



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

As estatais endógenas: reflexões doutrinárias sobre a natureza jurídica de uma ve- lha (des)conhecida

Endogenous state-owned enterprises: doctrinal thoughts on the legal nature of a “John Doe”

Marcus Vinicius de Barros Magalhães Ribeiro

Resumo: O presente artigo busca, por meio de pesquisa teórico-bibliográfica, investigar como a dogmática pátria vem tratando o fenômeno das Empresas Estatais que prestam suporte à própria Administração Pública, também denominadas de Empresas Estatais Endógenas. Após constatar que a natureza e o regime jurídico de tais Estatais, a despeito de suas relevantes peculiaridades, são artificialmente enquadrados, por parte significativa da doutrina administrativista, dentro da moldura dicotômica “prestação de serviço público/atividade econômica stricto sensu”, este trabalho passa a propor um outro olhar, mais consentâneo com as múltiplas demandas e complexas atividades exercidas pela Administração Pública contemporânea.

Palavras-chave: Administração Pública; Empresa Estatal; Empresa Endógena; Serviço Público; Atividade Econômica.

Abstract: This article seeks to investigate, through theoretical-bibliographic review, how Brazilian legal scholars have been analyzing the concept of state-owned enterprises whose main task is to provide assistance to the public administration itself, also known as endogenous state-owned enterprises. After concluding that, despite their relevant peculiarities, the legal nature and regime of such enterprises are artificially framed by a considerable majority of scholars of administrative law within the dichotomous framework of “provision of public utilities/economic activity”, this article then proposes a new perspective, more in line with the multiple demands and complex activities carried out by a contemporary public administration.

Keywords: Public Administration; State-Owned Enterprise; Endogenous State-Owned Enterprise; Public Utility; Economic Activity.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i1p179-215>

AS ESTATAIS ENDÓGENAS: REFLEXÕES DOUTRINÁRIAS SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DE UMA VELHA (DES)CONHECIDA

Marcus Vinicius de Barros Magalhães RIBEIRO*

Sumário: 1 Introdução; 2 O conceito de empresa estatal endógena; 3 A moldura jurídica dicotômica aplicada às estatais endógenas; 3.1 As noções de atividade econômica stricto sensu, monopólio público e serviço público: conceitos e reflexos na seara das empresas estatais; 3.2 Embate doutrinário em dois atos; 4 A Advertência de Hamlet a Horácio: para além da categorização doutrinária tradicional; 4.1 Novos horizontes na doutrina: relativização da dicotomia clássica e a renovada categorização das empresas estatais; 4.2 Reflexões sobre o(s) regime(s) jurídico(s) das empresas estatais que desempenham atividades endógenas; 5 Considerações finais; 6 Referências bibliográficas.

1. Introdução

As empresas estatais - empresas públicas e sociedades de economia mista - vêm desempenhando relevantes funções no contexto social brasileiro, seja como instrumentos de atuação direta do Estado em diferentes setores produtivos da economia, seja levando a cabo serviços e políticas públicas de maior relevância para a concretização de direitos fundamentais inscritos na Constituição da República Federativa de 1988.

Não à toa, segundo boletim da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério da Economia, no ano de 2021 um total de 158 empresas estatais, inclusive subsidiárias, integravam a Administração Indireta apenas em âmbito federal, exercendo atividades em áreas tão díspares como Comunicações, Transporte, Setor Financeiro, Petróleo, Gás e Derivados, Desenvolvimento Regional, Saúde e Indústria e Transformação (BRASIL, 2022, slides 5 e 6).

O presente trabalho busca agregar, na medida do possível, uma análise acerca das diferentes perspectivas, classificações e tratamentos jurídicos conferidos pela doutrina pátria a um tipo específico de estatal denominada de endógena, sistematizando-os. A tarefa empreendida, porém, não será fácil, porquanto tal espécie de entidade estatal ainda recebe parca atenção da comunidade jurídica brasileira, o que se reflete no caráter breve e sucinto das observações feitas até então por juristas de escol ao abordar tal temática - isso quando chegam a tanto - apesar de sua grande

*Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestrando em Direito Público pela Universidade do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado.

relevância prática para o funcionamento e organização de distintos entes governamentais.

Procura-se aqui, outrossim, com esteio na exploração doutrinária a ser empreendida, construir regime jurídico próprio para esta espécie de estatais, reconhecendo-a como categoria autônoma, capaz de superar a fórmula dicotômica que propugna a existência de basicamente dois modelos estáticos e estanques de empresas públicas e sociedades de economia mista, quais sejam, o daquelas que exploram atividade econômica em sentido estrito - seja em regime de concorrência no mercado, seja por meio de monopólio público - e o das que prestam serviço público, cada um com perfil constitucional e legal igualmente predeterminados.

Trata-se, portanto, de lançar luz e examinar criticamente reflexões doutrinárias sobre fenômeno que se mostra presente de longa data, mas cujo reconhecimento e teorização mais profundos pela ciência do direito administrativo brasileiro remanesce insatisfatório. Ou seja, a empresa estatal endógena consubstancia-se até então, infelizmente, em uma velha (des)conhecida do corpo jurídico nacional.

Pois bem, para se atingir o objetivo aqui exposto, impende, em primeiro lugar, tecer breves considerações sobre o conceito de estatal endógena, assentando-se a base terminológica a ser empregada ao longo deste artigo, de modo a se evitar confusões quando do emprego desse vocábulo.

2. O conceito de empresa estatal endógena

As empresas estatais, em apertada síntese, compreendem o conjunto de entidades integrantes da Administração Indireta da União ou de algum Estado, Município ou do Distrito Federal, cujas criações sejam autorizadas por lei específica, marcadas por regime jurídico de direito privado com derrogações de direito público (MENDONÇA, 2014, p. 221), inclusive de índole constitucional, e que tenham por escopo o desenvolvimento de alguma atividade econômica *lato sensu*, a ser entendida como aquela em que há "*circulação de bens e/ou serviços do produtor ao consumidor final*" (ARAGÃO, 2013, p. 169).

No mais, podem ser divididas em duas espécies, quais sejam, em empresas públicas, de capital social integralmente detido por entes do Estado, e em sociedades de economia mista, que contam com a participação privada no capital, desde que suas ações com direito a voto pertençam em sua maioria a ente do Estado¹ ou este possua algum outro "*mecanismo assecuratório do poder de mando*" (ARAGÃO, 2017, p. 132-148).

¹ Por cedição, a composição subjetiva do capital não é o único fator de divergência entre essas duas espécies de estatais, podendo-se mencionar também as diferentes formas societárias permitidas para cada uma delas e os distintos foros competentes para ajuizamento de suas demandas (OLIVEIRA, 2015, p. 120).

Ambas as espécies de estatais têm estatuto jurídico regulado pela Lei nº 13.303/2016, diploma que atribui a elas definições sucintas em seus Arts. 3º, *caput* e parágrafo único² e 4º, *caput*³, além de dispor, de modo mais homogêneo possível, sobre seus regimes societários, normas de licitações e contratos e até mecanismos de fiscalização pelos órgãos de controle. O referido Estatuto é ainda complementado por regras dispostas no vetusto Decreto-Lei nº 200/67, cujas normas continuam a reger, segundo Márcio Iorio Aranha, as relações administrativas externas à gestão societária destas empresas, dentre as quais suas hipóteses de dissolução e incorporação, disposição orçamentária e vinculação ministerial (ARANHA, 2017, p. 59).

Do ponto de vista doutrinário, quando se atribui a alguma estatal a qualificação de endógena, está-se a dizer que essa possui atuação voltada ao fornecimento de bens e serviços ao próprio Estado (ARAGÃO, 2017, p. 71-77; MENDONÇA; PRISCO, 2012, p. 8-10; MENDONÇA; CYRINO, 2019, p. 56-57; SILVA, 2018, p. 162-166). A mesma doutrina também a adjetiva, por vezes, de estatal de suporte à atuação administrativa (FREIRE, 2013, p. 176-179) ou de apoio administrativo (JUSTEN FILHO, 2011, p. 260; BASTOS; MORAES, 2008, p. 22-24)⁴. Nesta linha, Marçal Justen Filho afirma categoricamente que certas "*entidades da Administração indireta, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, dedicam-se a fornecer utilidades a outros entes administrativos*" (JUSTEN FILHO, 2011, p. 264), ou seja, têm por "*objeto [...] satisfazer necessidades do próprio Estado*" (JUSTEN FILHO, 2011, p. 260), atuando, destarte,

² "Art. 3º - Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

³ "Art. 4º - Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta."

⁴ Henrique Motta Pinto, por sua vez, destaca a possibilidade de estatais desempenharem, dentre outras, "atividades de apoio à administração pública" (PINTO, 2010, p. 226). Interessante trazer à baila, outrossim, a classificação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que categoriza a administração pública, segundo a natureza dos interesses subjacentes às funções por ela desempenhadas, em **extroversa** e **introversa**. Segundo o autor, a **administração extroversa** liga-se à gestão externa de interesses dos administrados, através do desempenho de suas atividades-fim, voltadas ao atendimento e satisfação direta dos anseios da sociedade, a incluir o exercício do poder de polícia, a prestação de serviços públicos e a intervenção no ordenamento econômico e social. Por sua vez, a **administração introversa** volta-se a consecução de interesses institucionais, instrumentais, do estado, com intuito de apoiar e permitir o desempenho de suas atividades-fim. Portanto, essa última espécie de administração liga-se precipuamente à gestão interna do patrimônio, pessoal e finanças do Estado (MOREIRA NETO, 2014, p. 128-133). Seguindo tal linha de raciocínio, pode-se afirmar que as atividades desempenhadas pelas estatais endógenas, visto que voltadas ao apoio ao aparato estatal para melhor desempenho de suas atividades-fim, seriam afeitas ao campo da **administração introversa**.

em seu suporte⁵. José Vicente Santos de Mendonça e Alex Vasconcellos Prisco, em reforço, entendem por Estatais endógenas "*as que atuam prestando serviços para a Administração [...]*" (MENDONÇA; PRISCO, 2012, p. 1).

Outrossim, Alexandre Santos de Aragão, após definir o fornecimento endógeno como atividade de autoprestação ou autofornecimento de bens e serviços pelo poder público, desempenhada tanto no bojo de sua Administração direta quanto indireta, o que inclui, por decorrência, empresas públicas e sociedades de economia mista (ARAGÃO, 2017, p 72), aponta premissa importante que integrará o conceito de endogenia a ser aqui seguido: para serem consideradas endógenas, as sociedades governamentais devem ter objetos sociais direcionados ao atendimento exclusivo, ou, ao menos, próximo da exclusividade, de necessidades da Administração. Dessa forma, o fornecimento de eventuais utilidades a agentes privados por tais entidades deve possuir reduzida - ou, preferencialmente - nula expressão (ARAGÃO, 2017, p. 76-77).

Tal entendimento vai inclusive ao encontro do disposto no Art. 12º da Diretiva 2014/24/UE, que estabelece, no âmbito da União Europeia, requisitos para caracterização de uma relação intestina entre entidades do setor público, capaz de dispensá-las da realização de procedimento concorrencial com a finalidade de celebração de contratos administrativos. Dentre esses requisitos encontra-se justamente o da necessidade de alto percentual (80%) das atividades da pessoa coletiva contratada serem dedicadas ao desempenho de funções a ela confiadas pelo ente público que a controle.

Voltando ao ordenamento brasileiro, veja-se que os incisos VIII e XVI do Art. 24 da Lei 8.666/93⁶ exigem, como requisito de dispensa de licitação para celebração de

⁵ O ilustre administrativista aborda em diversas obras e artigos de sua autoria a temática das atividades endógenas e, por consectário, das empresas estatais dedicadas a prestá-las, o que será de grande valia para os tópicos posteriores (JUSTEN FILHO, 2006, p. 124; 2012, p. 27 e 356; 2018, p. 9).

⁶ A hipótese de dispensa de licitação prevista no Art. 24, inciso VIII da Lei 8.666/93, referente à aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, foi mantida, em linhas gerais, pela Lei 14.133/21 (a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), mais precisamente em seu Art. 75, inciso IX. Houve, porém, com o novel diploma licitatório, a **supressão** da exigência de que o órgão ou ente endógeno tivesse sido criado em data anterior à vigência da Lei de Licitações. Dessa forma, sob o regime da Lei 14.133/21, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar, com dispensa de licitação, órgão ou ente administrativo de suporte criado a qualquer tempo, seja anterior ou posteriormente à vigência de tal ato normativo. Por sua vez, o Art. 24, inciso XVI da Lei 8.666/93, que permite a dispensa de licitação para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico, não encontra equivalente normativo na Lei 14.133/21. Entretanto, entende-se aqui que a hipótese de dispensa prevista no Art. 75, inciso IX da Lei 14.133/21 é genérica e abrangente, referindo-se às contratações com órgãos e entes administrativos endógenos em geral, a abarcar, portanto, integralmente aquela anteriormente prevista no inciso XVI do Art. 24 da Lei 8.666/93, sobretudo se considerado que o limite temporal previsto no Art. 24, inciso VIII da Lei 8.666 não

determinados contratos entre pessoas integrantes da Administração Pública⁷, que o órgão ou pessoa estatal contratada tenha sido constituída com a finalidade específica de fornecimento de bens ou serviços para entidades do próprio Estado.

Evita-se, *in casu*, que alguma estatal (ou outro destinatário dessas normas) possa aproveitar-se de sua condição de fornecedora "endógena" para fins de alavancagem em mercado concorrencial, desviando-se de seu propósito e foco maior de servir de apoio à execução de atividades de relevante interesse social e público pelo Estado, instrumentalizando este último em prol de outros objetivos privados⁸.

Em suma, pelas considerações expendidas, pode-se dizer que Empresas Estatais Endógenas (ou de Apoio ou Suporte) são aquelas empresas públicas e sociedades de economia mista cujas atividades sociais sejam exclusivas, ou ao menos, precipuamente, voltadas à prestação ou fornecimento de bens e serviços à própria Administração, auxiliando-a na consecução de suas atividades-fim, consistentes na satisfação de interesses públicos⁹.

Fixado o conceito base, prosseguir-se-á rumo à celeuma doutrinária que domina o estudo do regime jurídico dessa espécie de estatal¹⁰.

mais encontra paralelo na redação do supramencionado Art. 75, inciso IX do mais recente Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos.

⁷ Para Marçal Justen Filho, a rigor, não haveria - ao menos no que concerne ao inciso VIII do Art. 24 - verdadeira hipótese de **dispensa** de licitação, pois tal procedimento concorrencial sequer seria, em sua origem, obrigatório, por não envolver a potencial contratação de um terceiro, alheio à estrutura estatal, conforme pede o Art. 2º, caput, da Lei 8.666/93 para que se atraia a exigência de licitação prévia à celebração de contrato administrativo (JUSTEN FILHO, 2012, p. 362).

⁸ Alexandre de Aragão, inspirado pelos ensinamentos de Marçal Justen Filho, afirma, com razão, que o exercício por empresa estatal supostamente endógena de atividades de relevante monta em mercado concorrencial poderia levá-la a "vender os seus produtos ou serviços por preço mais caro à Administração Pública (sem licitação) para compensar a prática de preços mais reduzidos no mercado [...]" (ARAGÃO, 2017, p. 76).

⁹ Podem ser citados como exemplos de empresas estatais que se encaixam em tal definição a **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)**, já mencionada acima; a **Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)** e a **Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL)**, analisadas abaixo; a **VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.**, cuja atividade precípua, segundo Art. 8º, §1º da Lei Federal nº 11.772/08, é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária que lhe tiver sido outorgada pela Administração Pública; a **Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (AMAZUL)**, que, conforme Art. 5º da Lei Federal nº 12.706/12, tem por objetos a promoção, desenvolvimento, absorção, transferência e manutenção de tecnologias necessárias à construção de submarinos destinados à Marinha do Brasil e ao desempenho de suas atividades nucleares; e a **Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV)**, cuja criação foi autorizada pela Lei Federal nº 6.125/74, destinando-se à implementação de soluções em tecnologia da informação necessárias à boa condução dos serviços e programas públicos relacionados à seguridade social.

¹⁰ Infelizmente, várias outras questões conceituais de grande importância acerca das empresas endógenas e da atividade que desempenham mostram-se ausentes das reflexões doutrinárias pátrias, ou então, recebem delas pouca atenção. Exemplo de tal lacuna diz respeito à necessidade ou não de vínculo federativo horizontal para a qualificação de uma relação jurídica como endógena. Afinal, referida relação só se manifesta enquanto tal nos casos que envolvam órgãos e pessoas jurídicas de um mesmo ente político-federativo? Ou, ao revés, e. g., empresa pública pertencente à União que forneça certos bens em caráter de

3. A moldura jurídica dicotômica aplicada às estatais endógenas

É possível afirmar, com esteio em magistério de Vitor Rhein Schirato, a existência de largo setor da doutrina brasileira que adere ao posicionamento segundo o qual há verdadeira divisão estanque entre os tipos de atividades exercidas por uma empresa estatal: ou determinada atuação dessa se encaixa na categoria de atividade econômica *stricto sensu* - monopolizada ou concorrencial - ou na de serviço público¹¹. Destarte, na esteira deste raciocínio, tais sociedades, conforme a atividade desempenhada, serão invariavelmente prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica *stricto sensu*, cada qual vinculada a um regime jurídico igualmente prefixado e estanque determinado por tais atividades.

Neste tópico serão trazidas à baila as opiniões de publicistas que inserem o fenômeno da estatal endógena neste contexto dicotômico maior, seja para atribuir-lhe o rótulo de espécie de um dos dois gêneros acima indicados, seja para, reconhecendo-a como gênero apartado de empresa estatal, equiparar, contudo, seu regime jurídico ao predeterminado para uma das duas categorias já conhecidas e sedimentadas doutrinariamente.

Antes, todavia, impende delimitar o que se deve entender, na perspectiva da ciência do direito administrativo, por "atividade econômica *stricto sensu*", "monopólio público" e "serviço público", bem como quais são as principais características e consequências atribuídas aos regimes jurídicos construídos a partir dessas noções e aplicados às sociedades do setor público.

3.1. As noções de atividade econômica *stricto sensu*, monopólio público e serviço público: conceitos e reflexos na seara das empresas estatais

exclusividade a um determinado município desempenha atividade de apoio e, assim, pode ser considerada endógena? Caso esta mesma sociedade empresarial fosse titularizada por distintas unidades da federação, eventual vínculo endógeno se faria presente em relação a todas elas? São inúmeras as dúvidas. Alexandre Santos de Aragão, a título de ilustração, parece entender que apenas as pessoas que atuarem em prol da unidade federativa específica que as houver instituído podem ser qualificadas como endógenas, conforme esposado no trecho a seguir: "Assim, um bem fornecido por uma sociedade de economia mista ou uma autarquia ao ente federativo dela instituidor não deixa de ser, nessa acepção, um fornecimento de bem do Estado para o próprio Estado" (ARAGÃO, 2017, p. 72). Insta salientar ainda a posição de Marçal Justen Filho no sentido de considerar não ser necessária licitação ou sequer configurar efetivo contrato o liame que eventualmente se estabeleça entre pessoas jurídicas de distintas órbitas federativas (JUSTEN FILHO, 2012, p. 362). Entretanto, ressalte-se que em nenhum momento o referido autor denomina expressamente potenciais relações desta espécie como "endógenas".

¹¹ Nas exatas palavras do ilustre Professor, "[é] entendimento cristalizado na doutrina brasileira uma apartação das atividades empreendidas pelas empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. Segundo posicionamento largamente majoritário, as empresas estatais existiriam para prestar um serviço público ou para explorar uma atividade econômica" (SCHIRATO, 2016, p. 56). Neste sentido, exemplificativamente, Figueiredo (1994, p. 68-69), Meirelles (2009, p. 67), Mello (2011, p. 198-199), Gasparini (2012, p. 492-516) e Di Pietro (2008, p. 426).

O primeiro passo para a boa compreensão das noções de atividade econômica *stricto sensu* explorada pelo Estado, monopólio público e serviço público é ter em mente que, em verdade, todas as três configuram espécies de atividade econômica, se entendida em um sentido amplo ou *lato sensu* (GRAU, 2010, p. 99-103)¹², a abarcar toda operação produtiva voltada à gestão de recursos escassos para atendimento de anseios pessoais ou coletivos (JUSTEN FILHO, 2011, p. 658). Pode ser também conceituada, nas palavras de Alexandre Santos de Aragão - inclusive já apresentadas em tópico anterior - como a atividade destinada à "*circulação de bens e/ou serviços do produtor ao consumidor final*" (ARAGÃO, 2013, p. 169).

Em sequência, serviço público nada mais seria, ainda seguindo o magistério do celebrado administrativista, que "[...] a atividade econômica *lato sensu* que o Estado toma como sua em razão da pertinência que possui com necessidades coletivas" (ARAGÃO, 2013, p. 475). De modo melhor detalhado, em uma concepção restrita, mais adequada à delimitação dessa noção¹³, o serviço público consistiria em atividade prestacional obrigatória, prevista em sede constitucional ou legal, de titularidade estatal, seja em caráter exclusivo ou não, desempenhada diretamente ou mediante delegação, de forma gratuita ou remunerada, direcionada a suprir necessidades de indivíduos determinados¹⁴ - passíveis de identificação e cuja fruição possa ser quantificada - com finalidade maior de dar concretude a direitos fundamentais e alcançar o bem-estar coletivo (ARAGÃO, 2013, p. 143-157).

Tal concepção, compreende, destarte, tanto os chamados serviços públicos econômicos, remunerados por taxa ou tarifa cobradas diretamente de seus usuários e de titularidade reservada apenas ao poder público (*e.g.* os previstos no Art. 21, XI e XII, "b", da CRFB/88 - respectivamente serviços de telecomunicação e energia elétrica), quanto os sociais, em regra gratuitos e de titularidade tanto do Estado - que tem o dever jurídico de prestá-los - quanto de agentes privados, que podem exercê-los a

¹² Eros Grau (2010, p. 99-103) trata a noção de atividade econômica em sentido amplo como expressão conversível à de "Ordem Econômica" prevista no Art. 170, caput, da CRFB/88. A título de curiosidade, entende também que o gênero atividade econômica em sentido amplo abrange não apenas as espécies atividade econômica em sentido estrito e serviço público, mas também atividades ilícitas - atividades econômicas em sentido amplo de exercício vedado por lei, tal como o comércio de certas substâncias entorpecentes.

¹³ Para Aragão (2013, p. 138-143), a acepção restrita seria a "mais operacional, por contemplar um conjunto de atividades [...] que, apesar de não terem regime jurídico idêntico [...], possuem um mínimo satisfatório de pontos em comum ('unidade de sentido') capaz de justificar sua inclusão no mesmo conceito [...]", raciocínio com o qual aqui se concorda.

¹⁴ Como se verá em subtópico abaixo, Marçal Justen Filho adota posição sensivelmente diversa, porquanto afirma que o serviço público se destina a pessoas indeterminadas. Segundo ele, "[n]ão é serviço público a atividade em que os benefícios não sejam oferecidos a um número indeterminado de potenciais beneficiários" (JUSTEN FILHO, 2011, p. 691). Maria Sylvania Zanella di Pietro e Hely Lopes Meirelles asseveram, por seu lado, que o conceito de serviço público não abarca somente as prestações passíveis de usufruto diretamente pelos administrados, mas igualmente as que apenas mediadamente os beneficiem, como seria justamente o caso dos **serviços públicos administrativos**, prestados pelo Estado para atendimento de suas próprias necessidades (DI PIETRO, 2008, p. 92; MEIRELLES, 2009, p. 335).

título próprio, sem necessidade de se investirem na condição de delegatários públicos (*e.g.* o previsto nos Arts. 208 e 209 da CRFB/88, referentes à educação).

Por seu lado, a atividade econômica *stricto sensu* ou propriamente dita (JUSTEN FILHO, 2011, p. 657) explorada por entes públicos envolve, outrossim, o fornecimento e circulação de utilidades - bens e serviços. Todavia, conquanto encerre, em alguma medida, a realização do interesse público, tal atuação não se relaciona, segundo Alexandre de Aragão, "*diretamente com o bem-estar da coletividade, mas sim a razões fiscais, estratégicas ou econômicas (p. ex.: o petróleo, o jogo; em alguns países, o tabaco, etc.)*" (ARAGÃO, 2013, p. 399), o que a difere do serviço público. Acresce Marçal Justen Filho que, a despeito de tanto a atividade econômica propriamente dita quanto o serviço público serem formas de intervenção estatal direta na economia, ao contrário deste, aquela não se vincula diretamente à satisfação de direitos fundamentais consagrados na lei maior (JUSTEN FILHO, 2011, p. 657)¹⁵.

Em remate, ressalte-se que a atividade econômica *stricto sensu* pode se dar em contexto concorrencial, no qual a Administração disputa com *players* privados a preferência do consumidor - pessoa física ou jurídica - por bens e serviços, ou monopolístico (monopólio público), em que sua titularidade pertence somente ao Estado, tornando-a infensa à livre-iniciativa¹⁶.

Com relação ao regime jurídico-constitucional aplicável a cada uma dessas noções, têm-se a seguinte categorização doutrinária¹⁷:

(a.1) A exploração direta de atividade econômica propriamente dita (*Stricto Sensu* ou em sentido próprio) em sede concorrencial pelo Estado encontra sua matriz normativa maior no Art. 173, *caput* e parágrafos, da CRFB/88. Por via de consequência, empresas estatais que atuem desenvolvendo-a, além de terem sua criação

¹⁵ Em aparente contradição, porém, em outro trecho da mesma obra, Marçal afirma ser possível cogitar de atividade econômica propriamente dita ligada direta e imediatamente à satisfação de determinados direitos fundamentais, desde que estes possam ser adequadamente satisfeitos em regime de livre-iniciativa privada (JUSTEN FILHO, 2011, p. 658-659).

¹⁶ Enfatize-se que monopólio não implica necessariamente em que apenas o Estado, através de sua administração direta ou indireta, possa exercer a atividade objeto de reserva. Eventualmente, em hipóteses constitucionalmente previstas, um ou mais particulares poderão desempenhá-la, porém nunca a título próprio, e sim por instrumento de delegação do poder público, ao contrário do que ocorre em regime de livre-iniciativa. Conforme assevera Alexandre de Aragão: "[...] devemos nos lembrar da clássica diferenciação entre monopólio e exclusivo: o primeiro [monopólio] diz respeito à titularidade em si da atividade, e o segundo [exclusividade] apenas à ausência de pluralidade de possíveis exercentes da atividade, que continua tendo o Estado como titular" (ARAGÃO, 2017, p. 108).

¹⁷ O foco concentra-se nas distinções entre os regimes jurídicos das diferentes categorias de empresas estatais. Há, porém, convergência de inúmeras outras regras e princípios, que independem das atividades exercidas por elas, como, p. ex., a vinculação aos princípios gerais da administração pública (Art. 37, *caput*, CRFB), a necessidade de realização de concurso público para contratação de pessoal (Art. 37, II, CRFB), a aplicação do regime celetista aos seus servidores, etc.

e funcionamento condicionados ao atendimento de imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo¹⁸, devem, de idêntico modo, submeter-se à paridade de regime, tanto nos ônus quanto nos bônus (ARAGÃO, 2017, p. 115-117), com a iniciativa privada, evitando-se, sobremodo, práticas concorrenciais desleais em detrimento dos agentes privados e imprimindo maior eficiência ao ente público incumbido da tarefa produtiva.

Portanto, veda-se às sociedades governamentais nesses casos a concessão de quaisquer benefícios legais que não sejam extensíveis aos privados, como os de índole tributária¹⁹, patrimonial, processual e cível. Em contrapartida, a Constituição, através dos Arts. 22, XXVII e 173, §1º, III, permite a edição de estatuto licitatório diferenciado e mais flexível para elas²⁰, de modo a viabilizar o desempenho de atividades-fim e imprimir-lhes maior eficiência em um cenário de concorrência (MELLO, 2011, p. 208-210). Vale notar, contudo, que a regra da paridade é excepcionada em algumas circunstâncias por normas de índole constitucional estruturantes da Administração Pública, como, *e. g.*, a obrigatoriedade de realização de concurso público para contratação de pessoal - Art. 37, II, CRFB - e a submissão à fiscalização e controle de Tribunal de Contas - Art. 71, II, CRFB (MELLO, 2011, p. 201-204).

(a.2) A exploração direta de atividade econômica propriamente dita por meio de monopólio, ao revés, não submete o Estado a qualquer regra de equiparação com o corpo normativo incidente sobre empreendimentos econômicos privados. Logo, privilégios jurídicos podem ser concedidos pela Administração a empresas públicas e sociedades de economia mista às quais dada atividade reservada tenha sido atribuída, porquanto sua titularidade é imputada *ab origine* pelo ordenamento à esfera estatal.

Em tese, as regras pertinentes a procedimentos licitatórios seriam as mesmas aplicáveis às entidades de direito público, já que o referido Art. 173, §1º, III, não incidiria aqui. Tal afirmação, todavia, com o advento da Lei 13.303/2016 - que instituiu estatuto jurídico destinado às empresas estatais - não encontra mais respaldo prático. Observe-se, nesse sentido, que as normas referentes tanto a licitações quanto a contratos de estatais estão inseridas no título II de tal lei, o qual expressamente estende suas disposições àquelas que explorem atividade econômica sujeita ao regime de monopólio.

¹⁸ A imprescindibilidade quanto ao preenchimento de um desses dois requisitos - imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo - aliás, conceitos jurídicos indeterminados, para que o Estado possa atuar em setor econômico sujeito à livre-iniciativa privada e à livre-concorrência consubstanciam manifestação do princípio da subsidiariedade da intervenção do Estado na economia (MENDONÇA, 2014, p. 260-282).

¹⁹ Especificamente quanto à concessão de benefícios tributários, cf. Art. 173, §2º, CRFB/88.

²⁰ Entretanto, na prática, a Lei 13.303/2016 - Estatuto Jurídico da Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista e de suas subsidiárias - procurou, na medida do possível, homogeneizar as regras licitatórias e de contratação aplicáveis tanto às estatais exploradoras de atividade econômica *stricto sensu* - concorrenciais e monopolísticas, quanto às prestadoras de serviço público.

Saliente-se, no mais, que o rol de monopólios é taxativamente previsto na Carta Magna, mais precisamente em certas normas constantes dos Arts. 20, 21, XXIII, 176 e 177 (ARAGÃO, 2013, p. 169), não podendo quaisquer outros serem instituídos por simples iniciativa do legislador²¹.

(b) A prestação de serviço público ampara-se em uma série de dispositivos espalhados por toda a Constituição, sendo um de seus principais o Art. 175, que trata daqueles "*reservados ao Estado e conseqüentemente vedados à iniciativa privada salvo delegação [...]*" (ARAGÃO, 2013, p. 143), conferindo ainda à lei as missões, dentre outras, de instituir e regular o regime de empresas concessionárias e permissionárias dessa atividade, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação e sua política tarifária. Consoante consignado *supra*, há largo setor doutrinário que afirma a possibilidade de empresas estatais prestarem serviços públicos, sobretudo de conteúdo econômico (SCHIRATO, 2016, p. 64; ARAGÃO, 2013, p. 122).

Não obstante, nada impede que essas sejam também empregadas como instrumento para a execução de serviços públicos de caráter social, gratuitos (ou altamente subsidiados) e não exclusivos, encontrados em várias normas constitucionais vinculadas, em regra, à ordem social (Título VIII da CRFB), como por exemplo, as dos Arts. 198 e 211 da lei maior²². Cabe à Administração Pública a prerrogativa de lançar mão do instrumental que, dadas as circunstâncias concretas, pareça-lhe mais adequado a melhor servir ao interesse público. Assim, caso entenda pela necessidade de pausar sua conduta na execução de políticas sociais por maior flexibilidade, pode ela optar pela forma empresarial²³.

Por ser de titularidade do Estado, o serviço público, assim como a atividade econômica *stricto sensu* monopolizada, não fica submetido à cláusula de paridade com a

²¹ Veja-se que essa é a opinião sustentada por grande parte da doutrina brasileira, consoante informa, inclusive, Alexandre Santos de Aragão: "Uma importante diferença formal dos monopólios públicos em relação a outras atividades econômicas exploradas pelo Estado é, segundo a doutrina majoritária, o fato de eles não poderem ser criados por lei, existindo apenas os monopólios públicos já previstos na CF" (ARAGÃO, 2013, p. 170). Há, contudo, tese divergente, sustentada por José Vicente Santos de Mendonça (2014, p. 295-300).

²² Dentre exemplos de "empresas pública sociais", de finalidade não lucrativa, tem-se o Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA, o Grupo Hospitalar Conceição - GHC, e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH (CUNHA JUNIOR; AURELIANO JUNIOR, 2015, p. 89-106). De fato, não há qualquer óbice constitucional ao emprego da forma empresarial pelo Estado para prestação dessa espécie de serviços públicos, fato reforçado pelas constatações de que, **(a)** aos particulares, mesmo que em caráter suplementar, é lícito prestar, a título próprio, atividades de mesmo conteúdo, inclusive sob tal forma jurídica, visando, portanto, à distribuição de lucros e dividendos; **(b)** conforme prelecionam Henrique Motta Pinto e Mario Engler Pinto Júnior, a sociedade governamental está autorizada a "flexibilizar a finalidade lucrativa para atendimento do fim público que lhe é peculiar" (PINTO; PINTO JUNIOR, 2013, p. 50-52). Ou seja, a flexibilização do objetivo de produção de lucro no caso das empresas estatais espanca eventual temor de interferência de objetivos privados na concreção de tão relevantes direitos de dimensão social.

²³ Há, entretanto, posição contrária, de lavra de Marcos Juruena Villela Souto, no sentido da vedação a que empresas estatais possam ser empregadas na prestação de serviços públicos, com base no Art. 173, CRFB (WILLEMANN; MARTINS, 2015, p. 193-195).

iniciativa privada constante do Art. 173, CRFB. De outro lado, por se destinar preponderantemente ao atendimento de interesses públicos e à satisfação de direitos fundamentais, o poder público é compelido, a direta ou indiretamente, executá-lo, pautando-se por princípios que, não obstante aplicáveis à Administração como um todo, ganham maior ênfase quando da gestão desse serviço, tais como os da universalidade, igualdade, continuidade, mutabilidade e modicidade (OLIVEIRA, 2015, p. 220-224)²⁴.

Às estatais prestadoras de serviços públicos podem, destarte, ser dados benefícios e imputados ônus jurídicos que não seriam viáveis em caso de atuação concorrencial. Diógenes Gasparini (2012, p. 492-516), representando essa visão doutrinária, aponta a viabilidade de outorga a elas de benefícios processuais e tributários diversos por lei. Ainda, por força do mencionado princípio da continuidade dos serviços públicos, o patrimônio especificamente afetado à sua prestação é inalienável, impenhorável e imprescritível, e sua responsabilidade civil, objetiva, *ex vi* Art. 37, §6º, CRFB/88. Por seu turno, aplica-se ao procedimento licitatório dessas entidades as mesmas considerações tecidas quando da análise acima acerca dos monopólios públicos.

Contudo, para além do núcleo básico de prerrogativas exposto *supra*, defendido, como exposto, pela doutrina administrativista majoritária, há sensíveis controvérsias na ciência do direito administrativo em relação a outras correlatas. Tais contendas acabaram potencializadas por precedentes paradigmáticos de lavra do egrégio Supremo Tribunal Federal. Nos Recursos Extraordinários nº 229.696/PE (BRASIL, 2000), 225.011/MG (BRASIL, 2000) e 220.906/DF (BRASIL, 2000) a Corte manifestou-se pela impenhorabilidade total de bens e rendas de empresa estatal prestadora de serviços públicos, subsumindo-a às regras de execução judicial por meio de precatórios²⁵, enquanto que na Ação Cautelar 1.550-2/RO (BRASIL, 2007) e nos Recursos Extraordinários nº 407.099/RS (BRASIL, 2004), 354.897/RS (BRASIL, 2004),

²⁴ Apesar de elencados como princípios "específicos" por grande parte dos manuais de direito administrativo, concorda-se com a posição de Alexandre de Aragão, quando este afirma que eles nada têm de específicos, nem compõe um suposto regime jurídico especial destinado apenas aos serviços públicos, em contraposição às demais atividades econômicas. A enunciação de tais princípios tem a função apenas de reforçar a importância de sua aplicação nesse setor temático específico do direito administrativo. Nas claras palavras do ilustre Professor, "[...] os tais princípios dos serviços públicos são, na verdade, princípios da administração pública. Se formos definir o serviço público por esses princípios, todo Direito Administrativo será serviço público" (ARAGÃO, 2013, p. 384).

²⁵ Importante frisar, contudo, que tal entendimento parece ter sido parcialmente revisto no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 599.628** (BRASIL, 2011) em que se entendeu que, para além da análise da natureza da atividade desempenhada pela estatal, se atividade econômica em sentido próprio ou serviço público, o enfoque maior para fins de atribuição ou não do regime especial de precatórios, em verdade, deveria se voltar para a inserção (ou não) da empresa em ambiente concorrencial e, ainda, para a presença (ou ausência) de intuito de distribuição de lucros. Esses novos parâmetros passaram a ser empregados pelo Supremo Tribunal Federal em diversos outros casos subsequentes, dentre os quais os veiculados pela **ADPF nº 437** (BRASIL, 2020) e pela **ADPF nº 890** (BRASIL, 2021), em que o Pretório Excelso reconheceu a submissão ao regime de precatórios, respectivamente, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Ceará (EMATERCE) - responsável pela prestação do serviço de assistência técnica e extensão

363.412 AgR/BA (BRASIL, 2007) e 601.392/PR (BRASIL, 2013), foi reconhecida imunidade tributária recíproca, com esteio no Art. 150, §2º da CRFB, ao patrimônio, renda e serviços de diversas sociedades governamentais desse tipo (cf. MENDES, 2017, p. 21-42)²⁶.

Ocorre que essa tendência jurisdicional de estender regras constitucionais de proteção da fazenda pública (composta basicamente pela Administração Direta, autarquias e fundações públicas dos entes políticos) a uma categoria específica de empresas públicas e sociedades de economia mista, mais além do necessário à garantia de recursos efetivamente ligados à execução de serviços públicos, "autarquizando-as", encontra resistência mesmo entre publicistas que trabalham dentro da moldura dicotômica aplicada às estatais.

Nesta toada, pode-se nominar, exemplificativamente, Lúcia Valle Figueiredo (1994, p.74-76) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 218), juristas avessos à concessão da imunidade recíproca às entidades empresariais do Estado, independentemente da atividade que exerçam, já que o §2º do Art. 150 da Constituição estende-a apenas às autarquias e fundações públicas²⁷. Além disso, o já citado §3º do mesmo dispositivo obsta expressamente sua incidência quando haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pela pessoa que a pleiteie, fato muito observado na

rural aos núcleos de famílias de agricultores no Estado do Ceará, e da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) – cujo objeto é a prestação de serviços relacionados ao saneamento básico. Em ambos os julgados, constatou-se tanto o caráter exclusivo das atividades desempenhadas pela EMATERCE e pela CAESB, pois inseridas em campos de atuação econômicos desprovidos de competição com entes privados (seja por restrições de cunho jurídico, seja de cunho material, tal como a existência de monopólios naturais), quanto a alta concentração de seus capitais sociais nas mãos de entes estatais, o que denota a ausência de intuito lucrativo. Particularmente, em sede de **ADPF nº 387** (BRASIL, 2017), submeteu-se ao regime de precatórios a Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI) – sociedade de economia mista vinculada ao Estado do Piauí, sob o argumento de que **(i)** ela presta serviço público próprio de Estado de natureza não concorrencial e **(ii)** tem seu capital votante detido em quase sua totalidade (mais de 99%) pelo ente federado ao qual se vincula, a evidenciar a ausência de intuito de distribuição de lucros a terceiros. Vale notar que a EMGERPI desempenha claramente, ao ver deste trabalho, atividade endógena, pois, conforme Lei Complementar Estadual nº 83/07, que autorizou sua instituição, tal sociedade tem por objetivo a **gestão e capacitação interna de recursos, mormente humanos**, do Estado do Piauí. Portanto, a Suprema Corte, apesar de não ter trabalhado com o conceito de endogenia, estendeu a empresa com tal perfil regime de direito público.

²⁶ Consigne-se que o Supremo Tribunal Federal vem, no que concerne à concessão de imunidade recíproca a empresas estatais, adotando os mesmos parâmetros enunciados no Recurso Extraordinário nº 599.628 (BRASIL, 2011), referente à possibilidade de submissão destas ao regime de precatórios. Confira-se, neste sentido, a decisão exarada em sede de **Ação Cível Originária nº 3.410** (BRASIL, 2022), em que foi reconhecida a imunidade tributária prevista no Art. 150, VI, alínea "a" c/c §2º da CRFB à Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO), visto que **(i)** presta serviço público essencial e exclusivo, sem concorrência; **(ii)** seu capital social é, em sua quase totalidade, de titularidade do Estado de Sergipe, que detém 99% de suas ações, a implicar ausência de intuito lucrativo.

²⁷ Porém, a favor da imunidade tributária, tem-se Adilson Abreu Dallari (1995).

prestação de serviços públicos econômicos²⁸ e, em geral, desconsiderado nas decisões do Supremo Tribunal sobre o tema.

No que concerne à imposição do regime especial do Art. 100 da CRFB, inerente às pessoas de direito público, para execução patrimonial de empresas estatais, a crítica de Marçal Justen Filho é clara²⁹:

[...] a jurisprudência do STF vem se assentando no sentido de que as empresas estatais prestadoras de serviços públicos devem ser subordinadas ao regime próprio das autarquias. [...] o STF afirmou que a natureza pública das atividades postais impossibilitava a apreensão dos bens da ECT [Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos]. [...] A jurisprudência do STF não enfrentou, no entanto, todas as consequências da orientação adotada. Rigorosamente, o entendimento professado pelo STF equivale a identificar as empresas públicas prestadoras de serviço público às autarquias. Mas isso imporá submeter tais empresas públicas aos mesmos limites e às mesmas exigências adotados relativamente à categoria das autarquias. Ou seja, não se pode admitir que tais entidades afirmem-se como empresas públicas ou como autarquias conforme a sua conveniência. Essa figura híbrida resultaria em que todos os controles e limitações previstos em cada categoria seriam afastados. (JUSTEN FILHO, 2011, p. 269-271)³⁰.

Pode-se afirmar, em síntese, que há relativo consenso doutrinário quanto à possibilidade de outorgar à sociedade prestadora de serviço público (i) benefícios (ou ônus) de índole legal, por ausência de sua vinculação ao Art. 173 da CRFB, como, por

²⁸ Por tal razão seria possível defender com maior propriedade o reconhecimento de imunidade às Estatais que prestam serviços públicos sociais, caracterizados por serem marcadamente gratuitos ou altamente subsidiados, ao contrário dos de índole econômica. No presente trabalho, todavia, discorda-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por se entender que o Art. 150, §2º deve ser interpretado em sua literalidade, de modo a excluir de seu escopo quaisquer empresas estatais, abarcando apenas autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O §3º do mesmo artigo, seguindo o raciocínio aqui defendido, teria o propósito apenas de evitar que essas pessoas jurídicas de direito público tivessem desviada suas finalidades de execução de atividades tipicamente de Estado (ou sociais) para fins de exploração de atividade econômica e aferição de contraprestação ou preço em detrimento de agentes privados.

²⁹ Apesar de Marçal Justen Filho reconhecer que a divisão das empresas estatais em dois grandes grupos possa vir a ser superada no futuro, reputa-a ainda importante. Em suas palavras: "A distinção [entre estatais prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividade econômica] é extremamente importante, porque reflete a submissão a regimes jurídicos distintos e permite identificar, de modo imediato, o conjunto de princípios e regras aplicáveis à atuação de cada entidade" (JUSTEN FILHO, 2011, p. 267-268).

³⁰ Não obstante se refira no trecho acima às empresas públicas, Marçal entende, até com maior ênfase, que o regime jurídico próprio das autarquias (pessoa jurídica de direito público) é absolutamente incompatível com as sociedades de economia mista, ainda que prestem serviços públicos (Cf. JUSTEN FILHO, 2011, p. 279-280). Saliente-se ainda, em contrário, posicionamento favorável à aplicabilidade do regime de precatórios às execuções patrimoniais em desfavor das empresas estatais (NASCIMENTO, 2007).

exemplo, isenções de impostos e prazos processuais dilargados, e (ii) proteção especial, extraída diretamente de interpretação do texto constitucional, a bens eventualmente vinculados ao desempenho de tais serviços³¹.

É salutar ter em mente, entretanto, que prerrogativas constitucionais direcionadas originariamente a pessoas de direito público e ampliadas inadvertidamente pela jurisprudência para alcançar certa categoria de estatais, desfigurando significativamente sua personalidade jurídica de direito privado - cujos exemplos de maior impacto são a concessão de imunidade tributária recíproca e a incidência do regime de precatórios - não obtêm o mesmo respaldo da doutrina, razão pela qual seu regime jurídico ainda é objeto de inúmeros questionamentos e de certa insegurança jurídica.

3.2. *Embate doutrinário em dois atos*

Pois bem, é chegada a hora de promover a intersecção entre o conceito de empresas estatais endógenas e as noções e regimes jurídicos apresentados. Serão abaixo descritas opiniões doutrinárias díspares, mas inseridas em um mesmo contexto dual, segundo o qual as referidas entidades endógenas ou operam conforme a lógica dos serviços públicos, ou então exercem atividade econômica em sentido próprio (*stricto sensu* ou propriamente dita), cada qual com seu regime jurídico, cujas características principais foram examinadas *retro*. Interessante notar que, por vezes, os conceitos-base descritos no subtópico anterior serão adaptados ou remoldados por parte dos autores elencados abaixo, de modo a que consigam promover a adequada inserção do fenômeno da endogenia nos núcleos semânticos de tais concepções.

De um lado, têm-se o magistério de Marçal Justen Filho, Carlos Ari Sundfeld, Anderson Junior Leal Moraes, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles; de outro, as lições de José Eduardo Martins Cardozo, André Luiz Freire e Lucas Rocha Furtado. Ressalve-se, porém, que nesse embate não há vencedores ou vencidos, apenas diferentes visões de mundo acerca de determinado fenômeno presente no seio na Administração Pública.

3.2.1. *As estatais endógenas prestariam serviço público?*

³¹ A possibilidade de concessão de benefícios (ou ônus) legais em virtude da não aplicabilidade do Art. 173, CRFB, é característica apontada pela doutrina como compartilhada com as empresas que atuam em regime de monopólio público. Não obstante, conforme apontado, de igual modo, em sede doutrinária, estas, quando não desempenharem também serviços públicos, dependerão de previsão legal expressa para que desfrutem de tutela especial sobre bens de sua titularidade – ao menos em relação aos afetados a suas atividades precípua. No mais, importante lembrar que a mencionada proteção especial **não** se vincula à sua condição de ente da Administração Pública, já que concessionárias privadas de serviços públicos também são dotadas desta prerrogativa. O que importa para a concessão de tutela especial é a afetação do bem ao bom deslinde do serviço público.

O presente tópico inicia-se com o entendimento de Marçal Justen Filho, para quem as empresas estatais de suporte não exerceriam nem atividade econômica no mercado nem prestariam serviço público propriamente dito (JUSTEN FILHO, 2011, p. 260). A desqualificação da primeira hipótese dar-se-ia pelo fato de a prestação de utilidades envolver como destinatário exclusivo o Estado.

Já a descaracterização de tais entidades como prestadoras de serviço público ocorreria porquanto essa noção, ao menos para Marçal, envolveria o fornecimento de bens a "um número indeterminado de potenciais beneficiários" (JUSTEN FILHO, 2011, p. 691), o que não se observa em casos de satisfação de necessidades estatais internas, nas quais o conjunto de entes passíveis de serem agraciados pela atuação da sociedade governamental é restrito e delimitado.

Portanto, a princípio, pode parecer que a lógica dualista é rompida, já que as estatais endógenas são reconhecidas como uma terceira categoria, apartada de ambas as mencionadas logo acima. Todavia, apesar de tal afirmação, o autor acaba equiparando o regime jurídico destas entidades ao de uma prestadora de serviços públicos (JUSTEN FILHO, 2012, p. 27). Em suas palavras, "[t]ais figuras [estatais de suporte] não apresentam autonomia conceitual" (JUSTEN FILHO, 2012, p. 27). Ao fim e ao cabo, na prática, esse terceiro escopo social atribuível às empresas públicas e sociedades de economia mista não teria força suficiente para convolá-las em mais do que uma subespécie das que executam algum tipo de serviço público.

Carlos Ari Sundfeld (1994, p. 56), por conseguinte, enxerga as atuações endógenas - que também qualifica de administrativas instrumentais, e. g. edificação de obras e produção de material visando a auxiliar o poder público - como espécie do gênero "serviço público" em sentido amplo (ou atividades tipicamente administrativas), que abarcaria também os serviços públicos propriamente ditos. Destaque-se, nesse sentido, o seguinte trecho, sem grifos no original: "Os serviços públicos e as atividades administrativas instrumentais, nessas últimas incluídas a realização de obras públicas e a produção de material para o serviço público, não são atividades econômicas, mas atividades tipicamente administrativas ('serviço público' em sentido amplo)" (SUNDFELD, 1994, p. 56).

Desse modo, buscou referido autor evitar a incidência do Art. 173 da CRFB sobre estatais de exclusivo suporte à Administração, afastando mormente argumentos favoráveis à inconstitucionalidade de normas permissivas de sua contratação direta (vide Art. 24, VIII e XVI da Lei nº 8.666/93) por alegada violação ao princípio da isonomia consignado no dispositivo constitucional aludido, em virtude de criação de suposta reserva de mercado pelas sociedades endógenas ao desempenharem atividades econômicas igualmente supridas por agentes privados (SUNDFELD, 1994, p. 56).

Em sentido diverso, Anderson Júnior Leal Moraes entende que, ao menos se analisadas de per se, as atividades desempenhadas pelas estatais de apoio administrativo

não podem ser consideradas como "da essência das atribuições estatais" (BASTOS; MORAES, 2008, p. 23) - ou, na terminologia empregada por Carlos Ari, da essência das atividades tipicamente administrativas - assemelhando-se com maior intensidade ao perfil das destinadas à iniciativa privada (BASTOS; MORAES, 2008, p. 23).

Todavia, a aparente proximidade é enganosa: as empresas governamentais endógenas são, efetivamente, prestadoras de serviços públicos, conceito que, para o mencionado jurista, abrange todas as atividades econômicas fundamentais à consecução das finalidades do Estado e à satisfação de necessidades prementes da sociedade, independentemente do benefício por elas produzido poder ser usufruído direta ou indiretamente, sendo, desse modo, irrelevante seu caráter mediato ou imediato (BASTOS; MORAES, 2008, p. 37-40). Dessarte, dentro dessa concepção de serviço público amoldam-se perfeitamente "[...] as atividades econômicas exploradas pelo Estado com a finalidade de oferecer vantagens a si e atender conveniências exclusivamente suas [...]" (BASTOS; MORAES, 2008, p. 40), as quais "[n]ão são, portanto, atividade econômica em sentido estrito, mas serviço público, muito embora sua fruição pelos cidadãos seja percebida apenas indiretamente" (BASTOS; MORAES, 2008, p. 40).

Se assim não fosse, finalizando o raciocínio, dessa vez convergente com o esposado por Carlos Ari Sundfeld, os incisos VIII e XVI do Art. 24 da lei nº 8.666/93 - que autorizam, a par de alguns limites, a contratação direta de bens e serviços fornecidos por entidades que integrem a Administração Pública - restariam desprovidos de eficácia justamente no que tange a estatais desenhadas para tanto, pois a inserção delas no regime de exploração de atividade econômica em livre-iniciativa atrairia a incidência da cláusula de paridade do já propalado Art. 173 da CRFB .

Em desfecho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008, p. 102) e Hely Lopes Meirelles (2009, p. 335), dois administrativistas de escol, defendem, em sentido similar ao de Anderson Moraes, concepção de serviço público que envolve tanto as prestações fruídas direta quanto apenas indiretamente pela população. Partindo desse pressuposto, ambos elencam ao lado dos serviços públicos sociais e econômicos, os administrativos, cujo conceito acaba por corresponder ao de atividade endógena. Logo, essa é tratada por ambos como categoria de serviço público. No mais, a despeito de apontarem os serviços comerciais (ou industriais) como os tipicamente executados pelas estatais (DI PIETRO, 2008, p. 442; MEIRELLES, 2009, p. 370), não parece que os autores quiseram excluir peremptoriamente as demais espécies - sociais e administrativos - do rol de atividades por elas passíveis de execução.

3.2.2. As estatais endógenas exerceriam atividade econômica stricto sensu, seja em regime concorrencial ou monopolístico?

No campo de ideias oposto ao anterior, tem-se, em primeiro lugar, o magistério de José Eduardo Martins Cardozo, defensor de posição segundo a qual empresas estatais que fornecem bens e serviços em favor da Administração Pública seriam autênticas exploradoras de atividade econômica em sentido próprio, porquanto atuantes em áreas produtivas que competem usualmente - ao menos em princípio - aos atores privados em livre-iniciativa (CARDOZO, 2011, p. 1288-1289). Porém, ao contrário destes atores, as estatais endógenas desempenham suas funções fora do mercado, com vistas apenas ao poder público, beneficiário direto e imediato de suas prestações.

Em virtude de exercerem atividade econômica *stricto sensu*, porém fora do âmbito concorrencial, não se verificaria a exigência de maior eficiência e isonomia com competidores privados, razão pela qual, se por um lado lhes será lícita a outorga de benefícios e ônus legais, por outro não poderão "[...] gozar de atenuação do dever de licitar a que em tese têm direito" (CARDOZO, 2011, p. 1288-1289).

Observe-se que, para o autor, a atuação no mercado afastaria o próprio dever constitucional de licitar (Art. 37, XXI, CRFB) naquelas hipóteses em que sua incidência possa embaraçar "[...] as condições de competitividade de mercado e de igualdade que a empresa estatal exploradora de atividade econômica deve ter com as empresas privadas comuns que atuam no seu ramo de atividades" (CARDOZO, 2011, p. 1286). Como as estatais endógenas não são regidas pela lógica de competitividade de mercado, não se as pode eximir de tal exigência.

De qualquer forma, para Cardozo as empresas governamentais de suporte em nada devem ser equiparadas às prestadoras de serviços públicos (CARDOZO, 2011, p. 1288-1289). Ainda que distantes da esfera concorrencial e, portanto, submetidas à exigência licitatória da lei maior, o fato de exercerem atividade econômica em sentido próprio autorizaria a incidência do inciso III, §1º do Art. 173, CRFB, permitindo-lhes o usufruto de regime especial não extensível às estatais dedicadas à prestação de serviços públicos. Tal regime, em contraposição ao ordinário, aplicável às demais entidades da Administração Indireta (empresas públicas e sociedade de economia mista prestadoras de serviço público inclusas), se editado pelo legislador, poderia "definir para as pessoas que a ele se submeterem procedimentos licitatórios de processamento mais simplificado e ágil" (CARDOZO, 2011, p. 1293).

Infelizmente, o autor não analisa, para além do plano das normas de licitação, outras eventuais distinções jurídicas entre as estatais endógenas, as que exploram atividade econômica no mercado e as que prestam serviços públicos, seja no que concerne ao regime de bens, de pessoal, tributário, ou outro de maior relevância para a estruturação e funcionamento desses entes.

Em prosseguimento, aponte-se que a ponderação de José Eduardo Cardozo, quando afirma que empresas públicas e sociedades de economia mista de suporte devem

ser enquadradas dentre aquelas que exploram atividade econômica em sentido estrito, encontra eco ainda em André Luiz Freire. De fato, André afirma que esses entes não realizam atribuições administrativas; praticam, isto sim, atividades instrumentais pertencentes originariamente ao domínio privado, ou seja, intervêm diretamente na ordem econômica (FREIRE, 2013, p. 176-179).

Contudo, e aqui há divergência parcial em relação ao entendimento anteriormente exposto, pelo fato de se imiscuírem em tarefas eminentemente incumbidas aos privados - tanto que seria possível contratá-los em lugar de organizar empresas para o mesmo fim - deveriam elas cumprir, em sua plenitude, com os requisitos postos no Art. 173, caput e parágrafos, da lei suprema, o que inclui comprovação de imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo para regular constituição e vedação à outorga de privilégios fiscais (ou de qualquer outra natureza) não extensíveis ao setor privado, sob pena de caracterização de concorrência desleal. Concorde-se ou não com essa conclusão, é inegável que o raciocínio expendido é digno de nota.

Em desfecho, vale mencionar que Lucas Rocha Furtado, mesmo não empregando *ipsis litteris* termos como "endógenas", "de suporte", "de apoio" ou congêneres, parece reconhecer a existência de uma categoria específica de estatais voltadas a desempenhar atividades para a própria Administração, cujo maior exemplo seria a Companhia Imobiliária do Distrito Federal (Terracap), empresa pública responsável pela administração de imóveis pertencentes a essa unidade federativa (FURTADO, 2013, posição 5190).

Em sua opinião, elas não se prestariam nem à execução de serviços públicos, nem à intervenção em setor econômico sob competição. De forma semelhante à argumentação de Marçal Justen Filho, Lucas acaba, não obstante, equiparando o regime jurídico dessa espécie de empresas governamentais ao de categoria já consolidada doutrinariamente, *in casu*, a dos monopólios públicos, atividade econômica *stricto sensu* em que a concorrência é igualmente um dado inexistente. Como consequência, para o referido autor, "pode a lei conferir prerrogativas públicas [...] haja vista não ser aplicável o disposto no art. 173 da Constituição Federal" (FURTADO, 2013, posição 5190).

O tanto quanto narrado acima fornece uma ideia panorâmica acerca do embate, dentro de um quadro binário, em torno da determinação da efetiva natureza de empresas públicas e sociedades de economia mista, provedoras de bens e serviços em suporte à Administração Pública. Necessário, agora, expor a compreensão daqueles que buscam se desvencilhar dessa divisão dogmática das estatais em prestadoras de serviço público e exercentes de atividade econômica em sentido estrito - em concorrência ou monopólio, expandindo os horizontes do direito administrativo.

4. A Advertência de Hamlet a Horácio: para além da categorização doutrinária tradicional

"*Há mais coisas no céu e na terra, Horácio, do que sonha a tua filosofia*" (SHAKESPEARE, p. 139-140), advertiu Hamlet a seu amigo Horácio, incrédulo ao sentir a presença do fantasma de antigo rei da Dinamarca (e pai de Hamlet). A célebre alegoria shakespeariana pode muito bem ser transposta para o plano da discussão jurídica empreendida acima, que cinde a categorização jurídica de empresas estatais, e, de modo mais amplo, das atividades econômicas *lato sensu* desenvolvidas pelo Estado, em dois polos, fechando-se a compreensões diversas, não duais.

O aviso de Hamlet, todavia, parece ver-se representado em escritos de um conjunto de outros juristas, que buscam analisar a organização e funcionamento das empresas públicas e sociedades de economia mista por uma outra perspectiva, menos apeçada a regimes jurídicos prefixados e imputados *a priori* e mais atenta às especificidades práticas das funções e atividades que concretamente desempenhem. São eles José Vicente Santos de Mendonça, Alex Vasconcellos Prisco, Luiz Augusto da Silva e Alexandre Santos de Aragão. Aos ensinamentos destes autores, acrescentar-se-á importantes considerações tecidas por Victor Rhein Schirato sobre a temática. Pois bem, suas vozes serão ouvidas a partir de agora.

4.1. Novos horizontes na doutrina: relativização da dicotomia clássica e a renovada categorização das empresas estatais

Consoante ensina Vitor Rhein Schirato (2016, p. 57), a dicotomia que se estabeleceu em torno das espécies de atividades desenvolvidas pelo Estado na seara da Ordem Econômica³² não é mais observável na prática com tanta clareza, se é que um dia o foi³³. Dois seriam os motivos para tanto: "*de um lado, não há uma linha divisória clara entre serviço público e atividade econômica e, de outro, há atividades empreendidas pelas empresas estatais que não são serviços públicos nem atividades econômicas*" (SCHIRATO, 2016, p. 57).

Quanto ao primeiro deles, impende salientar a revisão pela qual ambos os conceitos vêm passando sobretudo em face de tendências liberalizantes e desestatizantes vivenciadas ao longo das últimas três décadas no Brasil e no Mundo (SCHIRATO, 2016,

³² Entendida aqui como atividade econômica em sentido amplo, tal como previsto no Art. 170 da CRFB.

³³ Para Alex Vasconcellos Prisco e José Vicente Santos de Mendonça, esta arraigada dicotomia, que se reflete no campo das empresas públicas e sociedades de economia mista, consubstancia verdadeiro mito fundador do estudo das estatais no Brasil, segundo o qual "[...] há duas espécies delas, as que concorrem na iniciativa privada e as que prestam serviços públicos. As características de seus regimes mudariam a partir daí" (MENDONÇA; PRISCO, 2012, p. 4-5). Posteriormente, José Vicente, em parceria com André Cyrino, volta ao tema, apontando novamente que a distinção biunívoca entre estatais prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividade econômica stricto sensu, construída pela doutrina e reforçada pela jurisprudência, revela-se como um mito fundador do estudo das estatais (MENDONÇA; CYRINO, 2019, p. 56-57).

p. 67). Tal movimento deu ensejo à Segunda Crise dos Serviços Públicos³⁴, pois, além de exonerar o Estado, em geral por meio da alienação de bens e direitos seus (*e. g.* controle acionário de sociedades governamentais), da exploração de diversas atividades econômicas *stricto sensu*, sobretudo em setores produtivos outrora reputados por ele como estratégicos, também acarretou em significativa flexibilização na execução de serviços públicos, muitos dos quais, mesmo mantidos sob titularidade da Administração, passaram a ser marcados pela multiplicidade de delegatários, incentivo à concorrência, liberalização relativa de preços públicos, dentre outras características que pluralizaram exponencialmente os regimes jurídicos a eles aplicáveis, conforme suas peculiaridades (SCHIRATO, 2016, p. 67)³⁵.

Por outro lado, "*há atividades econômicas - excluídas, portanto, do rol dos serviços públicos - que não são desempenhadas em caráter de competição e que se revestem de caráter de plena essencialidade [...]*" (SCHIRATO, 2016, p. 70). Ou seja, nem a competitividade, nem a essencialidade são atributos que possam ser designados de forma privativa, respectivamente, às atividades econômicas em sentido próprio e aos serviços públicos. Há, agora, uma interpenetração de características que antes serviam como fator de segregação dos distintos conceitos e normas incidentes a cada uma destas noções.

Com efeito, fica mais do que nunca patente a imperiosidade de se analisar com cautela o delineamento de cada uma das atividades concretamente prestadas por uma empresa governamental para, assim, precisar o(s) eventual(is) regime(s) jurídico(s) sobre ela incidente(s). Jamais se deve enquadrá-la aprioristicamente sob o rótulo de prestadora de serviço público ou agente direta na ordem econômica (MENDONÇA,

³⁴ A verdade é que, como bem assinala Alexandre Santos de Aragão, a noção de serviço público encontra-se em crise desde sua origem. Duas são, porém, suas principais crises: a segunda, emergente a partir dos anos 1980, é acima explicitada pela relevância que possui na distensão do regime jurídico clássico e rígido imputado aos serviços públicos; a primeira ocorreu devido à ampliação da intervenção estatal na economia, que impôs, dentre outras consequências, a necessidade de apartar conceitualmente dos serviços públicos as atividades econômicas *stricto sensu*, pela proporção que seu exercício havia tomado no segundo pós-guerra, além de ter levado à adoção de mecanismos de direito privado tanto para o melhor desenvolvimento desta atuação no domínio econômico, quanto para levar a cabo, com maior eficiência, "[...] serviços públicos que passaram a necessitar de uma estrutura industrial complexa e em rede" (ARAGÃO, 2013, p. 229-235). Uma crítica à ideia de crise na noção de serviço público pode ser encontrada em Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008, p. 96-99).

³⁵ Com efeito, muitos serviços públicos são caracterizados atualmente pela assimetria regulatória, a qual "[...] distingue as atividades e as dota de uma maior ou menor dose de concorrência de acordo com suas peculiaridades. [...] Mas, note-se que a assimetria regulatória não se expressa apenas na binária existência de serviços públicos e atividades privadas regulamentadas no mesmo setor. Mas também na distinção de regimes jurídicos internamente a elas, como, por exemplo, a existência de vários regimes de concessões e de autorizações dentro de um mesmo setor [...]" (ARAGÃO, 2013, p. 414-415). A título de ilustração, os serviços públicos de energia elétrica e telecomunicações estão submetidos a marcos regulatórios distintos, que conferem maior ou menor liberdade de iniciativa e concorrência aos seus delegatários, maior ou menor liberdade na fixação de preços públicos cobrados dos usuários do serviço, necessidade ou não de compartilhamento de uma mesma infraestrutura, etc. (cf. ARAGÃO, 2013, p. 260, 414-415).

2014, p. 188-189), daí extraindo consequências jurídicas pré-fabricadas que condicionarão inadvertidamente as atividades exercidas³⁶.

Assim, se a estatal for monopolista ou prestar serviço público em caráter exclusivo, prerrogativas e ônus legais podem ser instituídos sem quaisquer restrições, nos conformes do ordenamento setorial cabível; se, a despeito da titularidade estatal da atividade, for franqueada a pessoas privadas, mediante delegação, participação na execução dela, em dinâmica competitiva, pode-se exigir a paridade entre o regime jurídico da estatal e o das pessoas privadas³⁷, caso "[...] o marco regulatório do setor não expressamente atribuir à estatal prerrogativas especiais [...]" (ARAGÃO, 2017, p. 111)³⁸; já se a estatal intervir diretamente em mercado concorrencial, aplicar-se-á, em toda sua força, o que dispõe o Art. 173 da CRFB/88. Vê-se, portanto, que são várias as possibilidades abertas em decorrência das plúrimas nuances das atuações desenvolvidas.

Acresça-se ainda a possibilidade de cumulação de atividades de diferentes naturezas por uma mesma estatal. Exemplo paradigmático é o da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, que possui entre seus objetos sociais serviços públicos e atividades econômicas em concorrência (MENDONÇA, 2014, p. 225). A doutrina elenca algumas soluções na tentativa de determinar quais regras e prerrogativas incidirão sobre a sociedade "multitarefa", dentre as quais a adoção do regime jurídico peculiar a cada uma de suas funções, quando possível as distinguir, apartando-se, destarte, as distintas normas, privilégios ou ônus a elas aplicáveis³⁹, ou, caso seja operacionalmente inviável tal segregação, "[...] que valha o regime jurídico associado à atividade predominante" (MENDONÇA, 2014, p. 225).

Em síntese, uma primeira razão para a mitigação da divisão rígida entre as noções de serviço público e atividade econômica *stricto sensu* compreende (a) tanto a perda do caráter distintivo de certas qualidades que as delimitavam conceitualmente,

³⁶ Por exemplo, a categorização de sociedade de economia mista que forneça bens ao mercado e preste também serviço público social, de índole gratuita, apenas como prestadora deste último pode acabar ensejando a impenhorabilidade de ativos utilizados para a produção de mercadorias e estender sobremaneira a imunidade tributária inscrita no Art. 150, VI, "a" e §§2º e 3º, CRFB/88, para além do patrimônio e renda diretamente relacionados à atividade prestacional social, criando vantagens competitivas injustificáveis em desfavor de seus competidores privados nos segmentos produtivos em que atue.

³⁷ Por óbvio, a paridade não é absoluta. Como já dito supra, há uma série de normas constitucionais, como a que exige prévio concurso público, em regra, para contratação de pessoal no âmbito da Administração direta e indireta dos entes federados (Art. 37, II, CRFB/88), que se aplicam plenamente e derogam o regime de direito privado estruturante de tais empresas governamentais.

³⁸ Como a titularidade do serviço e do monopólio público permanecem em mãos do Estado, não podendo o particular exercê-lo a título próprio, cabe àquele ditar se e em que condições se dará a concorrência.

³⁹ Alexandre de Aragão ilustra bem como se daria tal convivência entre regimes jurídicos de diferentes atividades prestadas por uma mesma empresa estatal: "Assim, por exemplo, uma estatal de saneamento que atue também no negócio de produção e comercialização de cloro, só terá imunidade tributária nas operações comerciais de prestação do serviço público de saneamento, não nas vendas do cloro por ela fabricado" (ARAGÃO, 2017, p. 115).

mormente a competitividade, que passou a ser observada também na seara dos serviços públicos quando de sua Segunda Crise⁴⁰, e a essencialidade, a qual deixou de ser traço exclusivo desses últimos para alcançar igualmente algumas atividades econômicas - *e.g.* abastecimento de gêneros alimentícios (SCHIRATO, 2016, p. 70), (b) quanto a constatação de que há pessoas estatais que desenvolvem inúmeras atividades de distintas naturezas, muitas até interdependentes entre si e de difícil segregação no seio da entidade responsável por levá-las a cabo⁴¹.

A segunda razão para tanto, já mencionada *retro*, e igualmente apontada por Alex Vasconcellos Prisco e José Vicente Santos de Mendonça, consiste na existência de mais de duas espécies de estatais, cujas atuações não podem ser restritas a apenas duas finalidades (MENDONÇA; PRISCO, 2012, p. 4)⁴². Há, de idêntico modo, categoria

⁴⁰Floriano de Azevedo Marques Neto expõe, com o didatismo que lhe é peculiar, como o influxo da noção de competitividade em quadros regulatórios atinentes a diversos serviços públicos, sobretudo a partir de movimentos globais de reforma do Estado nas décadas de 80 e 90 do século passado, conduziram à relativização da rígida divisão doutrinária entre atividades econômicas em sentido estrito e serviços públicos. Em suas palavras, sem grifos no original (notas de rodapé omitidas), “[...] até a década de 90 do século passado, fazia sentido dividir a atuação do Estado no domínio econômico entre aquela atinente aos chamados serviços públicos e aquela atinente às atividades econômicas em sentido estrito. **É que até esse momento, dizer que uma atividade era serviço público significava atribuir-lhe, quase por definição, o condão de ser explorada em regime de exclusividade ou privilégio. Porém, com os processos de reforma do Estado nos anos 80 e 90 e a conseqüente introdução da noção de competição, mesmo na seara dos serviços públicos, a distinção perdeu um pouco da utilidade [...]. A exclusividade na prestação deixa de ser tida como regra nas atividades consideradas serviços públicos e passa a ser, até por prescrição legal expressa, exceção**” (MARQUES NETO, 2006, p. 580-581).

⁴¹ Em determinadas circunstâncias, como afirma José Vicente Santos de Mendonça, “[...] as atividades tornam-se inseparáveis na essência: o serviço público é meio para a intervenção econômica e vice-versa” (MENDONÇA, 2014, p. 227). Por exemplo, a prática de atividade econômica lucrativa por certa empresa governamental pode constituir forma de subsídio cruzado para financiar relevantes serviços públicos deficitários.

⁴² Em artigo em coautoria com André Cyrino, Mendonça reforça tal argumento contrário a essa dicotomia artificial forjada pela doutrina e jurisprudência pátrias, afirmando categoricamente que “[n]a realidade brasileira, as funções das empresas estatais vão muito além de duas finalidades. Ainda que isso possa, eventualmente, ser criticável em face das limitações do artigo 173, CRFB, fato é que, na realidade brasileira, há estatais que desempenham atividades que não são prestação de serviços públicos ou intervenção concorrencial na economia” (MENDONÇA; CYRINO, 2019, p. 69-70). Ainda, ao prosseguirem no raciocínio, os mencionados autores fazem expressa menção às estatais endógenas como categoria autônoma, asseverando que “[...] no Brasil, estatais, além de intervir diretamente na economia e de prestar serviços públicos, também acabam por desempenhar atividades administrativas e prestar serviços ao próprio Estado” (MENDONÇA; CYRINO, 2019, p. 69-70). Outro interessante argumento expendido pelos autores, em contraposição à dogmática prevalente, é o de que o direito positivo não promove nem ampara qualquer distinção entre as estatais exploradoras de atividade econômica *stricto sensu* e as prestadoras de serviço público. De fato, para eles, deve-se distinguir o regime jurídico da **atividade** daquele aplicável à **pessoa jurídica** que a desempenha. O Art. 173 da Constituição de 1988 seria responsável por conformar tanto o regime da atividade econômica em sentido estrito explorada pelo Estado quanto o das empresas estatais em geral. Já o Art. 175 da CRFB/88 estabelece apenas o regime jurídico da atividade de prestação de serviços públicos, nada dispondo sobre as regras a reger os entes que eventualmente a desempenhem. Portanto, seguem os autores, “[...] não tendo o artigo 175 estabelecido qual é o regime da pessoa jurídica que presta o serviço público, caso o ente opte pela adoção da forma de Direito Privado Empresarial, tal pessoa jurídica deve se submeter ao regime do artigo 173. Esse dispositivo, no tocante ao regime da pessoa jurídica, aplica-se a todos os tipos de estatais, inclusive às que estejam prestando serviço público em

de empresa governamental que desempenha funções públicas, conceito a abranger, exemplificativamente, atividades típicas do Estado (MENDONÇA, 2014, p. 188), com ênfase para o exercício de poder de polícia administrativa⁴³, e as de cunho instrumental, necessárias ao suporte de outras atividades da própria Administração Pública (SCHIRATO, 2016, p. 89). Conforme bem sintetizado pelos dois publicistas acima, "[...] as estatais, além de intervir diretamente na economia e de prestar serviços públicos, também podem exercer atividades administrativas e prestar serviços ao Estado" (MENDONÇA; PRISCO, 2012, p. 4), isto é, executar tarefas aqui denominadas de endógenas⁴⁴.

Mas não são apenas Alex Vasconcellos e José Vicente que enxergam nessas sociedades governamentais voltadas a suprir necessidades do poder público um tipo autônomo, desvinculado da bifurcação dogmática presente no Direito Administrativo pátrio. Alexandre Santos de Aragão, ao discorrer sobre a essência das atividades endógenas, esclarece:

regime de exclusividade" (MENDONÇA; CYRINO, 2019, p. 65-66). Seguindo-se o mesmo fio lógico, o regime das estatais endógenas, para os ilustres professores, seria igualmente aquele delineado no Art. 173, CRFB/88, a incluir a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas e a incidência de estatuto jurídico próprio para realizar licitações e contratações. A despeito do brilhantismo da tese, adotar-se-á no presente trabalho visão mais alinhada à construção doutrinária prevalecente, que flexibiliza a aplicação do Art. 173, CRFB/88 a depender da atividade desempenhada pela estatal, entendendo que o regime jurídico da atividade pode acabar por impregnar em certa medida o do ente que a exerce, de modo a que possa melhor desempenhá-la. Isto não significa que todas as pessoas jurídicas que exerçam determinada atividade devem seguir regime jurídico rígido e único. Ao revés, diversos autores aqui apontados que buscam romper com a dicotomia clássica propõem que o regime jurídico da empresa estatal tenha por parâmetro as atividades concretamente desempenhadas e o propósito maior a que servem.

⁴³ O poder de polícia administrativa busca limitar a liberdade e a propriedade dos membros da coletividade em prol do interesse público (ARAGÃO, 2013, p. 194). Não há, contudo, consenso na doutrina acerca da possibilidade de empresas estatais exercerem-no. Cf., para visões favoráveis às estatais detentoras de poder de polícia, desde que obedeçam a determinados requisitos, os ensinamentos de José Vicente Santos de Mendonça (2014, p. 228-232) e de Vitor Rhein Schirato (2016, p. 89-96).

⁴⁴ Victor Schirato, como já exposto no início desse subtópico, compartilha dessa visão de que as estatais desempenham atividades que vão além de serviços públicos e atividades econômicas em sentido estrito. Dito isso, dois importantes esclarecimentos precisam ser feitos sobre sua opinião acerca dessa questão: primeiramente, apesar de categorizar as funções públicas (que incluem as de suporte à Administração) como espécie do que intitula "serviço público em sentido amplo", sua opinião não parece próxima a de Carlos Ari Sundfeld, exposta anteriormente. Ocorre que, na visão de Vitor, as funções públicas só podem ser reputadas serviços públicos se esses últimos forem considerados em acepção totalmente diversa daquela que os trata como tipo de atividade econômica lato sensu. Ou seja, não poderiam, em absoluto, ser colocados sob um mesmo gênero os "serviços públicos atividade econômica" e os "serviços públicos em sentido amplo", apartando-se sensivelmente as atividades instrumentais (e as demais funções públicas) daquela noção primeira, e, conseqüentemente, do campo das atividades econômicas (stricto sensu e serviços públicos) como um todo. Em segundo lugar, frise-se ainda que mencionado autor circunscreve a atuação das sociedades de economia mista ao campo das atividades econômicas em sentido estrito e dos serviços públicos econômicos, asseverando que tais entidades não devem ser empregadas para o desempenho de outras atividades administrativas (in casu, funções públicas, tais como as atividades instrumentais direcionadas ao ente público e o poder de polícia). Isso, pois referidas sociedades, ao contrário das empresas públicas, possuiriam compromisso inexorável com a obtenção de resultados financeiros, já que nelas há confluência de capitais privados em adição ao público (SCHIRATO, 2016, p. 53, 89; 2005, p. 221).

Essas atividades endógenas da Administração Pública não configuram atuação direta do Estado na economia: não fornecem quaisquer utilidades diretamente a quem quer que seja que não o próprio Estado, não constituindo, portanto, serviços públicos; não retiram da iniciativa privada qualquer setor da economia, excluindo-se assim a hipótese de monopólio público ou qualquer outra espécie de *publicatio*; mesmo que o Estado deixe de contratar com particulares serviços e bens por decidir gerá-los para si próprio, não se pode considerar que com isso esteja exercendo uma atividade econômica, com o que poderia ser aplicado o art. 173 da CF, tratando-se, ao revés, de mera auto-organização do Estado, não de exercício de atividade econômica (ARAGÃO, 2017, p. 74)⁴⁵.

O mesmo caminho é ainda trilhado por Luiz Augusto da Silva, ao reconhecer a existência de estatais que operam funções públicas de apoio e prestação de serviços internos ao Estado, assessorando-o em tarefas como as de planificação, pesquisa e gestão contratual (SILVA, 2018, p. 164), de natureza distinta das duas usualmente apontadas pela doutrina. Sem embargo, o aludido advogado reputa a categorização de certas dessas empresas apenas como endógenas insuficiente para expressar seu real papel (SILVA, 2018, p. 164).

Seria imprescindível distinguir dentre elas as que se limitam a oferecer suporte operacional à Administração Pública - que se pode chamar aqui de estatais endógenas de apoio (ou de suporte) propriamente ditas⁴⁶ - tendo por exemplos as de tecnologia da informação e de impressão de diários oficiais, formulários padronizados e edições técnicas oficiais⁴⁷, e aquelas empregadas para efetivamente influir no ciclo regulatório de setores econômicos - as quais se pode denominar como estatais endógenas quase-regulatórias⁴⁸ (SILVA, 2018, p. 164).

⁴⁵ Interessante notar que, em se tratando tal atividade de fruto do legítimo exercício da prerrogativa de auto-organização do Estado, a estatal que a realize, no raciocínio esposado pelo ilustre Professor, sequer celebra contrato administrativo com as demais pessoas integrantes de sua mesma esfera governamental. De fato, a relação jurídica estabelecida exsurgerà de genuíno acordo organizativo no seio da Administração, situação que não dá propriamente ensejo a dispensa legal de licitação originalmente exigida, mas sim a pura e simples não configuração da hipótese de incidência do enunciado normativo do Art. 37, XXI, da Constituição, que condiciona a **contratação** a processo licitatório. Logo, em não havendo contrato, não será necessária a condução de licitação a fim de se instituir liame de fornecimento endógeno (ARAGÃO, 2017, p. 74).

⁴⁶ Frise-se que Luiz Augusto da Silva não emprega especificamente a denominação estatais endógenas (ou de apoio propriamente ditas).

⁴⁷ Cf. Art. 24, XVI da Lei nº 8.666/93 e o tanto quanto sustentado por Luiz Augusto da Silva (2018, p. 164).

⁴⁸ São quase-regulatórias pois, em geral, não são essas estatais que efetivamente elaboram e impõem, se preciso sob ameaça de sanção, as políticas regulatórias. Elas, porém, podem influenciar decisivamente no seu desenho, modo de implementação e aperfeiçoamento.

Dentro desse segundo grupo residiriam, a título de ilustração, a EPE - Empresa de Pesquisa Energética⁴⁹ e a EPL - Empresa de Planejamento e Logística S.A.⁵⁰, entes responsáveis pelo planejamento de setores produtivos imprescindíveis ao desenvolvimento nacional, que acabam, através de suas atuações, exercendo "*impacto na elaboração de políticas regulatórias com o potencial de condicionar, organizar e direcionar o comportamento dos atores privados participantes do setor [...]*" (SILVA, 2018, p. 164)⁵¹. No que diz respeito ao motivo para a criação de estatais endógenas quase-regulatórias, Luiz Augusto relata haver argumentos que a relacionam ao "*[...] afã de contornar a autonomia decisória das agências reguladoras [...] e manter um algum grau de direcionamento do sistema econômico [...]*" (SILVA, 2018, p. 166). Observa-se, dessa maneira, interessante esforço no sentido de se refletir sobre diferentes formas de manifestação do fenômeno da endogenia, inclusive com reflexos no campo da regulação.

Em conclusão, parece ser possível verificar, entre os juristas elencados neste tópico, certa concordância de que a atividade endógena consubstancia exercício de função pública, conceito no qual se subsumem, outrossim, várias incumbências tipicamente administrativas, incluindo aquelas de índole ordenadora, em que se verifica o emprego do poder de império do Estado (poder de polícia administrativa).

⁴⁹ Segundo o Art. 2º da Lei Federal nº 10.847/2004, que autoriza a criação da EPE, sua finalidade é a de prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

⁵⁰ Segundo o Art. 3º da Lei Federal nº 12.404/2011, que autoriza a criação da EPL, com redação dada pela Lei nº 12.743/2012, seus objetivos principais consistem em **(i)** planejar e promover o desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de alta velocidade de forma integrada com as demais modalidades de transporte, por meio de estudos, pesquisas, construção da infraestrutura, operação e exploração do serviço, administração e gestão de patrimônio, desenvolvimento tecnológico e atividades destinadas à absorção e transferência de tecnologias; e em **(ii)** prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário.

⁵¹ Outros dois notórios exemplos de empresas endógenas são **(a)** a EMBRAPA, que visa a promover e executar pesquisas com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologias para o desenvolvimento agrícola do país, bem como a dar apoio técnico e administrativo aos órgãos do poder executivo federal responsáveis pela formulação e coordenação das políticas públicas de ciência e tecnologia no setor agrícola (vide Art. 2º da Lei Federal nº 5.851/1972); e **(b)** a PPSA - Pré-Sal Petróleo S/A, regida pela Lei Federal nº 12.304/2010, que tem por objetivos o apoio à União, mormente mediante gestão de seus contratos de partilha de produção e comercialização de óleo. De fato, a PPSA "[n]ão concorre num mercado aberto a entes privados nem presta serviços públicos à população" (MENDONÇA; PRISCO, 2012, p. 4). É importante ressaltar que a partir da Lei Federal nº 13.679/2018 a PPSA pode não só celebrar e gerir, em nome da União, contratos com agentes comercializadores para a venda da parte do óleo, gás ou outro hidrocarboneto fluido que lhe caiba na partilha de produção, mas também comercializá-los diretamente, preferencialmente por leilão. Tal fato, porém, não parece ter alterado o caráter endógeno dessa empresa, já que no fundo ela está apenas intermediando a venda de bens de propriedade da União, cuja contraprestação a este ente beneficiará, em verdadeira atividade de apoio. Cf., ainda, a Portaria nº 266, de 22 de junho de 2018, do Ministério de Minas e Energia, que estabelece diretrizes a serem observadas na comercialização direta de petróleo, gás e outros hidrocarbonetos fluidos pela PPSA.

Importante notar que tais funções públicas se encontram em campo de atuação estatal diverso do pertencente às atividades econômicas *lato sensu* - serviços públicos econômicos e sociais e atividades econômicas em sentido estrito concorrenciais e monopolísticas. As atividades endógenas, especificamente, consubstanciam, como visto acima, exercício de mera auto-organização do Estado, não havendo inserção da utilidade por elas gerada internamente em ciclo exógeno, exterior, de produção e circulação, que fosse apto a beneficiar diretamente terceiros - consumidores ou usuários - alheios à Administração.

Por decorrência lógica, seguindo-se a construção dogmática majoritária, se sequer podem ser caracterizadas como atividades econômicas, o Art. 173 da CRFB não será aplicável às empresas governamentais que as desempenhem, com todas as consequências daí advindas. O próximo subtópico busca justamente investigar quais são os aspectos jurídicos específicos atrelados às estatais de apoio.

4.2. Reflexões sobre o(s) regime(s) jurídico(s) das empresas estatais que desempenham atividades endógenas

Conquanto salutar a defesa da superação da dicotomia clássica a girar em torno dos serviços públicos e atividades econômicas *stricto sensu*, reconhecendo-se o caráter autônomo das atividades endógenas e das estatais que as desempenham, os juristas supracitados não explicitam, em maiores detalhes, os principais traços jurídicos específicos delas. Entretanto, algumas de suas características pontuais são por eles trabalhados. O objetivo agora será o de explorar o potencial das lições doutrinárias expendidas nessa seara para o delineamento de alguns importantes atributos afeitos às estatais de suporte.

De início, assinale-se um ponto de diferença entre as atividades endógenas e os serviços públicos: estes, liberalizados ou não, atendem diretamente a necessidades dos cidadãos e, à vista disso, devem ser obrigatoriamente prestados e garantidos pelo Estado (SCHIRATO, 2016, p.16); já aquelas satisfazem apenas mediamente os anseios da população, pela contribuição que dão ao funcionamento, planejamento e organização do máquina pública, sendo seu desempenho facultado ao ente político, que pode, ao revés, buscar junto ao mercado apoio similar ao oferecido intestinalmente.

Prosseguindo-se em direção às empresas que desempenham tais atividades, deve-se dizer que a elas não é aplicável, consoante abordado logo acima, o Art. 173 da CRFB/88, por não explorarem diretamente atividade econômica em regime de competição⁵². Logo, não se faz necessária a demonstração de imperativo de segurança

⁵² A criação de estatais para execução de atividades endógenas, como visto acima, consubstancia mero exercício de auto-organização do Estado (ARAGÃO, 2017, p. 74). Vale transcrever ainda as palavras de Carlos Ari Sundfeld que, como já se viu, entende que atividades instrumentais não caracterizam atividade econômica em sentido estrito (e sim serviço público em sentido amplo): "A administração pode realizar

nacional ou relevante interesse coletivo para sua legítima constituição, ou, em outras palavras, não se aplica a elas o princípio da subsidiariedade⁵³.

De igual modo, ao contrário dos monopólios públicos, não há reserva constitucional que impeça o legislador de instituir sociedade dedicada à própria Administração⁵⁴. Em síntese, estatais endógenas podem ser criadas livremente mediante lei formal autorizativa, por faculdade dos órgãos de governo competentes, sem maiores restrições de ordem constitucional⁵⁵.

Ademais, a não incidência do disposto no *caput* e §§1º e 2º do mencionado Art. 173 da Constituição atrai consequências concretas para essa espécie de entidade, eis que não haverá necessidade de sua sujeição ao regime jurídico das empresas privadas, podendo, destarte, ser-lhe concedidos benefícios (e ônus) das mais diversas naturezas sem que se faça imperioso estendê-los a particulares. Essa flexibilidade, aliada à autonomia dessa categoria de estatais em relação às que exploram atividades econômicas e prestam serviços públicos, produz uma série de reflexos jurídicos que serão analisados *infra*. Com efeito, as estatais endógenas:

A. Não estão sujeitas à intervenção prevista no Art. 139, VI⁵⁶ da Constituição quando da vigência de estado de sítio;

diretamente suas atividades instrumentais ou seus serviços, não estando obrigada a trespassá-los a particulares, por meio de contratos. Ninguém afirmaria que, ao agir diretamente, viola o princípio da igualdade, ínsito à licitação. Por que, então, a execução das mesmas operações por empresa estatal própria, contratada diretamente, seria atentatória ao mesmo princípio? O que há de substancialmente distinto entre a execução de um serviço por órgão da Administração direta ou por ente descentralizado? Nada, claro" (SUNDFELD, 1994, p. 54-55).

⁵³ Recorde-se que o princípio da subsidiariedade da intervenção do Estado na economia, consagrado do *caput* do Art. 173 da Constituição Federal, propugna pela imprescindibilidade quanto ao preenchimento de um dos dois seguintes requisitos - imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo - aliás, conceitos jurídicos indeterminados, para que o Estado possa atuar como agente direto em setor econômico sujeito à livre-iniciativa privada e à livre-concorrência. Para uma análise crítica de seu conceito, fundamentos e operatividade no quadro constitucional, remete-se o leitor à obra de José Vicente Santos de Mendonça (2014, p. 260-282).

⁵⁴ Conforme já abordado em nota de rodapé constante do subtópico 3.1. *supra*, grande parte da doutrina brasileira sustenta que os monopólios públicos estão submetidos à reserva constitucional (cf. ARAGÃO, 2013, p. 170). Há, contudo, tese doutrinária divergente, sustentada por José Vicente Santos de Mendonça (2014, p. 295-300).

⁵⁵ Veja-se que mesmo no caso de serviços públicos, que podem ser criados por lei, há certas limitações decorrentes da retirada de atividade econômica da esfera privada, submetendo-a a regime de titularidade estatal. O legislador deve adstringir-se, nesses casos, a publicizar somente aquelas atividades dotadas de essencialidade e vinculadas diretamente à promoção da dignidade humana e do interesse público primário (OLIVEIRA, 2015, p. 220). Tais requisitos não são exigidos para atuações endógenas e, conseqüentemente, para constituição de estatais que as desempenhem, já que não se retira da livre-iniciativa a capacidade de explorar em contexto mercadológico as atividades que serão também executadas pelo Estado internamente.

⁵⁶ "Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: [...] VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;"

B. Não se eximem do dever de publicidade que lhes impõe a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e sua respectiva regulamentação (Decreto nº 7.724/2012) sob alegação de sigilo comercial, pois não atuam em concorrência com agentes privados (ARAGÃO, 2017, p. 193-194);

C. Submetem-se ao regime comum de responsabilidade civil, inscrito no Art. 927 do Código Civil (ARAGÃO, 2017, p. 271), visto lhes ser inaplicável o preceito do Art. 37, §6º, CRFB/88, destinado exclusivamente às pessoas prestadoras de serviços públicos, salvo se outro regime for atribuído a todas, parte ou uma delas por lei da União – visto que apenas esse ente político detém competência para legislar sobre direito civil;

D. Estão sujeitas à incidência da Lei 13.303/2016, com enfoque para suas disposições licitatórias e contratuais. Sustenta-se aqui que o caput do Art. 1º desse diploma normativo deve ser alvo de interpretação extensiva, a abranger não só as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica em geral, mas, igualmente, todas as demais espécies de estatal. A ratio desse ato legislativo é a de, na medida do possível, uniformizar as regras de licitação e contratação que disciplinam todo o universo de empresas governamentais. De fato, o dispositivo procura ser extremamente analítico e minucioso, e se não menciona as sociedades endógenas é somente porque trabalha dentro da lógica dicotômica que ainda permeia o establishment do direito administrativo brasileiro. Perceba-se que, dentro das limitações que a referida lógica lhe impôs, o legislador buscou elencar a totalidade de atuações possíveis das estatais, evidenciando sua intenção de editar estatuto de aplicação geral, compreensivo do conjunto delas⁵⁷.

E. Podem receber, por opção legislativa e levando-se em conta o contexto fático em que tal atividade está inserida, privilégios de índole processual, como prazos ampliados, isenção de custas, emolumentos e preparo e duplo grau obrigatório de jurisdição (e.g. remessa necessária);

F. Podem receber, por opção legislativa e levando-se em conta o contexto fático em que tal atividade está inserida, isenções de tributos da alçada de seu ente instituidor (e de outras esferas federativas, por iniciativa delas) ou outros benefícios

⁵⁷ Recorde-se apenas que, independentemente das hipóteses de dispensa de licitação previstas neste estatuto, as atividades de apoio executadas pela estatal endógena em favor da Administração (ou seja, as "atividades-fim" desse tipo de empresa) não precisam ser instrumentalizadas mediante contrato, já que se tratam de simples fruto do legítimo exercício da prerrogativa de auto-organização do Estado e, portanto, não há que se cogitar nestas situações do dever de licitar. No mesmo sentido do aqui defendido, André Cyrino e José Vicente afirmam que "(...) a utilização de conceitos abrangentes pela Lei nº 13.303/2016 ('toda e qualquer', 'ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos' e 'inclusive à empresa pública dependente'), denota o objetivo de afastar conclusões interpretativas no sentido de que o estatuto não se aplicaria a todas. Isto é, quis-se fixar uma lei que valesse para todas as estatais, e não apenas algumas" (MENDONÇA; CYRINO, 2019, p. 74).

tributários legais⁵⁸. Defende-se aqui, com base na literalidade do texto constitucional, que não se aplicaria a imunidade recíproca do Art. 150, VI, "a" e §2º a quaisquer empresas públicas ou sociedades de economia mista. Porém, a jurisprudência do STF parece apontar em sentido diverso, tendo em vista que tais empresas fornecem bens e serviços em circunstâncias não concorrenciais⁵⁹;

⁵⁸ Por não estarem submetidas ao regime de paridade do Art. 173, CRFB, o inverso também é possível: a submissão das estatais endógenas a regimes tributários mais gravosos do que os previstos para a iniciativa privada, se o legislador assim desejar.

⁵⁹ Para exemplo de decisão do e. STF reconhecendo imunidade tributária a estatal endógena, cf. **Ação Cível Originária nº 2.658**, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, julgada monocraticamente em 09/04/2018 (BRASIL, 2018). Saliente-se que houve agravo regimental não provido pela Primeira Turma, a tratar unicamente acerca do valor dos honorários advocatícios fixados e que, portanto, não revolveu a questão de fundo tratada na mencionada decisão monocrática. Em decisão proferida em sede de tutela provisória na **Ação Cível Originária nº 3.307** (BRASIL, 2020), referido Ministro, porém, adotou solução diversa, não reconhecendo imunidade tributária recíproca à Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação (MTI), empresa pública integrante da administração indireta do Estado de Mato Grosso. Tal decisão é paradigmática por reconhecer à MTI a condição de estatal endógena, a desempenhar uma terceira categoria de atividade, diversa da prestação de serviço público ou mesmo exploração de atividade econômica stricto sensu. Nas palavras do eminente Ministro, empregadas na referida decisão monocrática, "a MTI executa atividades de apoio à Administração Pública na área de tecnologia da informação. Essa forma de atuação apresenta peculiaridades em relação às classificações tradicionais das empresas estatais de acordo com a atividade exercida. É que as estatais, além de (i) explorarem atividade econômica e (ii) prestarem serviços públicos, podem (iii) executar atividades voltadas à satisfação de necessidades do próprio Estado. Essas últimas – que vem sendo denominadas estatais endógenas – despenham funções públicas, mas não são tecnicamente prestadoras de serviço público, já que não se destinam à satisfação imediata de direitos fundamentais ou executam serviços fruídos direta ou potencialmente por usuários. No entanto, por serem entidades criadas para a prestação de serviços ao Estado, parece fora de dúvida que atuam como longa manus da Administração Pública direta" (BRASIL, 2020). Ocorre que, prossegue Barroso em seu pronunciamento, apesar de em tese o exercício de atividades endógenas denotarem que tais estatais são, em verdade, longa manus da Administração direta, marcada que é por regime de direito público, para que façam jus à imunidade é necessário ainda que, observadas as circunstâncias concretas, a atividade de apoio desempenhada pela estatal o seja em **regime de exclusividade**, no sentido de que não deve encontrar paralelo no mercado concorrencial (o critério de inexistência de concorrência para concessão de prerrogativas típicas da fazenda pública às estatais foi sedimentado no Recurso Extraordinário nº 599.628, já mencionado no presente artigo). No caso da MTI, a atividade em concreto por ela exercida, qual seja, o oferecimento de certas soluções tecnológicas à administração - como sistemas de gestão de recursos humanos - pode também ser desempenhada por outras empresas em concorrência, já que há soluções similares no mercado de tecnologia da informação. Logo, segundo a decisão em tela, não faz ela jus à imunidade recíproca do Art. 150, VI, a da Constituição Federal de 1988. Observe-se que o Ministro Barroso parece adotar uma posição híbrida: caso a atividade de suporte à administração encontre análogo no domínio econômico privado, sendo possível ao poder público buscar o fornecimento do bem ou serviço similar em mercado, não se sujeitará a estatal ao regime de prerrogativas da fazenda pública. Caso a atividade de apoio seja singular, não encontrando paralelo na esfera concorrencial privada, estará caracterizada sua exclusividade, a atrair a aplicação do regime jurídico de direito público. O raciocínio expendido é, contudo, problemático. Em primeiro lugar, reforça a tendência de "autarquizar" empresas estatais não concorrenciais, fenômeno deletério que passa a abarcar expressamente, segundo a decisão ora em exame, parte das endógenas (mais precisamente as que exerçam atividades singulares, em regime de exclusividade), submetendo-as de modo automático e inexorável ao regime específico dos entes de direito público, o que implica em desconsiderar opção legítima e democrática, feita pelo administrador público, de executar certas políticas públicas por meio de pessoas de direito privado, seguindo a lógica empresarial. Cf., para críticas aprofundadas a essa tendência jurisprudencial danosa, as lições de Henrique Motta Pinto (2010) e Rodrigo Crelier Zambão da Silva (2015, p. 257-262). No mais, afasta qualquer distinção prática de maior relevância entre estatais exploradoras de atividade econômica stricto sensu em regime concorrencial e aquelas que exercem atividades endógenas análogas às encontradas em

G. Podem receber, por opção legislativa e levando-se em conta o contexto fático em que tal atividade está inserida, prerrogativas de proteção patrimonial, como a impenhorabilidade e imprescritibilidade de seus bens. Porém, caso não possuam nenhum benefício legal nesse sentido, incidirão normalmente as regras usuais de disponibilidade dos bens privados, já que sequer é possível aventar-se nessa hipótese a tutela de parcela deles para fins de prestação de serviço público. Outrossim, discorda-se da incidência acrítica e indiscriminada do Art. 100 da Carta Magna - que prevê sistemática especial de pagamento de obrigações judiciais, a ser feito por meio de precatórios - às estatais não concorrenciais, como faz o Supremo Tribunal Federal em precedentes já relatados, raciocínio esse, inclusive, que pode ser estendido inadvertidamente pela egrégia Corte às endógenas, tolhendo os órgãos políticos competentes de realizar escolhas acerca das principais feições jurídicas das empresas de suporte⁶⁰;

campo econômico privado. A atração dessas últimas ao campo concorrencial implica na incidência obrigatória, a elas, das cláusulas constitucionais de equiparação de tratamento jurídico ao conferido à iniciativa privada, constantes do Art. 173, §1º, II e §2º, da lei maior, tal como se verifica com as exploradoras de atividade econômica stricto sensu, equalizando o regime jurídico aplicável a ambas. Contudo, se se parte do pressuposto de que atividades endógenas são ontologicamente distintas das de intervenção no domínio econômico, consistindo em mero exercício de auto-organização por parte do Estado, deve seguir a conclusão de que as consequências jurídicas são igualmente distintas, sob pena de despir tal conceito de qualquer autonomia real no âmbito da ciência do direito administrativo, tornando-o inócuo para fins de observação, análise e aplicação prática. De fato, defende-se aqui que as atividades de suporte, ainda que encontrem similar na esfera privada, estão fora do mercado, pois não implicam inserção de bens ou serviços em ciclo produtivo, o que demandaria alteridade e prestações recíprocas. Trata-se de ente ínsito à estrutura estatal fornecendo utilidades exclusivamente ao próprio Estado. Alexandre de Aragão ilustra bem a diferença ao afirmar que “[...] o barbeiro que faz a barba de seus clientes está obviamente exercendo uma atividade econômica, mas a pessoa que faz a sua própria barba não está exercendo atividade econômica alguma” (ARAGÃO, 2017, p. 74). Não por outra razão, ao contrário da decisão, o presente artigo advoga que, independentemente de a atividade de suporte encontrar similar na esfera privada, às estatais endógenas, por se encontrarem fora do mercado, **não** se aplica o Art. 173, §1º, II e §2º, dando ao administrador flexibilidade quanto à escolha de benefícios e ônus que eventualmente usufruirão e suportarão, a depender do contexto fático em que a atividade de apoio é exercida.

⁶⁰ Henrique Motta Pinto também manifesta grande preocupação com a progressiva expansão, pela via pretoriana, de privilégios patrimoniais, processuais e tributários próprios de pessoas jurídicas de direito público (dentre os quais a aplicação de regime de precatórios, impenhorabilidade e imprescritibilidade de bens e imunidade tributária recíproca) a empresas estatais - pessoas de direito privado - que não atuem em regime concorrencial, processo esse conhecido na doutrina como **“autarquização”** de entes privados do Estado. Por conseguinte, ressalta ainda o autor que a jurisprudência do Supremo 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, **necessariamente**, terem de submeter-se a esse regime típico de direito público, o que inclui, por certo, as estatais de suporte ou apoio. Em suas palavras, sem grifos no original, “[...] 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 autarquização. 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)** [...] **poderiam ser alcançadas pela atual jurisprudência do STF que afirma privilégios**” (PINTO, 2010, p. 226). Se por um lado tal regime construído jurisprudencialmente confere garantias jurídicas adicionais e “automáticas” a esses entes, por outro frustra escolha consciente feita pelo Estado, que decidiu submeter certo

H. Podem estabelecer, com base em lei formal e no contexto fático em que a atividade está inserida, critérios para dispensa de seus empregados públicos dotados de maior ou menor grau de permissividade. Há um certo consenso de parte da doutrina no sentido de rechaçar demissões imotivadas e arbitrárias de celetistas no seio das estatais, no intuito de garantir certa isonomia quando da necessidade de desligamento de servidores de seus quadros funcionais, em correspondência à observada por ocasião do procedimento admissional, efetuado mediante concurso público, nos moldes do exigido pelo Art. 37, II, CRFB/88 (MENDONÇA, 2014, p. 240). Dito isso, retomando o ponto anterior, podem essas empresas, não submetidas à paridade com a iniciativa privada, determinar com maior ou menor rigor as justificativas que amparam a extinção do vínculo com o Estado e os parâmetros de escolha dos empregados cujos contratos serão resilidos (ARAGÃO, 2017, p. 266).

Por tudo quanto posto, é possível, em remate, visualizar a significativa margem de conformação que a Administração Pública possui na determinação do grau de rigidez ou flexibilidade a ser impresso ao(s) regime(s) jurídico(s) das empresas estatais endógenas. Veja-se que não se aponta aqui um regime jurídico rígido, que seria inexorável a toda e qualquer estatal que desempenhe atividades endógenas, mas sim diferentes alternativas e possibilidades de regimes compatíveis com a natureza e perfil de tal atuação.

Feitas essas considerações, chega-se assim ao término desse percurso de análise das reflexões doutrinárias concernentes à atividade endógena e às empresas que a levam adiante.

5. Considerações finais

Espera-se que a jornada empreendida ao longo dos quatro tópicos antecedentes tenha sido de alguma valia para todo aquele que deseja compreender melhor o trata-

serviço ou função pública à lógica empresarial não por um acaso, mas sim para imprimir-lhe maior dinamicidade e eficiência, através, e. g., da redução de custos com fornecedores e prestadores de serviços (os quais incluem no preço de avenças celebradas com o Estado não apenas a possibilidade de inadimplemento, mas também eventual risco moral derivado de atraso contumaz no pagamento de precatórios e da impossibilidade de penhora de bens). Em suma, a escolha dos melhores meios e instrumentos para a articulação e consecução de políticas públicas deve caber, salvo exceções decorrentes de disfuncionalidades pontuais no sistema democrático-representativo, aos poderes executivo e legislativo, responsivos diretamente ao povo e por ele escolhidos para a consecução de determinadas diretrizes políticas de ação, e não ao judiciário. De fato, ainda segundo Henrique, “[...] o [Supremo] tribunal deu pouca atenção a uma característica essencial das empresas estatais: a de que são entidades estatais com personalidade de direito privado, por opção do Estado criador, cuja vontade foi menosprezada com a afirmação dos privilégios. [...] A escolha do Estado é prenhe de significado e interfere diretamente no modo de realização de uma política pública. Se o Estado decide adotar a forma empresarial para a prestação de um serviço que é de sua titularidade, esta opção não pode ser relativizada pelo STF a ponto de a empresa estatal ser descaracterizada” (PINTO, 2010, p. 225-231). Cf. também, quanto à redução dos custos de transação ocasionados pela opção estatal de executar determinada atividade por meio de ente sujeito a regime jurídico de direito privado, as reflexões de Rodrigo Crelier Zambão da Silva (2015, p. 260).

mento dado até então pela doutrina brasileira às atividades endógenas (ou de suporte) e às empresas que as executam. Tomou-se o cuidado de, logo no início, estabelecer o que se entende por tais atividades, de modo a assentar a base terminológica empregada no decorrer do texto.

Em seguida, procedeu-se ao exame efetivo do pensamento dos publicistas que se debruçam sobre o fenômeno da endogenia. Em um primeiro momento, foram trazidos à lume as lições de segmento doutrinário que opera dentro da lógica quase binária de divisão das empresas estatais em prestadoras de serviço público e exercentes de atividade econômica em sentido estrito, seja em concorrência ou em regime de monopólio. Para tanto, preliminarmente, todas essas noções - abarcadas pelo conceito maior de atividade econômica em sentido lato (ou "ordem econômica", como aponta Eros Grau) - foram expostas em conjunto com os regimes jurídicos estantes a elas tradicionalmente atribuídos.

Pois bem, de um lado dessa moldura jurídica dicotômica, contemplou-se a visão de juristas que imputam às estatais aqui objeto de investigação natureza análoga a de prestadoras de serviço público. De outro, discorreu-se sobre os que as reconhecem como exercentes de atividade econômica em sentido estrito. Passou-se, então, a acompanhar o raciocínio de um grupo distinto de administrativistas, que propõe a superação desta divisão dogmática através de uma nova perspectiva, (i) esteada não mais em modelos fixos para determinação do regime jurídico aplicável a certa empresa governamental, mas na natureza das atividades efetivamente desenvolvidas por ela em determinado contexto fático, e (ii) rechaçadora da adstrição das estatais a somente duas espécies.

As entidades de suporte são, a partir daí, reconhecidas como categoria autônoma, não redutível às duas atuações acima mencionadas. Como já demonstrado, possuem perfis jurídicos dotados de certa flexibilidade na escolha das regras que pautarão sua organização e funcionamento, além de atributos específicos que as diferenciam das estatais ligadas a atividades econômicas.

Por último, faz-se aqui um alerta: o presente trabalho não tem a pretensão de fornecer conceitos definitivos ou exaurir o plexo de características e normas aplicáveis às empresas públicas e sociedades de economia mista voltadas ao suporte da Administração Pública. É, em verdade, um convite à reflexão e ao debate mais aprofundado a respeito desse tema, ainda incipiente no contexto doutrinário brasileiro.

6. Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. São Paulo: Forense, 2017.
- ARANHA, Márcio Iorio. O objeto do Estatuto Jurídico das Estatais e os regimes jurídicos da empresa 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 nº 13.303/2016*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MORAES, Anderson Junior Leal. *A atividade da empresa estatal como baliza de delimitação de seu regime jurídico*. Prêmio Destaque Monografias: Empresas Estatais: 2005-2008. Brasília: Embrapa Informação e Tecnologia, 2009.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Boletim das Empresas Estatais Federais*. v. 19, set. 2021. Brasília: SEST/MP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais/arquivos/boletim-das-empresas-estatais-federais-19a-edicao>. Acesso em: 06 abr. 2022.
- BRASIL. STF. *Ação Cautelar nº 1.550*, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, J. em 06.02.2007, *DJ* de 18.05.2007.
- BRASIL. STF. *Ação Cível Originária nº 2.658*, Rel. Min. Roberto Barroso, J. em 09.04.2018, *DJE* de 11.04.2018.
- BRASIL. STF. *Ação Cível Originária nº 3.307*, Rel. Min. Roberto Barroso, J. em 19.02.2020 (Decisão Monocrática), *DJE* de 26.02.2020.
- BRASIL. STF. *Ação Cível Originária nº 3.410*, Rel. Min. Roberto Barroso, J. entre 08.04.2022 e 20.04.2022 (Sessão Virtual), *DJE* de 03.05.2022.
- BRASIL. STF. *ADPF nº 387*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, J. em 23.03.2017, *DJE* de 25.10.2017.
- BRASIL. STF. *ADPF nº 437*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, J. entre 04.09.2020 e 14.09.2020 (Sessão Virtual), *DJE* de 05.10.2020.
- BRASIL. STF. *ADPF nº 890*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, J. entre 19.11.2021 e 26.11.2021 (Sessão Virtual), *DJE* de 15.03.2022.
- BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário nº 220.906*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, J. em 16.11.2000, *DJ* de 14.11.2002.
- BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário nº 225.011*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, J. em 16.11.2000, *DJ* de 19.12.2002.
- BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário nº 229.696*, Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. em 16.11.2000, *DJ* de 19.12.2002.
- BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário nº 354.897*, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, J. em 17.08.2004, *DJ* de 03.09.2004.

- BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário nº 363.412-AgR*, Segunda Turma, Rel. Min. Celso De Mello, J. em 07.08.2007, *DJE* de 19.09.2008.
- BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário nº 407.099*, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, J. em 22.06.2004, *DJ* de 06.08.2004.
- BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário nº 599.628*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, Redator p/ Acórdão Min. Joaquim Barbosa, J. em 25.05.2011, *DJE* de 17.10.2011.
- BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário nº 601.392*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Redator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, J. em 28.02.2013, *DJE* de 05.06.2013.
- CARDOZO, José Eduardo Martins. *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Atlas, 2011.
- CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes. Empresa Pública "Social" (EPS): alternativa às fundações de direito privado instituídas por lei para a execução de políticas públicas na área social. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 48, jan./mar. 2015.
- DALLARI, Adilson Abreu. Imunidade de estatal delegada de serviço público. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 65, 1995.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas*. 2013. 431 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Kindle Edition.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 17. ed. atual. por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. A Constitucionalidade da Lei 13.303/2016: a distinção entre sociedades estatais 'empresárias' e 'não empresárias'. *Revista Eletrônica da PGE/RJ*, v. 1, n. 1, 2018.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- JUSTEN FILHO, Marçal. O regime jurídico das empresas estatais e a distinção entre “serviço público” e “atividade econômica”. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, v. 1, 2006.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As contratações estratégicas das estatais que competem no mercado. In: OSÓRIO, Fabio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MENDES, Gilmar. 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 nº 13.303/2016*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico: a intervenção do estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de; CYRINO, André. Estatais prestadoras de serviços públicos e as estatais concorrenciais: rever ou romper com a dicotomia? *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 117, set./out. 2019.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de; PRISCO, Alex Vasconcellos. PPSA, a estatal endógena do pré-sal - Cinco controvérsias e um quadro geral. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, jul./set. 2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do. Empresa pública e a inadequação do seu conceito legal: regime tributário e de bens. *Fórum Administrativo - FA*, Belo Horizonte, ano 7, n. 74, abr. 2007.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

- 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; PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresas estatais*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SCHIRATO, Vitor Rhein. *As empresas estatais no direito administrativo econômico atual*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SHAKESPEARE, William. *Hamlet*. Kindle Edition. Seattle: Amazon Classics, 2017.
- SILVA, Luiz Augusto da. Um Estado empresário-regulador? Poder econômico, parcerias e competências regulatórias das empresas estatais. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 16, n. 61, p. 147-169, jan./mar. 2018.
- SILVA, Rodrigo Crelier Zambão da. A captura das estatais pelo regime jurídico de direito público: algumas reflexões. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.