração indireta se destinam a formalizar a associação entre capitais públicos e privados, para um empreendimento conduzido sob o controle do Estado (Justen Filho, 2023).

Observa-se, portanto, que o Estado, como um agente do desenvolvimento econômico e social, une esforços para otimizar o ambiente de negócios, participando de empreendimentos de maior relevância socioeconômica, estimulando o mercado e intervindo no domínio econômico. Ao desempenhar essas atividades, pode eleger como forma de atuação as empresas estatais e, como no caso em debate, a sociedade de economia mista (Moccia, 2018).

Para Mello (2015, pg. 192), a sociedade de economia mista é a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou entidade de sua administração indireta, sobre remanescente acionário de propriedade particular.

Sendo assim, o capital das sociedades de economia mista é composto por capital público e privado. Isso significa que tanto as pessoas administrativas quanto

os particulares podem participar da formação do capital. No entanto, é crucial que o controle acionário da entidade pertença ao Estado (Oliveira, 2023).

Em empresas públicas, o controle societário é detido pelo ente federado, ainda que possa haver a participação minoritária de entidades da Administração Indireta. Por outro lado, nas sociedades de economia mista, o controle pode ser exercido pelo ente federado ou por uma entidade da Administração Indireta, com a participação minoritária de agentes da iniciativa privada (Oliveira, 2023).

Importante destacar que a sociedade de economia mista será estruturada como sociedade anônima, de acordo com o disposto no art. 5º do Decreto-Lei 200/1967. Ademais, tal forma de organização se impõe para as outras unidades da federação, e não somente à União, isso porque, o art. 235 da Lei das Sociedades Anônimas deixa assentado que as sociedades anônimas de economia mista serão por ela regidas (Moccia, 2018).

Como pessoa jurídica privada, a sociedade de economia mista deve realizar, em seu nome, por sua conta e risco, serviços públicos de natureza industrial, ou atividade econômica de produção ou comercialização de bens, que tenham o potencial de gerar receita e lucro, e que o Estado considere de interesse coletivo significativo ou essenciais para a segurança nacional. Sendo, portanto, o objetivo dessa descentralização administrativa o de utilizar o modelo empresarial privado, seja para melhor atendimento aos usuários do serviço público, seja para obter um maior rendimento na exploração da atividade econômica. Além disso, a sociedade de economia mista permite a captação de capitais privados, assim como a colaboração desse setor na direção da empresa (Meirelles, 2016).

Desse modo, a estrutura das empresas privadas concilia-se com os objetivos de interesse público, coexistindo, portanto, em uma simbiose entre o setor privado e o amparo estatal. Contudo, é fundamental ressaltar que essa interpretação não confunde as sociedades de economia mista com as entidades estatais, nem com os entes autárquicos ou fundacionais, posto que cada uma destas instituições possui características próprias, privilégios específicos e objetivos diferentes (Meirelles, 2016).

Apesar de pertencer à administração indireta, a sociedade de economia mista ostenta estrutura e funcionamento de empresa particular, em virtude de ser a razão da sua existência (Meirelles, 2016). Nesse sentido, Schilling (1957, pg. 42) inferia que

“a sociedade de economia mista é uma instituição moralmente frágil”, a questão de constituir uma empresa privada que, em determinadas situações, é tratada como uma entidade autárquica, gera uma inconsistência latente no ordenamento jurídico.

2. A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E A DESCARACTERIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS

A Lei nº 13.303/16, que constitui o estatuto jurídico da empresa pública ao dispor sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, não fez a distinção entre as que prestam serviço público e as que exercem atividade econômica a título de intervenção no domínio econômico (Di Pietro, 2023). Por esse motivo, devido a referida lei não abordar todas as questões relativas a tais entidades, há pontos controvertidos que geram imprecisão interpretativa quanto a natureza das estatais (Carvalho Filho, 2022).

Não há como se falar em uma separação rígida entre regimes público e privado. Os privados se confundem e se misturam; os critérios tradicionais de separação não conseguem responder a situações do cotidiano. Por vezes lhes são conferidas prerrogativas típicas de direito público, ao mesmo tempo que a administração pública utiliza da transação e do consensualismo para atingir o interesse público “abrindo mão de suas prerrogativas” (Schirato, 2012).

Depreende-se, portanto, que a principal problemática do tema gira em torno da aplicação do critério dicotômico para definir o regime jurídico das empresas estatais e, de acordo com esse critério, da perspectiva do tribunal, que vê na prestação de serviço público a imposição de um regime constitucional obrigatório. Esse regime consiste em uma série de privilégios aplicáveis aos seus bens, ao regime tributário, ao regime de pessoal, ao regime de contratação, e outros aspectos, tornando sua natureza jurídica comparável à de uma autarquia (Aranha, 2017).

Ademais, ao entender que às empresas estatais prestadoras de serviços públicos não se aplicam as proibições de privilégio estabelecidas no artigo 173, §1º, da CF, o STF conclui que os privilégios lhes são devidos (Pinto, 2010).

Nesse sentido, a Suprema Corte fundamenta diretamente na Constituição a concessão dos privilégios, independente de eventuais disposições da legislação ordinária sobre o tema. O tribunal estabelece que as empresas estatais que prestam serviços públicos devem ter acesso às prerrogativas de Estado. Em outras palavras, o STF não exige que haja uma norma legal que trate ou não do direito a determinado privilégio; em vez disso, baseia essa aplicação no próprio texto constitucional, bastando a identificação da natureza da atividade como serviço público (Carrijo,

2020).

É importante ressaltar que, ao analisar a jurisprudência do STF referente às empresas estatais e outras controvérsias relacionadas ao assunto, os debates em questão apontam para a necessidade de determinar o regime jurídico aplicável a essas empresas por meio de uma interpretação dos princípios constitucionais, que se revele cada vez mais aberta à compreensão da complexidade econômica e social que permeia as operações dessas empresas no cenário nacional (Mendes, 2017).

A complexidade da definição do regime jurídico das empresas estatais, que tem sido um desafio para o STF, também influenciou a doutrina nacional, que tem promovido cada vez mais reflexões no sentido de acolher a complexidade da atuação empresarial do Estado e de reconhecer a alteração das fronteiras dos conceitos de serviços públicos e de atividade de exploração econômica.

Justen Filho (2006, pg. 419) destaca que as dificuldades atuais refletem a complexidade da organização administrativa. A distinção tornou-se problemática não apenas devido à inadequação dos conceitos de serviço público e de atividade de exploração econômica, mas também devido à concentração de atividades de naturezas diferentes em uma única entidade.

Sendo assim, três são as dificuldades encontradas na identificação do regime jurídico das empresas estatais: (1) a tendência a se ignorar a heterogeneidade das atividades exercidas; (2) o reconhecimento da pluralidade de regimes jurídicos que incidem sobre as atividades heterogêneas exercidas; e, (3) a extensão do regime de direito público, nesses casos, a empresas estatais que exploram, também, atividades econômicas, conforme o dispõe o artigo 173, §1º, da CF (Justen Filho, 2006).

Apesar dos desafios inerentes à complexidade do estabelecimento de parâmetros para determinar o regime jurídico das empresas estatais, frente às mudanças significativas no direito administrativo, o momento é de uma releitura das concepções doutrinárias mais tradicionais e da jurisprudência estabelecida. Essa revisão visa a uma atuação adequada e eficiente do Estado mediante o uso dos mecanismos de organização administrativa que lhes foram concedidos pela Constituição (Carrijo, 2020).

Passa-se, em seguida, à análise dos privilégios autárquicos concedidos pelos Tribunais Superiores mediante decisões judiciais, consolidadas em temas e decisões

em sede de repercussão geral, bem como a atribuição de poderes de autoridade pública às empresas estatais, como ocorre quando elas exercem poder de polícia.

2.1. Impenhorabilidade e Imprescritibilidade dos bens

Os bens públicos são elementos fundamentais para o funcionamento e atuação do Estado. Sendo assim, a garantia dos direitos fundamentais através das ações administrativas do Estado está intrinsecamente relacionada à estruturação de um conjunto de bens jurídicos.

A atribuição de determinados bens à titularidade do Estado decorre de razões diversas que, em certos casos, podem se combinar. Em algumas situações, a titularidade do Estado é justificada pela necessidade de atender à satisfação de necessidades similares e homogêneas da coletividade; já em outras situações, há uma relação de utilidade direta entre o bem e o desenvolvimento da atividade administrativa do Estado (Justen Filho, 2022).

Por conseguinte, há casos em que a publicização decorre da necessidade de proteção à integridade do bem. Isto porque, a submissão ao regime de direito privado poderia conduzir ao consumo ilimitado ou à destruição do bem. Ademais, o tratamento do instituto do bem público deve ser norteado pelo enfoque da supremacia e da indisponibilidade dos direitos fundamentais (Justen Filho, 2022).

Os bens públicos, na forma do art. 98 do Código Civil, são aqueles integrantes do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações estatais de direito público). Carvalho Filho (2023, p. 1002), nesse sentido, conceitua bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, sejam da administração descentralizada.

Com efeito, dispõe claramente o art. 98 do CC, que bens públicos são apenas os que pertencem a pessoas jurídicas de direito público interno e que todos os demais são particulares, “seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Consequentemente, entende-se que os bens de sociedades de economia mista e de empresas públicas, como entidades administrativas de direito privado que são, devem qualificar-se como bens privados.

Para Carvalho Filho (2023, p. 1005), os valores e bens oriundos da gestão da empresa pública ou da sociedade de economia mista devem caracterizar-se, em princípio, como privados, pois são elas pessoas jurídicas de direito privado. Sendo assim, somente os bens e valores oriundos diretamente da pessoa controladora, e ainda não administrados pelo ente paraestatal, serão qualificados como públicos. Portanto, o regime jurídico dos bens das pessoas privadas da Administração será, geralmente, o aplicável às demais pessoas privadas.

Nesse diapasão, os bens das pessoas de direito privado que, de alguma forma, estiverem afetados ao interesse da coletividade gozam das garantias inerentes aos bens públicos, como forma de proteção ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado que norteia a atividade administrativa (Carvalho, 2020).

Importante destacar que não existe um regime jurídico único e uniforme aplicável a todos os bens públicos. Isso porque, existem diversos regimes, variáveis em vista das características dos bens e das finalidades a que se destinam a satisfazer (Justen Filho, 2022).

Em seguida, a fim de tratar sobre os privilégios autárquicos concedidos às empresas estatais, passa-se à análise dos conceitos da impenhorabilidade e da imprescritibilidade dos bens, rendas e serviços, bem como dos julgados que envolvem essa matéria controversa.

A impenhorabilidade refere-se à proteção legal que certos bens possuem contra a penhora, ou seja, a impossibilidade de serem tomados judicialmente para quitação de dívidas. Importante notar que a Administração Pública se submete a um processo de execução especial, sendo um processo de execução próprio, via precatórios, regido pelo art. 100 da Constituição Federal, não se admitindo a penhora de bens públicos.

A penhora é ato de natureza constritiva que, no processo, recai sobre bens do devedor para propiciar a satisfação do credor no caso do não cumprimento da obrigação. O bem sob penhora pode ser alienado a terceiros para que o produto da alienação satisfaça o interesse do credor (Carvalho Filho, 2023).

Nesse diapasão, quando o Poder Público tem uma condenação judicial que lhe impõe uma obrigação de pagamento e não a realiza espontaneamente, não poderá

ter os seus bens penhorados. Isso porque, os bens públicos não se sujeitam ao regime de penhora, e por esse motivo são caracterizados como impenhoráveis.

O artigo 100 da Constituição da República estabelece que os créditos de terceiros contra a Fazenda Pública, em virtude de sentença judicial, são pagos através do sistema de precatórios, em que o Judiciário recomenda ao Executivo que introduza o crédito, em ordem cronológica, na relação de credores para ulterior pagamento. O regime de precatórios é um privilégio instituído em favor da Fazenda Pública, considerando que ela não deverá pagar imediatamente o valor pelo qual foi condenada – havendo, assim, um prazo estendido para efetuar os seus pagamentos.

Ressalte-se que a impenhorabilidade tem o objetivo de proteger os bens públicos desse processo de alienação, comum aos bens privados. Com efeito, permitir a penhora de bens públicos seria o mesmo que admitir sua alienação nos moldes do que ocorre com os bens particulares em geral. Portanto, essa característica tem intuito eminentemente protetivo (Carvalho Filho, 2023).

De um lado, há uma proteção especial dos bens devido às suas características específicas, por diversos motivos em que a lei reconhece relevância. De outro lado, o ordenamento jurídico também assegura a impenhorabilidade dos bens em virtude da condição do devedor, quando se trata de pessoa jurídica de direito público. Nesse sentido, o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público é protegido por meio de um procedimento de execução diferenciado contra a Fazenda Pública, que respeita a impenhorabilidade dos seus bens (Pinto, 2010).

Em contrapartida, a imprescritibilidade diz respeito à inexistência de prazo para reivindicar determinados direitos, impedindo que sejam extintos pelo decurso do tempo. Trata-se da prescrição aquisitiva e sua inoponibilidade ao Poder Público. Por isso, os bens públicos não podem ser adquiridos pela posse mansa e pacífica por determinado espaço de tempo continuado (Carvalho, 2020).

A imprescritibilidade está expressamente prevista no art. 102 do Código Civil. Ademais, a Constituição estabelece regra específica a respeito ao dispor no art. 183, §3º, que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, sendo, inclusive, repetida no art. 191, relativa a imóveis públicos rurais.

Desse modo, mesmo que o interessado detenha a posse de bem público pelo tempo necessário à aquisição do bem por usucapião, como definido no direito privado,

não nascerá para ele o direito de propriedade, porque a posse não terá idoneidade de converter-se em domínio pela impossibilidade jurídica do usucapião (Carvalho Filho, 2023).

Levando em conta a distinção entre empresas estatais que exercem atividades econômicas e aquelas que oferecem serviços públicos, o STF determinou que os bens das empresas prestadoras de serviços públicos que estiverem vinculados à atividade também não podem ser penhorados, em função do princípio da continuidade do serviço público. Trata-se de um dos aspectos mais controversos quanto ao regime jurídico das estatais – a impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços e, conseqüentemente, a sujeição dessas empresas ao regime de precatórios.

Em 2000, o STF se deparou com o caso paradigma, RE nº 220.906-9/DF⁷, envolvendo a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que alegou contrariedade à Constituição quanto as condenações trabalhistas que sofrera e que ordenavam a penhora dos seus bens. O julgamento envolvia o privilégio da impenhorabilidade dos bens, rendas e serviços da ECT, que havia sido instituído pelo Decreto-lei nº 509/1969 ao criar a empresa pública federal por meio da descentralização do antigo Departamento dos Correios e Telégrafos. Por ser a maior estatal brasileira em quadro de funcionários a decisão impactaria significativamente nos seus litígios trabalhistas, com o condão de manter a sua confortável posição no pagamento dos seus débitos, em desfavor dos credores, que perderiam mecanismos de penhora mais céleres e efetivos.

O Supremo Tribunal Federal deu provimento ao recurso da empresa estatal. A tese que se sagrou vencedora apresentou os seguintes fundamentos, conforme sintetizado por Pinto (2010, pg. 116), (1) a ECT é pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, explorando serviço de competência da União; (2) não se aplica às

⁷ RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO. OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, §1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. 2. Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido.

estatais prestadoras de serviço público o preceito constitucional de equiparação com as empresas privadas (art. 173, §§1º e 2º), não estando aquelas submetidas ao regime jurídico próprio destas; (3) foi recepcionada a norma que prescreve a impenhorabilidade de bens, rendas e serviços da ECT, devendo a execução ocorrer mediante o sistema de precatórios (CF/88, art. 100).

Nesse diapasão, a partir do caso paradigmático dos ECT, a jurisprudência do STF manifesta uma expressiva tendência em afirmar o privilégio da impenhorabilidade de bens para as empresas estatais de serviço público. A partir deste momento, ao julgar disputas dessas estatais envolvendo a penhora de seus bens, o STF manifesta uma forte propensão a utilizar um critério subjetivo de análise (Pinto, 2010).

Desse modo, diante de casos da espécie, a corte busca determinar se a empresa estatal se enquadra no perfil de prestadora de serviço público, para, em caso positivo, conceder o privilégio. Nesse processo, renuncia o critério objetivo, deixando de analisar se a proteção à constrição judicial deve ser concedida em função do bem público em si ou da sua essencialidade para a prestação um serviço público (Pinto, 2010).

A constatação de que se tratava de estatal de serviço público serviu para afastar a incidência do artigo 173 e aplicar o artigo 100, ambos da Constituição, e assim garantir a fruição do privilégio da impenhorabilidade dos bens. Com base no pertencimento a esta categoria de empresa estatal, o STF entendeu cabível que o patrimônio dessas estatais fosse protegido da constrição judicial para a satisfação de direitos de credores (Pinto, 2010).

Percebe-se, por conseguinte, que a jurisprudência do STF é firme no sentido da aplicabilidade às empresas públicas prestadoras de serviço público típico de Estado e de natureza não concorrencial, do regime de precatório próprio da Fazenda Pública. Sendo assim, atos judiciais que determinam medidas constritivas de receitas públicas com a finalidade de satisfazer o crédito violam preceitos fundamentais da separação de poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos⁸.

Ainda, no tocante ao princípio da continuidade dos serviços públicos e a aplicabilidade do regime de precatório às entidades da Administração Indireta

⁸ STF, ADPF 949/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 04/09/2023.

prestadoras de serviços públicos essenciais, o Informativo nº 858 do STF⁹ confirma ser aplicável o regime de precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Portanto, segundo o STF, para que a sociedade de economia mista goze de privilégios da Fazenda Pública, é necessário que ela não atue em regime de concorrência com outras empresas e que não tenha objetivo de lucro.

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que os bens de sociedade de economia mista não estão sujeitos à usucapião, quando afetados à prestação de serviço público¹⁰. Percebe-se, portanto, que não deve ser a afetação à finalidade coletiva como critério central do domínio público, mas a função pública – assumida pela coisa no atendimento às necessidades públicas (Saddy; Moura, 2019).

Nesse cenário, inevitavelmente emerge uma série de críticas quanto à insuficiência do critério dicotômico consagrado pela doutrina e pela jurisprudência para identificar esse regime. Destaca-se, nesse sentido, a grande imprecisão atual do conceito de serviço público e o aumento da complexidade das atividades estatais no domínio econômico que acentuaram essa percepção, tornando necessária a discussão a respeito de novos critérios distintivos (Carrijo, 2019).

Em alguns casos, a própria natureza da atividade desenvolvida pela estatal conduz a uma celeuma sobre em que medida seus bens poderão ser considerados como públicos ou privados diante da dificuldade de delimitar, com exatidão, os próprios interesses envolvidos no exercício da sua função pública (Saddy; Moura, 2019).

Nesse sentido, conclui-se que o STF estabeleceu uma dicotomia entre atividades de exploração econômica, que estariam reguladas pelo artigo 173, §1º, da Constituição, e a prestação de serviços públicos, que estariam regulados pelo artigo 175 do texto constitucional.

No entanto, a dicotomia de serviço público e atividade econômica não dá conta das situações em que ambas as atividades são exercidas por uma mesma empresa, evidenciando limitações na realidade. Além disso, ao estender privilégios incompatíveis com sua natureza empresarial às empresas estatais de serviços

⁹ STF, ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/03/2017 (Informativo nº 858 do STF).

¹⁰ STJ, AgInt no AREsp 1.744.947/SE, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, julgado em 12/02/2021.

públicos, o STF coloca em risco a viabilidade de prestação desses serviços por meio de estatais e distorce a competição nos mercados, o que acaba gerando o risco de se incentivar uma gestão irresponsável dessas entidades (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019).

É relevante observar que o exercício cumulativo de atividades econômicas privadas e prestação de serviços públicos acarreta consideráveis desafios à tarefa de definição do regime jurídico aplicável às estatais. Embora seja possível que uma mesma entidade esteja sujeita a diferentes regimes jurídicos, a ausência de parâmetros claros e objetivos para determinar a natureza das atividades desempenhadas por essas entidades pode ensejar uma relevante insegurança jurídica quanto à legalidade dos atos de sua gestão (Mendes, 2017).

Em suma, o reconhecimento da impenhorabilidade e da imprescritibilidade dos bens das estatais que prestam de serviços públicos representa a instituição de um privilégio para essas entidades. Nesse contexto, a declaração de impenhorabilidade e da imprescritibilidade do patrimônio dessas estatais, baseada em critérios subjetivos, evidencia a extensão de uma prerrogativa do Estado, própria das pessoas de direito público (Pinto, 2010).

Ao afastar a regra geral de penhorabilidade e da prescritibilidade dos bens como forma de execução judicial, o STF priorizou o fato de os bens pertencerem a empresas estatais consideradas prestadoras de serviço público, e não a eventual circunstância de os bens estarem afetados à prestação de um serviço público. Portanto, infere-se que as decisões sobre impenhorabilidade e imprescritibilidade de bens das estatais de serviços públicos são pautadas exclusivamente pelo critério subjetivo (Pinto, 2010).

Por fim, após a análise do panorama sobre os bens públicos, seus regimes legais e as decisões do STF em relação à impenhorabilidade e imprescritibilidade dos bens das empresas públicas e sociedades de economia mista. O reconhecimento desses privilégios autárquicos acentua a proteção do patrimônio dessas entidades, mas também suscita discussões quanto à possibilidade de incentivar uma gestão irresponsável e distorcer a competição nos mercados. Desse modo, a definição clara e objetiva do regime jurídico aplicável às estatais, considerando os desafios atuais e a garantia de serviços à coletividade, permanece como um debate fundamental para a estabilidade e eficiência da atuação dessas entidades.

2.2. Imunidade tributária recíproca

As imunidades são normas constitucionais que limitam o poder de tributar ao determinar a exclusão de competência tributária sobre determinadas situações, bens ou pessoas, com a finalidade de realizar a proteção e promoção de valores constitucionais (Caliendo, 2022). Importante destacar que a imunidade tributária apresenta dúplex natureza, de um lado, surge como norma constitucional demarcatória da competência tributária, por outro lado, constitui direito público subjetivo das pessoas direta ou indiretamente por ela favorecidas (Costa, 2022).

Percebe-se, assim, que a imunidade tributária pode ser visualizada sob os aspectos formal e material. Sob o *prima formal*, a imunidade é a impossibilidade de tributação de pessoas, bens e situações, resultante da vontade constitucional – norma de exclusão de competência. De outro lado, sob o aspecto material a imunidade consiste no direito público subjetivo, de certas pessoas, de não se sujeitarem à tributação, nos termos delimitados por essa norma constitucional (Costa, 2022).

O art. 150, VI, a, da Constituição Federal, estatui ser vedado às pessoas políticas instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços umas das outras. Os §§ 2º e 3º do mesmo artigo vêm elucidar os contornos da proibição constitucional. Primeiro, estende às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público a mesma exoneração tributária no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Adiante, a Constituição esclarece que a imunidade recíproca entre as pessoas políticas, bem como sua extensão às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, não se aplica ao patrimônio, à renda e aos serviços relacionados com a exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

A imunidade recíproca é princípio garantidor da Federação e, por isso, imutável, não podendo ser ofendida sequer pelo Poder Constituinte Derivado (Paulsen, 2022). Sendo assim, a impossibilidade de cobrança de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços uns dos outros representa proteção da forma federativa de Estado.

Além de impedir que as pessoas políticas se destruam mutuamente, ou busquem fazê-lo, com o uso da tributação, a imunidade em questão deriva de duas premissas importantes e relacionadas: entes federativos não podem exercer a soberania uns sobre os outros - sendo o poder de tributar uma manifestação dessa soberania – e tampouco estão sujeitos ao dever de solidariedade no pagamento de impostos, uma vez que fazem parte da coletividade (Machado Segundo, 2023).

A imunidade não alcança, em regra, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, relativamente às quais, aliás, o § 2º do art. 173 proíbe o gozo de privilégios fiscais não extensivos às empresas do setor privado. As empresas estatais não estão compreendidas na dicção do artigo 150, VI, a e seu §2º, que só abarca as pessoas políticas, suas autarquias e as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, por definição constitucional expressa.

Conclui-se que as empresas estatais não foram contempladas pelo preceito constitucional, e qualquer ato jurídico que lhes conceda o direito à imunidade tributária estende uma prerrogativa do Estado, instituindo para elas uma vantagem diante das empresas do setor privado (Pinto, 2010).

No entanto, o privilégio da imunidade tributária recíproca para as empresas estatais de serviços públicos foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no Julgamento do Caso ECT, em 2004, ao julgar o RE nº 407.099/RS, o STF reconheceu aos Correios o direito à imunidade tributária recíproca estabelecida pelo artigo 150, VI, “a”, da Constituição. O entendimento firmado neste precedente acabou sendo estendido a outros casos de empresas estatais prestadoras de serviços públicos.

Nesse sentido, através de uma equiparação com as autarquias, o STF concede o direito a um grupo de beneficiários não previsto pela Constituição, em uma interpretação que vai de encontro à regra constitucional expressa que impede a caracterização de imunidade recíproca quando há prestação de serviços públicos tarifados (Pinto, 2010).

Como observa Pinto (2010, p. 143), a ECT postulou que a imunidade tributária alcançasse também as taxas – e não apenas os impostos; os impostos de competência dos Estados-membros e todo o seu patrimônio, ainda que houvesse o envolvimento de atividades de exploração econômica não relacionadas ao serviço típico postal.

As discussões acerca da extensão da imunidade tributária recíproca às empresas estatais continuaram a se desenvolver na jurisprudência do STF, tendo em vista a prestação simultânea, por essas entidades, de serviços submetidos ao regime de competição e ao regime de monopólio.

Nesse diapasão, observa-se que há uma tendência expansionista de afirmação do privilégio da imunidade tributária recíproca para as empresas estatais que o STF venha a tomar como prestadoras de serviços públicos (Pinto, 2010). O STF tem estendido a imunidade a empresas públicas e a sociedades de economia mista quando prestadoras de serviços públicos essenciais, especialmente quando em regime de monopólio, quando reiterou o seu entendimento, ao decidir que “a imunidade tributária prevista na alínea ‘a’ do art. 150, VI, da Constituição Federal alcança a sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, sem caráter concorrencial”¹¹.

Ainda, sobre o caso ECT e seus desdobramentos, ao julgar o *leading case* RE nº 601.392/PR, o STF firmou, em sede de repercussão geral, o Tema nº 235, com a seguinte tese: “Os serviços prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, inclusive aqueles em que a empresa não age em regime de monopólio, estão abrangidos pela imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, VI, a e §§2º e 3º)”.

Observa-se, portanto, a tendência de afirmação do privilégio da imunidade tributária recíproca que confere a proteção integral ao patrimônio das empresas estatais de serviços públicos. Com isso, o STF acaba por proteger a empresa estatal sob o pretexto de proteger o serviço público por ela desempenhado. A ausência da preocupação em discutir a relação entre os bens, as rendas e os serviços protegidos da tributação e o serviço público desempenhado revela que o privilégio é da empresa estatal, e não dos bens ou serviços públicos (Pinto, 2010).

Nesse diapasão, destaca-se o Tema nº 508 de repercussão geral (RE nº 600.867/SP) julgado em 2020, sendo a seguinte tese firmada pelo STF: “Sociedade de economia mista, cuja participação acionária é negociada em Bolsas de Valores, e que, inequivocamente, está voltada à remuneração do capital de seus controladores ou acionistas, não está abrangida pela regra de imunidade tributária prevista no art.

¹¹ STF, ARE 944.558-AgR, Rel. Min. Rosa Weber Primeira Turma, julgado em 09/08/2016.

150, VI, a, da Constituição, unicamente em razão das atividades desempenhadas”. Tratava-se da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. A corte invocou precedente anterior (RE nº 253.472/SP) no sentido de que “atividades de exploração econômica, destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, devem ser submetidas à tributação, por apresentarem-se como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política”.

A análise da jurisprudência do STF sobre esse assunto revela uma mudança de perspectiva do tribunal. Anteriormente ao Caso ECT, o STF estabelecia uma distinção entre as atividades de exploração econômica, regidas pelo artigo 173, § 1º, da Constituição, e a prestação de serviços públicos, regulamentada pelo artigo 175 da Carta Magna.

Com base nessa diferenciação, dependendo da natureza da atividade conduzida pela empresa estatal, aplicava-se ou o regime jurídico de direito privado (artigo 173, § 1º) ou o regime de direito público (artigo 175). No contexto específico da imunidade tributária recíproca, a Suprema Corte adotou o entendimento de que as vedações presentes nos parágrafos 2º e 3º do artigo 150 direcionavam-se às empresas estatais que exploravam atividades econômicas. Dessa forma, ao identificar a atividade como serviço público, o entendimento adotado foi de que deveria incidir a imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição (Carrijo, 2020).

Nesse sentido, Pinto (2010, p. 140) alerta que a circunstância de haver prestação de serviço público é constitucionalmente irrelevante para a concessão de imunidade tributária. Sendo assim, a única relação que a Constituição estabelece entre serviços públicos e a imunidade tributária recíproca é a da sua não caracterização quando houver prestação de serviços públicos em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, prescrevendo a possibilidade de as pessoas políticas cobrarem impostos nessa hipótese (art. 150, §3º).

Observa-se, nesse ponto, que o mesmo critério dicotômico que construiu a jurisprudência serviu, no julgamento do Tema nº 508, de fundamento tanto para negar a imunidade, como para concedê-la. Sendo assim, nota-se uma inconsistência nos critérios utilizados para definir o regime jurídico das estatais, que foram utilizados em sentidos diversos para a mesma atividade – havendo, assim, uma imprecisão dos critérios e conceitos utilizados (Carrijo, 2020).

Portanto, o fato de uma sociedade de economia mista prestar serviços públicos não implica, como o STF tem entendido em vários casos, a imposição de um regime de privilégios obrigatórios, uma vez que não existe disposição constitucional nesse sentido. Desse modo, ou o tribunal passa a declarar a inconstitucionalidade da prestação de serviços públicos por sociedade de economia mista, ou então deve ser prestigiada a natureza empresarial da entidade e o regime que é estabelecido pelo artigo 173, §1º, da Constituição (Carrijo, 2020).

Complementa-se a discussão do Tema nº 508, a tese firmada, em sede de repercussão geral, pelo STF no Tema nº 1.140 (RE nº 1.320.054/SP), julgado em 2021, concedendo a imunidade tributária recíproca às estatais delegatárias de serviços públicos essenciais, desde que não distribuam lucros a acionistas privados nem ofereçam risco ao equilíbrio concorrencial, independentemente de cobrança de tarifa como contraprestação do serviço.¹²

No RE nº 1.320.054/SP, interposto pelo Município de São Paulo, discutia-se, mais uma vez, se a extensão da imunidade tributária recíproca, sediada no art. 150, VI, 'a', da CF, alcançaria as entidades estatais prestadoras de serviço público que cobrem tarifa de seus usuários.

A orientação que prevalece no Supremo Tribunal Federal é de que são exigidos três requisitos para a extensão de prerrogativas da Fazenda Pública a sociedades de economia mista e empresas públicas: (i) a prestação de um serviço público; (ii) a ausência do intuito de lucro e (iii) a atuação em regime de exclusividade, ou seja, sem concorrência.¹³

Importante destacar que a efetiva reversão de lucros aos seus acionistas obstaculiza a manutenção do benefício tributário. Além disso, no julgamento do Tema nº 1.140, o STF confirmou que a atividade exercida pela estatal deve ocorrer em regime não concorrencial, para que seja possível a utilização do privilégio tributário, caso sejam atendidos os demais critérios.

Por fim, restou evidenciado que a cobrança tarifária isoladamente considerada é

¹² STF, Tema 1140: "As empresas públicas e as sociedades de economia mista delegatárias de serviços públicos essenciais, que não distribuam lucros a acionistas privados nem ofereçam risco ao equilíbrio concorrencial, são beneficiárias da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal, independentemente de cobrança de tarifa como contraprestação do serviço."

¹³ Conforme reiterado no Informativo nº 1.051/2022 do STF, p. 12.

irrelevante para os fins de reconhecer ou negar a extensão da imunidade tributária às estatais e para qualificar a sua atividade como de natureza econômica a teor do art. 150, §3º, da CF.

Nesse diapasão, ao analisar as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, conclui-se que a consequência imediata de afirmar o privilégio da imunidade tributária recíproca para empresas estatais é a proteção integral do seu patrimônio em um sentido amplo. Sendo assim, ao afirmar que não é viável a cobrança de impostos da empresa por se tratar de estatal de serviço público, o STF empregou um critério subjetivo de julgamento que tem por efeito garantir a imunidade sobre seu patrimônio, renda e serviços (Pinto, 2010).

Ademais, a consequência mediata dessas teses consolidadas pelo STF é a criação de um incentivo para que outras empresas estatais, cujas atividades sejam consideradas próprias de serviços públicos, busquem no poder judiciário a obtenção do privilégio da imunidade tributária recíproca para o seu patrimônio. Dessa forma, a postura do STF ao confirmar o privilégio para algumas empresas públicas e sociedades de economia mista pode levar à expansão do universo de estatais que a ele terão direito (Pinto, 2010).

Portanto, torna-se evidente que a busca por benefícios fiscais tem se revelado mais como uma estratégia para aprimorar os resultados das empresas estatais do que como um reflexo de uma preocupação real e da demonstração da necessidade desses privilégios para a prestação mais eficaz dos serviços públicos (Carrijo, 2020).

O embate em torno da imunidade tributária revela a complexidade entre as facetas desse instituto constitucional. A jurisprudência do STF, marcada pelo Caso ECT e seus desdobramentos, ao proteger as empresas públicas e as sociedades de economia mista acaba por privilegiar mais a entidade estatal do que propriamente o serviço público prestado, gerando discussões sobre a legitimidade e os reais benefícios dessa imunidade. Portanto, a jurisprudência, ao aplicar critérios subjetivos para conceder esse privilégio autárquico, criou incentivos para que outras entidades busquem o mesmo tratamento. Ainda que a intenção seja otimizar os resultados das estatais, a imprecisão e ambiguidade na concessão da imunidade tributária sugerem uma necessidade de revisão dos critérios utilizados, visando uma abordagem mais consistente e alinhada aos propósitos constitucionais da tributação.

2.3. Delegação de poder de polícia

O poder de polícia é o poder de o Estado restringir, limitar ou condicionar o exercício de direitos e da propriedade em benefício do interesse público. O exercício do poder de polícia surge do conflito entre interesses coletivos e particulares, o que levanta diversos questionamentos acerca dos limites de atuação da Administração e o exercício desse poder por seus agentes.

A razão do poder de polícia é o interesse social e o seu fundamento está no princípio da predominância do interesse público sobre o privado. De um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo (Di Pietro, 2023).

Nesse sentido, entende-se por poder de polícia a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade (Carvalho Filho, 2023). Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade.

Com efeito, o poder de polícia apresenta-se como uma ordenação social e econômica com o objetivo de conformar a liberdade e a propriedade, por meio de prescrições ou induções, impostas pelo Estado ou por entes não estatais, destinadas a promover a utilização dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade (Binenbojm, 2020).

Ademais, a previsão legal do poder de polícia encontra-se no artigo 78 do Código Tributário Nacional¹⁴. A razão de o CTN dar o conceito de poder de polícia decorre do fato de constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores da taxa.

¹⁴ CTN, Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (Redação dada pelo Ato Complementar n. 31, de 1966).

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Apesar de não ser perfeita, a conceituação da lei ao menos desenhou, em suas linhas fundamentais, a noção do poder de polícia, destacando o aspecto ligado às limitações que a Administração pode instituir sobre os direitos (Carvalho Filho, 2023).

O poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo, por ser regido pelo princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei. Já o Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por lei, as chamadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas (Di Pietro, 2023).

Por conseguinte, abrange tanto ações preventivas quanto repressivas, sendo voltado para a prevenção de situações que possam comprometer a ordem e o interesse coletivo, assim como a aplicação de medidas coercitivas quando necessário. Sendo assim, a Administração Pública regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas) (Di Pietro, 2023). Prevenção, fiscalização e repressão são estratégias estatais empregadas na polícia administrativa para limitar o exercício da propriedade ou da liberdade a fim de concretizar interesses públicos e direitos fundamentais específicos (Marrara, 2015).

O poder de polícia não se exerce por medidas isoladas, mas por meio de uma sucessão de atos logicamente encadeados, na forma indicada no ato normativo de regência. É possível, assim, compreender o seu exercício em distintas e sucessivas etapas que compõem o ciclo de polícia. Apesar de nem sempre estarem presentes em todo e qualquer caso, essas fases constituem uma espécie de estrutura básica do poder de polícia no Estado democrático de direito, sendo assim ordenadas: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia (Binenbojm, 2020).

A ordem de polícia constitui o preceito legal básico, que dá início e orienta o ciclo de atuação, estabelecendo parâmetros específicos de validade e atendendo à reserva constitucional. Seu propósito é evitar ações prejudiciais ao interesse público ou garantir que certas ações sejam realizadas para evitar danos futuros (Moreira Neto, 2014).

Nesse sentido, depreende-se que o ponto de partida da atividade ordenadora costuma ser a disciplina normativa que conforma as liberdades e a propriedade,

mediante imposição de limites, encargos ou ônus e sujeições (Binenbojm, 2020).

Por sua vez, o consentimento de polícia é o ato administrativo de anuência que viabiliza a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada (Moreira Neto, 2014). Nesse sentido, os consentimentos representam a resposta positiva da Administração Pública aos pedidos formulados por indivíduos interessados em exercer determinada atividade, que dependa do referido consentimento para ser considerada legítima (Carvalho Filho, 2023).

Em seguida, no desdobramento do ciclo, surge a fiscalização de polícia, incumbida de verificar tanto o cumprimento das normas de polícia, incluindo aquelas de natureza proibitiva que não admitem exceções, quanto a garantia de que, nos casos de consentimento, não ocorram abusos na utilização de bens ou na condução de atividades privadas, seja nas situações de concessão de licenças ou autorizações (Moreira Neto, 2014).

Constata-se, portanto, que a fiscalização apresenta um duplo aspecto: um preventivo, onde os agentes da Administração procuram impedir um dano social, e outro repressivo, que ocorre diante da violação da norma de polícia, resultando na imposição de uma sanção. Neste último caso, é inevitável que a Administração, ao deparar-se com a conduta ilegal do administrado, imponha-lhe alguma obrigação de fazer ou de não fazer (Carvalho Filho, 2023).

Por fim, na ausência de fiscalização preventiva e verificada a ocorrência de infrações às normas de polícia e às condições do consentimento, emerge a fase final do ciclo jurídico em estudo, a sanção de polícia. Esta representa a ação administrativa coercitiva imposta pela Administração para dissuadir ou impedir o infrator de prosseguir com as infrações cometidas. A sanção de polícia, em suma, é ato unilateral, extroverso e interventivo, que visa a assegurar, por sua aplicação, a repressão da infração e a restabelecer o atendimento do interesse público, compelindo o infrator à prática de ato corretivo, dissuadindo-o ou de iniciar ou de continuar cometendo uma transgressão administrativa (Moreira Neto, 2014).

Nota-se, portanto, que a teoria do ciclo de polícia exsurge como um relevante marco teórico, especialmente para a análise da delegação do poder de polícia, uma vez que demonstra o desenvolvimento de sua manifestação em fases bem delimitadas.

Adiante, será discutida a delegação do poder de polícia. Com efeito, o poder de polícia envolve o exercício de prerrogativas próprias do poder público, especialmente a repressão, insuscetíveis de serem exercidas por um particular sobre outro (Di Pietro, 2023).

Os atos de polícia administrativa não podem ser delegados para o particular por serem atos jurídicos específicos do poder público, salvo circunstâncias excepcionais. No entanto, os atos materiais preparatórios ou sucessivos podem ser praticados por particular mediante delegação. Frise-se que o cumprimento desses atos não será relativo à liberdade, mas tão somente à propriedade dos administrados (Mello, 2014).

É importante destacar que as entidades administrativas vinculadas ao Estado exercem atividades administrativas e serviços públicos e, por isso, recebem suporte jurídico para o desempenho, por delegação, de funções públicas estatais. Nesse sentido, seria lógico inferir que essas entidades podem exercer o poder de polícia, sendo indispensável, para a validade dessa atuação, que a delegação seja feita por lei formal (Carvalho Filho, 2023).

Por conseguinte, além da doutrina, a questão acerca da (in)delegabilidade do poder de polícia tem sido objeto de exame pelos Tribunais Superiores. Importante destacar que a controvérsia aqui tratada se restringe à delegação do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta.

As empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, embora sejam figuras jurídicas classificadas como pessoas de direito privado, possuem características que identificam traços de natureza jurídica híbrida, que ora se aproximam do regime de direito público, ora se afastam. A classificação, por conseguinte, dessas entidades como pessoas jurídicas de direito privado, não possui o condão de dissociá-las, de modo absoluto, de incidências do regime de direito público, em razão de sua atuação destinada à prestação de serviços públicos.

Nesse diapasão, consolidou-se o entendimento nos Tribunais Superiores de que sociedades de economia mista e empresas públicas prestadoras de serviços públicos em regime não concorrencial possuem algumas prerrogativas, originalmente, destinadas apenas a pessoas jurídicas de direito público. Trata-se de uma tendência, conforme observa Binebojm (2020, pg. 356), denominada pela doutrina de

“autarquização das empresas estatais prestadoras de serviços públicos” ou “feições autárquicas” dessas entidades da Administração indireta.

Acrescente-se que o STF decidiu, no julgamento do RE nº 658.570/MG, pela constitucionalidade do exercício do poder de polícia pelas guardas municipais, inclusive com a possibilidade de aplicação de sanções administrativas previstas em lei, fixando tese em repercussão geral, nos seguintes termos: “é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”. Sendo assim, não há qualquer vedação constitucional para que entidades administrativas de direito privado desempenhem o papel de fiscalização do poder de polícia. É importante salientar que essas entidades não têm a atribuição de criar as normas regulatórias, mas, uma vez estabelecidas nada as impede de fiscalizar o cumprimento das restrições (Carvalho Filho, 2023).

No julgamento do REsp nº 817.534/MG, o STJ adotou a interpretação de que apenas os atos relativos ao consentimento e à fiscalização seriam delegáveis, o que seria inviável relativamente aos atos de legislação e de sanção. O STF, porém, ao julgar o RE nº 633.782/MG¹⁵ estendeu o poder de delegação também às sanções, consideradas como extensão da fiscalização. A vedação, portanto, se limitará aos atos de legislação, que são privativos da função coercitiva do Poder Público. Assim, é possível delegar a função de polícia a entidades privadas da Administração Indireta, desde que o capital social seja majoritariamente público e que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado fora do regime concorrencial.

Depreende-se, portanto, que a atuação coordenada do Estado com pessoas privadas na realização de atos tendentes à restrição da propriedade e das liberdades exsurge como uma solução institucional justificada tanto pelas limitações da esfera pública, como pela tendência de maior consensualidade. Ademais, o poder de polícia deve ser exercido pela estatal em atenção às finalidades públicas que a orientam, e não como artifício para a maximização de seu lucro (Binebojm, 2020).

¹⁵ Consolidou a tese em repercussão geral no Tema nº 532 do STF nos seguintes termos: “É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.”

Por fim, cumpre ressaltar a única fase do ciclo de polícia que, por sua natureza, é absolutamente indelegável: a ordem de polícia, ou seja, a função legislativa. Os atos de consentimento, de fiscalização e de aplicação de sanções podem ser delegados a estatais que, à luz do entendimento do STF, possam ter um regime jurídico próximo daquele aplicável à Fazenda Pública. Desse modo, a competência legislativa é restrita aos entes públicos previstos na Constituição da República, sendo vedada sua delegação, fora das hipóteses expressamente autorizadas no texto constitucional, a pessoas jurídicas de direito privado.

Por outro lado, destaca-se que a delegação não pode ser outorgada a pessoas da iniciativa privada, desprovidas de vinculação oficial com os entes públicos, pois, por maior que seja a parceria que tenham com estes, jamais serão dotadas do poder de império necessário ao desempenho da atividade de polícia (Carvalho Filho, 2023).

Após a análise dos privilégios autárquicos concedidos pelos Tribunais Superiores mediante decisões judiciais, consolidadas em temas e decisões em repercussão geral, bem como a atribuição de poderes de autoridade pública às empresas estatais, como ocorre quando elas exercem poder de polícia, desenrola-se a discussão sobre a Autarquização das empresas estatais.

3. O Fenômeno da Autarquização

O direito administrativo reconhece ao Estado um conjunto de prerrogativas, com o propósito de protegê-lo e de instrumentá-lo para o cumprimento de valores considerados relevantes pela ordem jurídica. Por um lado, as prerrogativas representam medidas de proteção especial a certas pessoas, por sua função social, e a determinados objetos, em razão de sua destinação (Pinto, 2010).

Nesse sentido, constituem um meio pelo qual o sistema jurídico assegura a proteção de entidades de direito público e de bens e serviços públicos. Por outro lado, as prerrogativas também se traduzem em poderes necessários para o cumprimento de finalidades de interesse da sociedade (Pinto, 2010).

Di Pietro (2023, pg. 103), ao tratar do regime jurídico da Administração Pública, afirma que o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas. Sendo essas ideias, a proteção dos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, bem como a necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública a fim de limitar o exercício dos direitos individuais em prol do bem-estar coletivo – mediante exercício do poder de polícia - e para a prestação de serviços públicos.

Ao mesmo tempo em que as prerrogativas colocam a Administração em posição de supremacia perante o particular, com o objetivo de atingir o benefício da coletividade, as restrições a que está sujeita limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e consequente nulidade dos atos da Administração (Di Pietro, 2023).

Nesse sentido, destaca-se a bipolaridade do Direito Administrativo: de um lado, a liberdade do indivíduo e, de outro, a autoridade da Administração – restrições e prerrogativas (Di Pietro, 2023). Sendo assim, ao instituir as prerrogativas do Estado, o ordenamento jurídico o faz com base em dois critérios: em função da pessoa e em razão do objeto.

No primeiro caso, o critério para a concessão de prerrogativas é o da personalidade jurídica, concedendo-se às pessoas de direito público determinadas regras de proteção especial. Nesse contexto, as prerrogativas são concebidas como

mecanismos destinados a proteger as pessoas jurídicas de direito público, reconhecendo o papel singular que desempenham na sociedade.

Por outro lado, as prerrogativas são estabelecidas com base no critério do objeto, levando em consideração a função social de determinados bens e serviços. Assim, as prerrogativas são criadas com o propósito de proteger os bens e serviços públicos. Quando as prerrogativas são concedidas em função do objeto, elas produzirão efeitos mesmo quando pessoas de direito privado, do setor privado ou estatais, detenham bens públicos ou prestem serviços públicos (Pinto, 2010).

Cumprir frisar que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não possuem, por natureza, qualquer privilégio administrativo, tributário ou processual, somente auferindo aqueles que a lei autorizadora ou norma especial expressamente lhes conceder (Meirelles, 2009).

Dessa forma, o Estado tem a opção de escolher o instrumento para a exploração de serviços públicos, por meio de empresas estatais ou entidades de natureza jurídica de Direito Público. Ao optar por explorar tais serviços através de uma pessoa jurídica de Direito Privado, o Estado assume tanto os bônus dessa estrutura (celeridade e desburocratização), como os seus ônus - submissão ao regime jurídico de Direito Privado (Fidalgo, 2015).

Ressalte-se que não se considera privilégio a atribuição de poderes de autoridade pública às empresas estatais, como ocorre quando elas exercem poder de polícia. Nesse caso, não se está diante de regra que lhe concede uma vantagem em relação às empresas privadas, mas de uma regra que atribuiu exercício de determinada atividade estatal de controle social a uma empresa do Estado. O foco está na finalidade da atuação da empresa, e não nos mecanismos de proteção que ela possui para cumprir esse papel.

Diante do exposto, a autarquização é o nome concebido pela doutrina para o fenômeno de aproximação entre os regimes jurídicos das empresas estatais e de autarquias. Nesse sentido, reconhece-se uma tendência em ampliar para as empresas estatais, especialmente aquelas prestadoras de serviço público, diversos privilégios típicos das pessoas jurídicas de Direito Público.

Pinto (2010, pg. 9) explica que a Administração Pública, ao criar uma empresa estatal, deliberadamente escolhe criar uma entidade que deverá se submeter a um

regime de direito privado. A sua opção pelo formato empresarial, contém em si, a avaliação de que esse é o melhor meio para o cumprimento da finalidade almejada, para a qual se reconhece um interesse público ou coletivo.

Sendo assim, a submissão da nova entidade estatal a um regime jurídico em que predominam os traços de direito privado não impede que sobre ela incidam normas próprias, que não recaem sobre as empresas do setor privado. As normas próprias são de três espécies: neutras, restritivas ou vantajosas - respectivamente, as peculiaridades, as limitações e os privilégios das empresas estatais (Pinto, 2010).

Quando esse complexo normativo típico do setor privado é derogado por normas de direito público, que aproximam a estatal das demais entidades da Administração, há um desvirtuamento da escolha feita inicialmente pelo administrador, resultando num “risco permanente de crise no modelo jurídico da empresa estatal”, porque tais normas próprias têm o potencial de fazer ruir a estrutura empresarial que dá base a essas entidades estatais (Pinto, 2010).

Isso porque, quando uma prerrogativa do Estado é introduzida no regime jurídico de uma empresa estatal, transformando-se em um privilégio, a sua personalidade de direito privado é parcialmente deformada, distorcendo-se o seu caráter empresarial. Aplicadas em excesso, as excepcionalidades conduzem à descaracterização das empresas estatais, revertendo a opção inicial do Estado de utilização da forma de empresa (Pinto, 2010).

A opção do Estado pela criação de uma sociedade empresarial, a princípio, implica na renúncia das prerrogativas detidas pelas pessoas jurídicas de direito público. Por isso, para que as empresas estatais gozem de tais regras de proteção especial em seu regime jurídico, é necessário que haja alguma atribuição normativa (Pinto, 2010).

Os privilégios, portanto, surgem como uma concessão do ordenamento jurídico, seja por meio de previsão legal ou por decisão judicial. A natureza anômala desses privilégios é destacada, uma vez que a previsão normativa de um privilégio pode ser específica para uma empresa estatal, sem necessariamente estender-se a todas as que se encontram em situação semelhante (Pinto, 2010).

É importante perceber que o uso de empresas pelo Estado envolve um complexo de decisões que movimentam diversos centros de poder. Ademais, a

criação e a atuação das empresas estatais geram repercussões no desempenho do Estado quanto as suas atribuições e na vida da sociedade (Pinto, 2010).

Nesse diapasão, ao analisar a concessão das prerrogativas autárquicas às empresas estatais de serviços públicos, o STF coloca em xeque a própria viabilidade da solução empresarial para a prestação de serviços públicos pelo Estado, principiando uma crise no modelo jurídico da empresa estatal.

Com a formação de uma jurisprudência que estende certas prerrogativas do Estado para as empresas estatais de serviços públicos, o STF iniciou um movimento de descaracterização desta categoria empresarial. Assim, quando introduz no regime jurídico das estatais privilegiadas traços estranhos a sua forma empresarial, que lhes trazem elementos próprios das pessoas de direito público, o Tribunal modifica algumas das características que as identificavam como entidades estatais empresariais (Pinto, 2010).

Se por um lado tal regime construído jurisprudencialmente confere garantias jurídicas adicionais a esses entes, por outro frustra a opção feita pelo Estado, que decidiu submeter o serviço ou função pública à lógica empresarial, a fim de imprimirlhe maior dinamicidade e eficiência (Ribeiro, 2023).

Atinge-se a própria ideia de submissão de um ente estatal a um regime jurídico em que predomina o direito privado. Essa característica essencial das empresas estatais é prejudicada pela jurisprudência do STF, que tem o efeito de impedir a adoção integral da solução empresarial para a prestação de serviços públicos pelo próprio Estado (Pinto, 2010).

Nesse sentido, percebe-se que o Tribunal, nitidamente, extravasa a defesa dos bens públicos detidos pelas estatais, e dos serviços públicos por elas desempenhados, para resguardar todo o patrimônio de tais empresas contra qualquer ato judicial de constrição com a finalidade de execução. Da mesma forma, protege a totalidade da receita empresarial das estatais contra qualquer ato de tributação por outros entes federativos, que não o controlador da estatal (Pinto, 2010).

Para Aragão (2018, pg. 169-170), são grandes os problemas que as posições do STF geram na estrutura da administração indireta de todos os entes da Federação. Acarretando, porquanto, maior publicização da administração indireta, justamente na contramão da adoção de meios mais ágeis e flexíveis de gestão, que seria o objetivo

ao se adotarem empresas de personalidade de direito privado para a prestação de serviços públicos.

Por conseguinte, as decisões da Corte Suprema estabeleceram à Administração Pública a necessidade de empregar apenas a administração direta ou a forma autárquica (ou “quase autárquica”) na prestação dos serviços públicos, sendo-lhe de fato vedada a adoção de empresas estatais para tanto, posto que, quando optar por esse modelo organizativo, atrairá, se não todo, mas grande parte do regime próprio das autarquias (Aragão, 2018).

A jurisprudência dos Tribunais Superiores deve ser interpretada à luz dos princípios da isonomia e da livre concorrência. Deve-se reconhecer que o fato de uma empresa estatal fornecer um serviço público em um regime de exclusividade não implica, automaticamente, a aplicação do regime de Direito Público à entidade jurídica que o presta. Em vez disso, essa aplicação ocorre de acordo com a escolha da lei, direcionando-se para os bens relacionados à atividade, da mesma forma como acontece com as concessionárias de serviços públicos (Mendonça; Cyrino, 2019).

Ao escolher entre aplicar todo o regime de Direito Público à empresa estatal ou proteger apenas os bens e atividades ligados à prestação de serviços públicos, a segunda alternativa parece ser a que melhor concilia os princípios do serviço público com a paridade de regime em relação às empresas privadas (Mendonça; Cyrino, 2019).

Sendo assim, segundo Fidalgo (2015, pg. 170), defende que tão somente o fato de explorar um serviço público impõe derrogações extremas sobre o regime aplicável a essas entidades é desconsiderar o regime que lhe é intrínseco. Trata-se de transformar uma empresa em uma autarquia. Portanto, a fim de visar obter o melhor dos dois mundos: a flexibilidade do regime de Direito Privado e os benefícios do regime jurídico de Direito Público é afrontar a Constituição. Tendo o poder público certa liberdade para a escolha do instrumento para a exploração de serviços públicos, a escolha do instrumento societário deve ser levada a sério, aceitando-se os bônus e os ônus dessa modelagem.

Para Pinto (2010, p. 182), o fato de uma empresa estatal prestar serviços públicos não muda a natureza jurídica de direito privado da sua personalidade. Sendo assim, a suposição que a atividade desempenhada pela empresa estatal interfere na

sua personalidade de direito privado é um equívoco, porque a prestação do serviço público não transfere à empresa prerrogativas que são do Estado, não obstante o serviço público em si possua proteções especiais, seja ele prestado por empresa do setor privado ou estatal. Portanto, a prestação de serviço público é um aspecto irrelevante, que não pode ser usado para descaracterizar a personalidade jurídica de direito privado das empresas estatais.

Acrescente-se o caso das empresas estatais que, simultaneamente, prestam serviços públicos em regime de exclusividade e exploram atividades econômicas. Apesar da segunda atividade ser exercida em regime de concorrência, em casos relacionados a tais empresas, a jurisprudência retomou o critério dicotômico para entender que a salvaguarda da prestação do serviço público impõe a extensão dos benefícios e das prerrogativas a todas as atividades (Carrijo, 2019).

Um problema adicional surge quando empresas estatais que desempenham funções de prestação de serviços públicos começam a atuar em competição com outras empresas, sejam elas do setor privado ou estatal, tanto na prestação de serviços públicos quanto em atividades econômicas abertas à iniciativa privada. Nessas circunstâncias, a justificativa oferecida pelo STF para conceder privilégios às estatais, argumentando que é devido porque a empresa oferece um serviço público em exclusividade, perde o sentido. Em tais situações, há efetiva disputa da empresa estatal com outras empresas, mas aquela detém privilégios que acabam por afetar as condições de competição (Pinto, 2010).

Ressalte-se, ainda, que a jurisprudência do STF deu colorido constitucional e inexorável às referidas prerrogativas, de modo a que um número cada vez maior de empresas estatais não inseridas em contexto de disputa com o setor privado corram o risco de terem de submeter-se a esse regime típico de direito público, o que inclui, por certo, as estatais de suporte ou apoio (Pinto, 2010).¹⁶

Evidencia-se, assim, a grande preocupação com a progressiva expansão, pela

¹⁶ “[...] o pouco rigor do STF na caracterização de uma empresa estatal como prestadora de serviço público lança dúvidas sobre o potencial de extensão do processo de autarquia. Parece ser mais realista considerar que essa jurisprudência alcance, na verdade, qualquer empresa estatal de atividade pública. Nessa perspectiva, só não estariam abrangidas as empresas estatais exploradoras de atividade econômica que concorrem com empresas do setor privado. Quaisquer outras categorias de empresas estatais [...] (como atividades de apoio à administração pública, de fomento à iniciativa privada, de realização de obras públicas, de exercício de poder de polícia, de atividade econômica monopolizada, entre outras) poderiam ser alcançadas pela atual jurisprudência do STF que afirma privilégios” (Pinto, 2010, p. 226).

via judicial, de privilégios patrimoniais, processuais e tributários próprios de pessoas jurídicas de direito público – a exemplo da impenhorabilidade e imprescritibilidade de bens, imunidade tributária recíproca – bem como a atribuição de poderes de autoridade pública às empresas estatais, que não atuem em regime concorrencial, como ocorre quando elas exercem poder de polícia.

Ao afirmar privilégios para as empresas públicas e sociedades de economia mista, o STF acaba por desconsiderar a vontade do Estado, expressa por meio de atos conjuntos dos poderes executivo e legislativo, de atribuir, para uma entidade que criou, a forma empresarial (Pinto, 2010).

Nesse sentido, observa-se uma situação disfuncional, em que as empresas estatais sob regime de privilégio passam a usufruir dos bônus do regime jurídico público sem os correspondentes ônus desse mesmo regime, além de usufruírem dos bônus do regime empresarial - esquemas mais ágeis e desburocratizados para atuação no domínio econômico (Carrijo, 2019).

Importante destacar que a crítica é feita contra a forma de como essa proteção foi estabelecida, conferindo privilégios às empresas estatais que distorcem sua natureza empresarial e prejudicam a própria utilização da forma empresarial pelo Estado. A melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade passa pela possibilidade de o Estado escolher o melhor meio para prestá-los, considerando uma gama de possibilidades para aplicação em contextos distintos. A opção pela prestação de um serviço público por meio de empresa estatal é uma das possibilidades que o Estado deve ter ao seu alcance, sem prejuízo de outros que se mostrem mais adequados para a situação concreta. Ao tomar essa decisão, própria de formulação de uma política pública, o Estado deve ter a preocupação, sobretudo, com a qualidade dos serviços oferecidos, que depende das melhores escolhas sobre o meio para prestá-lo (Pinto, 2010).

Sob o prisma da concretização dos direitos fundamentais, Carrijo (2019, pg. 123-124) entende ser necessária uma mudança de perspectiva com o foco no regime jurídico voltado às garantias ao cidadão e à fruição adequada dos direitos fundamentais, ao invés da invocação de postulados e fundamentos aptos a garantir prerrogativas e privilégios apenas à pessoa do Estado e das suas empresas, sem levar em consideração a proporcionalidade ou a necessidade para a prestação dos serviços e o atingimento das finalidades estatais.

Depreende-se, assim, que a aplicação da dicotomia tem evidenciado situações em que a aplicação do regime de direito público às empresas estatais beneficia exclusivamente os interesses das empresa na melhoria dos seus próprios resultados, não havendo relação ou direcionamento voltados aos serviços prestados (Carrijo, 2019).

Nesse diapasão, conclui-se que a visão do STF aponta ainda para uma visão muito arraigada a determinada concepção de serviço público, que engessa as estruturas da Administração Pública, o que dificulta a execução de políticas públicas, necessárias para a efetivação dos direitos dos administrados (Oliveira; Melo, 2018).

Por fim, destaca-se a necessidade de o Poder Judiciário deixar de assumir o papel de construtor do regime jurídico e do perfil das empresas estatais para passar a respeitar e aceitar as escolhas administrativas legislativas sobre o tema (Carrijo, 2019). Em suma, a responsabilidade pela opção dos meios e instrumentos mais adequados para coordenar e implementar políticas públicas deve caber, em princípio, sobre os poderes executivo e legislativo, e não ao judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da autarquização das empresas estatais sob a perspectiva da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela uma complexa interseção entre direito administrativo e a gestão pública. As empresas estatais, por sua natureza híbrida, situam-se na confluência entre o direito público e o privado, desempenhando funções que são tanto de interesse público quanto de mercado. A autarquização dessas entidades, ao garantir-lhes prerrogativas típicas de autarquias, tem como objetivo primário assegurar a eficiência e a continuidade na prestação de serviços públicos essenciais.

O STF tem sido um ator central na definição dos contornos jurídicos dessa autarquização, decidindo sobre a extensão dos privilégios conferidos às empresas estatais, como a impenhorabilidade e a imprescritibilidade de seus bens, a imunidade tributária recíproca e a possibilidade de exercerem poder de polícia. Esses privilégios, embora visem à proteção do patrimônio público e à garantia de serviços à coletividade, suscitam debates significativos sobre o impacto na competitividade do mercado e na responsabilidade da gestão pública.

Um dos principais argumentos críticos é que a concessão de tais privilégios pode desvirtuar o caráter empresarial das estatais, criando um ambiente de competição desleal com as empresas privadas. A proteção excessiva pode levar à gestão irresponsável, uma vez que as estatais não enfrentam as mesmas pressões de mercado que as empresas privadas. Por outro lado, a autarquização pode ser vista como uma necessidade pragmática, destinada a preservar o interesse público em áreas estratégicas e assegurar que serviços essenciais não sejam interrompidos ou degradados.

Portanto, a definição clara e objetiva do regime jurídico aplicável às empresas estatais é essencial. É preciso equilibrar a proteção do interesse público com a promoção de uma competição justa no mercado e a responsabilidade na gestão das estatais. A revisão das legislações e da jurisprudência, considerando os desafios contemporâneos, é fundamental para garantir que as empresas estatais possam cumprir seu papel sem comprometer a eficiência, a equidade e a responsabilidade administrativa.

A solução para esse desafio deve ser encontrada concretamente, buscando um equilíbrio entre a necessidade da medida estabelecida pela norma própria e a preservação do modelo empresarial escolhido pelo Estado para sua entidade.

Em conclusão, a autarquização das empresas estatais, ao ser analisada pela jurisprudência do STF, revela a necessidade de um constante ajuste e refinamento das normas e práticas administrativas. Esse processo deve sempre buscar harmonizar a proteção do interesse público com a eficiência e a equidade competitiva, assegurando que as estatais possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento nacional sem distorcer o mercado ou incorrer em práticas de gestão ineficientes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ARANHA, Márcio Lório. **O objeto do estatuto jurídico das estatais e os regimes jurídicos da em presa pública e da sociedade de economia mista**. in NORONHA, João Otávio de; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto (coord.). Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei n. 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BEDONE, Igor Volpato. **Releitura da dicotomia serviço público vs. atividade econômica como critério definidor do regime jurídico das empresas estatais à luz da Lei nº. 13.303/2016**. 2017. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 14/10/2023.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em 14/10/2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view. Acesso em 14/10/2023.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento no Agravo em Recurso Especial nº 1.744.947/SE**. Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, DJe 12/02/2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002070504&dt_publicacao=12/02/2021. Acesso em 20/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 685/RO. Súmula 340**. Rel.Min. Ellen Gracie, DJe 12/02/2015. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3319#:~:text="Súmula%20340.,se%20praticuem%20atos%20de%20posse](https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3319#:~:text=). Acesso em 20/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 944.558/MG**. Rel. Min. Rosa Weber, DJe 09/08/2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11679721>. Acesso em 20/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 387/PI**. Informativo nº 858 - É aplicável o regime dos

precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23/03/2017. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13922687>. Acesso em 20/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 949/DF**. Rel. Min. Nunes Marques, DJe 04/09/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6358534>. Acesso em 20/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF, nº 1051/2022**. 29/04/2022. Brasília. Disponível em:
https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1051.pdf. Acesso em 20/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.320.054/SP**. Repercussão Geral. Tema 1140 - Abrangência da imunidade tributária recíproca, prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal, quando presente a prestação de serviço público essencial por sociedade de economia mista, ainda que mediante cobrança de tarifa dos usuários. DJe 14/05/2021. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6146137&numeroProcesso=1320054&classeProcesso=RE&numeroTema=1140>. Acesso em 13/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 407.099/RS**. Min. Rel. Carlos Velloso, DJe 22/06/2004. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261763>. Acesso em 20/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 600.867/SP**. Repercussão Geral. Tema 508 - Imunidade tributária recíproca para sociedade de economia mista com participação acionária negociada em bolsa de valores. Rel. Min. Joaquim Barbosa. DJe 25/08/2020. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2684516&numeroProcesso=600867&classeProcesso=RE&numeroTema=508>. Acesso em 13/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 601.392/PR**. Tema 235 - Imunidade tributária das atividades exercidas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA. Tribunal Pleno, DJe 05/06/2013. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2689962>. Acesso em 13/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 633.782/MG**. Repercussão Geral. Tema 532 - Aplicação de multa de trânsito por sociedade de economia mista. Rel. Min. Luiz Fux. DJe 25/11/2020. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4005451&numeroProcesso=633782&classeProcesso=RE&numeroTema=532>. Acesso em 13/05/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 658.570/MG**. Tema 472 - Competência de guarda municipal para lavrar auto de infração de trânsito. Min. Rel. Marco Aurélio, DJe 30/09/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4146148&numeroProcesso=658570&classeProcesso=RE&numeroTema=472>. Acesso em 20/05/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 817.534/MG**. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 10/12/2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4663992/mod_resource/content/1/REsp%20nº%20817.534-MG.pdf. Acesso em 20/05/2024.

CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. 4ª edição. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARRIJO, Artur de Sousa. **Por uma leitura contemporânea do regime jurídico das empresas estatais brasileiras: a constitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 13.303/2016**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Lisboa, Lisboa.

CARRIJO, Artur de Sousa. **A extensão da imunidade tributária à sociedade de economia mista que presta serviços públicos: análise a partir do tema 508 da repercussão geral do STF**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 7, n. 2, p. 1-36, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/168963>. Acesso em: 14/10/2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª edição. Salvador: Juspodivm, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36ª edição. Barueri: Atlas, 2022.

COSTA, Regina H. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 12ª edição. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. **Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas**. Revista Direito GV, v. 15, n. 1, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FIDALGO, Carolina Barros. **Notas sobre a ineficiência das empresas estatais e suas causas**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas públicas e sociedades de economia mista. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Empresas Estatais e a Superação da Dicotomia Prestação de Serviço Público/ Exploração da Atividade Econômica**. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir. (Org.). Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antonio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 403-423

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 13ª edição. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

MARRARA, Thiago. **O exercício do poder de polícia por particulares**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 269, p. 255–278, 2015. DOI: 10.12660/rda.v269.2015.57602. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/57602>. Acesso em: 04/01/2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Aspectos constitucionais do regime jurídico das empresas estatais**. In: NORONHA, João Otávio de; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto (Coord.). Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei n. 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MENDONÇA, José Vicente Santos de; CYRINO, André Rodrigues. **Estatais prestadoras de serviços públicos e as estatais concorrenciais: rever ou romper com a dicotomia?**. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 21, n. 117, p.55-80, set./out. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOCCIA, Maria Herminia Penteado Pacheco e Silva. **Sociedade de economia mista**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP – Tomo: Direito Comercial. 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/227/edicao-1/sociedade-de-economia-mista>. Acesso em 28/09/2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª edição – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, M.; MELO, L. C. **O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 5, n. 2, p. 97-118, 31 jul. 2018, p. 99.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2023.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13ª edição. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

PINTO, Henrique Motta. **A autarquização das empresas estatais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um obstáculo para as reformas na administração pública**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 15, n. 57, 2010.

PINTO, Henrique Motta. **Empresa estatal: modelo jurídico em crise?**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC/SP, São Paulo.

RIBEIRO, Marcus Vinicius de Barros Magalhães. **As estatais endógenas: reflexões doutrinárias sobre a natureza jurídica de uma velha (des)conhecida**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 10, n. 1, p. 179-215, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/198230>. Acesso em 13/10/2023.

SADDY, André; MOURA, Emerson. **A natureza jurídica dos bens das empresas estatais brasileiras: análise da controvérsia acerca do controle dos recursos repassado**. Revista Digital de Derecho Administrativo, [S. l.], n. 22, p. 141–161, 2019. DOI: 10.18601/21452946.n22.07. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6038>. Acesso em: 22/12/2023.

SCHILLING, Arno. **Sociedades de economia mista**. Revista de Direito Administrativo, v. 50, p. 40 e 42, 1957.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 12ª edição. São Paulo: SaraivaJur, 2023.