

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JÚLIO CÉSAR DE CARVALHO PACHECO

ROGERIO MOLLICA

ERICA ANTONIA BIANCO DE SOTO INOUE

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 Haydêe 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. Edinilson 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 administrativo e gestão pública[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Érica Antônia Bianco de Soto Inoue, Rogerio Mollica, Júlio César de Carvalho Pacheco – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-274-2

Modo de acesso: 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 administrativo 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 26 até 28 de novembro de 2025, apresentou como temática central “os caminhos da internacionalização e o futuro do direito”, sediado em São Paulo, na Universidade Mackenzie. Na oportunidade, estudiosos do direito de todas as regiões do país, vieram à Capital Paulista para apresentarem seus pôsteres, iniciando-se uma discussão sobre temas relevantes no universo jurídico. O tema deste grupo DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, se relaciona aos pôsteres apresentados no primeiro dia de Congresso. Temas importantes que dignificam a pesquisa no âmbito jurídico. A integra dos pôsteres constam desta publicação. Boa leitura!

Érica Antônia Bianco de Soto Inoue

Rogerio Mollica

Júlio César de Carvalho Pacheco

A PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA DO ESTADO EM SOCIEDADES EMPRESÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO ECONÔMICO E PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Yasmim Wolff Melonio

Resumo

INTRODUÇÃO:

A forma de intervenção do Estado na economia vem passando por significativas transformações nas últimas décadas, revelando uma tendência cada vez mais consolidada de cooperação com a iniciativa privada como estratégia para promover o desenvolvimento de diversos setores. Tradicionalmente, essa intervenção pode ser direta, quando o Estado atua por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da Administração Pública; ou indireta, quando utiliza instrumentos de estímulo e cooperação voltados a fomentar a iniciativa privada.

É nesse cenário que se insere um instrumento diferenciado de intervenção indireta: a participação estatal minoritária em sociedades empresárias privadas, prevista no art. 37, XX, da Constituição e na Lei nº 13.303/2016, denominadas pela doutrina de "empresas público-privadas" (ARAGÃO, 2017). Nessa configuração, o Estado compõe o capital social de uma empresa sem deter, necessariamente, posição de controle ou responsabilidade direta pela condução das atividades. Diferentemente das estatais clássicas, as empresas público-privadas permanecem essencialmente no âmbito da iniciativa privada, afastadas das restrições administrativas típicas.

Nesse sentido, a utilização de recursos públicos em estruturas empresariais externas à Administração Pública, em um movimento de reorganização administrativa, no qual o Estado, em vez de expandir diretamente a máquina pública, passa a utilizar mecanismos societários privados, suscita dúvidas quanto às razões que justificam sua adoção em detrimento de outros instrumentos de fomento e, acerca da possibilidade de limites jurídicos impostos pelo direito público, configurando um campo de investigação que merece ser explorado de forma crítica.

PROBLEMA DE PESQUISA:

A questão central é: se as sociedades empresárias com participação estatal minoritária não integram a Administração Pública e se submetem ao regime de direito privado, em que medida essa forma de intervenção pode ser considerada um instrumento legítimo de fomento estatal e de realização do interesse público, e quais limites jurídicos podem ser a ela impostos pelo direito público?

OBJETIVO:

O objetivo geral é analisar a participação estatal minoritária em sociedades empresárias sob controle privado, investigando sua adequação como instrumento de fomento e sua compatibilidade com os princípios que regem a Administração Pública. Especificamente, busca-se: examinar a relação entre o interesse público e a presença do Estado como acionista minoritário, identificando fundamentos jurídicos e administrativos que justificam esse modelo; avaliar em que medida a participação minoritária pode ser considerada mecanismo legítimo e eficiente de fomento, comparando-a com outras formas de intervenção indireta; delimitar os principais limites jurídicos impostos pelo direito público a esse arranjo societário; e contribuir para o debate em Direito Administrativo e gestão pública acerca do uso de instrumentos privados para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, conciliando eficiência econômica e supremacia do interesse público.

MÉTODO:

A pesquisa adota natureza qualitativa, de caráter dogmático, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e documental. Foram analisados artigos acadêmicos, obras doutrinárias e a legislação aplicável, especialmente a Constituição Federal, a Lei nº 13.303/2016 e o Decreto nº 8.945/2016. A metodologia consistiu em examinar criticamente esses materiais, buscando identificar fundamentos e limites desse modelo, compreendendo o fenômeno tanto em sua dimensão normativa, mediante sistematização do direito posto, quanto em seu enquadramento teórico no campo do Direito Administrativo e da gestão pública.

RESULTADOS ALCANÇADOS:

Dentre os resultados alcançados, verifica-se que as empresas público-privadas encontram sua legitimidade na necessária vinculação ao interesse público. O Estado, ao aportar recursos em empreendimentos privados, não o faz para concorrer no mercado em igualdade com os particulares, mas para perseguir finalidades constitucionais, como o desenvolvimento nacional, a inovação tecnológica, a proteção de setores estratégicos e a promoção do bem-estar coletivo. Nesse sentido, Justen Filho (2023) ressalta que a participação do Estado deve se traduzir em mecanismos capazes de evitar condutas empresariais que contrariem os interesses públicos que fundamentaram o aporte de recursos.

Do ponto de vista administrativo, justifica-se pela busca de eficiência na alocação de recursos públicos, pela partilha de riscos com a iniciativa privada e pela utilização de mecanismos societários capazes de ampliar a capacidade de intervenção estatal sem a expansão da máquina administrativa. Para resguardar esses objetivos, o ente público deve adotar instrumentos societários que assegurem a prevalência do interesse coletivo, como o exercício

de direitos de voto qualificado, a previsão de cláusulas de golden share ou a celebração de acordos de acionistas que garantam poder de veto em matérias sensíveis.

Diferentemente de incentivos fiscais, subvenções ou financiamentos subsidiados, que muitas vezes importa em renúncia ou transferência definitiva de recursos públicos, as empresas público-privadas conferem ao Estado a possibilidade de partilhar resultados econômicos e usufruir de contrapartidas relevantes, como dividendos ou mesmo a propriedade intelectual decorrente de inovações fomentadas.

Quanto ao regime jurídico aplicável, afere-se que as empresas público-privadas não seguem a rigidez própria do direito público, mas também não se afastam por completo de suas exigências. A Lei nº 13.303/2016 no seu artigo 1, § 7º e o Decreto nº 8.945/2016 estabeleceram parâmetros mínimos de governança, transparência e controle proporcionais à relevância, materialidade e riscos do negócio, buscando conciliar a eficiência econômica com os princípios da Administração Pública.

Por fim, constata-se ainda, que essa forma de intervenção encontra limites constitucionais e legais como: (i) a exigência de autorização legislativa (art. 37, XX, CF); (ii) a observância do princípio da especialidade, positivada no art. 2º, §2º da Lei nº 13.303/2016, que condiciona a atuação da empresa estatal, ao participar de sociedades privadas, à compatibilidade entre seu objeto social e o da sociedade investida; (iii) a possibilidade de dispensa de licitação, quando a escolha do parceiro estiver vinculada a características particulares e a oportunidades de negócio definidas e específicas, desde que fundamentada a inviabilidade de competição, de acordo com o art. 28, §3º, II, da Lei nº 13.303/2016; e (iv) a exigência de fundamentação técnica e consistente, de modo que a Administração demonstre, com base em estudos técnicos, que a participação societária escolhida constitui a alternativa mais eficiente para assegurar a prossecução do interesse público, em comparação com a não participação ou com outras formas de intervenção possíveis (SCHWIND, 2014).

Palavras-chave: Administração Pública, Sociedade com participação estatal minoritária, Estado Fomentador, Interesse público

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm

. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm

. Acesso em: 24 set. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Participação estatal em empresas privadas: as “empresas público-privadas”. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-11022015-125507/>

. Acesso em: 24 set. 2025.