



## A “DESESTATIZAÇÃO” DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini<sup>1</sup>  
Juliano Albino Manica<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo objetiva analisar se é possível a “desestatização” de uma sociedade de economia mista criada no Brasil para a intervenção do Estado em determinada atividade econômica considerada legalmente estratégica. O método científico adotado é o dedutivo, à luz do direito constitucional econômico brasileiro, jurisprudência selecionada e doutrina especializada. O trabalho verifica em que medida o interesse social sobrepõe a decisão circunstancial de um agente político de alterar a composição acionária daquele modelo de sociedade de intervenção do Estado na atividade econômica através da venda de suas ações e de modo a perder o controle acionário, bem como o impacto desta conduta no plano da validade jurídica. O estudo é conclusivo ao indicar a impossibilidade jurídica de o Estado vir a perder o controle acionário de uma sociedade de economia mista quando estiver presente um interesse público constitucional estratégico na atividade econômica desenvolvida por essa empresa.

**Palavras-Chave:** Direito econômico; Constituição Federal brasileira; Intervenção do Estado; Sociedade de Economia Mista; “Desestatização”

Artigo submetido em: 01 de outubro. 2024

Aceito em: 20 de dezembro. 2024

DOI: <https://doi.org/10.37497/revistacejur.v12i00.439>

<sup>1</sup> Pós-Doutor junto ao Instituto Ius Gentium Conimbrigae - Centro de Direitos Humanos/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (IGC-CDH/FDUC). Professor do Corpo Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA/ÂNIMA), Paraná (Brasil). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9687-5124> Email: [mateusbertoncini@uol.com.br](mailto:mateusbertoncini@uol.com.br)

<sup>2</sup> Doutorando e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA, Paraná (Brasil). Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0553-4135> Email: [jamanica@outlook.com](mailto:jamanica@outlook.com)

*THE “PRIVATIZATION” OF THE MIXED-CAPITAL COMPANIES AND THE STATE INTERVENTION IN THE ECONOMIC ORDER*

**ABSTRACT**

The article aims to analyze whether it is possible to “privatize” a mixed-capital company created in Brazil for State intervention in a certain economic activity considered legally strategic. The scientific method adopted is deductive, in light of Brazilian economic constitutional law, selected jurisprudence and specialized doctrine. The work verifies to what extent social interest overrides the circumstantial decision of a political agent to change the shareholding composition of that company model of State intervention in economic activity through the sale of its shares and in order to lose controlling interest, as well as the impact of this conduct in terms of legal validity. The study is conclusive in indicating the legal impossibility of the State losing share control of a mixed-capital company when a strategic constitutional public interest is present in the economic activity carried out by that company.

**Keywords:** Economic law; Brazilian Federal Constitution; State intervention; Mixed Economy Companies; “Privatization”

**1 INTRODUÇÃO**

A sociedade de economia mista reúne capital público e privado e surgiu com o objetivo de modificar e incrementar o modelo de desenvolvimento da atividade econômica de mercado. Na realidade brasileira, a participação estatal nesse tipo societário permite que o Estado controle uma determinada atividade considerada de interesse público para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que consente a coparticipação ativa do capital público e privado.

O artigo investiga a viabilidade jurídica de decisão de agente político pela alteração do controle acionário de sociedade de economia mista por meio de alteração legislativa que autorize a venda pelo Estado de cotas a ponto de perder o controle da administração, sob o fundamento de que seja necessário diminuir a participação estatal na atividade econômica em que atua a sociedade-alvo, a fim de elevar, a exemplo, as reservas de capital nos cofres públicos.

A utilidade da análise reside em verificar a legalidade da alteração legislativa e da decisão política da perda do controle acionário na sociedade de economia mista, tomada pelo agente público, com justificativa econômica e de gestão, como também certificar em que medida poderá haver efeitos colaterais negativos na atividade econômica considerada estratégica ao interesse público por versar sobre interesse social de elevada dimensão.

O trabalho aborda a visão jurídica e científica para melhor reflexão da problemática, conscientização e alerta sobre impactos e riscos ao bem-estar social decorrente da supressão de modalidade de intervenção do Estado na atividade econômica admitida por social e essencial.

A metodologia adotada no trabalho foi a dedutiva, através da análise da legislação brasileira, jurisprudência selecionada e doutrina especializada, com interpretação radicada no direito econômico e constitucional, por meio de elementos como: ponto de interesse da discussão sobre sociedade de economia mista; ordem econômica; direito econômico e intervenção do Estado na economia; intervenção do Estado em atividade econômica constitucional estratégica através da sociedade de economia mista; impactos jurídicos, riscos e implicações sociais ao interesse público na “desestatização” da sociedade de economia mista.

## **2 O FOCO DA DISCUSSÃO ACERCA DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA**

O assunto da “privatização” de sociedades de economia mista é complexo por afetar uma multiplicidade de interesses e realidades. Este trabalho examina o tema pela lente da ciência do Direito, com uma reflexão concentrada no modo de intervenção do Estado na economia e nas implicações legais, sociais e econômicas dessas condutas dos agentes políticos.

O Banco do Brasil surgiu em 1808 e, com a Carta Régia de 22/8/1812, converteu-se na primeira sociedade de economia mista, com a Coroa como acionista. Contudo, foi apenas a partir da década de 30 do século XX que este modelo societário ganhou desenvoltura, exemplificado pela criação do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB pelo Decreto-lei n. 1.186 de 1939, da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN pelo Decreto-lei n. 3.002 de 1941, em meio ao surgimento da Lei das Sociedades Anônimas - LSA com o Decreto-lei 2.627 de 1940 (posteriormente revogado quase na totalidade pela Lei n. 6.404 de 1976), pela criação da Petróleo Brasileiro SA - Petrobrás com a Lei n. 2.004 de 1953, e pela criação da Centrais Elétricas Brasileiras SA – Eletrobrás pela lei n. 3.890-A em 1961. Além de outras companhias que se seguiram, como Telebras em 1972 e Siderbras em 1973. Em todos os casos listados, o Estado reteve o controle acionário e a gestão das companhias para intervenção no domínio econômico, por se entender que os interesses empresariais merecem ser considerados, mas não impedem a realização dos objetivos públicos presentes na sociedade de economia mista.

A privatização de sociedades de economia mista tem sido debatida na literatura jurídica e econômica. Schwind (2014) estuda a participação estatal nas empresas público-privadas, centrando na técnica acionária e na preponderância não permanente do controle acionário pelo

Estado. Bercovici (2021) discorre sobre a sociedade de economia mista pela perspectiva dualista da administração pública e do mercado, propondo que o controle acionário seja majoritariamente do Estado. Em 2022, Bercovici trata pontualmente da privatização da Eletrobrás pelo aspecto da inconstitucionalidade da lei que autorizou a perda do controle estatal.

O trabalho discute a juridicidade da decisão estatal de perda do controle acionário e da administração em uma sociedade de economia mista com atuação específica em interesse constitucional estratégico, pela ótica da participação do Estado como propriedade dinâmica.

A literatura internacional sobre a privatização de sociedades de economia mista é ampla. Como mero exemplo, Ball e Youdell (2007) indicam bases para o entendimento dos processos de privatização em diferentes contextos. Neto (2022), ao tratar do Estado-acionista e aspectos jurídico-administrativos da participação estatal minoritária em sociedades privadas, destaca a norma legal de Portugal que enquadra sociedades com participação minoritária estatal e sem influência decisória preponderante como empresas ditas participadas e incluídas em um regime jurídico de Setor Empresarial do Estado regido pelo Decreto-lei n. 133/2013.

A análise das "Golden Shares" ou ações preferenciais de classe especial tem sido muito lembrada na discussão sobre mecanismos de atuação estatal direta na economia. Niebuhr (2020) assevera que a empresa controlada pelo Estado recebe influência do interesse público envolvido na intervenção do domínio econômico, bem assim que o controle pode ocorrer por meio do acordo de acionistas no caso de participação estatal minoritária. Oliveira, Barreiros e Covo (2024) por sua vez debatem sobre as ações de classe especial tendo por alvo o caso Embraer.

A intervenção do Estado na economia é um aspecto crucial na discussão sobre “desestatização”. A intervenção direta envolve a exploração de atividades econômicas pelo Estado e a indireta inclui a regulamentação e a fiscalização de setores considerados estratégicos.

Ao comparar a literatura nacional e internacional, é possível identificar semelhanças e diferenças nos processos de “privatização”. No Brasil, a “desestatização” de sociedades de economia mista se traduz basicamente na flexibilização e perda do controle acionário pelo Estado. No ambiente internacional, enfatiza-se a liberalização e desregulamentação de mercados, como o uso de mecanismos como "Golden Shares" para manutenção do controle estatal em setores estratégicos. As diferenças refletem as particularidades econômicas, políticas e sociais de cada contexto, enquanto este trabalho se dedica à realidade do ordenamento pátrio.

### 3 ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA

Barroso (2005) aclara que o Direito constitucional contemporâneo tem raiz em mudanças após a 2ª Guerra Mundial, especialmente no Brasil com a Constituição Federal (Brasil, 1988). Ele aduz um marco filosófico no pós-positivismo, que realçou a ética e os valores normativos no Direito, onde a legalidade é garantida sob uma leitura ético-moral. O autor cita como baliza teórica o poder normativo da constituição, a ampliação da jurisdição constitucional e a dogmática de interpretação constitucional, que ocorre pelo modelo sincrético dos critérios da supremacia, unidade, razoabilidade e efetividade das normas presentes na Constituição.

Irti (2007), ao citar livro lançado em 1998 de nome "A Ordem Jurídica do Mercado", aplica os seguintes princípios: (a) a economia de mercado é artificial (e cita sua adesão por Grau), (b) essa artificialidade deriva de uma opção do direito, dependente de uma decisão política que produz forma à economia, e (c) aquela decisão é mutável no tempo, imprimindo um caráter de historicidade não absoluto. O autor concentra sua tese sobre o mercado nos predicados da artificialidade, da juridicidade e da historicidade, negando o naturalismo econômico e aduzindo haver caminhos alternativos do poder imperial na economia global, da solução de mercado ou da intervenção do Estado, eleito por uma decisão político-jurídica.

Alinhado a Grau (2023), o entendimento da ordem econômica constitucional brasileira exige do operador do Direito uma análise dogmática e funcional, por onde o Direito resolve conflitos, legitima o poder constituído e implementa políticas públicas. O Estado moderno atua na economia, "...voltado à constituição e à preservação do modo de produção social capitalista, posteriormente à substituição e compensação do mercado" (GRAU, p. 17).

Em conformidade com Ferraz Junior e Borges (2020), a realidade fática e o ordenamento jurídico revelam a falibilidade das respostas institucionais, como a crise da credibilidade estatal, de modo que o jurista deve se afastar de respostas solipsistas e ativistas. A norma trata de "... decisões sobre decisões (determinar alternativas decisões para pôr fim e não necessariamente solucionar um conflito). A norma diz qual decisão/escolha deve ser tomada e qual pré-decisão deve ser entendida pelo endereçado (relato e cometimento)" (2020, p.40).

Silva (2011), ao falar das dimensões constitucionais, assevera existir uma relação estreita da norma constitucional com demais normas do ordenamento a ponto de se posicionar além do topo no modelo piramidal (de Kelsen), onde todas as outras normas devem se ajustar dinamicamente. Na concepção da constituição-fundamento, há normatividade da Constituição de maneira que o direito infraconstitucional serve à concretização dela e toda relação jurídica é

afetada por ela. Mas na dimensão da constituição-lei, a constituição não irradia às demais leis e o poder legislativo atua com liberdade. Ao passo que na percepção da constituição-moldura compatibilizam-se os direitos fundamentais como mandamentos de otimização.

Häberle (1997, reimpressão 2002) propõe que se vá além da análise da atuação judicial e procedimentos formalizados para incorporar as ciências sociais, as teorias jurídico-funcionais, bem como os métodos de interpretação voltados ao interesse e bem-estar públicos através da pluralidade de agentes da realidade constitucional. Habermas (2021) ensina que o direito se apresenta como um instrumento de mediação social entre um fato e sua validade (p. 33), como que a racionalidade aplicada ao direito não resolve todas as questões sociais (p. 38), de modo que a teoria do discurso do direito e do estado de direito deve ir além da filosofia do direito e do Estado (p. 39), bem assim que a compreensão sobre facticidade e validade muda conforme a análise por sociólogos, juristas e filósofos (p. 40).

Grau (2023), com suporte em Habermas, giza que o Estado conduz um sistema de integração social e que existem quatro categorias da atividade estatal: (a) constituir e preservar o modo de produção, pela qual “o Estado garante o Sistema de Direito Civil, com as instituições básicas da propriedade e da liberdade de contratar; protege o sistema de mercado contra efeitos secundários autodestrutíveis – jornada especial de trabalho, legislação antitruste, estabilização do sistema monetário etc.; assegura as premissas da produção dentro da economia global – tais como educação, transportes e comunicações; promove a capacidade da economia nacional para competir internacionalmente – política comercial e aduaneira, v.g. – e se reproduz mediante a conservação da integridade nacional, no exterior com meios militares e, no interior, mediante a eliminação paramilitar dos inimigos do sistema” (p. 17-18); (b) complementar o mercado, “o sistema jurídico é adequado a novas formas de organização empresarial, de concorrência e de financiamento (por exemplo, através da criação de novas instituições no Direito Bancário e Empresarial e da manipulação do sistema fiscal), sem, porém, conturbar a dinâmica do processo de acumulação” (p. 18); (c) substituição do mercado, diante da fraqueza do mercado e da fluidez do processo de acumulação de riqueza, a agir para criar novas situações econômicas, como mais-valia da atividade estatal e qualificação profissional dos trabalhadores; (d) compensar “disfunções do processo de acumulação” (p. 18) de riquezas por meio da assunção estatal de danos ambientais provocados, políticas de incentivos a determinados setores da economia (a exemplo da mineração e agricultura), regulação e intervenção na atividade econômica a pedido por exemplo de sindicatos e partidos políticos, com os custos socializados.

A ordem econômica representa uma parcela da ordem jurídica e, sob a perspectiva de fato, reúne os fenômenos econômicos e materiais. Como normativa, agrega regras que regulam o comportamento dos sujeitos econômicos e, juridicamente, a ordem jurídica da economia. Contudo, todo ambiente e cenário, inclusive o econômico, é preenchido pelo ser humano, solidário e interdependente no meio social onde vive. Em conformidade com Duguit (2009, p. 15), “O ‘direito objetivo’ ou a ‘regra de direito’ designa os valores éticos que se exige dos indivíduos que vivem em sociedade” e “O ‘direito subjetivo’, por sua vez, constitui um poder do indivíduo que integra uma sociedade. Esse poder capacita o indivíduo a obter o reconhecimento social na esfera do objeto pretendido, desde que o seu ato de vontade possa ser considerado deliberadamente legítimo pelo direito objetivo”. Não se admite, com Ferraz Junior e Borges (2020), que a forma jurídica da argumentação se imponha pela lógica do hipertexto, com “decisão de poder” sob a ideia do “posso porque decido” (2020, p.45/ss).

Grau (2023) esclarece que a expressão da ordem econômica surgiu na segunda metade do séc. XX, e no Brasil com as Constituições Federais de 1934 e 1937 e Emenda de 1969, estando presente na de 1988, onde o artigo 170 trata da ordem econômica pelo conceito de fato (mundo do ser) e normativo (do dever-ser), a sinalizar que “as relações econômicas - ou a atividade econômica - deverão ser (estar) fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos existências digna, conforme os ditames da justiça social, ...” (p. 60). A Constituição brasileira atual, conseguinte, através do artigo 170 e outros como 1º e 3º, 8º e 9º etc., contém regras que institucionalizam uma ordem econômica constitucional material.

Baldan (2024) explicita e resume, ao abordar o direito econômico, a interrelação entre direito e economia, agindo ambos com equivalência de influência e poder normativo. O autor ainda aduz que a legislação econômica apresenta um viés político com foco no Estado Social e Democrático do Direito, pelo qual a ordem econômica constitucional “enfeixa o interesse estatal na integridade e manutenção da organização econômica do país”.

#### **4 DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA**

Duguit (2009, p. 30) lembra que “O direito resulta da evolução humana, fenômeno social absolutamente diferente da natureza que caracteriza fenômenos físicos, mas, como eles, não se aproxima de um ideal ou absoluto.” E o Direito Econômico se apresenta no Brasil como

um ramo do Direito pela dicção ostensiva do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988), a cuidar da normatização e instrumentalização da política econômica estatal.

Comparato (2005), ao tratar do exercício do poder de controle, aduz que o poder é elemento da dinâmica jurídica em reverso ao estático interesse juridicamente tutelado, bem assim fixa o conceitual de propriedade dinâmica em oposição ao de estática, de maneira que na primeira o poder exercido sobre os bens de produção se destina à produção de outros bens ou serviços, realizada sob a forma de empresa, como ainda aduz a importância da fiscalização e disciplina do exercício dessa propriedade a fim de se evitar o abuso ou o desvio do poder.

O Estado pode e deve intervir na economia, de uma forma múltipla e variada, diante das imperfeições do liberalismo e da incapacidade de autorregulação positiva do mercado. Ao concordar com Grau (2023), o capital se fortalece na concorrência de mercado e a liberdade econômica desconstrói a concorrência, ao passo que a propriedade se traduz em poder, que influencia a atuação do Estado e a formulação do Direito. Pois, a se admitir a liberdade incondicional do mercado estar-se-ia concebendo um ambiente de atuação de um princípio sem princípios e autofágico, movido pelo interesse egoísta errático do maior lucro possível.

A calculabilidade e a previsibilidade do Direito podem garantir equilíbrio ao mercado e ao capitalismo, de forma que o comportamento empresarial seja regulado através da racionalização do interesse social presente no Estado de Direito Democrático. No entanto, há que se atentar que aludida intervenção é realizada através dos agentes políticos do Estado, através de decisões e comportamentos que merecem ser verificados como constitucionais.

Posto que, com Häberle (1997, reimpressão 2002), deve ser destacado o agir dos órgãos estatais com poder de decisão vinculante, mas submetidos a um processo de revisão legislativa, executiva e judicial. Posto que esses agentes são integrantes de um catálogo sistemático provisório dos participantes da interpretação da norma constitucional no processo pluralista de formação e de desenvolvimento e aplicação da norma jurídica, e podem obrigar o Judiciário a tomar uma posição ou a assumir um “diálogo jurídico” (*Rechtsgespräch*).

A intervenção do Estado na economia é um fator de segurança a todos os envolvidos - indivíduos, empresas e Estado, e serve de instrumento tanto para a diminuição de riscos – como de concentração de poder e elevação artificial dos preços, supressão da concorrência e da competição, estagnação do desenvolvimento dos produtos e serviços etc., quanto para a garantia do próprio capitalismo. Na ótica do direito econômico o mercado se apresenta como uma instituição jurídica do direito positivo sujeito ao Estado, por onde o mercado deixa de ser o mero lugar do negócio praticado para assumir o significado de um projeto político coletivo

regido pela competição e regulamentação. O lucro é o objetivo do capitalismo e o direito positivo não o contesta, mas deve haver intervenção estatal no mercado, mesmo que mínima.

Grau (2023) assevera que “cada agente econômico necessita de garantia (i) contra o Estado e (ii) contra os outros agentes econômicos que atuam no mercado. Vale dizer, cálculo e segurança inerentes à produção capitalista exigem uma dupla garantia: (a) contra o Estado (= liberalismo político) e (b) em favor do mercado (= liberalismo econômico)” (p. 34). Que, deve atuar tão somente pelo crivo da legalidade, à luz do Estado Democrático de Direito.

Nisto e concorde a Grau (2023), o Estado deve atuar com baliza na Constituição Federal, como agente de implementação de políticas públicas, e se valer da integração, da modernização, e da legitimação capitalista. Não é de hoje que se passou a questionar o novo papel do Estado, propondo-se o caminho da desregulação e o do neoliberalismo. Mas, à luz da Constituição brasileira, a conter princípios explícitos e implícitos e a merecer uma interpretação lógico-sistemática pelo seu conjunto de normas e através da ferramenta da ponderação, há que se divisar limites impostos, a exemplo de princípios presentes no artigo 1º, 2º, 4º e 5º, e 170, e de diretrizes do artigo 3º, parágrafo único do 4º, e 170 (parcialmente).

A Constituição Federal (Brasil, 1988), através dos artigos 1º ao 3º e 170, define o modelo econômico brasileiro pelo prisma do bem-estar social, de modo que é inconstitucional toda política pública ou ato legislativo incompatível. Disto resulta que o modelo econômico de bem-estar não se compatibiliza com o neoliberal e apenas pode ser implantado no Brasil se antes houver alteração da Constituição Federal. E o Estado deve intervir na atividade econômica através da, segundo Grau (2023), absorção ou participação, direção e indução.

Para Häberle, “... a unidade da Constituição surge da conjugação do processo e das funções de diferentes intérpretes” (1997, reimpressão 2002, p. 32-33), de forma que a Constituição é fonte da publicidade e da realidade e de diretiva vinculante a todos. Desta feita, o Estado, enquanto agente econômico, intervém na atividade econômica: por absorção ou participação em determinada atividade, respectivamente ao realizar monopólio e ao assumir o controle de parcela dos meios de produção e ou troca de determinado setor; por direção, como agente regulador, a impor mecanismos e normas de comportamento aos sujeitos da atividade em sentido estrito; e indutor, como agente regulador daquela atividade em sentido estrito.

E o presente artigo se dedica a examinar apenas a intervenção do Estado na atividade econômica pela modalidade de participação, segundo a especificidade de sua atuação no mercado e controle exercidos na sociedade de economia mista, examinada mais à frente.

Naturalmente, toda intervenção estatal no domínio econômico deve ter uma premissa fática e jurídica que a justifique. De um lado, é notório que a ideologia do mercado no mundo empresarial segue o interesse dos investidores, que agem para baixar os custos da atividade econômica, como salários, tributos, cargas sociais etc., e para aumentar os lucros da atividade empresarial realizada. Por igual constatação, lado outro cabe ao Estado, por força constitucional, garantir que toda empresa cumpra a sua função e a responsabilidade social.

O Brasil, de tradição romano-germânico e ao adotar a teoria italiana da empresa no Código Civil de 2002, considera empresa toda atividade econômica profissional, lucrativa e organizada que objetive e atue para a produção e ou a circulação de bens e serviços em geral.

Para Grau (2023), a elevação da inflação na década de 70 do século XX combinado a uma visão neoliberal de mercado redundou no empoderamento do Estado, porém menos ativo nas demandas sociais. No entanto, como visto, a Constituição Federal (Brasil, 1988) não permite a prática estatal de política neoliberal posto que antissocial. Por onde a desregulamentação financeira gera especulação; e a globalização, advinda com a terceira Revolução Industrial da informática, microeletrônica e telecomunicações, coloca em xeque a noção de país e nação e desafia o entendimento acerca da unidade e soberania do Estado, impacta o crescimento econômico e enfraquece a sociedade civil como a liberdade política.

Nesta linha, com Grau (2023), “A globalização é um fato histórico; o neoliberalismo, uma ideologia” (p. 49) e “O bom funcionamento de uma economia de mercado depende de regras estáveis” (p. 50), a se exigir orientação, governo responsável e instituições multilaterais. A ponto de que toda política neoliberal no Brasil ofende a Constituição Federal e ao Estado Democrático de Direito e é, por conseguinte ilegal posto que inconstitucional.

Maurice Allais, citado por Wald (2004), fala que “uma economia de mercado só pode funcionar corretamente num quadro institucional, político e ético que assegure a estabilidade e a regulação”. De modo que o direito econômico constitucional brasileiro vigente impõe que o Estado se utilize da contracautela de alguma intervenção na atividade e no domínio econômico, para a prevenção geral à segurança e à coesão social.

## **5 INTERVENÇÃO DO ESTADO EM ATIVIDADE ECONÔMICA ESTRATÉGICA POR MEIO DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA**

Beaud (1987) esclarece o capitalismo através de sua evolução histórica e variadas dimensões, ao mesmo tempo econômico, político e ideológico, e ou nacional e mundial, e ou

ainda no plano igualitário de libertador e opressor, como também de criador e destruidor. Faz um corte histórico, partindo de Maquiavel, sob uma visão econômica e política, para revelar existir uma relação entre tais elementos no modelo capitalista que se ajustam e harmonizam.

O artigo 173 da Constituição Federal (Brasil, 1988) traz hipóteses em que o Estado pode explorar a atividade econômica; o artigo 175 incumbe o Estado de prestar serviços públicos; e o artigo 174 trata da atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. Conforme Grau (2023), a Constituição Federal traduz dimensões da atividade econômica: em sentido estrito, por atuação do setor privado; da atividade econômica em si, com prestação de serviço pelo Estado; e pornexo amplo, a envolver todos os atores.

Nesta linha, a intervenção direta e constitucional do Estado brasileiro na atividade econômica tão só pode ocorrer licitamente quando sua participação objetivar a manutenção de uma atividade estratégica aos interesses públicos normatizados pela Constituição Federal. Cabe à Constituição, e não aos agentes públicos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, assim, a identificação e a definição do que seja considerado estratégico à nação brasileira.

A Constituição Federal, como matriz da pirâmide normativa, no título em que se ocupa da organização do Estado, estampa no artigo 21 serem estratégicas as atividades de: serviço postal e correio aéreo nacional; de telecomunicações; radiodifusão sonora, de sons e imagens; energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água; navegação aérea, aeroespacial e infraestrutura aeroportuária; transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham limites de Estado ou Território; portos marítimos, fluviais e lacustres; serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; serviços e instalações nucleares, de pesquisa, lavra, enriquecimento e reprocessamento, industrialização e comércio, de minérios nucleares.

Em que pese a multiplicidade de regimes jurídicos presentes no parágrafo 1º do artigo 173 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que trata de 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, o artigo pauta tão apenas a postura legal do Estado na participação da atividade econômica através da sociedade de economia mista. E assim se faz diante de decisões políticas de tempo em tempo, através de agentes públicos, que tendem a desconsiderar a natureza jurídica e a finalidade da sociedade de economia mista. Por decisões que, como visto, podem vir a macular a legalidade e desafiar a constitucionalidade.

O serviço público é uma atividade essencial à necessária coesão social, estando presente o interesse social a ser protegido pelo Estado brasileiro. Com Duguit (2009), o ser

humano vive em sociedade onde a solidariedade e a interdependência social sempre existiram porque os indivíduos têm necessidades comuns e se reúnem “por semelhança”, mas anseios e aptidões diferentes que os aproximam “por divisão de trabalho”. Daí porque o Direito e por extensão o serviço público está fundado na solidariedade social e não se pode praticar nada que coloque em risco a solidariedade e se deve praticar tudo que a mantenha hígida. Não à toa, a Constituição Federal de 1988 destaca nos artigos 1º, 3º, e 170 o Estado Democrático de Direito. Bem como, adota por fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa, e o pluralismo político. E tem por objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade etc.

A ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano, livre iniciativa e justiça social, e observa princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país, deve atuar a dar plenitude constitucional àquela atividade econômica.

Mesmo que a atividade econômica em sentido estrito não seja considerada um serviço público, pode estar sujeita ao regime jurídico público. Especificamente quanto à sociedade de economia mista, objeto do presente trabalho, pode ser beneficiária de política tarifária geral como contraprestação pelos serviços realizados ou atuar ocasionalmente com resultado deficitário, assim como perseguir equilíbrio econômico-financeiro da atividade ou não em certo tempo a bem da satisfação do interesse público, conforme o controle acionário.

O ato de intervenção pelo Estado nesse tanto significa a atuação na esfera de outrem, consoante atividade econômica em sentido estrito, no ambiente do setor privado onde se localiza o domínio econômico. E, na hipótese da sociedade de economia mista, o Estado intervém por participação de cotas, atua como agente econômico e assume o controle de parcela dos meios de produção e ou de troca de determinado setor da atividade econômica.

E deve fazê-lo porque há regra constitucional motriz que considera essa atividade econômica estratégica à manutenção da coesão social. Norma não passível de descumprimento ou sequer de modulação a bem de política pública elegida como prioritária por agente público passante. Como afirma Duguit (2009, p. 100), “A força obrigatória da lei não deriva da vontade dos governantes, mas da conformidade com a solidariedade social.” De maneira que o casual

entrechoque entre a norma legal de intervenção do Estado por participação em sociedade de economia mista e alguma política pública de desnivelamento do controle acionário visto como característica modular da sociedade merece a chancela da ilegalidade.

A participação do Estado brasileiro na atividade econômica se rege pela Constituição Federal (Brasil, 1988) e a sociedade de economia mista se pauta no artigo 5º, inciso III, do Decreto-lei n. 200 (Brasil, 1957), atualizado pelo Decreto-lei n. 900 (Brasil, 1969) e Lei n. 13.303 (Brasil, 2016). Essa modalidade de sociedade é criada por lei, possui personalidade de direito privado e assume a forma de uma sociedade anônima, bem como tem entre os sócios o Estado que atua como controlador para a intervenção no domínio econômico em determinada atividade. Há aqui uma relação assimétrica entre o sócio controlador (Estado) e os demais, em contraponto a outras modalidades de companhias com relações simétricas entre os cotistas, a exemplo das sociedades anônimas em geral regidas pela Lei n. 6.404 (Brasil, 1976).

Moccia (2017) ao discorrer sobre a importância da sociedade de economia mista como meio auxiliar da atuação do Estado na economia e de incorporá-la na expressão chamada de empresa estatal ou governamental, lembra Di Pietro (2016) a destacar o controle acionário pelo Estado, como Mello (2016) a explicitar o caráter instrumental da ação estatal na economia pela exploração de atividade exercida ou da prestação de serviço público, além de Cretella Júnior (2002) a aduzir a união do capital público e privado na realização de certa atividade econômica.

A exemplo do alcance e do porquê da presente discussão acadêmica, exemplifica-se o caso concreto em julgamento pela ADI n. 7.408 (Supremo Tribunal Federal, inconcluso), a envolver a Companhia Paranaense de Energia - COPEL, com atividade econômica centrada na energia elétrica e prestação de serviço público. Onde se discute a ocorrência e a legalidade da “desestatização” pela anunciada perda do controle acionário estatal pela Lei do Estado do Paraná n. 21.272 (Paraná, 2022), que "autoriza a transformação da Companhia Paranaense de Energia em Corporação através da alienação parcial das ações, e dá outras providências".

No caso jurídico supra há a atividade econômica estratégica de energia elétrica, com serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água, e a Constituição Federal (Brasil, 1988) orienta competir a exploração pela União em parceria com os Estados onde se situam os potenciais hidro energéticos, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, em conformidade ao artigo 21, inciso XII, alínea “b”.

Ao passo que a Lei n. 9.247 (Brasil, 1996) instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL para disciplinar o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, para regular e fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição e a comercialização

da energia elétrica. E deve, por redação do artigo 3º, inciso VIII, impor restrições, limites e condições à concentração societária entre as empresas, os grupos empresariais e os acionistas.

A controvérsia continua atual. De um lado, por conta, a exemplo, das Emendas Constitucionais n. 5/1995 e n. 8/1995 que autorizam a privatização de empresa pública no setor de gás canalizado e no de serviço telefônico, telegráfico, de transmissão de dados e telecomunicações; da Emenda Constitucional n. 9/1995 que relativiza o monopólio do Estado no setor do petróleo; da Lei n. 9.491 (Brasil, 1997) que altera o Programa Nacional de Desestatização ao revogar a Lei n. 8.031 (Brasil, 1990) que o regia, para manter a permissão de desestatização por alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente pela pulverização de ações; e de julgado concluído na ADI n. 3578 (Supremo Tribunal Federal, 2020) que fixou a tese, entre outras, acerca da desnecessidade de lei que autorize a desestatização de empresa. Lado outro, eis que ainda sujeito ao crivo do Supremo Tribunal Federal – STF verificar a norma que deve preponderar quando de antinomia aparente entre a norma constitucional que determina a efetiva intervenção do Estado em específica atividade econômica declarada ostensivamente pela própria Constituição Federal (Brasil, 1988) como estratégica, e a norma infraconstitucional que especifica como elemento essencial da própria existência da sociedade de economia mista o controle acionário pelo Estado, com a norma antagônica infraconstitucional posterior que admite a perda daquele controle estatal.

## **6 IMPACTOS JURÍDICOS, RISCOS, E IMPLICAÇÕES SOCIAIS AO INTERESSE PÚBLICO MANIFESTADO NA “DESESTATIZAÇÃO” DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA**

Bonavides (1996) discute as origens do liberalismo ao Estado social, que decorre do antecedente Estado liberal, assim como do princípio democrático e que o Estado concentra o poder e a soberania representativa, chegando-se ao constitucionalismo democrático. Ele aduz o pensamento político de Kant e de Hegel, refletindo sobre a liberdade e checando as bases ideológicas do Estado social, de Rousseau (séc. XVIII) a Marx (séc. XIX). A firma que o Estado social se distingue do socialista pela liberdade presente no constitucionalismo democrático, onde impera o intervencionismo, patronagem, paternalismo, e coexiste com o estado socialista. A democracia é afetada por contradições vindas do poder da massa e desvirtuamento do poder pelos governantes, que controlam a função social e estão sujeitos à tentação do favorecimento.

Barroso (2005b) zela a ordem econômica e agências reguladoras, fazendo digressão histórica da atuação do Estado na economia, em três fases: pré-modernidade, com a figura do

Estado liberal; modernidade, com o Estado social; e pós-modernidade, na quadra final do século XX, com o Estado sob crítica de sua ineficiência como Estado-empresário. Quanto ao Brasil em cotejo à Constituição Federal de 1988, o autor expõe o debate institucional sobre o papel do Estado brasileiro, tendente à privatização de serviços e de atividades, rumo à desconstrução.

No Brasil, a Constituição Federal (Brasil, 1988) é dirigente e normativa, e existe uma ordem econômica constitucional estruturada e com suporte em normas coerentes, que impõem a harmonização, aqui no caso da atividade empresarial, ao interesse social tutelado pelo Estado. Cabe ao Estado planejar e aplicar políticas públicas para a realização desse interesse social, mas deve fazê-lo em consonância com a norma constitucional, sob pena da ilegalidade pela inconstitucionalidade. Daí, pois, deve haver limites da atuação dos agentes políticos.

Barroso (2005) aborda a necessidade de um ponto de equilíbrio entre a supremacia da Constituição com a interpretação constitucional pelo Judiciário e o processo político, de maneira que os agentes políticos ajam com liberdade condicionada à legalidade.

Duguit (2009, p. 85) explicita que “O Estado fundamenta-se na força, e esta força legitima-se quando exercida em conformidade com o direito.” De modo que o Estado tem funções segundo o efeito gerado no direito: legislativa, jurisdicional, e administrativa, e está sujeito, obrigatoriamente, ao Direito, posto que Estado de direito (*rechtsstaat*, em alemão).

O constitucionalismo moderno, como já se disse surgido formalmente após o advento da 2ª Guerra, é caracterizado, como lembra Ferraz Junior e Borges (2020, p. 173), por:

- (a) novas constituições e um constitucionalismo material (Schmitt, Smend e Heller); (ii) as constituições deixam de ser estatais para serem políticas e dirigentes (Verfassungsdirektiven – Peter Lerche 1965); (iii) há uma reaproximação entre direito e moral – dita mudança kantiana (*kantische Wende*) e a leitura moral do direito; (iv) um reaparecimento do jusnaturalismo, como visto, ao se questionar a validade exclusivamente formal do direito; (v) a ideia de força normativa da constituição (*die normative Kraft der Verfassung*), a partir da aula inaugural em Freiburg de Konrad Hesse em 1959) – *normierend Kraft*; e (vi) a constituição passa a ser vista como ordem objetiva (e não mais como “direitos de defesa” – *Abwehrrechte*) com eficácia de irradiação (*Austrahlungswirkung*).

Destarte e em resposta direta, o Estado pode e deve intervir no domínio econômico através de diversas formas e modalidades, dentre as quais e atendo-se ao objeto elegido para estudo no presente artigo, por participação e com o controle de cotas de sociedade de economia mista que execute alguma atividade econômica de interesse estratégico ao Estado brasileiro. E, ao fazê-lo, o Estado brasileiro deve zelar pela cogência do controle acionário, sob pena da inutilidade da intervenção na atividade a qual deva satisfazer uma manifesta função social.

Aqui, calha replicar o alerta de Ferraz Junior e Borges (2020, p. 176) quanto ao fato de que “... o direito enquanto instituição perde seu caráter de ‘reserva histórica de sentidos’ e

acaba por se tornar, na lógica do hipertexto, móvel e fluido”, e do risco ao solipsismo interpretativo e de aplicação de decisão político-jurídica que desvirtue norma constitucional.

Ao que é devido o exame e o controle da legalidade do ato praticado pelo agente político que decida intervir no modo como o Estado controla, ou melhor deixa de controlar através da perda do controle acionário, a atividade econômica estratégica aos interesses sociais republicanos do Estado e que é desenvolvida pela sociedade de economia mista.

E, na hipótese de conflito normativo por antinomia aparente, não há como se perder de vista a supremacia normativa da Constituição Federal. Diniz (2019), ao tratar das antinomias e da teoria do diálogo das fontes idealizada por Erik Jayme, alerta que, no direito interno, a aparente se revolve pelos critérios cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), hierárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), e da especialidade (*lex specialis derogat legi generalis*), e caso haja conflito entre estes: hierárquico-cronológico, pelo metacritério *lex posterior inferiori non derogat priori superiori*; especialidade-cronológico, pelo metacritério *lex posterior non derogat priori speciali*; hierárquico-especialidade, com prevalência verificável.

Bobbio (2019), que ao tratar da teoria do ordenamento jurídico e rememorar Santi Romano como quem primeiro destacou a importância do estudo, conceitua a norma pela capacidade de ser executada por “... uma sanção externa e institucionalizada”, giza a teoria pura do Direito por Kelsen, e fundamenta que toda norma deve ter validação constitucional, pois a Constituição é a norma fundamental do ordenamento. Bem assim, esclarece que o ordenamento jurídico deve primar pela unidade e coerência, e que eventual antinomia é suprida pelos mesmos critérios lembrados por Diniz, aqui com destaque à antinomia de segundo grau pelo conflito hierárquico e da especialidade, com a aplicação da ideia de *hard case*, caso a caso.

E, quanto à sociedade de economia mista, a antinomia pode se pautar pela percepção da existência de uma norma constitucional expressa combinada a norma infraconstitucional conceitual em face de outra norma infraconstitucional posterior disruptiva. Daí ser ilegal, porque inconstitucional, a norma infraconstitucional posterior que suprima elemento essencial constitutivo e existencial da sociedade de economia mista à luz do ordenamento jurídico brasileiro. O vício da inconstitucionalidade encontra-se no fato jurídico que acarrete a perda em si do controle estatal da sociedade de economia mista associado ao risco potencial de impedimento da intervenção eficiente do Estado em atividade econômica estratégica.

Nem o apregoado novo perfil do Estado pelo advento das agências reguladoras pode conferir modulação suficiente que conceda o *status* de legalidade à norma inconstitucional. O argumento da diminuição de recursos econômicos do Estado e ou da ineficiência do Estado

quando de sua participação em atividades econômicas não alcançam grau de preponderância em face de norma constitucional cogente pela intervenção estatal em determinada atividade. Sequer a criação de autarquia, de personalidade jurídica de direito público e regime jurídico especial portanto, com autonomia político-administrativa, por si só arrefece o preenchimento do requisito legal conceitual de existência de uma sociedade de economia mista no Brasil.

A esse ponto, Barroso (2005b) inclusive relata a instituição no país de diversos conselhos e agências reguladoras e suas dificuldades de aplicação e de resultados práticos. Desde a década de 30 e 70 do século passado, com o Conselho Nacional de Telecomunicações - CONTEL e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. E a partir da Constituição Federal de 1988 e Emendas Constitucionais n. 8/1995 e 9/1995, com a criação de várias agências reguladoras, a exemplo, até o ano de 2002: Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL; Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; Agência Nacional do Petróleo - ANP; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional de Saúde Complementar – ANS; Agência Nacional de Águas - ANA; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.

Indo além, especificamente quanto ao controle da legalidade e do mérito da decisão das agências reguladoras, Barroso (2005b) posiciona a discussão no âmbito do pós-positivismo e da normatividade dos princípios constitucionais, com destaque ao que afeta o direito administrativo como a razoabilidade, a moralidade e a eficiência. Conclui pelo controle da legalidade do ato administrativo no âmbito das decisões das agências reguladoras, e acresce, mesmo em caráter excepcional, a presença do controle do mérito dessas decisões.

Sob outro ângulo, Grau (2023) ensina que a função social da propriedade está conectada aos bens de produção e estes à função social da empresa. A função social da propriedade e o da empresa impõem que o exercício da propriedade ocorra em consonância à função social, a conformar obrigação positiva, de fazer, ao detentor quanto ao controlador da empresa, que no caso da sociedade de economia mista vincula legalmente o agir do Estado.

Como a Constituição Federal (Brasil, 1988), por seu artigo 173, só permite que o Estado exerça atividade econômica em sentido estrito em caso de segurança nacional e interesse coletivo definido em lei, por conseguinte é dever do Estado, quando da intervenção na atividade econômica por participação, no caso examinado da sociedade de economia mista, que o faça de forma vinculativa à atividade e à especificidade de lei infraconstitucional. Que, rege esta modalidade de sociedade com a manutenção do controle acionário estatal, sob pena de desconstrução de elemento essencial à existência dessa modalidade de sociedade e imposição

de um risco potencial de intervenção do Estado em atividade econômica constitucionalmente estratégica aos objetivos fundamentais dos interesses sociais e do bem-estar da coletividade.

Com Supiot (2014), a liberdade econômica não deve servir para a extinção das proibições, sob pena da perda do equilíbrio nas relações sociais e da negação às ideias da Declaração de Filadélfia de 1944 através da Organização Internacional do Trabalho - OIT. A se pugnar pelo desafio de pensar e agir na atualidade com justiça social. Mais, a Constituição Federal de 1988 exige a intervenção do Estado em atividades econômicas elegidas por ela própria como estratégicas aos interesses sociais, e o faz com cogência manifesta e irrefutável.

Destarte, à luz da construção escalonada do ordenamento jurídico, e especificamente no caso da intervenção do Estado brasileiro por participação em sociedade de economia mista considerada pela Constituição Federal (Brasil, 1988) como estratégica ao interesse público, há que ser garantido o controle acionário estatal para que não se perca a efetividade da intervenção. A atividade econômica e o lucro, aqui, devem estar a serviço do interesse social manifesto na própria existência da sociedade de economia mista criada por lei para intervir em certo segmento da atividade econômica e que reverbere na dignidade da pessoa humana.

## 7 CONCLUSÕES

O trabalho verifica a consolidação do direito econômico e constitucional brasileiro, que garante o bem-estar social e o equilíbrio da atividade econômica de mercado, preservando a concorrência e a competição, bem como a função e a responsabilidade social da empresa. A discussão realizada pelo método dedutivo centra a relevância e atualidade da intervenção do Estado na atividade econômica por meio da participação, pela sociedade de economia mista.

A intervenção do Estado na economia é um fator de segurança geral e serve de instrumento para a diminuição de riscos e impactos negativos no âmbito social e econômico, como para a tutela do capitalismo. O Estado deve agir com baliza na Constituição Federal. A Constituição Federal (Brasil, 1988), através dos artigos 1º ao 3º e 170, define o modelo econômico brasileiro do bem-estar social, que torna inconstitucional toda política pública ou ato legislativo incompatível.

O Estado deve intervir na atividade econômica através da absorção ou participação, direção e indução, sendo que este trabalho se fixa na intervenção do Estado na atividade econômica pela modalidade de participação, especificamente por meio de sociedade de

economia mista. Nesta modalidade a intervenção é lícita quando objetivar a manutenção de uma atividade estratégica aos interesses públicos normatizados pela Constituição Federal.

A Constituição Federal, ao explicitar interesses estratégicos e definir pela intervenção do Estado, é dirigente e normativa, através de ordem econômica estruturada que harmoniza a atividade empresarial à sua finalidade social. O Estado deve planejar e aplicar políticas públicas para a realização desse interesse social em consonância com a norma constitucional, sob pena da ilegalidade pela inconstitucionalidade.

O Estado pode e deve intervir no domínio econômico através de diversos modos, dentre os quais através da participação e controle de cotas de sociedade de economia mista que execute atividade de interesse estratégico, sob pena da inutilidade do instituto da intervenção.

Na hipótese de conflito normativo por antinomia aparente, prepondera a supremacia normativa constitucional, para a unidade e coerência do ordenamento, bem como a antinomia de segundo grau por conflito hierárquico e de especialidade é solucionada casuisticamente.

Ademais, quanto à sociedade de economia mista, a antinomia pode estar na existência de norma constitucional expressa combinada a alguma infraconstitucional conceitual em face de outra norma infraconstitucional posterior disruptiva. Caso em que a ilegalidade pela inconstitucionalidade reside na norma infraconstitucional posterior que suprima um elemento essencial constitutivo e existencial da sociedade de economia mista à luz do ordenamento jurídico brasileiro. O vício da inconstitucionalidade se apresenta no fato jurídico que acarrete a perda em si do controle estatal da sociedade de economia mista associado ao risco potencial de impedimento da intervenção eficiente do Estado em certa atividade econômica estratégica.

A problemática abordada leva à conclusão de que não é possível ao Estado brasileiro perder o controle acionário ou pelo menos o poder de influência majoritário de uma companhia constituída pelo modelo de sociedade de economia mista, que atue na produção e/ou circulação de bens ou serviços considerados como de interesse constitucional estratégico. Além disso, a temática ainda merece um aprofundamento da discussão jurídico-econômica, em consonância ao ponto de inflexão e maturidade do desenvolvimento da dicotomia de interesses público e privado, quando concretizados e enraizados em uma atividade econômica empresarial organizada e voltada dinamicamente para a satisfação de objetivos sociais além do mero lucro.

A liberdade econômica e a intenção do agente político de diminuir a presença do Estado na economia não servem de alibi, à luz da Constituição Federal (Brasil, 1988), para desvirtuar o propósito constitucional de intervenção em determinada atividade estratégica. No caso da sociedade de economia mista, o lucro garantido pelo capitalismo cede ao interesse

público da intervenção do Estado na atividade através da manutenção do controle acionário. O poder de controle na sociedade de economia mista que exerça uma atividade econômica constitucionalmente estratégica aos interesses públicos deve ser considerado uma propriedade dinâmica estatal, que até pode ser limitada em alguma medida, mas não a ponto de o Estado deixar de realizar os interesses públicos presentes neste tipo de sociedade empresarial.

O Estado brasileiro deve implementar políticas públicas em consonância e nos limites da Constituição Federal (Brasil, 1988). A intervenção estatal na economia de mercado se rege por norma constitucional que a limita e conduz. Desta forma, a antinomia aparente em segundo grau pelo critério hierárquico-especialidade havido entre as normas infra e constitucional examinadas aqui se resolve pela prevalência do comando constitucional no caso da sociedade de economia mista criada por lei para intervir em alguma atividade constitucional estratégica.

## 8 REFERÊNCIAS

BALDAN, Édson Luís. **Direito econômico: a interrelação entre direito e economia**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Econômico. Ricardo Hasson Sayeg (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/570/edicao-1/direito-economico:-a-interrelacao-entre-direito-e-economia>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BALL, Stephen J., YOUDELL, Deborah. **Hidden privatisation in public education**. Education International, 5º World Congress. Institute of Education. University of London, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fevereiro, 2005b. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BEAUD, Michel. **História do Capitalismo de 1500 até nossos dias**. Tradução por Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

BERCOVICI, Gilberto. A Sociedade de Economia Mista no Brasil entre a Administração Pública e o Mercado: The Mixed Economy Society in Brazil between Public Administration and the Market. **Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas (Brazilian Journal of Law Research)**, v. 2, n. 1, p. 225-246, 2021.

BERCOVICI, G. A Privatização da Eletrobrás e suas Inconstitucionalidades. **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. e2103, 2022. DOI: 10.51696/resede.e2103. Disponível em: <http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/63>. Acesso em: 17 dez. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. Prefácio de Celso Lafer. Apresentação de Tercio Sampaio Ferraz Junior. 2ª edi., 3ª reimp. São Paulo: Edipro, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed., Malheiros: São Paulo, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: 1976. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16404consol.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm). Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Brasília, DF: 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm). Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19427cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm). Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n. 8.031/1990 e dá outras providências. Brasília, DF: 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19491.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm). Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969**. Altera disposições do Decreto-lei n. 200/1967 e dá outras providências. Brasília, DF: 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0900.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0900.htm). Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3578**. Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou prejudicada a ação direta quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do § 1º do art. 4º da Medida Provisória 2192-70/2001 e julgou parcialmente procedente o pedido formulado, para declarar a inconstitucionalidade tão somente do art. 29 e parágrafo único da Medida Provisória 2192-70/2001, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente), vencidos os Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber, que julgavam, em maior extensão, procedente a ação direta, declarando a incompatibilidade dos incisos I, II e IV do art. 2º da Lei 9.491/97 com a Constituição Federal. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília: Plenário, sessão virtual de 7 fev. 2020 a 13 fev. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2321691>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7408**. Relator: Ministro Luiz Fux. Fase: conclusos. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6682263>. Acesso em: 2 jul. 2024.

COMPARATO, Fabio Komder. **O poder de controle na sociedade anônima**. 4ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**, teoria do direito administrativo. 2ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DINIZ, Maria Helena. A antinomia real e a polêmica do diálogo das fontes. **Revista Jurídica Unicritiba**. Curitiba, vol. 03, n°. 56, p. 228 – 247, Jul-Set. 2019.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio; BORGES, Guilherme Roman. **A Superação do Direito como Norma: uma revisão descolonial da teoria do direito brasileiro**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 20ª ed. Atual. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2023.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, reimp. 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Traduzido por Rúrion Melo e Felipe Gonçalves Silva. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

IRTI, Natalino. A Ordem Jurídica do Mercado. Tradução por Alfredo Copetti Neto e André Karam Trindade. **Revista de Direito Mercantil**: industrial, econômico e financeiro, v. 145, p. 44-49, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33 ed., rev. e atual. até Emenda Constitucional n. 92/2016. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MOCCIA, Maria Herminia Penteado Pacheco e Silva. **Sociedade de Economia Mista**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 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>.

NETO, João Eudes Leite Soares. **Estado-acionista**. 2022. Tese de Doutorado. Universidade de Lisboa. Repositório da Universidade. Comunicações & Coleções. Faculdade de Direito. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/62384>. Acesso em: 17 dez. 2024.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; ASSIS, Luiz Eduardo Alterburg de. O Estado como Acionista Minoritário nas Sociedades Privadas. **Sequência (Florianópolis)**, p. 243-268, 2020.

OLIVEIRA, Emerson Ademir de; BARREIROS, Makelly Toral de Souza; COVO, Suéllen Cristina. Golden shares: as ações de classe especial no Brasil e o caso Embraer. **Revista Semestral de Direito Empresarial**, [S. l.], n. 33, p. 105–130, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rsde/article/view/81056>. Acesso em: 16 dez. 2024.

PARANÁ. **Lei n. 21.272, de 24 de novembro de 2022**. Autoriza a transformação da Companhia Paranaense de Energia em corporação através da alienação parcial das ações e dá outras providências. Curitiba, PR: 2022. Disponível em: <https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#/norma-legal>. Acesso em: 2 jul. 2024.

WALD, Arnoldo. **O Empresário, a Empresa e o Código Civil**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, RJ, n. 19, p. 65-80, jan./jun. 2004.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Participação estatal em empresas privadas: as empresas público-privadas**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SILVA, Luis Virgilio Afonso da. **A Constitucionalização do Direito**: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros. 2011.

SUPIOT, Alain. **O Espírito de Filadélfia**: a justiça social diante do mercado total. Traduzido por Tânia do Valle Tschiedel. Porto Alegre: Sulina, 2014.