

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**IRENE PATRÍCIA NOHARA**

**JEAN CARLOS DIAS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Irene Patrícia Nohara, Jean Carlos Dias – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-310-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito e economia. 3. Desenvolvimento econômico sustentável. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

---

### **Apresentação**

Em 27 de novembro de 2025, encontramo-nos em São Paulo, na Universidade Presbiteriana Mackenzie para fins de participação no XXXII Encontro Nacional do Conpedi; em evento que bateu recordes de público e de trabalhos inscritos. Em meio a toda uma série de discussões, o Grupo de Trabalho 46 teve como temática DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL e surpreendeu pelo grande número de participantes. Dá-se destaque, ainda, pela excelência dos artigos apresentados denotando o grande interesse pela área que cresce e sustenta-se em estudos sérios e de qualidade.

Inúmeros temas foram abordados buscando-se valorizar a necessidade de soluções comuns para os problemas que envolvem; para além do crescimento econômico, o desenvolvimento com a necessária responsabilidade socioambiental; especialmente, quando foi levada a cabo, no Brasil, na COP-30 que enfatizou a necessidade de encontrarmos soluções conjuntas para as pautas climáticas e ambientais.

Discussões de alto nível nas áreas econômico-jurídicas foram entabuladas com o fito de contribuição acadêmica para com as sociedades nacional e internacional. Foi dada importância ao debate, com a difusão do pensamento acadêmico embasado nos mais variados marcos teóricos, com vistas a mudar a realidade socioeconômica, ambientalmente desfavorável e socialmente excludente em virtude da desconsideração da pessoa do outro (alteridade) e do egoísmo econômico (não-fraternidade), da insegurança jurídica, da fragilidade geográfica, institucional e da não aproximação entre pessoas e povos que convivem em Planeta tão gravemente atingido pela insanidade do egoísmo.

Dedicamo-nos, portanto, neste XXXII Conpedi, no GT 46 voltado para o DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL a trabalhar temas que objetivam contribuir para a melhoria do convívio fraterno no Planeta. Entre os assuntos tratados nos vinte e seis trabalhos apresentados destacam-se, conforme sevê:

A MEDIDA PROVISÓRIA N° 1.318/2025 (REDATA) E OS LIMITES DA SOBERANIA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DO DIREITO TRIBUTÁRIO E DA TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA escrito por Gabriel Guerra Miranda Muzeka

dos Santos e Laura Antonio de Souza. O artigo examinou a Medida Provisória nº 1.318/2025, responsável pela criação do Regime Especial de Tributação para Serviços de Datacenter (REDATA).

**A OBSOLESCÊNCIA PROGRAMADA: DO HIPERCONSUMO À BUSCA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL** desenvolvido por Leticia Spagnollo; Nadya Regina Gusella Tonial e Cleide Calgaro. O estudo analisou a figura da obsolescência programada no contexto da sociedade do hiperconsumo e sua relação com a não efetivação da sustentabilidade ambiental.

**ÁGUAS URBANAS COMO PATRIMÔNIO ECOLÓGICO: A ECONOMIA AZUL COMO ESTRATÉGIA PARA A GESTÃO PARTICIPATIVA E SUSTENTÁVEL DOS ECOSSISTEMAS HÍDRICOS URBANOS** apresentado por Laura Telles Medeiros e Oziel Mendes De Paiva Júnior. O artigo destacou que as águas urbanas têm sido historicamente degradadas pelas dinâmicas de expansão das cidades, tratadas como obstáculos à urbanização e negligenciadas em políticas públicas.

**ANÁLISE DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE O CASO ALPARGATAS** apresentado por Felipe Teles Tourounoglou e traçando a trajetória da Companhia Alpargatas S/A, listada em bolsa sob o código ALPA4, um dos maiores conglomerados de calçados da América Latina.

**ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICADA AO DIREITO TRIBUTÁRIO INTERNACIONAL: REFLEXÕES À LUZ DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL** que defendemos, nós, Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e Osnildo de Souza Junior. Destarte, objetivamos examinar a importância da intersecção entre a Análise Econômica do Direito (AED) e o Direito Tributário Internacional (DTI) estudando, ainda, os principais fundamentos daquele ramo do conhecimento jurídico; tais como o seu objeto e as fontes normativas; bem como, a incursão sobre a origem, o conceito e as principais Escolas de pensamento da Análise Econômica do Direito, com especial destaque para a Nova Economia Institucional (NEI) enfatizando-se o trabalho de Douglas North.

**ANÁLISE ECONÔMICA REGIONAL DA ENERGIA EÓLICA NO RIO GRANDE DO NORTE** defendido por Marlusa Ferreira Dias Xavier. O estudo ofereceu avaliação crítica da expansão da energia eólica no Estado do Rio Grande do Norte, Brasil, inserindo-a no contexto da Nova Ordem Econômica Global emergente e das promessas de desenvolvimento sustentável.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DISTRITOS INDUSTRIAIS À LUZ DE KARNOY E POLANYI: UM ESTUDO DE CASO publicizado por Alexandre Cesar Toninelo, Josiane Dilor Brugnera Ghidorsi e Giordani Alexandre Colvara Pereira. O estudo analisou a implantação de distritos industriais como política pública de desenvolvimento dos Municípios de Lages/SC e de Cruz Alta/RS à luz dos teóricos Karnoy e Polanyi.

CRÉDITO RURAL, SECURITIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE JURÍDICO-ECONÔMICA EM BARRA DO GARÇAS – MT escrito por Angelo Ikaro de Lima França, Gabriel de Sousa Nascimento e Frederico Borges Marques e analisando os impactos do crédito rural e dos mecanismos de securitização (CRA, LCA e CPR) sobre a livre iniciativa e o desenvolvimento sustentável no município de Barra do Garças–MT.

DESENVOLVIMENTO E CULTURA: O PAPEL DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL NA ECONOMIA DE SÃO LUÍS DO MARANHÃO À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO de autoria de José Augusto Cutrim Gomes; o artigo analisou a relação entre cultura e desenvolvimento, com ênfase no papel do patrimônio cultural imaterial na economia de São Luís.

ECONOMIA VERDE: UMA ESTRATÉGIA PARA A PROSPERIDADE ECONÔMICA COM SUSTENTABILIDADE elaborado por Sandra Regina Neves e Geraldo Magela Silva, o artigo discutiu a importância da economia verde como alternativa viável ao modelo econômico tradicional, intensamente emissor de gases do efeito estufa (GEE) e responsável por perdas irreparáveis, tanto para os seres humanos quanto para o meio ambiente segundo marco teórico de Carlos Eduardo Frickmann Young

EFEITOS DO ACORDO DE LENIÊNCIA SOBRE PROCESSOS JUDICIAIS defendido por nós, Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e Victor Emendörfer Neto, tratamos do acordo de leniência no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a geração de efeitos na Instância Judicial Brasileira.

ESG E O CASO BRUMADINHO - UMA ANÁLISE SOBRE OS IMPACTOS NO DESEMPENHO NO MERCADO COMPETITIVO E EM RELAÇÃO A CONDUTA desenvolvido por Richard Bassan e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira. O estudo para além de reconhecer o prejuízo causado por outros desastres ambientais mundiais, destaca o caso ocorrido em Brumadinho, no Estado brasileiro de Minas Gerais; bem como, os impactos ambiental e social, reflexos no mercado competitivo e a conduta das empresas envolvidas.

GEOMORFOLOGIA URBANA E RISCOS HIDROLÓGICOS EM METRÓPOLES BRASILEIRAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO da parte de Geraldo Magela Silva e Daniel Costa Lima abordou a relação entre geomorfologia urbana e as intervenções antrópicas nas formas do relevo onde as cidades desenvolvem, destacando que os riscos hidrológicos nas metrópoles brasileiras.

INSTRUMENTOS DE INOVAÇÃO PARA UM DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL: INCENTIVOS PARA A REALIZAÇÃO DO ODS 9 NO BRASIL elaborado por Pedro Henrique Engler Urso e Irene Patrícia Nohara investigou os instrumentos jurídicos, institucionais e econômicos de incentivo à inovação como mecanismos de efetivação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 9 no Brasil, que busca promover a construção de infraestrutura resiliente, a industrialização inclusiva e sustentável, bem como o fortalecimento da inovação tecnológica.

INSTRUMENTOS ECONÔMICOS E COMANDO E CONTROLE NA GESTÃO AMBIENTAL: CAMINHOS PARA A SUSTENTABILIDADE NO BRASIL da lavra de Wanderley da Silva e Levon do Nascimento. O artigo analisou a efetividade dos instrumentos de comando e controle diante dos desafios contemporâneos da degradação ambiental e da necessidade de adoção de modelo de desenvolvimento sustentável no Brasil.

LIVRE INICIATIVA EMPRESARIAL E A LIBERDADE SUBSTANTIVA FEMININA: ANÁLISE A PARTIR DE AMARTYA SEM destacado por Djonatan Hasse, o artigo objetivou destacar que, muito embora a Ordem Econômica brasileira esteja pautada na livre iniciativa, a falta de liberdade substantiva das mulheres dificulta ou inviabiliza sua ascensão na atividade empresarial.

MODERNAS FORMAS DE REALIZAÇÃO DE FINALIDADES PÚBLICAS NA ORDEM ECONÔMICA: A INTERAÇÃO ENTRE SETORES EMPRESARIAIS PÚBLICO E PRIVADO POR EMPRESAS ESTATAIS, EMPRESAS COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL E BENEFIT CORPORATIONS desenvolvido por Carlo Fabrizio Campanile Braga e Ely Jorge Trindade e tratando da participação do Estado na economia brasileira a partir da Constituição da república Federativa do brasil de 1988, abordando as transformações nas relações entre o setor público e o privado.

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E OS REFLEXOS DA LEI FEDERAL N. 13.874 /2019: IMPACTOS DA DESBUROCRATIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO NA ABERTURA DE EMPRESAS NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO intuído por Victor Oliveira Fernandes, Allen Kardec Feitosa Oliveira e Fabiano Francisco De Souza;

o artigo analisou a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, materializada na Lei nº 13.874/2019, que completou cinco anos da sua entrada em vigor em 2024, sob a ótica do Direito ao Desenvolvimento como Direito Humano e ferramenta de emancipação individual.

**O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL E OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS** elaborado por Bruno Luiz Sapia Maximo e Marlene Kempfer, tratando do Estado Democrático de Direito Ambiental que deve trazer a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável ao centro do Ordenamento Jurídico.

**O FUTURO VERDE DO DIREITO: MERCADO DE CARBONO, PLATAFORMAS DIGITAIS E O DESENHO NORMATIVO DA LEI 15.042/2024** escrito por Lenise Friedrich Faraj e Deise Marcelino Da Silva. O artigo chama a atenção para o fato de que a crise climática demanda soluções integradas entre Direito, economia e tecnologia, sendo o mercado de créditos de carbono uma das principais estratégias para mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE). O estudo buscou, então, compreender como o marco regulatório brasileiro, instituído pela Lei nº 15.042/2024, pode assegurar que o mercado digital de carbono cumpra efetivamente seu papel climático e social, evitando distorções como o greenwashing

**O IMPACTO DOS GREEN NUDGES PARA O DESENVOLVIMENTO DE CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL: ANÁLISE A PARTIR DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL** de autoria de Geraldo Magela Pinto de Souza Júnior, Ana Elizabeth Neirão Reymão e Jean Carlos Dias discutiu o papel dos green nudges como intervenções comportamentais para a conscientização e promoção de práticas sustentáveis na sociedade, destacando fundamentos éticos, cognitivos e sociais.

**OS CONTRATOS DE ARRENDAMENTO DE TERRA PARA O APROVEITAMENTO ENERGÉTICO EÓLICO ONSHORE: DESEQUILÍBRIO CONTRATUAL SOB ANÁLISE DA ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO** apresentado por Diego da Silva Mendonça, Fernando Joaquim Ferreira Maia e Hirdan Katarina de Medeiros Costa analisou os impactos causados pela assimetria informacional existente na relação entre empresas do setor eólico e os proprietários rurais, na elaboração e execução dos contratos de arrendamento, para o aproveitamento eólico onshore no semiárido nordestino brasileiro.

**OS REFLEXOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NA POLÍTICA AMBIENTAL E NA ECONOMIA BRASILEIRA** de autoria de Gil César Costa De Paula e Paulo Roberto Pereira Ferreira. O artigo abordou a análise de caso concreto envolvendo as Fazendas Públicas do Estado de Goiás e do Distrito Federal. Por meio da Operação Quíron foi constatada que a

guerra fiscal entre os Entes da Federação acarretou grave consequência: o cometimento de crimes contra a Ordem Tributária.

**POLÍTICA MONETÁRIA, ORDEM ECONÔMICA E ODS: BANCO CENTRAL DO BRASIL E CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL ENTRE ESTABILIDADE, INCLUSÃO E COMPETITIVIDADE GLOBAL** escrito por Lidinalva Martins Passeto, José Carlos de Souza Nascimento e Renato Bernardi; o artigo analisou como a política monetária brasileira pode ser alinhada à Ordem Econômica Constitucional e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, preservando a competitividade.

**POLÍTICA PÚBLICA DE GOVERNANÇA NAS EMPRESAS ESTATAIS: A LEI Nº 13.303/2016, O CASO LUÍSA BARRETO E A JURISPRUDÊNCIA DO STF** apresentado por Jamir Calili Ribeiro, Rodrigo de Almeida Leite e Davi Dias Toledo Ferreira; o artigo analisou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.331, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2024, que discutiu a constitucionalidade dos incisos I e II do §2º do art. 17 da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais).

**RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DOS GESTORES PÚBLICOS NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE EM CONTEXTO DE ESCASSEZ** da lavra de Maria Augusta Leite de Oliveira e Souza, que trata a água como elemento vital à vida e ao equilíbrio dos ecossistemas, assumindo papel central nos debates sobre sustentabilidade e gestão pública.

A variedade de temas ocasionou, dentro do limitado tempo, uma tarde de profícias discussões e de engrandecimento da pesquisa na área do Direito Econômico, da Economia, do Direito e Economia e da Sustentabilidade socioambiental e que; agora, queremos compartilhar com você caríssimo leitor.

É nosso prazer, então, estender convite a todas e todos interessados (as) nos estudos do Direito Econômico e do desenvolvimento Sustentável para acompanhar-nos em instigantes leituras.

São Paulo, Conpedi Mackenzie, novembro de 2025.

Everton Das Neves Gonçalves

Universidade Federal de Santa Catarina

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Jean Carlos Dias

Centro Universitário do Pará

**MODERNAS FORMAS DE REALIZAÇÃO DE FINALIDADES PÚBLICAS NA  
ORDEM ECONÔMICA: A INTERAÇÃO ENTRE SETORES EMPRESARIAIS  
PÚBLICO E PRIVADO POR EMPRESAS ESTATAIS, EMPRESAS COM  
PARTICIPAÇÃO ESTATAL E BENEFIT CORPORATIONS**

**MODERN WAYS OF ACHIEVING PUBLIC GOALS IN THE ECONOMIC ORDER:  
THE INTERACTION BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE BUSINESS SECTORS  
THROUGH STATE-OWNED COMPANIES, COMPANIES WITH STATE  
PARTICIPATION AND BENEFIT CORPORATIONS**

**Carlo Fabrizio Campanile Braga  
Ely Jorge Trindade**

**Resumo**

O presente artigo trata da participação do Estado na economia brasileira a partir da Constituição de 1988, abordando as transformações nas relações entre o setor público e o privado. A pesquisa demonstra como o Estado brasileiro passou por um processo de reconfiguração de sua atuação, buscando um novo equilíbrio entre a intervenção direta e a promoção da iniciativa privada. Analisa diferentes formas de participação estatal na economia, desde a criação de empresas estatais e sociedades de economia mista até a adoção de modelos recentes, como as empresas público-privadas e as benefit corporations. Essas novas modalidades de organização empresarial refletem uma tendência global de busca por soluções inovadoras que combinem os objetivos de lucro com os interesses sociais. Um dos pontos-chave considerado é a evolução da legislação para a atuação do Estado na economia. A Lei das Estatais, por exemplo, estabeleceu um novo marco regulatório para as empresas públicas e sociedades de economia mista, buscando maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos. Por fim o artigo enfatiza a interação entre o Estado e o setor privado, destacando a importância das novas formas de organização empresarial e a busca por um modelo de desenvolvimento mais sustentável e equitativo.

**Palavras-chave:** Direito e economia, Interesse público, Empresas estatais, Empresas público-privadas, Benefit corporations

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article examines the role of the Brazilian state in the economy since the 1988 Constitution, focusing on the transformations in the relationships between the public and private sectors. The research demonstrates how the Brazilian state has undergone a process of reconfiguring its actions, seeking a new balance between direct intervention and the promotion of private initiative. It analyzes various forms of state participation in the economy, from the creation of state-owned enterprises and mixed-economy companies to the adoption of recent models such as public-private partnerships and benefit corporations. These new organizational models reflect a global trend towards seeking innovative solutions that

combine profit-making objectives with social interests. A key point considered is the evolution of which have shaped the state's role in the economy. The State-Owned Enterprises Law, for example, established a new regulatory framework for public companies and mixed-economy companies, seeking greater transparency and efficiency in the management of public resources. Finally, the article emphasizes the interaction between the state and the private sector, highlighting the importance of new forms of business organization and the pursuit of a more sustainable and equitable development model.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Law and economy, Public interest, State-owned enterprises, Public-private partnerships, Benefit corporations

## INTRODUÇÃO

A relação entre Estado e economia constitui um dos eixos centrais da organização social e da distribuição de riqueza em qualquer sociedade. No Brasil, a trajetória dessa relação tem sido marcada por profundas transformações, moldadas por contextos históricos, políticos e econômicos específicos. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, estabeleceu um novo marco para essa discussão, delineando os contornos da atuação estatal na economia.

O presente estudo tem como objetivo analisar a evolução da participação do Estado na economia brasileira a partir da promulgação da Constituição de 1988, com foco nas transformações ocorridas na relação entre o setor público e o setor privado. Serão abordados os principais modelos de intervenção estatal, as mudanças na legislação e na jurisprudência, bem como os desafios e as perspectivas para o futuro.

A compreensão da relação entre Estado e economia é fundamental para a formulação de políticas públicas eficazes e para o desenvolvimento econômico e social do país. A análise da evolução dessa relação ao longo do tempo permite identificar os sucessos e os desafios enfrentados, bem como as tendências futuras. Além disso, o estudo da participação do Estado na economia contribui para o debate sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea e para a construção de um modelo de desenvolvimento mais justo e sustentável.

A pesquisa aborda os principais marcos da participação estatal na economia brasileira desde 1988, a influência das reformas econômicas e as mudanças na legislação influenciaram nessa participação e o papel das empresas estatais e das sociedades de economia mista nesse contexto em face dos desafios e oportunidades incidentes na construção de um modelo de interação do Estado e da iniciativa privada, para uma atuação eficiente e equitativa, a partir de análise legislativa, jurisprudencial e doutrinária, utilizando-se a pesquisa bibliográfica e documental.

Espera-se que este estudo contribua para o aprofundamento do conhecimento sobre a participação do Estado na economia brasileira, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais adequadas à realidade atual. Além disso, a pesquisa busca contribuir para o debate sobre o papel do Estado na economia, em consonância com os princípios previstos na Constituição Federal de 1988, concluindo pela adequada conciliação do interesse público com a lucratividade das empresas privadas e pela adequação da interação entre as empresas estatais, empresa público-privada e as *benefit corporations*.

## 1 ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO NA RELAÇÃO COM A INICIATIVA PRIVADA

Uma primeira aproximação sobre o tema exige que sejam definidos os sentidos do que se quer dizer quando se fala de ordem econômica e de ordem econômica na Constituição. Seguindo as bases da clássica definição de Moreira (1979), a ordem econômica deve ser observada como uma ordem jurídica da economia, prevendo um conjunto de normas e institutos jurídicos que têm como âmbito de incidência as relações sociais econômicas, bem como são destinadas a normatizar a atuação tanto o setor público como do setor privado no campo econômico. No mesmo sentido é que Eros Grau descreve a ordem econômica como um “conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômico” (1997, p. 53), que torna explícita a ideia de que é uma fração específica da ordem jurídica destinada a prescrever as regras e princípios de dever-ser para o setor econômico.

Esse plexo de normas, que conforma a ordem econômica, envolve um amplo espectro de normas (constitucionais e infraconstitucionais), regulamentos e instituições jurídicas que estão inter-relacionados e reciprocamente imbricados, mas que devem ter como ponto central as normas estabelecidas pela Constituição. É a ordem econômica da Constituição de 1988, como elemento de natureza normativa (prescritiva), que expressa os limites conformadores da ordem jurídica sobre o campo econômico, na medida em que fornece fundamentos de todas as demais normas e instituições que regulam a ordem econômica em geral. Nesse sentido, o núcleo da ordem econômica constitucional expressa a chamada *Constituição Econômica*, que por meio de suas disposições – regras e princípios – dá a conformação à ordem fundamental da economia, restringindo a liberdade e direcionando a atuação do legislador infraconstitucional e do mercado CANOTILHO, 2002).

Nessa perspectiva as regras e princípios previstos na Constituição de 1988 sobre a ordem econômica fornecem os parâmetros fundantes da atuação de todos os atores econômicos, seja do próprio Estado, quando intervém direta ou indiretamente na economia, seja do setor privado. Essas premissas fundamentais vêm expressas no art. 170 da Constituição de 1988, que contempla a necessidade de que a ordem econômica seja fundada na *valorização do trabalho humano* e na *livre iniciativa*, cuja finalidade seja proporcionar uma *existência digna* às pessoas com base na *justiça social* e respeitando os princípios da *soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades* (regionais e sociais); busca do *pleno emprego*; e *tratamento favorecido para empresas brasileiras de pequeno porte*. Além disso há o reforço

dado aos *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* como fundamentos da República (art. 1º, inc. IV, CF). O conjunto dessas normas constitucionais oferta a interpretação de que os valores afetos a uma ordem econômica de natureza liberal (livre iniciativa, concorrência e propriedade privada) devem ser mediados pelos valores caros a uma ordem econômica de cunho social, de modo que a atividade econômica seja livre e de natureza privada em sua essência, porém com os temperamentos e conformações decorrentes, em especial, da proteção da dignidade da pessoa humana. Essa matriz de ordem econômica, por certo, tem uma nítida influência da Constituição de Weimar (1918-1933), que previa uma ordem econômica com a proteção da dignidade da pessoa humana a fim de, com base no princípio da igualdade, garantir um mínimo existencial às pessoas (BERCOVICI, 2022). E como visto das normas constitucionais da ordem econômica da Constituição de 1988, assim como do conjunto de princípios e regras destinados aos direitos e garantias individuais e sociais, é também o modelo seguido em grande medida pelo constituinte brasileiro.

Além disso, o processo de modificação do modelo de Constituição durante o século XX, pelo qual as constituições deixaram de ter somente uma característica orgânica (de definição e limitação dos poderes do Estado) e passaram a um caráter dirigente e programático (estabelecendo fins e objetivos a serem atingidos com a observância dos direitos fundamentais), faz com que, segundo Eros Grau (1997), se tenha uma Constituição Econômica também diretiva, pela qual é instrumentalizado e conformado o campo econômico (mundo do ser).

A partir disso, se pode compreender que tanto o setor privado como o Estado – esse com maior razão ainda –, quando exerçam atividades de cunho econômico, estarão vinculados às normas constitucionais da ordem econômica e também induzidos em proteger os valores sociais nela explicitados com fins a proporcionar uma existência digna visando garantir o mínimo existencial às pessoas. Logo, a empresa, como meio por excelência de concretização da atuação na atividade econômica, seja ela pública ou privada, não deve somente ter como objetivo de sua existência auferir lucros, mas sim realizar também fins sociais (BENACCHIO, 2018).

Um segundo ponto que deve ser acrescido a essa consideração sobre a ordem econômica limitada e dirigida pela ordem econômica constitucional, que prevê uma atuação do Estado, é o próprio modelo de relação que Estado possui com a sociedade na contemporaneidade, já que é este modelo que vai conferir a medida da interação ou da intervenção do Estado no setor privado. Há que se destacar que mesmo após as revoluções libertárias de 1776, na América, e de 1789, na França, o Estado burguês e liberal que surge em oposição às monarquias (constitucional na Inglaterra e absolutista na França) ainda é pautado

por uma forte posição de supremacia em face da sociedade. Com isso, o modelo de Estado liberal, ainda que permeado pela ideia de contraposição ao Estado absolutista, manteve preservadas, paradoxalmente, muitas posições de privilégio e força do próprio Estado, representadas pela superioridade do interesse público, de prerrogativas da Administração, discricionariedade administrativa e insindicabilidade do mérito dos atos de administração (BINENBOJM, 2024).

O paradoxo deste Estado liberal, com um nítido caráter de superioridade em face da sociedade, perde ainda mais sentido com o crescimento do modelo de Estado Social na primeira metade do século XX e, em especial, com o advento da Constituição de 1988 e a consolidação de um Estado Democrático de Direito, de cunho mais participativo e ainda mais social, tendo como base a prevalência dos direitos fundamentais. Nesse ambiente, e consideradas as reformas administrativas advindas na década de 1990 do século XX, a forma de atuação do Estado passa de um modelo tipicamente centralizador, burocrático, interventor e sancionador, para um modelo gerencial, com uma típica influência do modelo de gestão privada (PEREIRA, 1998), e assim não mais se concentrar no controle e na repressão e sim na regulação, gestão, indução e fomento das políticas públicas em cooperação com a sociedade.

Conforme assenta Miragem (2011) mudança de um modelo oposicionista (Estado *versus* Sociedade) para um modelo cooperativo (Estado & Sociedade), torna necessária uma nova compreensão sobre a forma de inter-relacionamento do Estado por meio de uma rede de cooperação não só entre os vários entes públicos, mas principalmente com a sociedade (setor privado). A lógica da separação entre Estado e sociedade, vinculada ao contexto do século XIX, vem sendo rompida, propiciando uma flexibilização nas relações público-privado, com a superação do antagonismo público x privado a fim de propiciar uma maior interação e conexão entre esses campos (MEDAUAR, 2003). Assim, a configuração de um novo modelo de Estado e de gestão administrativa, no qual a hierarquia e a supremacia estatais são distendidas e flexibilizadas na relação Estado-Sociedade, faz com que a atuação do Estado em sua relação com o setor privado (no âmbito econômico) passe a ser igualmente compreendida como uma relação de mútua interação para consecução de fins que em grande medida são comuns, e não mais entendida como sendo de caráter interventivo, na forma de uma imposição ou do exercício de um poder. Essa posição nova, rumo à ampliação e ao estímulo à participação do privado na gestão da coisa pública, resulta na ideia de que a Administração possa se relacionar contratualmente com outros sujeitos de direito (MENEZES, 2015).

Como sustenta a doutrina administrativista contemporânea, não basta mais o estudo e análise dos tradicionais paradigmas do direito administrativo envolvendo os negócios

realizados pelo Estado em sua interação com o setor privado, de modo que não se pode mais pensar esse novo momento com base no direito administrativo dos clips mas sim no direito administrativo dos negócios (SUNDFELD, 2012), cuja complexidade e sofisticação são suas grandes características.

E é sob esse novo matiz que se busca analisar a atuação do Estado na economia, especialmente consideração sua participação em conjunto com o setor privado, resultando que dessa interação sejam atingidas as finalidades de uma dada atividade econômica e a realização dos fins sociais, na forma do que preconiza a ordem econômica constitucional.

## **2 PARTICIPAÇÃO DIRETA DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA E SUBSIDIARIEDADE**

A participação do Estado no domínio econômico – tradicionalmente tratada como intervenção – vem disciplinada na ordem econômica constitucional de forma a admitir que o Estado atue diretamente na atividade econômica e na prestação dos serviços (art. 173, § 1º, CF), sendo que na prestação de serviços públicos o Estado poderá delegar a atuação ao setor privado (art. 175, CF), bem como indiretamente (art. 174, CF), mediante atuação na forma de regulador do mercado.

Na hipótese de atuação indireta, que vem na esteira da modernização da atuação do Estado em decorrência da mudança para o paradigma da administração gerencial, o Estado exerce uma função de regulação com caráter de mediação, tendo como objetivos preservar os interesses da sociedade (e não apenas do Estado) condicionando, modulando, incentivando e coordenando as atividades econômicas (concorrencial ou monopolista), constituindo um instrumento de forte interlocução com o mercado (MARQUES NETO, 2009). Nesse contexto, o Estado executa de modos diversos a atividade regulatória, seja por meio normas ou da atuação das agências reguladoras.

Já na faceta da atuação direta do Estado na economia, objeto da presente análise, se mostra relevante destacar dois pontos: (i) a separação entre atividade econômica e prestação de serviços públicos; e (ii) a subsidiariedade da atuação do Estado na economia.

Quanto ao primeiro ponto, o art. 173, § 1º, CF, fixa que a atuação do Estado se dará por meio das empresas pública e das sociedades de economia mista que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens *ou* prestação de serviços públicos. A partir do texto constitucional há a percepção de que a atual Constituição mantém a dicotomia entre a ideia de que a atividade econômica em sentido estrito é de natureza diversa da prestação de

serviços públicos, sendo que neste último caso as empresas estatais estariam sujeitas a limitações inexistentes ao regime de liberdade. Essa dicotomia é objeto de intenso debate doutrinário, e por mais que se entenda que a prestação de serviços públicos constitui uma atividade econômica, sendo uma espécie, ao lado das atividades econômicas em sentido estrito, do gênero atividade econômica (GRAU, 1997), remanesce a discussão sobre a diferenciação de regimes aplicados a esses dois ramos. Mesmo após a edição da Lei nº 13.303/2016, que regulamenta o art. 173, § 1º, CF, foi mantida a discussão sobre a dicotomia, na medida em que parte da doutrina sustenta que as empresas estatais possuem regimes diversos, um de natureza pública (empresa prestadora de serviços públicos) e outro de natureza privada (empresas que exercem atividade econômica em sentido estrito), resultando na conclusão de que as empresas prestadoras de serviços públicos não estariam submetidas ao regime da ordem econômica prevista no art. 170 (e seguintes), CF, e nem mesmo às restrições da lei das estatais (ZOCKUN; ZOCKUN, 2020). Essa interpretação da doutrina, em determinados aspectos, vem sendo acolhida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que em vários julgados faz a distinção entre os regimes aplicáveis as estatais que exercem atividade econômica em sentido restrito e às prestadoras de serviços públicos, como a impossibilidade das primeiras gozaram de benefícios de imunidade recíproca (RE 1320054 – Tema 1.140<sup>1</sup>) e impenhorabilidade de bens (RE 220906<sup>2</sup>). Ao confirmar o entendimento da dicotomia, no entanto, o STF o faz com notas distintivas da doutrina, pois explicita o a posição de que mesmo as estatais que prestem serviços públicos não terão os benefícios do regime público de imunidade e impenhorabilidade de bens caso atuem em mercado concorrencial e distribuem lucro a acionistas (sócios) privados (RE 599628 – Tema 253<sup>3</sup>).

Porém, em uma avaliação crítica e mais consentânea com atual configuração da participação do Estado da economia, nota-se que essas posições, tanto de parte da doutrina como do STF – ainda que se diferenciem –, não correspondem ao moderno modo de gestão

---

<sup>1</sup> Tese: As empresas públicas e as sociedades de economia mista delegatárias de serviços públicos essenciais, que não distribuam lucros a acionistas privados nem ofereçam risco ao equilíbrio concorrencial, são beneficiárias da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal, independentemente de cobrança de tarifa como contraprestação do serviço.

<sup>2</sup> EMENTA: (...) 1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. 2. Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido. (gn)

<sup>3</sup> Tese: Sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica em regime concorrencial não se beneficiam do regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição da República.

empresarial das estatais que foi disciplinado na Lei nº 13.303/2016. A partir da nova lei das estatais, mesmo que permaneça a distinção entre atividades econômicas em sentido estrito e serviços públicos, o regime de governança empresarial afeto ao setor privado foi estendido a ambas atividades, o que demonstra que a lei oferece um regramento que evolui o modo de entender as estatais em relação às teses da doutrina tradicional e ao posicionamento do STF, estando muito mais adequada a essa metamorfose pela qual passam as empresas estatais (COUTINHO; MESQUITA; NASSER, 2019), privilegiando uma gestão empresarial de cunho profissional (arts. 9º a 13, *vg*) e com equilíbrio econômico-financeiro (art. 8º, I e III) típicas do setor privado e que antes não eram uma prática do setor empresarial público. Aliás, a grande crítica às empresas estatais era justamente a ausência de uma administração profissional, descuidando do equilíbrio econômico-financeiro, gerando imensos déficits, ineficiência e abusos (MEDAUAR, 1996), servindo muito mais a interesses de cunho político do que para atender às finalidades para as quais foram criadas.

O segundo ponto de relevo diz respeito ao *princípio* da subsidiariedade da atuação estatal no domínio econômico, pelo qual ao Estado somente competiria desenvolver diretamente atividades econômicas na ausência de possibilidade ou de vontade do setor privado. Esta interpretação sobre esse (suposto) princípio, decorre tanto da literalidade do texto do *caput* do art. 173 da CF, quando diz que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando (...)", assim como da ideia de livre iniciativa como sendo um dos fundamentos da liberdade econômica atribuída ao privado. No caso da livre iniciativa a interpretação radical desse fundamento da república brasileira (art. 1º, III, CF) e da ordem econômica (art. 170, *caput*, CF) leva a considerar que a atuação do Estado de forma direta na economia somente será admitida de modo excepcional e em caráter subsidiário ao privado (TORRES, 2001), e que eventual restrição à livre iniciativa deva estar fundamentada na própria Constituição.

No entanto, há forte posição da doutrina sustentando que a livre iniciativa não pode ser elevada ao patamar de direito fundamental de tal forma que elida a possibilidade de participação direta do Estado na economia ou a condicione de tal modo a que somente ocorra em situações excepcionais e que dependam da inação do privado. Nesse sentido se pode afirmar que não há um princípio da subsidiariedade consubstanciado na Constituição, visto que ela garante inúmeras possibilidades participação do Estado na economia, e que o fundamentalismo da doutrina na interpretação ampliada do princípio da livre iniciativa, além de inconstitucional, contraria a própria ideia de moderação e aceitação da diferença que é o ponto central do liberalismo SOUZA NETA; MENDONÇA, 2007). Nesse mesmo sentido é a posição de

Gilberto Bercovici (2016), para quem a Constituição brasileira, assim como outras, não exclui nem veda a participação direta do Estado na economia, sendo que a maior ou menor participação estatal no setor econômico deriva apenas de opções políticas momentâneas e legítimas, mas não do texto constitucional.

Dessas ponderações sobre a mudança da conformação e da estrutura das empresas estatais proporcionada pela evolução e metamorfose da atuação empresarial do Estado, bem como pela inexistência de uma vedação constitucional e apriorística participação direta do Estado no domínio econômico, se pode encaminhar a análise de duas formas pelas quais o Estado, contemporaneamente, vem atuando de forma direta e empresarial na ordem econômica, mediante a participação do Estado como sócio/acionista de empresas privadas.

### **3 A EMPRESA PÚBLICO-PRIVADA**

As empresas estatais descritas no art. 173, § 1º, CF, e regulamentadas na Lei nº 13.303/2016 são divididas em: (i) empresas públicas; e, (ii) sociedades de economia mista; cuja distinção maior se dá pela ausência de participação societária privada na modalidade de empresa pública, enquanto a sociedade de economia mista pressupõe a participação de capital social privado minoritário, uma vez que o controle da sociedade é atribuído ao Estado.

Além disso, a sociedade de economia mista deverá assumir a forma de uma sociedade por ações, enquanto a empresa pública não tem forma predefinida na lei. Ambas devem ter sua criação autorizada por lei e devidamente justificada em imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Parte da doutrina menciona a existência de uma terceira forma de empresa estatal, aquelas em que o Estado possui o poder de comando, direto ou indireto, mas que inicialmente não foram criadas como empresas estatais (MARQUE NETO; PALMA, 2016), as quais também seria aplicado o mesmo regime das demais estatais.

Feito esse esclarecimento inicial sobre as formas de empresas estatais, o que importa para análise é a participação do Estado em empresa privada na qualidade de acionista minoritário, ou seja, se pode haver a participação estatal em empresas privadas, em que condições e quais as razões para essa atuação como sócio minoritário.

Essa modalidade de participação do Estado na economia ainda não é usual e, por consequência, não despertou o interesse massivo da doutrina para sua análise. Porém, o estreitamento das interações entre o setor público e privado no setor econômico, aliado a transformação das próprias empresas estatais, seja por meio de privatizações, seja pela mudança de configuração do controle societário nas sociedades de economia mista (mediante acordo de

acionista que venha a reduzir o poder de comando do sócio estatal), mostra-se relevante compreender esse novo e estranho fenômeno da sociedade entre privado e público sob o comando do sócio privado.

Conforme conceitua Alexandre Aragão, a assim denominada empresa público-privada é uma sociedade comercial privada com participação estatal minoritária, direta ou indireta, com vistas à realização de determinado objetivo público incumbido pelo ordenamento jurídico ao Estado (ARAGÃO, 2015). Trata-se de um modelo de parceria empresarial entre o setor público e o setor privado, em empresa tipicamente de natureza privada e onde o sócio estatal, ainda que possua alguns poderes de comando, comporá o capital social da empresa na qualidade de acionista minoritário (SCHWIND, 2017).

Essa parceria societária de caráter empresarial entre público e privada constitui uma evolução da relação havida nas sociedades de economia mista, onde a interface de natureza empresarial entre sócios públicos e privados vem sendo acentuada inclusive pela modificação na administração da empresa com a valorização da atuação do parceiro privado nas decisões estratégicas da empresa por meio de acordo de acionistas. Essa participação ampliada do sócio minoritário privado nas sociedades de economia mista, visa justamente afastar a influência meramente política dos investimentos e garantir uma administração mais eficiente e profissional, aproximando a gestão da estatal a uma governança empresarial. Por fim, esse novo modo de relação no interior das sociedades de economia mista, que foi sendo desenvolvido nos anos 1990, não constitui ilegalidade ou constitucionalidade, pois elide o exercício do controle societário do Estado (DALLARI, 2000).

A participação do Estado em empresas privadas deve, no entanto, ser previamente autorizada por lei, conforme disciplina o art. 37, XX, CF. Além disso, a justificativa para fundamentar a participação societária deve estar ligada a consecução de objetivos de interesse público (ARAGÃO, 2015), do que resulta a necessidade de que a participação do Estado em uma empresa privada não seja única e exclusivamente a busca de auferir lucros por meio de dividendos. Pode se dizer que a participação estatal em sociedades comerciais é prioritariamente atingir uma finalidade de interesse público, sem que isso afaste a busca obtenção de lucro.

Nesse contexto, mesmo que a participação social minoritária exija autorização legal e tenha como justificativa a busca de objetivos ligados ao interesse público, a participação do Estado na sociedade privada não altera sua natureza de empresa de cunho privada, de modo que não atrai a incidência de regras relacionadas ao regime de direito público.

A empresa permanece sendo uma empresa privada. Ainda que seja configurada como uma empresa do setor privado com participação estatal não perde a natureza da sociedade empresária privada, não lhe sendo aplicáveis, por conseguinte, as regras do regime afeto às empresas estatais, como exigência de licitação para contratação de bens e serviços e a realização de concurso para contratação de pessoal e nem mesmo ficam sujeitas à fiscalização pelos órgãos de controle estatais (SUNDFELD; TRISTÃO, 2024). No entanto, a atuação do sócio ente estatal deve respeitar as regras e princípios da administração pública, e pode (deve) sofrer a atividade de fiscalização exercida pelos órgãos de controle estatais.

Em decorrência dessa interpretação, e considerando que a reunião societária entre setor público e privada é um contrato típico de direito privado, não há como se exigir que a eleição do parceiro privada seja precedida de licitação a ser realizada pelo Estado, até mesmo em virtude do caráter estratégico e de *affection societatis* que permeia essa união (ARAGÃO, 2015).

No que diz respeito às razões para que o Estado participe como sócio minoritário em empresas privadas, como destaca Aragão (2015), são de três ordens: (i) fomento de determinados setores da economia; (ii) realizar as atividades-fim de suas sociedades de economia mista; e (iii) direcionar as atividades de uma empresa privada, especialmente quando prestadora de serviços públicos. Em sentido similar, porém agregando um elemento de fundamental diferença, outra parte da doutrina específica as finalidades dessa participação societária em: (i) fomento; (ii) influência na direção da empresa mediante *golden shares* e acordo de acionistas; e (iii) realização e implementação de projetos de infraestrutura (NEIBUHR; ASSIS, 2020). Desse rol de razões fica evidenciada sua ligação com a realização de objetivos de interesse público, seja no fomento de determinado setor econômico, seja no direcionamento da atuação da empresa privada para atingir finalidade de interesse geral, como são os projetos de infraestrutura ou mesmo a atuação de concessionárias de serviços públicos.

Nesse último caso, há o exemplo recente da participação societária, em caráter minoritário, do Estado de São Paulo na SABESP (Companhia de Saneamento Básico de São Paulo), quando após sua privatização foi mantido um percentual de participação societária minoritário em conjunto com a realização de acordo de acionistas que garante ao ente estatal poder de decisão em conjunto com o sócio controlador, especialmente visando o fim (de interesse público) relacionado à universalização do saneamento<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Minuta do Acordo de Investimentos, Lock-Up e Outras Avenças, realizado entre SABESP e o acionista de referência por ocasião da privatização da companhia. Disponível em:

Com isso, se pode perceber que a participação societária estatal em empresas privadas, ainda que minoritária, é um elemento de participação direta do Estado no domínio econômico, fazendo com que cada vez mais haja a interação entre os setores empresariais privados e público mediante uma gestão empresarial, sendo a empresa um elemento fundamental para a realização de fins públicos, bem como a geração de lucro e a movimentação de setores econômicos.

#### **4 AS EMPRESAS *BENEFIT CORPORATION***

A divisão das empresas estatais apresentada no item anterior, com base na previsão do art. 173, § 1º, CF, revela como característica da sociedade de economia mista a participação acionária minoritária de capital privado, com manutenção do controle pelo Estado.

Outra característica marcante da empresa de economia mista, o objetivo de obtenção de lucro associado à previsão de realização de finalidade pública como elemento central de atuação, faz com que as empresas públicas sejam associadas a uma outra modalidade de atuação empresarial. Trata-se das *benefit corporations*, empresas privadas que, mesmo sem participação estatal, estabelece estatutariamente a consecução de atividades de interesse público como objetivo de atuação, o que autoriza sua consideração na análise da interação entre os setores público e privado.

Depois de registrar não haver limitação de lucro na atividade deste tipo de empresa, Graziella Maria Comini explica que o surgimento da *benefit corporation* é motivada a um só tempo pela busca de lucro e pela promoção de impacto positivo na sociedade, por meio das atividades que desenvolvem, orientadas por um benefício público específico. Este modelo empresarial prescinde do capital estatal para realizar atividades sociais, cuja iniciativa parte do empreendedor que permanece competindo por lucro no ambiente de mercado (COMINI, 2016).

Mesmo tratando-se de empresas de capital privado, as *benefit corporations* assumem posturas e ações voltadas para interesses que ultrapassam a busca pelo aumento da lucratividade, na esteira do movimento do capitalismo consciente, que eleva ao primeiro plano os interesses de consumidores, trabalhadores, credores investidores e até os interesses da comunidade e o interesse público, mesmo não sendo matérias diretamente relacionadas com a atuação da empresa (PINTO JUNIOR, 2020).

---

<https://semil.sp.gov.br/desestatizacaosabesp/wp-content/uploads/sites/24/2024/06/Minuta-do-Acordo-de-Investimentos.pdf>.

Pinto Junior (2020) elenca pontos comuns à formação e ao funcionamento das *benefit corporation*, que trazem no estatuto a previsão de ao menos um interesses público de caráter geral, que pode ser associado a algum interesse específico da companhia, com cumprimento obrigatório pela direção da empresa; a obrigação de cumprimento dos objetivos de interesse público juntamente com o atendimento das metas pecuniárias; a publicação de informações relacionadas aos benefícios implementado pela empresa, na forma estatutariamente prevista.

Este modelo inovador de governança corporativa se disseminou nos Estados Unidos a partir do ano de 2010, a partir do aumento da percepção da necessidade de superação das deficiências e intensificação de investimentos sociais, o que despertou interesses e estimulou atuação de empresas privadas conscientes da conveniência de atuação social como forma de otimização da prestação de serviços, com ampliação do escopo social e atendimento das expectativas dos consumidores pelo aprimoramento das práticas corporativas.

Este quadro estimulou o surgimento de novos arranjos legais que possibilitasse a prática de ações de interesse público e benefícios sociais por empresas de capital privado, com obtenção de retorno tanto financeiro quanto social, o que exigiu a adoção por estas empresas a consideração do interesse público nas deliberações e o aumento da transparência e responsabilidade nas decisões relevantes para sua atuação, o que pode ser certificado por empresa com propósito de avaliar o atendimento dos requisitos e práticas adequadas ao reconhecimento deste modelo corporativo.

A partir da experiência dos Estados Unidos, que, em 2016, contava com aproximadamente 3.600 empresas caracterizadas como *benefit corporation* foram criadas corporações desta natureza em outros países, inclusive no Brasil, onde se destaca a empresa Natura Cosméticos S.A., que obteve a certificação B Lab, e que traz, na definição do estatuto da companhia, a explicitação de que a realização do objeto social considera os interesses de curto e longo prazo, da Companhia e de seus acionistas, bem como os efeitos econômicos, sociais, ambientais e jurídicos, de curto e longo prazo, em relação aos seus colaboradores, fornecedores, parceiros, clientes e demais credores, bem como das comunidades em que a Companhia atue local e globalmente (PINTO JUNIOR, 2020).

Essa expansão estatutária da finalidade de algumas corporações de natureza privada que se propõem a atuar pela realização de interesse público em sua atuação empresarial, faz surgir desafios para a condução da gestão empresarial, diante da necessidade de conciliar interesses conflitantes entre os acionistas, além de receber críticas quanto à dificuldade de implementação e mensuração dos resultados sociais.

No entanto, trata-se de modelo que merece o estudo e o incentivo à sua expansão por representar uma tentativa de modernizar e diversificar o modelo corporativo, ao acrescentar o interesse público associado à busca de lucro, utilizado como objetivo principal, quando não único, na forma tradicional de atividade empresarial.

## CONCLUSÃO

Da análise aqui realizada resulta que a partir da ordem econômica estabelecida na Constituição brasileira de 1988, qualquer atividade econômica desenvolvida por empresa pública ou privada deve resultar em um desenvolvimento que tenha como fim a valorização da dignidade humana. O exercício da atividade empresarial, ainda que tenha como objetivo primeiro a produção de bens e serviços visando a obtenção de lucro, não pode ser desvinculada de uma certa finalidade social e, portanto, de interesse de todos.

Em conjunto a isso, foi notado que a transformação pela qual vem passando o modelo o modelo de Estado e de administração pública, desde o final do século XX, trouxe uma maior profissionalização na gestão e, ainda que as privatizações tenham diminuído a participação direta na economia em alguns setores, paradoxalmente houve um incremento nas relações entre público e privado, especialmente pela assunção do setor privado na gestão de bens e serviços públicos.

Observa-se, ainda, que tanto as atividades econômicas em sentido estrito como a prestação de serviços públicos constituem atividade econômica, sendo que o regime das empresas estatais vem sendo objeto de transformações a fim de conduzi-las a uma gestão profissional e de responsabilidade econômica. A partir disso, fica novamente evidenciado que há um forte vetor de direcionamento de que a atividade empresarial do Estado continua sendo relevante e que está em fase de mutação, aproximando-a do modelo de gestão privado.

Também deve ser assinalado que a ideia de subsidiariedade da atuação direta do Estado na economia, tomada como dogma por parte da doutrina, não resiste ao próprio exame do texto constitucional, o qual prevê a participação do Estado em vários setores econômicos e não traz qualquer regra de vedação. Como visto, ainda que a livre iniciativa seja um princípio fundante da República, ele não obsta a participação direta do Estado, inclusive em concorrência com o setor privado na prestação de serviços públicos (empresas estatais e concessionárias privadas). O que resulta disso é que mesmo sendo reservado um certo protagonismo ao setor privado na realização das atividades econômicas, a atuação estatal não pode ser tida como meramente subsidiária, uma vez que a própria noção de atividade empresarial congrega um fim

de interesse geral que é inerente à atuação do Estado. Aliás, a ideia de subsidiariedade carece tanto de fundamentação constitucional como de verificação empírica.

Por fim, a complexidade das relações entre público-privado e a ideia de uma maior interação para a concretização de atividades econômicas, conduzem a verificação de novas formas de relacionamento, mais sofisticas e aderentes tanto à busca de maior eficiência na gestão visando a obtenção de lucro, como na realização de fins de interesse público. Nesse caso, os exemplos de empresas público-privadas, com a participação do Estado como acionista minoritário, mas com fração de poder garantindo a realização de objetivos de interesse geral, e o crescimento das *benefit corporations*, que mesmo com capital exclusivamente privado desenvolvem atividade com finalidade pública, indicam um presente de novidades na conciliação entre a participação direta do Estado e a atuação das empresas privadas na economia.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas públicas e sociedades de economia mista**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- BENACCHIO, Marcelo. A ordem econômica constitucional e o exercício da atividade empresarial. In JORGE, André Guilherme Lemos; ADEODATO, João Maurício; MACIEL, Renata Mota (coord). **Direito Empresarial: estruturas e regulação**. São Paulo: Uninove, 2018, p. 235-254, v. 2.
- BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico aplicado: estudos e pareceres**. São Paulo: Contracorrente, 2016.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.
- BINENBOJM, Gustavo. Como nasceu o direito administrativo – de antes da revolução Francesa aos dias atuais. In SUNDFELD, Carlos Ari... [et. al.]. **Curso de direito administrativo em ação – casos e leituras para debates**. São Paulo: Malheiros, 2024.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- COMINI, Graziella Maria. **Negócio social e inovação social: um retrato de experiências brasileiras**. Tese (livre docência): Universidade de São Paulo, 2016, p. 38. Disponível em [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/12/tde-1512201643942/publico//Tese\\_livre\\_docencia\\_final\\_Graziella\\_Comini.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/12/tde-1512201643942/publico//Tese_livre_docencia_final_Graziella_Comini.pdf).

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

DALLARI, Adilson Abreu. Sociedade de economia mista – sócio estrangeiro – acordo de acionistas. **Revista de Direito Administrativo**, [S.I.], v. 221, p. 379-400, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENEZES, Fernando Dias. Contratos administrativos nos dias atuais. Belo Horizonte, **Interesse Público**, ano 17, nº 90, p. 37-62, mar./abr., 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica. Belo Horizonte, **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, ano 9, n. 100, p. 85-93, jun./2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e PALMA, Juliana Bonacorsi de. Empresas estatais e parcerias institucionais. Rio de Janeiro, **Revista de Direito Administrativo**, v. 272, p. 59-92, maio/ago. 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição** – para o conceito de Constituição econômica. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. [S.I.]. **Lua Nova**, v. 45, p. 49-95, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?format=pdf&lang=pt>.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentação e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **A constitucionalização do direito** - fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007, p. 709-741.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. O interesse público na sociedade de economia mista brasileira: aproximação com a *benefit corporation* do direito norte-americano. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279 -110 p. 82. Jan/abril de 2020.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **O Estado acionista**: empresas estatais e empresas privadas com participação estatal. São Paulo: Almedina, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ary. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNFELD, Carlos Ari e TRISTÃO, Conrado. Empresas com participação estatal e o controle de contas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 283, n. 1, p. 203-239, 2024.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Estatuto das empresas estatais: as empresas estatais obrigadas a licitar e contratar segundo a Lei no 13.303/2016. Brasília, **Revista de Informação Legislativa**, v. 57, n. 227, p. 177-192, jul./set. 2020. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril\\_v57\\_n227\\_p177](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p177).