



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO
PRIVADO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

BRUNO AMANCIO DE OLIVEIRA LOSCIO

**A (IN)APLICABILIDADE DA LEI Nº 11.101/2005 ÀS EMPRESAS ESTATAIS EM CRISE:
ENTRE A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A IGUALDADE DE
TRATAMENTO**

FORTALEZA

2025

BRUNO AMANCIO DE OLIVEIRA LOSCIO

**A (IN)APLICABILIDADE DA LEI N° 11.101/2005 ÀS EMPRESAS ESTATAIS EM CRISE:
ENTRE A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A IGUALDADE DE
TRATAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Público. Direito Empresarial.

Orientador: João Luis Nogueira Matias

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L884(Loscio, Bruno.
A (in)aplicabilidade da lei nº 11.101/2005 às empresas estatais em crise: entre a supremacia do interesse público e a igualdade de tratamento / Bruno Loscio. – 2025.
51 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. João Luis Nogueira Matias.

1. Empresas estatais. 2. Empresa Pública. 3. Sociedade de Economia Mista. 4. Recuperação Judicial e Falência. 5. Tema 1101. I. Título.

CDD 340

BRUNO AMANCIO DE OLIVEIRA LOSCIO

**A (IN)APLICABILIDADE DA LEI Nº 11.101/2005 ÀS EMPRESAS ESTATAIS EM CRISE:
ENTRE A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A IGUALDADE DE
TRATAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Público. Direito Empresarial.

Aprovada em: 17/12/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luis Nogueira Matias (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Lara Capelo Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Natasha Oquendo Paranagua da Paz
Mestranda do PPGD/UFC

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo e por todos.

Aos meus pais, Roberto Ângelo e Adriana, que, por meio da sua dedicação diária e silenciosa, proporcionaram-me tudo aquilo que tenho e sou. Pela educação recebida, pelo apoio - material e moral - em tudo aquilo a que me proponho fazer, e, sobretudo, pelo privilégio de crescer em um lar em que fui amado. A conclusão desta etapa da minha vida, e todos os momentos que estão por vir, carrega a marca do seu esforço.

À minha irmã Roberta, pelo convívio diário, momentos - bons e ruins - e fases da vida compartilhadas nesse último quinquênio.

A todos os meus familiares que, direta ou indiretamente, fizeram parte dessa trajetória. Em especial nas pessoas da minha avó Socorro e tia Ariadna, que, de forma despretensiosa e natural, fizeram-se presentes na minha vida e me apoiaram indistintamente naquilo que fiz.

Aos amigos que fiz durante a graduação, sem os quais os últimos anos não teriam sido os mesmos. Por justiça, não poderia deixar de citar os nomes de João Victor Carneiro, Mateus Barbosa, Levi Albuquerque, Icaro Costa e Guilherme Régis, os quais tornaram este caminho mais agradável e transformaram a jornada universitária também em uma experiência humana.

À Universidade Federal do Ceará e à Faculdade de Direito, cuja tradição e excelência na formação de juristas se estendem pelas sucessivas gerações de profissionais filhos desta Casa, da qual me orgulho em fazer parte.

Ao professor João Luis Nogueira Matias, não apenas pela orientação atenta e disposta deste trabalho, mas também pelo privilégio de poder tê-lo acompanhado em sala de aula, nos últimos dois anos, por meio do programa de Iniciação à Docência. Sem dúvidas, foi uma experiência ímpar e enriquecedora para a minha carreira acadêmica e formação profissional.

À professora Lara Capelo e à Natasha Paz, que, gentilmente, aceitaram de prontidão compor a banca examinadora e, dedicando o seu tempo, contribuíram para este trabalho e para a conclusão desta etapa da minha vida.

À Liga de Arbitragem da UFC e a todos os seus membros, por terem transformado a minha graduação e me apresentado uma nova visão do Direito. A eles devo muito do que desenvolvi não somente em conhecimento e prática jurídica, mas, também, em gestão e liderança.

Enfim, agradeço a cada pessoa que, de uma forma ou outra, fez-se presente nesta trajetória e colaborou para a concretização deste momento.

RESUMO

O presente trabalho analisa a aplicabilidade da Lei nº 11.101/2005 (LREF) às empresas estatais à luz do aparente conflito entre o princípio da igualdade de tratamento entre empresas estatais e privadas, previsto no art. 173 da Constituição Federal, e a exclusão expressa das empresas estatais do regime da recuperação judicial e da falência, estabelecida pela legislação infraconstitucional. Inicialmente, realiza-se a retomada de conceitos básicos relativos à Administração Pública e à conceituação das empresas estatais, com destaque para o seu desenvolvimento histórico e a função que exerce dentro da estrutura do Estado, bem como se estabelece a distinção entre suas espécies, empresa pública e sociedade de economia mista. Em seguida, em capítulo dedicado ao exame das particularidades da discussão, analisa-se a possibilidade atribuir força normativa ao princípio da supremacia do interesse público para aferir a constitucionalidade da vedação prevista na LREF, além de esmiuçar as peculiaridades do regime jurídico aplicável às empresas estatais. Por fim, no último capítulo, realiza-se a análise das correntes doutrinárias divergentes desenvolvidas ao longo das últimas décadas para, enfim, estando bem definidos os termos da discussão, realizar a análise do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.101 de Repercussão Geral, concluindo-se pela consolidação do entendimento da constitucionalidade da exclusão das empresas públicas e sociedades de economia mista do âmbito de aplicação da Lei de Recuperação Judicial e Falências, mesmo quando exploram atividade econômica, adotando opção que privilegia o interesse público.

Palavras-chave: Empresas estatais. Empresa Pública. Sociedade de Economia Mista. Lei de Falência e Recuperação Judicial. Divergência Doutrinária. Repercussão Geral.

ABSTRACT

This study examines the applicability of Law No. 11,101/2005 (Brazilian Bankruptcy and Judicial Reorganization Law – LREF) to state-owned enterprises, in light of the apparent conflict between the principle of equal treatment between state-owned and private enterprises, as provided for in Article 173 of the Brazilian Federal Constitution, and the express exclusion of state-owned enterprises from the judicial reorganization and bankruptcy regime established by infraconstitutional legislation. Initially, the study revisits basic concepts related to Public Administration and the legal characterization of state-owned enterprises, highlighting their historical development and the role they play within the structure of the State, as well as establishing the distinction between their main forms, namely public enterprises and mixed-capital companies. Subsequently, in a chapter dedicated to the examination of the specific aspects of the debate, the analysis addresses the possibility of attributing normative force to the principle of the supremacy of the public interest in order to assess the constitutionality of the prohibition set forth in the LREF, in addition to examining in detail the peculiarities of the legal regime applicable to state-owned enterprises. Finally, in the last chapter, the study analyzes the divergent doctrinal positions developed over recent decades and, once the terms of the debate are clearly defined, examines the understanding adopted by the Brazilian Supreme Federal Court in the judgment of Theme 1,101 of General Repercussion, concluding that the Court has consolidated the understanding of the constitutionality of the exclusion of public enterprises and mixed-capital companies from the scope of application of the Brazilian Bankruptcy and Judicial Reorganization Law, even when they engage in economic activity, thereby adopting an approach that privileges the public interest.

Keywords: State-owned enterprises. Public enterprises. Mixed-capital companies. Bankruptcy and Judicial Reorganization Law. Doctrinal divergence. General repercussions.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. EMPRESAS ESTATAIS: ORIGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NUANCES CONCEITUAIS.....	12
2.1. A gênese das empresas estatais. Descentralização e busca pela eficiência na Administração Pública.....	12
2.2. O Estado como Agente Econômico e as Empresas Estatais como Instrumento para sua Atuação na Economia.....	15
2.3. Definição de Empresas Estatais. Distinções entre Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública.....	19
3. ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: PARTICULARIDADES DA DISCUSSÃO ACERCA DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL ÀS ESTATAIS.....	23
3.1. A Supremacia do Interesse Público enquanto Princípio Justificador da Atuação do Estado na Economia.....	23
3.2. Divergências Doutrinárias quanto ao Regime Jurídico Aplicável às Diferentes Modalidades de Atividade das Empresas Estatais.....	29
4. O STATUS ATUAL DA DISCUSSÃO: DIVERGÊNCIA DOUTRINÁRIA. CONSOLIDAÇÃO DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL PELO STF.....	35
4.1. Da Discussão Doutrinária quanto à Incidência da Legislação Falimentar sobre as Empresas Estatais.....	35
4.1.1. Impossibilidade de aplicação do regime falimentar. Literalidade da Lei 11.101/2005.... 	36
4.1.2. Aplicabilidade indiscriminada da LREF às estatais baseada na inconstitucionalidade do Art. 2º, II, da Lei 11.101/2005.....	38
4.1.3. Leitura Hermenêutica da Norma: Aplicação da Lei 11.101/2005 para as Empresas Estatais Exploradoras de Atividade Econômica.....	40
4.2. Tema de Repercussão Geral 1101: o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal.....	43
5. CONCLUSÃO.....	46

1. INTRODUÇÃO.

No direito falimentar brasileiro, para definir o campo de incidência da legislação de recuperação judicial e falências, adota-se o chamado sistema restritivo, que, segundo a doutrina, caracteriza-se por delimitar a sua aplicação ao empresário¹, estabelecendo, portanto, o exercício da atividade empresarial como condição indispensável para ser destinatário de tal regime².

Ocorre que a legislação nacional (Lei 11.101/2005, LREF) realiza a expressa exclusão de algumas figuras de seu alcance, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, em seu art. 2º, I:

Art. 2º Esta Lei não se aplica a:

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

Trata-se, aqui, de vedação que atinge a atividade econômica do Estado desempenhada por meio de uma determinada figura empresarial: a empresa estatal, gênero no qual se encaixam duas espécies: empresa pública - em que há absoluto controle acionário pelo ente federativo criador - e sociedade de economia mista - na qual o Estado detém participação majoritária.

Tais entidades guardam enormes semelhanças, podendo ser definidas, em termos gerais, pelas características de possuírem personalidade jurídica própria, serem pessoas jurídicas de direito privado cuja criação exige previsão legal e integrantes da administração pública indireta, com a finalidade de se fazer instrumento de atuação econômica do Estado.

De acordo com previsão constitucional, nos termos do art. 173, referidas empresas são instrumentos para as excepcionais hipóteses de atuação econômica do Estado: defender relevante interesse coletivo ou atender aos imperativos da segurança nacional, sempre havendo, portanto, interesse público presumido. Além disso, estabelece-se, no §1º, II, do mesmo artigo, a sujeição das estatais ao regime jurídico próprio das empresas privadas e, no §2º, diz-se que tais empresas “não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado”.

Assim, instala-se a controvérsia central explorada por este trabalho: de um lado há o

¹ Convém mencionar que, apesar de ser essa a posição adotada no direito pátrio, há algumas exceções ao sistema restritivo, como a aplicação da recuperação judicial e falência às sociedades cooperativas médicas que explorem atividade de plano de saúde (Art. 6º, §13 da Lei nº 11.101/2005) e aos clubes de futebol constituídos sob o formato de associação.

² TOMAZETTE, Marlon. Curso de Direito Empresarial-falência e Recuperação de Empresas - Vol.3 - 13ª Edição 2025. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. p.20. ISBN 9788553626755. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626755/>. Acesso em: 08 out. 2025.

interesse público, subjacente a todo e qualquer atuação econômica do Estado, a ser preservado; de outro, a necessidade de isonomia concorrencial - prevista, também, no texto constitucional - que impõe às estatais a aplicação do mesmo regime jurídico das empresas privadas, ensejando a discussão, no que diz respeito à aplicabilidade (ou não) da recuperação judicial e falência às estatais, acerca de qual desses valores há de sobressair.

Diante disso, o presente trabalho, por meio da exposição e análise das diferentes correntes doutrinárias existentes, busca sistematizar os argumentos utilizados pelos autores e evidenciar, assim, a repercussão prática de tais pensamentos e de que modo a construção teórica influenciou o entendimento atualmente consolidado pelo Supremo Tribunal Federal.

Tal tarefa se dá por meio, inicialmente, da retomada de conceitos relativos à Administração Pública, sua estrutura e o movimento que levou à criação das empresas estatais, bem como das particularidades dessas entidades, e, em seguida, faz-se a abordagem de posicionamento crítico de parcela da doutrina ao emprego do princípio da supremacia do interesse público como justificador de toda atuação econômica do Estado.

Posteriormente, pelo cotejo dos diferentes posicionamentos, incluindo vertente que defende a aplicação irrestrita da LREF a todas as empresas estatais, a que sustenta a constitucionalidade da vedação da incidência do regime falimentar a ambas as modalidades e, ainda, aquela intermediária, que defende que a recuperação judicial e falência alcancem somente as estatais que exercem atividade econômica concorrencial, são esclarecidos os termos em que se dá a discussão e as razões por detrás do entendimento atual.

Por fim, faz-se análise do entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.249.945/MG (Tema 1.101 da Repercussão Geral), em que se fixou tese sobre a matéria, com a finalidade de evidenciar quais os fundamentos jurídicos - e, também, as particularidades do caso concreto - considerados para a construção da decisão, indicando de que modo se deu o sopesamento entre a supremacia do interesse público e a necessidade de igualdade de tratamento entre empresas estatais e privadas.

2. EMPRESAS ESTATAIS: ORIGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NUANCES CONCEITUAIS.

As empresas estatais são uma figura jurídica peculiar na estrutura da Administração Pública e servem como uma *longa manus* do Estado na economia, que se utiliza dessas entidades para intervir, sob justificativa de interesse público ou para atender a questões de segurança nacional, nas dinâmicas de mercados estratégicos e relevantes para toda a coletividade.

Com a finalidade de esclarecer o que são e para o que se destinam - afinal, todo o debate a ser desenvolvido pressupõe a consideração dos elementos próprios das empresas estatais - , o presente capítulo, em três momentos distintos, propõe-se a expor o movimento legislativo que lhes deu origem, explicar a sua função enquanto instrumento de intervenção econômica estatal e, enfim, esmiuçar as diferenças entre suas duas espécies: empresa pública e sociedade de economia mista.

2.1. A gênese das empresas estatais. Descentralização e busca pela eficiência na Administração Pública.

Tratar do problema em questão exige, antes de tudo, definir em termos claros do que e de quem se fala. Sim, de quem se fala. Isso porque a Administração Pública, conforme lição doutrinária, pode ser compreendida em sentido objetivo, referente à atividade administrativa exercida pelo Estado, ou em sentido subjetivo, correspondendo ao conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa - conceito este que interessa à presente investigação.

Propedeuticamente, é relevante afirmar que o Direito Administrativo, enquanto disciplina autônoma, tem sua razão de ser na necessidade de reger e organizar as atividades do Estado com vistas a servir e proteger o interesse público, conforme lição de Marçal Justen Filho³:

“O Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho.”

³ JUSTEN FILHO, Marçal - Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 7ª ed. 2011, p. 1.

Com essa motivação, e com fins de melhor alcançá-la, divide-se a Administração Pública em Direta e Indireta, correspondendo àquela os próprios entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e seus órgãos componentes, e esta às pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas pelos referidos entes e especializadas em determinadas atividades que lhes são transferidas, tornando-as, pois, responsáveis pela execução de determinados serviços públicos.

Dessa forma, é possível constatar a íntima relação entre a necessidade de proteção do interesse público, seja em sua forma primária - compreendido como o interesse direto da coletividade - ou secundária - que remete ao interesse da máquina estatal, utilizada como meio para atender à população -, e o desenvolvimento da Administração Pública em seu sentido subjetivo, cujas entidades e órgãos integrantes nascem e se desenvolvem a partir dessa finalidade definida⁴.

E tal divisão, esclareça-se, é produto do movimento de descentralização administrativa, caracterizado pela distribuição de competências de uma pessoa jurídica para outra, criada para cumprir determinadas demandas, de modo que as atribuições conferidas à nova entidade somente têm seu valor jurídico em decorrência do movimento do ente central. Em verdade, suas tarefas não decorrem de previsão constitucional, mas somente de decisão tomada pelo poder central⁵.

Assim, o Estado, que pode também prestar por si mesmo as atividades administrativas, opta por desempenhá-las por via de outros sujeitos, configurando-se a descentralização por meio da criação de “pessoas auxiliares suas, para desempenhar os cometimentos dessarte descentralizados”⁶, atribuindo-lhes a titularidade e a execução de determinado serviço público, caracterizando verdadeira descentralização por serviço, conforme amplo entendimento doutrinário.

Para a operacionalização desse movimento de distribuição de competências, foi concebido o Decreto-Lei 200/67, estabelecendo normas gerais de reorganização da Administração Pública no Brasil, com a previsão de possibilidade das referidas entidades prestarem serviços diretamente. Além disso, o Decreto também trata dos princípios que regem a Administração Federal e estabelece os critérios para delegação de competência.

Inclusive, em seu art. 4º, o DL 200/67 elenca as entidades integrantes da

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 32ª ed. 2014, p. 102.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 36ª ed. 2023, p. 1161.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 32ª ed. 2014, p. 153.

Administração Direta e Indireta, incluindo nestas as empresas estatais, dotadas de personalidade jurídica própria e integrantes veja-se:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) Fundações públicas.

Além disso, referido Decreto também previu os princípios fundamentais que norteiam a estrutura da organização administrativa e que devem ser observados inclusive pelos entes da Administração Indireta, estando elencados no art. 6º do mesmo dispositivo legal, que consagra, em seu inciso III, a descentralização como diretriz a ser obedecida e aplicada com vistas à melhor consecução das atividades administrativas, além de indicar o planejamento como diretriz a ser seguida.

Sabe-se que não apenas tais princípios fundamentam o processo de descentralização, posto que o direito administrativo é regido por uma série de princípios que orientam a sua aplicação e desenvolvimento legal, com especial destaque, para os fins deste trabalho, ao princípio da eficiência, ao qual se pode atribuir a motivação primeira para a descentralização da Administração e a consequente criação das empresas estatais.

A respeito do tema, a doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro afirma que⁷:

“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr melhores resultados; e **em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público**”.

Assim, evidencia-se a necessidade de dispor a organização administrativa de modo a

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 233.

propiciar que a atuação estatal alcance melhores resultados com o uso dos recursos disponíveis, tendo em vista tanto o interesse público primário, relativos às demandas próprias da coletividade, quanto o interesse público secundário, que viabiliza a atividade administrativa em prol do bem comum⁸.

Desse movimento de descentralização nascem, portanto, as entidades indicadas pelo art. 4º, anteriormente transcrito, que se caracterizam por apresentar personalidade jurídica própria, patrimônio específico, capacidade de autoadministração, autonomia técnica e administrativa, além de terem sua criação autorizada por lei específica - exceto as autarquias e as fundações públicas, cuja criação se dá pela própria legislação - e finalidade vinculada ao interesse público e à consecução do objetivo expressamente previsto na lei criadora.

Nesse sentido, vale mencionar que a natureza jurídica - isto é, se se trata de pessoa de direito público ou de direito privado - influencia diretamente a determinação do regime jurídico aplicável, classificando-se como direito público as autarquias, fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas; já as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais apresentam personalidade de direito privado.

Para fins de melhor compreensão, antecipa-se que as empresas públicas e sociedades de economia mista estão compreendidas dentro do conceito de empresa estatal enquanto espécies desse gênero maior, o que não impede as demais divisões das empresas conforme seu objeto - prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica - e demais distinções que serão exploradas no decorrer deste trabalho.

Assim, vê-se que a gênese das empresas estatais se dá num contexto de busca de eficiência pela Administração Pública com a inequívoca finalidade de preservar o interesse público por meio da melhor consecução dos serviços prestados, o que evidencia, de início, motivação de índole pública por trás da criação de tais empresas.

2.2. O Estado como Agente Econômico e as Empresas Estatais como Instrumento para sua Atuação na Economia.

Estando situadas as empresas estatais dentro da estrutura administrativa brasileira, cujo desenvolvimento se dá com base na busca por eficiência, é importante, agora, explorar mais detalhadamente a função das referidas entidades para a consecução da atividade econômica pelo Estado, atribuição esta que lhes confere papel de destaque dentre os demais integrantes da

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 26ª ed. 2009, p. 151.

Administração Indireta e suscita a controvérsia acerca da aplicação de institutos próprios do regime empresarial.

Como ponto de partida, convém esclarecer que a expressão atividade econômica ora aludida é entendida como gênero, do qual emergem três espécies: serviços, monopólios públicos e atividades econômicas em sentido estrito⁹. Trata-se, evidentemente, de classificação que toma como critério a natureza da atividade, havendo margem para que a atuação do Estado se dê em todos esses campos, aos quais se dedica espaço neste trabalho para fins de conceituação, sem se propor, no entanto, a uma investigação minuciosa alheia aos propósitos deste trabalho.

Em primeiro lugar, quanto aos serviços públicos, evoca-se aqui a posição defendida por Alexandre Aragão: o seu conceito é um daqueles que, desde sua origem, está em crise permanente¹⁰, sob o influxo de diferentes e até opostas tendências no decorrer do tempo. Com isso, quis o autor se referir, conforme explica em sua obra, às dificuldades conceituais geradas ora pela expansão da intervenção estatal na economia e nos serviços públicos e ora pelo avanço do setor privado na economia, de tal modo que os modelos teóricos tradicionais se mostram incapazes de abarcar toda a complexidade da realidade em constante mutação.

No entanto, para os fins pretendidos nesta investigação, pode-se entender os serviços públicos como a prestação de uma utilidade de titularidade do Estado, que o faz direta ou indiretamente, e submetidos ao regime de direito público. Para isso, a doutrina tradicional pode oferecer variadas noções e com base em diferentes critérios¹¹.

Em todo caso, quanto aos serviços públicos, pode-se afirmar que não há qualquer restrição constitucional à sua prestação pelo Estado, o qual, na realidade, possui a obrigação de prestar serviço público nos termos dispostos pela legislação constitucional e infraconstitucional, tendo em vista que a titularidade primária lhe foi estabelecida.

No que concerne aos monopólios públicos, são atividades econômicas que, por envolverem especiais interesses estratégicos e fiscais, somente podem ser exercidas pelo Estado, que o faz em regime de direito privado e cujas hipóteses estão previstas na Constituição Federal, a exemplo das atividades nucleares e de petróleo¹².

⁹ SIQUEIRA, Roberta Cristina de Moraes. A (Im)possibilidade de Recuperação Judicial das Empresas Estatais: Uma nova Interpretação Constitucional. 2025. Tese de Doutorado. Universidade de Coimbra, p. 128.

¹⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos Serviços Públicos - 3ª Edição 2012. Rio de Janeiro: Forense, 2013. E-book. p. 229. ISBN 978-85-309-4557-2. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4557-2/>. Acesso em: 21 set. 2025.

¹¹ Para fins de exemplificação, veja-se:

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 26ª ed. 2009, p. 694;

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 268.

¹² As hipóteses de monopólio do Estado estão previstas nos arts. 176 e 177 da CF e no art. 21, XXIII.

Já no que diz respeito às atividades econômicas em sentido estrito - aquelas realizadas pelo Estado em concorrência com os particulares - estas se darão nos termos do *caput* do art. 173 da Constituição Federal:

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

No texto constitucional, a segurança nacional mencionada remete à defesa nacional, à proteção da soberania estatal diante de riscos de fragmentação do território (por ameaças internos) ou de invasão estrangeira (por agentes externos), ao passo que o relevante interesse coletivo se refere às necessidades próprias do coletivo, aquelas que estão para além de interesses meramente individuais e que, portanto, não podem ser plenamente atendidas pelo mercado em sua lógica de lucro, exigindo, então, a ação do Estado.

Quanto à interpretação do dispositivo constitucional, é importante mencionar a contribuição do professor Vitor Schirato, que afirma haver, de um lado, situações em torno das quais há certeza da inexistência de relevante interesse coletivo ou imperativos da segurança nacional, descartando a intervenção estatal. De outro lado, haveria, também, situações híbridas, das quais não é possível inferir com clareza a existência ou inexistência do relevante interesse coletivo ou da necessidade de garantia da segurança nacional, gerando, assim, uma zona de insegurança quanto à distinção da natureza da atividade econômica¹³.

Vê-se, pois, dois traços distintivos da atividade econômica exercida pelos entes estatais: a sua excepcionalidade, tendo em vista a sua restrição às hipóteses previstas no texto constitucional, e a sua subsidiariedade, uma vez que a exploração econômica deve ser feita, prioritariamente, pelos particulares, privilegiando a livre iniciativa e a livre concorrência, enquanto a atuação estatal, por meio da constituição de pessoas jurídicas de direito privado, somente pode se dar em segundo plano.

Quanto à excepcionalidade da atividade econômica estatal, Aragão explica que o Estado, em regra proibido de explorá-la, estaria restrito às atividades denominadas públicas por natureza - envolvendo serviços e monopólios públicos - e às atividades concomitantes, aquelas necessárias aos imperativos da segurança nacional, à manutenção de interesse coletivo relevante

¹³ SCHIRATO, Vitor R. Série IDP - As empresas estatais na direito administrativo atual, 1ª edição.. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2016. E-book. p. 55. ISBN 9788547202637. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547202637/>. Acesso em: 24 set. 2025.

e os serviços públicos sociais - categoria que abrange as atividades de saúde, educação e segurança pública¹⁴.

Assim, entende o referido autor que não há possibilidade de exploração de atividade econômica do Estado além das hipóteses listadas. Nesse sentido, defende que a atuação estatal deve se limitar às áreas em que a iniciativa privada for incapaz de atender plenamente ao interesse público em torno da prestação de determinado serviço ou atividade, não sendo cabível qualquer gênero de intervenção ordinária do Estado na economia.

No tocante à subsidiariedade, trata-se de um princípio há muito desenvolvido pelo direito canônico e referenciado na encíclica *Quadragesimo Anno*, publicada pelo Papa Pio XI, tendo por definição a delimitação da intervenção estatal somente àquelas situações em que as ações de indivíduos e entidades privadas não podem atender à finalidade prevista, sob a justificativa de que:

é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à colectividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social.¹⁵

Dessa maneira, o princípio da subsidiariedade representa uma limitação clara à atuação do Estado nas atividades econômicas em sentido estrito, privilegiando-se a iniciativa privada e a livre concorrência como motor de desenvolvimento dos variados âmbitos da economia nacional, somente restando a legitimidade da intervenção estatal naquelas atividades em que a livre iniciativa não é capaz de atender os interesses coletivos.

Tendo isso em vista, e considerando as empresas estatais como instrumento de atuação do Estado na economia, insta agora esclarecer os elementos essenciais do gênero e explorar, para melhor compreensão do tema, as diferenças principais entre suas espécies: empresa pública e sociedade de economia mista.

¹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas Estatais - 2ª Edição* 2018. Rio de Janeiro: Forense, 2018. E-book. p.23. ISBN 9788530982058. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530982058/>. Acesso em: 24 set. 2025.

¹⁵ PONTIFÍCIO CONSELHO «JUSTIÇA E PAZ». *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*. Vaticano: Pontifícia Comissão para a Justiça e Paz, 2006. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compndio-dott-soc_po.html#_ftnref399. Acesso em: 24 set. 2025

2.3. Definição de Empresas Estatais. Distinções entre Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública.

Situado o local das empresas estatais dentro da Administração Pública, enquanto pessoas de direito privado integrantes da Administração Indireta do ente federativo que as criou para o desempenho de atividade econômica nas hipóteses previstas na Constituição, deve-se, agora, destinar o espaço seguinte a delinear o conceito de empresa estatal, distinguir empresa pública de sociedade de economia mista e indicar as demais particularidades relativas a essas figuras jurídicas.

Nesse sentido, com a expressão “empresa estatal” se designa todas as entidades, sejam civis ou comerciais, de que o Estado detenha controle acionário, direta ou indiretamente, por meio de outra entidade da administração indireta, abrangendo a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias, além de outras empresas que não se encaixam nessas categorias, mas às quais a Constituição faz referência, em vários dispositivos, como espécies à parte - vide os arts. 37, XVII, 71, II, 165, § 5º, II, 173, § 1º da CF¹⁶.

Portanto, deve-se rejeitar a expressão “empresa pública” como denominação genérica de empresa estatal, tendo em vista que referida nomenclatura se refere a um tipo específico de entidade da Administração Indireta, com características que as distinguem da sociedade de economia mista e demais empresas de origem estatal

Definir empresa estatal é tratar, assim, de um gênero do qual surgem espécies - para os fins deste trabalho, detém-se aqui à análise da empresa pública e sociedade de economia mista -, mas que não deixam de ser, ambas, pessoas jurídicas de direito privado e integrantes da administração indireta, geradas pelo mesmo movimento de descentralização explorado anteriormente.

No que diz respeito às suas espécies, pode-se recorrer aos termos do art. 5º, II, do Decreto-Lei nº 200/67, em que se vê a definição legal dada às empresas públicas:

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

[...]

II – Empresa Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 1212.

Outra oportunidade em que o legislador realiza a definição é encontrada no art. 3º da Lei nº 13.303/2016, que afirma ser a empresa pública “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”.

Assim, pode-se dizer que empresas públicas, além de apresentarem os elementos comuns às empresas estatais em geral, caracterizam-se, essencialmente, pelo controle acionário absolutamente estatal, uma vez que o seu capital é inteiramente público, controlado, portanto, unicamente pelo ente federativo que as criou a partir de autorização legal prévia. É a nota distintiva desta espécie.

Inclusive, esclareça-se que a exigência de capital social integralmente público não implica na restrição à participação no capital a entidades de direito privado. Na verdade, e em conformidade com o art. 5º do Decreto-lei nº 900/69 e também com o Art. 4º da Lei nº 13.303/16, permite-se a participação tanto de pessoas de direito público interno quanto daquelas integrantes da administração indireta, abrangendo, inclusive, as que ostentam personalidade de direito privado¹⁷.

Outro elemento importante a se mencionar é a sua liberdade de formato, isto é, a possibilidade de serem constituídas sob qualquer das formas admitidas em direito, pelo que a doutrina tradicionalmente entende a possibilidade de essas empresas se constituírem como comerciais ou civis.

Nesse sentido, José Edwaldo Tavares Borba explica como e por que se dá essa liberdade de constituição¹⁸:

O Estatuto das Empresas Estatais, diferentemente do Decreto-lei nº 200/1967, não previu que a empresa pública poderá assumir qualquer das formas previstas em direito. Todavia, como se trata de uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, com natureza empresarial, a sua forma, naturalmente, será uma daquelas previstas na legislação societária.

Havendo litígio envolvendo tal entidade, em regra, as causas terão como foro processual a Justiça Federal, com exceção das causas que envolvem falência, direito eleitoral e direito do trabalho.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 1238.

¹⁸ BORBA, José Edwaldo Tavares. Direito societário. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 524.

Já no que concerne à definição das sociedades de economia mista, pode-se se servir também do Decreto-Lei 200/67, no qual se lê:

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

[...]

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta

Insta salientar que, embora o Decreto se limite a citar apenas a exploração de atividade econômica enquanto objeto das sociedades de economia mista, também lhe será possível ter como objeto os serviços públicos, de modo que se observa uma notável imprecisão cometida pelo legislador, não obstante não haja maiores repercussões práticas decorrentes dessa atecnia legal.

Vê-se que a doutrina corrige tal imprecisão, como o faz, em seu curso de direito administrativo, o doutrinador Marçal Justen Filho, ao afirmar que¹⁹:

Sociedade de economia mista é uma sociedade anônima sujeita a regime diferenciado, sob controle da atividade estatal, cujo objeto social é a exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público.

Desse modo, cabe à lei autorizadora definir o objeto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, delimitando com clareza a atividade a ser exercida pela empresa.

Para além das referidas conceituações e características gerais de cada espécie, cabe mencionar uma distinção referente aos campos de atuação das estatais: de acordo com o professor Schirato, as empresas públicas concentrariam suas atividades na prestação de serviços públicos, incluindo o desempenho de atividades administrativas, ao passo que as sociedades de economia mista se restringiriam à exploração de atividades econômicas, não sendo utilizadas para cooperar com atividades administrativas anteriormente referidas, tendo em vista a necessidade de apresentar resultados aos investidores²⁰.

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. rev. e anual. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 275.

²⁰ SCHIRATO, Vitor R. Série IDP - As empresas estatais na direito administrativo atual, 1ª edição.. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2016. E-book. p. 55. ISBN 9788547202637. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547202637/>. Acesso em: 24 set. 2025.

Em raciocínio semelhante, Carolina Fidalgo afirma não existir um critério objetivo para a escolha de uma das espécies de estatal, mas a preferência pelas sociedades de economia mista parece ser mais adequada em situações recorrentes nas quais o Estado precisa, para a consecução da finalidade pretendida, da obtenção de recursos privados ou do *know-how* de parceiro privado²¹.

De todo modo, não obstante seja possível discutir as características que distinguem cada uma das modalidades de empresa estatal e a adequação de cada espécie a um caso concreto, há elementos que são intrínsecos às duas espécies, como a necessidade de autorização legal prévia à sua constituição, a personalidade jurídica própria de direito privado e a sua forma empresarial.

Na prática, mostra-se mais adequado reconhecer que não existe uma separação rígida entre as empresas estatais. A diferenciação é apenas de ordem doutrinária, resultado do esforço acadêmico em estabelecer categorias que não estão previstas nem no Decreto-lei n. 200/67, nem no Estatuto das Empresas Estatais. Como observa Schirato, chega a ser possível falar em fungibilidade entre as espécies que compõem o gênero, restando apenas uma distinção objetiva: a presença de capital privado nas sociedades de economia mista.

Tendo em vista a conceituação e as distinções feitas em torno das empresas estatais, menciona-se, como controvérsia a ser esclarecida, a aplicação do regime jurídico - se privado ou público - às espécies de empresas estatais, questão essa que, como se verá, é utilizada como fundamento para as diferentes teorias que defendem a aplicação ou não do regime falimentar às estatais.

²¹ FIDALGO, Carolina B. O Estado Empresário. São Paulo: Almedina, 2018. E-book. p.1. ISBN 9788584933303. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933303/>. Acesso em: 08 out. 2025.

3. ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: PARTICULARIDADES DA DISCUSSÃO ACERCA DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL ÀS ESTATAIS.

Aferir a aplicabilidade de normas de direito privado às empresas estatais envolve o enfrentamento de algumas particularidades dessa temática: de um lado, há a necessidade de preservar o interesse público, justificador de toda intervenção do Estado na economia; de outro, há o mandamento constitucional de igualdade de tratamento a ser aplicada às empresas estatais, que devem se sujeitar ao regime próprio das privadas.

Diante dessa perspectiva, e por detrás da atuação estatal no mercado, feita sempre sob alegadas necessidades pertinentes à proteção da coletividade, há espaço para questionamentos: a intervenção anômala e externa do poder público na dinâmica de mercado pode ser sustentada com o simples recurso ao princípio da supremacia do interesse público? Além disso, é possível recorrer a tal princípio para legitimar a referida atuação estatal?

Ainda, é importante salientar que as particularidades da discussão em torno dessas figuras singulares da Administração Pública dão ensejo a disputas em torno do regime jurídico aplicável a tais empresas, e se haveria distinção no regime aplicável de acordo com as atividades exercidas pelas referidas empresas. Trata-se, pois, de importantes questões a serem abordadas neste capítulo a fim de definir os termos gerais em que as discussões específicas acerca da aplicação da LREF se dão.

3.1. A Supremacia do Interesse Público enquanto Princípio Justificador da Atuação do Estado na Economia.

A definição do conceito de empresas estatais, do seu ramo de atuação e do regime jurídico que lhes é aplicável perpassa por uma questão de resposta não tão simples: as obrigações comerciais assumidas pelas estatais devem ser regidas por normas de direito privado ou, em nome da supremacia do interesse público - que sempre estaria por trás da atuação do Estado na economia -, deve-se lhes aplicar regime de direito público?

Conforme exposto anteriormente, o art. 173, *caput*, da Constituição Federal assinala que a atuação estatal na economia ocorre com fins de regulação ou como agente empresarial, sendo que neste ela se dá sob o pressuposto de atender aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Por outro lado, segundo o §1º, II, do mesmo dispositivo, estão as estatais sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, de modo que o texto constitucional impõe regime de igualdade às referidas empresas.

Diante disso, antes de ingressar propriamente na discussão acerca dos detalhes do regime jurídico a ser aplicado às referidas empresas, questiona-se o papel do interesse público, apresentado sob o manto do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, para a definição das regras impostas às estatais, o que inclui, como se verá em capítulo posterior, o debate propriamente quanto à incidência ou não da Lei nº 11.101/2005 às entidades mencionadas.

Em outras palavras, pode-se formular o questionamento: o princípio da supremacia do interesse público é capaz - isto é, tem força normativa - e suficiente para aferir a constitucionalidade da vedação legal da aplicação da recuperação judicial e falência (art. 2^a, II, da Lei 11.101) às estatais?

Para responder a tal questão, e em face da indefinição resultante da literalidade dos dispositivos constitucionais citados, deve-se recorrer aos ares neoconstitucionalistas que inspiram a hermenêutica contemporânea, considerando os princípios jurídicos por trás das normas elaboradas, de modo que a interpretação dos textos legais e de institutos infraconstitucionais seja feito à luz da combinação da norma escrita e dos princípios que a orientam.

Por óbvio, nesse panorama em que se busca a maior compreensão e aplicação das normas constitucionais, também o Direito Administrativo e o Direito Empresarial devem ser interpretados à luz do que dispôs o constituinte.

Inclusive, nesse sentido Rafael Oliveira defende que a aproximação do Estado da sociedade civil torna ultrapassada a antiga delimitação que se fazia entre o âmbito privado e o Estado, de modo que a Administração Pública passa a dever não só respeitar, mas também promover os direitos e valores constitucionais dos cidadãos, exigindo, portanto, que todas as relações com a sociedade sejam pensadas e executadas com base nas normas constitucionais²².

Contudo, no que diz respeito à referida aproximação entre a esfera pública e a sociedade civil, surge uma dificuldade sintomática da presente discussão: a dificuldade em distinguir a atuação econômica do Estado com fins públicos daquela feita em regime puramente concorrencial. Em decorrência disso, optou o constituinte pela adoção de um regime jurídico diferenciado para as estatais, o que se constata pela diversidade de conteúdo dos dispositivos constitucionais pertinentes às empresas, com alguns lhes impondo regime de

²² OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Organização Administrativa - 4ª Edição 2018. Rio de Janeiro: Método, 2018. E-book. p.17. ISBN 9788530981389. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530981389/>. Acesso em: 30 set. 2025.

direito público e outros o regime de direito privado²³.

Tal construção doutrinária acerca do regime se dá com base no princípio da supremacia do interesse público, em relação ao qual pode-se afirmar que a vasta maioria da doutrina e jurisprudência defendem a sua existência enquanto princípio constitucional implícito, isso porque não consta do texto extraído de um determinado dispositivo, mas, sim, da interpretação conjunta dos diversos artigos relativos à proteção constitucional do interesse público.

Nessa toada, Celso Antônio Bandeira de Mello figura como um dos defensores do princípio, partindo da sua definição de interesse público, que, segundo ele, consiste na dimensão pública dos interesses individuais, isto é, na projeção coletiva do interesse de cada indivíduo enquanto participante do Estado, o que suscita a necessidade de sua proteção em face de ambições estritamente individuais²⁴.

Apesar de a construção teórica realizada a partir da distinção de interesse coletivo do interesse individual, o autor não afirma o apartamento absoluto dessas duas esferas: na realidade, diz que o interesse público - utilizado como sinônimo do coletivo - seria resultado dos muitos interesses individuais que se entrelaçam na vida em sociedade: a dimensão pública dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade.

E, posteriormente, coloca o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como axioma no direito público contemporâneo, tomando-o como pressuposto da estabilidade social:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados²⁵.

Assim, Mello constata três consequências do referido princípio: a possibilidade de o órgão encarregado de zelar pela supremacia do interesse público gozar de privilégios no exercício dessa tarefa, a posição de superioridade nas relações contratuais com particulares e as restrições ao desempenho de atividades de natureza pública, que apenas é autorizado nos termos fixados pelo Estado.

²³ Nesse sentido, veja-se o Art. 173 da Constituição que, ao mesmo tempo em que afirma no *caput* as hipóteses excepcionais de atuação econômica do Estado por meio das empresas estatais - e sempre em nome do interesse público -, traz em seu §1º, II, a previsão de sujeição ao mesmo regime das empresas privadas.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 26ª ed. 2009, p. 62.

²⁵ *Ibid*, p. 70.

Em concordância com o entendimento de Celso e também compondo a corrente majoritária, Maria Sylvia Zanella Di Pietro qualifica o papel do princípio do interesse público como o fundamento primeiro do Estado e de todo o Direito Público.

Isso porque, segundo a autora, a defesa do interesse público é essencialmente o fim mesmo do Estado, que, na busca do bem-estar social, deve defender toda a coletividade. Portanto, haveria a necessidade de tal princípio para assegurar, nas hipóteses previstas em lei, que o interesse público de fato seja exercido ainda que em detrimento de interesses particulares²⁶.

No entanto, há também corrente doutrinária, embora minoritária, que explora o princípio da supremacia do interesse público sob um viés crítico, cujos principais apontamentos devem ser mencionados neste trabalho para aferir se efetivamente seria possível, ou não, fundamentar a aplicação do regime falimentar às estatais com base no referido princípio.

Nesse sentido é que se posiciona o professor Gustavo Binenbojm, o qual explica o surgimento do Direito Administrativo como um instrumento de manutenção do poder estatal vigente, uma consequência do fenômeno denominado pelo autor de “pecado original”, em alusão à obra do administrativista português João Baptista Machado, e descrito como a suspeita de parcialidade que há na criação pela Administração Pública de um sistema normativo em proveito próprio, podendo, inclusive, decidir em definitivo os conflitos com os interesses de particulares²⁷.

Diante dessa controversa origem atribuída à seara administrativa, alguns países vinculados à tradição da *common law* relutaram em reconhecer a sua autonomia e a ideia de uma jurisdição própria, o que é constatado, nessas jurisdições, pela atribuição aos juízes responsáveis pelos litígios em geral da competência para solver também os conflitos administrativos que surgirem.

Entretanto, defende Binenbojm que, no Brasil, o modelo de administração trazido pelo colonialismo, combinado com o patrimonialismo da coroa portuguesa que veio a se perpetuar na cultura brasileira, encontrou terreno fértil para a institucionalização e legitimação do Direito Administrativo, sob forte influência francesa à época²⁸.

A partir da contextualização histórica do surgimento do princípio, o autor, agora evocando clássica lição do jurista Humberto Bergmann Ávila, elenca algumas objeções à sua

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 198.

²⁷ MACHADO, 1989, p. 1989, apud BINENBOJM, 2005, p. 31.

²⁸ BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade. Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. Revista da EMERJ. v. 8, nº 31, 2005, p. 160.

aplicação enquanto postulado normativo, como mecanismo explicativo de um fenômeno jurídico.

Em síntese, indica a indissociabilidade entre interesses públicos e privados, que, por estarem estritamente vinculados - o que é admitido pela própria doutrina que defende a sua existência -, contrariam a afirmação de uma supremacia, além da impossibilidade de se definir objetiva e abstratamente o interesse público, tendo em vista que, segundo o autor, trata-se de conceito indeterminado, dependendo da concretização das normas constitucionais e legais vigentes para que se possa determinar o seu conteúdo²⁹.

Ainda conforme Binjenbojm, o referido “princípio”, pelas razões expostas, parece estar desvinculado de toda a construção doutrinária sobre os princípios jurídicos, razão pela qual não se pode sustentar sua prevalência de forma absoluta, afinal, um princípio consiste em uma norma de caráter aberto, cujo alcance deve ser interpretado à luz do contexto e ponderado em relação a outros princípios existentes no ordenamento jurídico, de modo que a atribuição de primazia apriorística e descontextualizada é impossível.

Assim, poder-se-ia concluir que se o interesse público sempre se sobrepusesse ao particular, independentemente das circunstâncias do caso concreto, a técnica da ponderação se tornaria inviável. Ainda, o autor o classifica como inadequado diante da atual sistemática constitucional, que reconhece a importância dos direitos fundamentais e adota uma estrutura valorativa de princípios, sendo irrazoável estabelecer *a priori* a supremacia do coletivo sobre o individual, conforme afirma:

A preservação, na maior medida possível, dos direitos individuais constitui porção do próprio interesse público. São metas gerais da sociedade política, juridicamente estabelecidas, tanto viabilizar o funcionamento da Administração Pública, mediante instituição de prerrogativas materiais e processuais, como preservar e promover, da forma mais extensa possível, os direitos dos particulares. Assim, esse esforço de harmonização não se coaduna com qualquer regra absoluta de prevalência a priori dos papéis institucionais do Estado sobre os interesses individuais privados.

Assim, afirma que diante das novas configurações assumidas pela Administração Pública, a chamada constitucionalização do Direito Administrativo tem sido destacada como uma resposta teórica aos déficits conceituais que marcaram sua formação inicial.

Quanto aos autores de relevante contribuição para a contraposição à corrente majoritária

²⁹ ÁVILA, p. 99-127, apud. BINENBOJM, 2005, p. 171.

favorável à aplicação do princípio, cita-se a posição de Alexandre Aragão, de acordo com o qual, havendo a existência de norma prévia para determinada situação de conflito de interesses, presume-se a ocorrência da ponderação constitucional dos valores em jogo, devendo-se, portanto, respeitar o resultado normativo.

No entanto, na inexistência de previsão normativa prévia, entende o autor que não há ponderação prévia, o que impede afirmar a existência de uma pressuposta supremacia do interesse público, exigindo-se, nesse caso, uma análise concreta dos valores constitucionais conflitantes. Somente nessa segunda hipótese, diante da ausência de ponderação, é possível afastar a aplicação a princípio do interesse público sobre o particular³⁰.

Ainda, Daniel Sarmiento adiciona outra objeção à tese da supremacia do interesse público sobre o privado, a sua aparente incompatibilidade com o princípio da proporcionalidade, uma vez que ao se privilegiar uma das partes da relação, como se dá ao pressupor a supremacia do interesse público, seria impossível alcançar uma solução racional pautada na necessidade de harmonizar os bens jurídicos protegidos, conforme a Constituição³¹.

Desse modo, a aplicabilidade da supremacia do interesse público sobre o privado enquanto princípio apresenta dificuldades decorrentes da interpretação constitucional, relativas à observância (ou não) da proporcionalidade, à necessidade - para fins de concretização de um princípio - da ponderação de interesses conflitantes e à dissociação dos interesses públicos e privados, tarefa cada vez mais complexa diante do crescente entrelaçamento entre os setores.

Assim, a discussão acerca da aplicação de institutos próprios do regime jurídico empresarial às empresas estatais deve ter em consideração as dificuldades inerentes à abordagem da supremacia do interesse público diante da complexidade trazida pela realidade de cada caso concreto.

No entanto, é importante ressaltar que a jurisprudência nacional, vide o entendimento do Supremo Tribunal Federal, permanece favorável à manutenção da aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Apesar disso, é possível observar a aplicação da técnica da ponderação em suas decisões, havendo o sopesamento entre o interesse público e os demais valores constitucionais, resultando, eventualmente, em decisões que privilegiam no caso concreto um direito fundamental de indivíduos.

Desse modo, embora se reconheça a pertinência das colocações postas pela corrente contrária à aplicação da supremacia do interesse público sobre o privado enquanto princípio, o

³⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos. A “Supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Contemporâneo. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1-4.

³¹ SARMENTO, Daniel. Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: SARMENTO, Daniel (orgs.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 57.

entendimento majoritário atual, e que efetivamente influi na interpretação e aplicação da vedação presente no art. 2º, I, da LREF, é pelo adoção do princípio para aferir a constitucionalidade do dispositivo em questão.

3.2. Divergências Doutrinárias quanto ao Regime Jurídico Aplicável às Diferentes Modalidades de Atividade das Empresas Estatais.

Além das discussões acerca do interesse público envolvido nas atividades desempenhadas pelas estatais, outro objeto de debate é o regime jurídico aplicável às empresas estatais, constituído a partir de elementos, a princípio, distintos e até contrastantes: as estatais podem ser criadas com a finalidade de prestar serviços públicos mediante delegação do ente estatal ou, se a lei autorizadora assim definir, para a exploração de determinadas atividades econômicas de interesse da coletividade

Nesse sentido, ressalte-se que, mesmo tendo fins de exploração de atividade econômica, a finalidade das empresas terá sempre o interesse público em vista, conforme bem mencionado por Celso Antônio Bandeira de Mello³²:

“Através destes sujeitos auxiliares o Estado realiza cometimentos de dupla natureza:

- a) explora atividades econômicas que, em princípio, competem às empresas privadas e apenas suplementarmente, por razões de subida importância, é que o Estado pode vir a ser chamado a protagonizá-las (art. 173 da Constituição);
- b) presta serviços públicos ou coordena a execução de obras públicas, que, tal como as mencionadas, são atividades indubitavelmente pertinentes à esfera peculiar do Estado.”

Pela literalidade da Constituição Federal, observa-se, em seu art. 173, a definição do regime jurídico de direito privado:

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

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 200-201.

coletivo, conforme definidos em lei.

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

[...]

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

Diante disso, pode-se deduzir que o regime jurídico aplicado é predominantemente privado, com regras e princípios típicos da legislação do Código Civil e das leis empresariais. Porém, pelas peculiaridades próprias das empresas estatais - conforme bem observado por Celso de Mello -, é possível afirmar que incidem normas de direito público, à semelhança da administração pública direta.

A exemplo disso, duas claras expressões do regime peculiar aplicado às empresas estatais estão na necessidade de concurso público para preenchimento de cargos componentes de sua estrutura e no controle finalístico exercido pelo ente da administração direta responsável pela sua instituição.

Alexandre Aragão estabelece uma distinção quanto à adoção de regimes contratuais privados relacionada à atuação das estatais: se atuarem em competição com empresas privadas, faz-se necessária a adoção do regime privado, para garantir a livre concorrência; se não atuarem em competição com a iniciativa privada, a natureza contratual ainda seria privada, mas haveria, por exemplo, a possibilidade de os contratos conterem cláusulas exorbitantes se houver previsão legal, sem infringir o art. 173 da CRFB/1988³³.

Tem-se, portanto, o condicionamento das empresas públicas exploradoras de atividade econômica ao regime jurídico próprio das empresas privadas, posto que não é possível haver a obtenção, destas empresas, de quaisquer privilégios que não sejam próprios do empreendedor privado.

Tendo isso em vista, para fins da presente investigação, distinguem-se em dois os tipos fundamentais de empresas estatais quanto ao objeto: exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos - sejam elas coordenadoras de obras públicas ou que exerçam outras atividades públicas.

Tratando-se da primeira modalidade, isto é, empresas que exploram atividade

³³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas Estatais - 2ª Edição 2018. Rio de Janeiro: Forense, 2018. E-book. p.23. ISBN 9788530982058. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530982058/>. Acesso em: 06 out. 2025.

econômica, pode-se deduzir, sem grandes dificuldades, que o regime jurídico de tais pessoas seja o mais próximo possível daquele aplicável à generalidade das pessoas de direito privado.

Com efeito, pela natureza do objeto de sua ação e para prevenir que desfrutem de situação privilegiada em relação às empresas privadas, de modo a evitar a concorrência desleal, compreende-se que estejam, em suas atuações, submetidas à disciplina própria das entidades particulares de fins empresariais.

Já ao tratar daquelas estatais voltadas à prestação de serviço público, ou desenvolver quaisquer atividades propriamente de índole pública, é natural que sofram o influxo mais acentuado de princípios e regras de direito público, com a finalidade de resguardar os interesses públicos envolvidos.

Essa incidência de normas de direitos públicos se explica porque, se por um lado a exploração econômica e prestação de uma atividade exige mecanismos mais fluidos para a sua operacionalização - afinal, trata-se de um cenário de alta competitividade -, por outro lado, faz-se necessário observar os dispostos nos art. 37 e art. 71, inciso IV da Constituição Federal de 1988, que predispõem a observância de determinadas regras e princípios da Administração Pública Indireta.

Assim entende Fernanda Marinela³⁴:

“Para as exploradoras de serviços públicos, em que pese a personalidade jurídica de direito privado, o seu regime em muito se aproxima do direito público, até porque são inafastáveis do conceito de serviços públicos. No silêncio da lei, aplicam-se as regras do regime jurídico-administrativo. De outro lado, encontram-se as exploradoras da atividade econômica cujo regime, em razão dessa finalidade, é o que mais se aproxima do direito privado. Para essas pessoas jurídicas, a regra é a aplicação do direito privado; o direito público é a exceção e deve ser aplicado restritivamente, quando tiver previsão expressa.”

Trata-se de posição consolidada pelo STF, que tem desenvolvido jurisprudência, conforme julgamento da ADI 327312³⁵, afirmando que tal regime jurídico alcança inclusive as empresas públicas que prestam serviços em caráter de monopólio.

Ora, se para aquele que explora atividade econômica em sentido estrito atribui-se a denominação de empresário, e também à empresa estatal que assim o faz se impõe regime

³⁴ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 4.ed. Niterói: Impetus, 2010. p 139

³⁵ Acesso em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo380.htm>

jurídico de direito privado, é razoável afirmar que as empresas públicas que exercem atividades monopolizadas, em decorrência de previsão constitucional, não deixam de ser sociedades empresárias, devendo se submeter ao mesmo regime que as particulares.

Contudo, como evidenciado, as empresas estatais prestadoras de serviço público possuem um regime jurídico híbrido mais próximo ao Direito Público. Em razão disso, as prestadoras de serviços se submetem às normas atinentes à prestação de serviços, regulada pela Lei 8.987/95, e demais diplomas legislativos que regem a matéria.

Muito embora as diversas distinções entre os objetos das atividades das estatais possuam inquestionável relevância teórica e prática, não haveria maior proveito aos fins desta investigação em se aprofundar em cada um de seus aspectos, embora se reconheça a importância do tema.

Desse modo, é suficiente se deter a apenas destacar as principais diferenças de ambas as empresas estatais com o fito de que haja a exata diferenciação dos regimes jurídicos a cada temática apresentada, possibilitando a melhor compreensão das particularidades próprias das empresas estatais.

Assim, afirma-se que as empresas estatais se submetem ao regime comum de responsabilidade civil, previsto no art. 927 do Código Civil, tendo em vista o disposto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal, salvo quando prestadoras de serviço público, em virtude do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que adota o regime de responsabilidade objetiva, com base na teoria do risco administrativo.

Vê-se a determinação da aplicação da responsabilidade objetiva a todas as entidades privadas que atuem na prestação de serviços públicos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Controvérsia há, por outro lado, acerca da existência de responsabilidade do ente controlador, em geral aquele que instituiu a empresa, com relação às dívidas contraídas por

esta.

Quanto a isso, parte da doutrina afirma haver responsabilidade subsidiária do ente federativo na eventualidade de a estatal apresentar insolvência para a quitação de suas dívidas, tornando o Estado um verdadeiro garantidor, em última instância, das dívidas contraídas por suas estatais.

Há, ainda, quem sustente não haver qualquer tipo de responsabilidade por parte do ente controlador, tendo em vista que, à luz do disposto no art. 173 da Constituição Federal, as empresas estatais, principalmente as competitivas, não poderiam dispor de qualquer garantia não extensível às empresas privadas, interpretando-se tal garantia como tal³⁶, caracterizando um privilégio inadequado.

A Constituição parece, a princípio, contribuir para esse posicionamento, uma vez que veda especificamente, em seu art. 173, § 2º, a criação de quaisquer privilégios fiscais em favor das sociedades estatais, os quais não sejam também extensíveis às empresas do setor privado, incluindo nisso a instituição de isenções e a aplicabilidade de imunidades previstas constitucionalmente.

No entanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal delimita a aplicação dessa vedação apenas às empresas estatais exploradoras de atividades econômicas em sentido estrito e quem atuam em regime de concorrência.

Em outras palavras, o STF entende que a paridade de regime tributário não se aplicaria às estatais prestadoras de serviços públicos em regime de exclusividade, que fariam jus à imunidade tributária recíproca em matéria de impostos a que se refere o art. 150, VI, “a”, da Constituição, e, além disso, poderiam ser criadas por lei isenções em seu favor, sem que fossem extensíveis à iniciativa privada.

Quanto à natureza dos bens das empresas estatais, há posição doutrinária que afirma que os bens constituintes do patrimônio das empresas estatais são bens privados³⁷. Nos termos do art. 98 do Código Civil, a *contrario sensu*, já que expressa que “são públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”.

Contudo, segundo a jurisprudência dominante no STF, é irrazoável separar a proteção do bem da estatal, afetado ao serviço público, da natureza pública do bem e, também, da própria empresa, de modo que, sendo uma empresa estatal prestadora de serviços públicos, deve haver a aplicação do mesmo regime da Fazenda Pública.

³⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas Estatais - 2ª Edição 2018. Rio de Janeiro: Forense, 2018. E-book. p.245. ISBN 9788530982058. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530982058/>. Acesso em: 17 dez. 2025.

³⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 124.

Diante do exposto, vê-se que a distinção entre empresas estatais prestadoras de serviços e as exploradoras de atividades econômicas se mostra fundamental para a compreensão de seus regimes jurídicos, e que o regime jurídico aplicável está estritamente relacionado à atividade desempenhada, sendo seguro afirmar que, apesar da existência de divergência doutrinária, esse é entendimento atual amplamente adotado.

4. O STATUS ATUAL DA DISCUSSÃO: DIVERGÊNCIA DOUTRINÁRIA. CONSOLIDAÇÃO DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL PELO STF.

Estando devidamente esclarecidos os pressupostos a partir dos quais a discussão é realizada - a natureza e regime jurídico das empresas estatais e os questionamentos em torno do princípio da supremacia do interesse público -, deve-se, enfim, explorar a abordagem doutrinária, desenvolvidas até então, com a exposição das diferentes correntes, divergentes entre si, que em grande parte se utilizaram do enfoque da necessidade de sopesamento do interesse da coletividade e da necessidade de igualdade de tratamento entre empresas estatais e privadas.

Como será visto adiante, são três as principais correntes acerca do tema: aquela contrária à incidência, com base na necessidade de respeitar a supremacia do interesse público, atendo-se à literalidade do texto da LREF; aquela favorável à aplicação, com base na alegação de inconstitucionalidade do dispositivo infraconstitucional; e aquela posição intermediária, que defende a aplicação do regime falimentar apenas às estatais que exercem atividade econômica, resguardando aquelas voltadas à prestação de serviço público.

Embora tenha nascido em meio a uma divergência, houve a consolidação de entendimento pelo reconhecimento da constitucionalidade da vedação prevista no art. 2º, I, da LREF, com a decisão do STF, no Tema 1.101, que confere maior segurança jurídica à situação e privilegia a proteção do interesse público em questão.

4.1. Da Discussão Doutrinária quanto à Incidência da Legislação Falimentar sobre as Empresas Estatais.

Sabe-se que, embora o texto da Lei 11.101/2005 seja claro, as distinções realizadas entre empresa estatal exploradora de atividade econômica e prestadora de serviço, anteriormente exploradas, ainda suscitam divergências em torno do alcance das empresas estatais pela legislação falimentar.

Nesse sentido, a doutrina se divide em três correntes principais: (i) a primeira corrente, apegada à literalidade do art. 2º, inciso I da LREF, defende a total impossibilidade de aplicação do regime de insolvência; (ii) a segunda corrente, fundamentando-se no art. 173, §1º, inciso II da CF, sustenta a inconstitucionalidade do dispositivo mencionado e, conseqüentemente, a aplicabilidade da LREF. Por fim, (iii) o terceiro posicionamento vai no sentido de admitir a recuperação judicial e a falência somente para as estatais que exerçam atividade econômica.

Inclusive, tal classificação possui reconhecida relevância, tendo, inclusive, repercutido no Recurso Extraordinário 1.249.945/MG - Tema 1101 STF -, no qual o Supremo, por maioria, reconheceu a repercussão geral da questão da incidência do regime de falência e recuperação judicial às empresas estatais e definiu posição clara quanto ao problema.

Ao reconhecer a repercussão geral da matéria discutida, o ministro relator, Roberto Barroso, em manifestação, afirmou que “o tema tem sido objeto de intenso debate na doutrina do direito administrativo. Em síntese, há três correntes doutrinárias sobre a matéria.”³⁸, demonstrando, portanto, que as diferentes perspectivas, expostas neste trabalho, foram consideradas e utilizadas na decisão do STF.

Assim, faz-se a análise das três principais correntes doutrinárias, a fim de melhor esclarecer os termos em que a discussão é proposta e facilitar, posteriormente, a compreensão das razões por trás da decisão do Supremo.

4.1.1. Impossibilidade de aplicação do regime falimentar. Literalidade da Lei 11.101/2005.

Há tradicional entendimento na doutrina pela inaplicabilidade da legislação falimentar com base na literalidade da lei, com destaque para o professor Marçal Justen Filho³⁹, que, baseando-se no princípio do paralelismo, afirma que somente uma lei pode determinar sua criação, dissolução ou extinção.

Isso se dá porque a criação das estatais exige previsão legal com autorização, de modo que a sua extinção deverá respeitar o emprego da mesma forma anteriormente utilizada, pensamento adotado por outros autores que aderem ao posicionamento.

Seguindo o mesmo raciocínio, tem-se que não é apropriado flexibilizar os direitos dos credores, mesmo em consideração ao interesse público, no contexto de recuperação judicial e falência, porque se tratam de normas aplicáveis a empresas privadas, de modo que as empresas estatais não podem se beneficiar seletivamente de disposições da legislação privada sem considerar os demais efeitos associados a ela.

Além disso, a titularidade do capital das empresas estatais, em que o Estado necessariamente terá participação, é fundamento empregado para arguir a exclusão das empresas estatais da incidência da LREF, uma vez que há interesse nacional envolvido - em outras palavras, evoca-se a supremacia do interesse público como justificativa para a exclusão

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.249.945/MG. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 5 ago. 2020. *Manifestação sobre a repercussão geral*, p. 5. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5830583&numeroProcesso=1249945&classeProcesso=RE&numeroTema=1101>. Acesso em: 11 dez. 2025.

³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal - Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 7ª ed. 2011, p. 298.

legal.

Neste sentido, discorrendo sobre as sociedades de economia mista, explica Waldo Fazzio Júnior⁴⁰:

Submeter as sociedades de economia mista ao regime falimentar poderia comprometer interesses nacionais envolvidos nessa espécie societária, posto que essas empresas precisam preservar sua competitividade por meio da diminuição dos riscos, dos quais a insolvência é o mais destacado.

Ainda, ao tratar das empresas públicas, Fazzio argumenta que não se tratam estritamente de entidades do direito privado, uma vez que, embora a pessoa jurídica seja privada, o capital é público, de tal modo que, havendo prejuízos continuados, poderá haver liquidação ou incorporação por ato do Poder Executivo, conforme estabelecido pelo Decreto-lei 200/67.

Suscita-se, ainda, a responsabilidade subsidiária do ente político controlador como outro elemento que afasta a incidência da referida legislação, havendo menção categórica do professor Justen Filho pela inexistência de utilidade prática da falência:

a falência seria inútil, uma vez que não é possível a eliminação da responsabilidade civil subsidiária da entidade federativa pelas dívidas de entidades estatais a ela vinculadas.

Veja-se que a mencionada responsabilidade subsidiária encontra sua fonte no art. 37, §6º da CF:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Para essa linha doutrinária, o Poder Público controlador ainda segue responsável

⁴⁰ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Lei de Falência e Recuperação de Empresas. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 29.

subsidiariamente pelo adimplemento das obrigações em caso de insolvência estatal, conforme explicação concisa do doutrinador Sergio Campinho⁴¹:

A Lei 11.101/2005, em seu art. 2º, exclui, explicitamente, a sociedade de economia mista e a empresa pública de sua incidência, retornando, em relação à primeira, ao conceito central traduzido na versão original da Lei 6.404/76. Assim, não podem ser sujeitos passivos de falência ou recuperação judicial e extrajudicial ditas pessoas jurídicas. No caso de estarem insolventes, cabe ao Estado a iniciativa de dissolvê-las, arcando com os valores necessários à integral satisfação dos credores, sob pena de não se poder realizar uma dissolução regular, a que está obrigado, em obediência aos princípios da legalidade e da moralidade, inscrito no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, a corrente que não admite a possibilidade de falência das empresas estatais - sem distinguir exploradora da atividade econômica e prestadora de serviço público - fundamenta-se, primeiro, na necessidade da edição de lei para autorizar sua criação, em razão do princípio do paralelismo, em observância da estrutura da Administração Pública.

Além disso, a existência de interesse nacional decorrente da participação no capital é elencado como outra razão para a impossibilidade da aplicação do regime da LREF, bem como a responsabilidade subsidiária do ente estatal, que acabaria por afastar qualquer utilidade prática do instituto.

4.1.2. Aplicabilidade indiscriminada da LREF às estatais baseada na inconstitucionalidade do Art. 2º, II, da Lei 11.101/2005.

Em posicionamento favorável à aplicação da LREF às estatais, parte da doutrina se apega à redação do art. 173, §1º, inciso II da CF, cuja literalidade impõe a sujeição das empresas estatais que explorem atividade econômica ao regime jurídico próprio das empresas privadas, o que incluiria, de acordo com essa linha de pensamento, a sujeição também à legislação falimentar.

Com base nisso, põe-se em xeque a constitucionalidade do art. 2º, inciso I da LREF, que, ao excluir sua aplicação às empresas estatais, parece colocar as estatais em situação de desigualdade, estando livres do risco de falência e protegidas, portanto, pela tutela do Estado.

⁴¹ CAMPINHO, Sérgio. Falência e recuperação de empresa: O novo regime de insolvência empresarial. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 23.

Por essa razão, destaca-se o comentário de José Edwaldo Tavares Borba, de acordo com quem, em decorrência do art. 173, §1º, II da CF, torna-se “manifestamente inconstitucional o preceito da lei de falência e recuperação, que exclui de sua incidência as empresas estatais”⁴², apontando um suposto privilégio conferido a essas entidades.

Sem fazer distinção entre estatais que prestam serviço público e estatais que exercem atividade econômica, Edwaldo Tavares Borba sustenta que tanto as empresas públicas quanto as sociedades de economia mista podem requerer recuperação judicial ou sujeitar-se à falência, pois o art. 173, §1º, II da CF teria estabelecido o regime jurídico próprio das empresas privadas às empresas do Estado.

Compartilhando referido entendimento quanto à possibilidade de falência das empresas estatais, Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa admite, ainda assim, a possibilidade de responsabilidade subsidiária do Estado e ressalva não ser possível, da perspectiva operacional, o requerimento por parte da Administração Pública da recuperação judicial ou extrajudicial.

Nesse sentido se posiciona o referido autor ao propor que a possibilidade de decretação de falência deve ser admitida em razão da inconstitucionalidade do inciso I, do Art. 2º, da LREF, diante da determinação de extensão do regime jurídico que rege as empresas privadas às empresas públicas e sociedades de economia mista. Expõe expressamente⁴³:

Como se verifica de forma muito clara, a extensão às empresas públicas e às sociedades de economia mista do regime jurídico próprio das empresas privadas é total, inclusive no campo trabalhista e tributário. Consequentemente, o mesmo se daria quanto à sua recuperação e à falência.

Trata-se de posicionamento com complicada repercussão prática, porque a inconstitucionalidade do dispositivo e a aplicação indiscriminada de recuperações judiciais e falências a sociedades de economia mista e empresas públicas, por vezes economicamente inviáveis, não convém ao interesse público, seja ele o interesse da máquina estatal ou dos muitos indivíduos que compõem a coletividade.

Desse modo, revela-se de difícil conciliação a busca da preservação da atividade empresarial, inerente à lógica da recuperação judicial, com o interesse público existente - ou não - na continuidade de determinado empreendimento estatal.

⁴² BORBA, José Edwaldo Tavares. Direito societário. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 487.

⁴³ VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. Das pessoas sujeitas e não sujeitas aos regimes de recuperação de empresas e ao da falência in PAIVA, Luiz Fernando Valente de (coord.). Direito Falimentar e a nova lei de falências e recuperação de empresas. São Paulo: Quartier Latin, 200. p.100

4.1.3. Leitura Hermenêutica da Norma: Aplicação da Lei 11.101/2005 para as Empresas Estatais Exploradoras de Atividade Econômica.

Com significativa adesão no contexto doutrinário, tem-se a posição que defende a possibilidade de decretação de falência e recuperação judicial das empresas estatais e das sociedades de economia mista que atuam em atividades econômicas, excluindo aquelas que oferecem serviços públicos da aplicação da LREF.

Tal norma pode ser apreendida diretamente do texto constitucional, possibilitando a identificação de quais empresas estatais estariam sob a égide do regime jurídico de direito privado e, assim, sujeitas à legislação de falência. De acordo com o art. 173, §1º, II, as estatais que realizam atividades econômicas devem obedecer às regras aplicáveis às empresas privadas (regidas pelo direito privado) e, conseqüentemente, à falência.

Isso se deve ao fato de que, ao realizar atividades econômicas de maneira direta, a empresa estatal participa do mercado, competindo com outras empresas privadas. Embora as empresas estatais estejam sujeitas a planos estabelecidos pela administração pública e sob o controle do ente que as criou, permanecem como um agente econômico significativo no meio em que atuam.

Por essa razão, a atuação econômica do Estado deve ocorrer apenas em situações excepcionais e com razões justificáveis, quando for imprescindível para a segurança nacional ou para interesse coletivo importante (CF, caput, art. 173).

Esse é o entendimento apontado pela doutrina, conforme Marlon Tomazette⁴⁴:

(...) as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público estão absolutamente excluídas da Lei n. 11.101/2005. Já as que exploram atividade econômica estão sujeitas aos seus termos, numa interpretação conforme o art. 173, § 1o, II, da Constituição Federal.

Na realidade, constata-se que a Constituição Federal definiu que as empresas estatais que realizam atividades econômicas estão sujeitas ao regime jurídico de direito privado (art. 173, §1, II); assim sendo, o regime de falência é totalmente aplicável. Da mesma forma, as características dos serviços públicos tornam as empresas que fornecem esses serviços inadequadas ao regime de falência, sem que isso contradiga a Constituição, conforme o disposto no art. 175 da Constituição Federal e os princípios que orientam tais serviços.

⁴⁴ TOMAZETTE, Marlon. Falência e recuperação de empresas / Coleção Curso de direito empresarial. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1127.

Evidenciando a inconstitucionalidade do art. 2º, inciso I da LREF, José dos Santos Carvalho Filho afirma⁴⁵:

Em nosso entendimento, não foi feliz (para dizer o mínimo) o legislador nessa opção, flagrantemente ofensiva ao art. 173, § 1º, da CF. Se o dispositivo equiparou as entidades àquelas do setor privado quanto às obrigações civis e comerciais, pelo menos no desempenho de atividade empresarial, parece incongruente admitir a falência para as últimas e não o admitir para as primeiras. Na verdade, as entidades administrativas econômicas ficaram em evidente posição de vantagem em relação às empresas do setor privado, e, com certeza, não foi essa discriminação que o Constituinte pretendeu.

Compreende-se, assim, que qualquer outra suposta situação que não esteja em conformidade com a Constituição não justificaria a formação dessa empresa estatal, resultando na interferência inconstitucional do legislador na livre concorrência, na iniciativa privada e na prática de atividade econômica.

E mesmo quando as diretrizes constitucionais são respeitadas para a criação do referido ente destinado à exploração econômica, é essencial que se considerem os princípios mencionados, colocando a empresa estatal em um ambiente de concorrência tão similar quanto possível ao que se aplica às empresas privadas, com o objetivo de prevenir qualquer tipo de benefício em relação às empresas particulares.

É exatamente nesse sentido o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁶:

“quando se tratar de exploradoras de atividade econômica, a falência terá curso absolutamente normal, como se de outra entidade mercantil qualquer se tratara. É que, como dito, a Constituição, no art. 173, §1º, II, atribuiu-lhes sujeição ao ‘regime jurídico próprio das empresas privadas inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais (...)’. Disto se deduz, também, que o Estado não poderia responder subsidiariamente pelos créditos de terceiro que ficassem descobertos, pois, se o fizesse, estaria oferecendo-lhes um respaldo que não desfrutavam as demais empresas privadas”.

Por outro lado, quando essas empresas atuam como prestadoras de serviços públicos -

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34 ed. São Paulo, Atlas, 2020, p. 551.

⁴⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 200-201.

ou construindo obras públicas -, é claro que os bens destinados a tais serviços e obras são considerados bens públicos e não podem ser desviados de suas finalidades correspondentes. Afinal, trata-se de bens essenciais para cumprir os interesses públicos objetivados na prestação dos serviços.

De fato, seria ilógico que os interesses de terceiros credores tivessem prioridade sobre as necessidades de toda a população no que tange à manutenção adequada dos serviços públicos. Na realidade, é inadequado fazer uma comparação entre as empresas estatais e as públicas que oferecem serviços públicos e as firmas privadas, especialmente quando se fala de como lidam com processos de falência.

É relevante mencionar que o Estado assumirá a responsabilidade subsidiária por quaisquer dívidas dessas empresas caso entrem em falência. Isso se deve ao fato de que, como entidades que realizam serviços públicos ou obras coletivas, que são atividades típicas do Estado, é natural que, quando a capacidade da entidade responsável por essas funções se extingue, o governo intervenha para responder pelos atos de sua criação, que não consegue mais cumprir suas obrigações.

A presença da Administração Pública nas relações jurídicas de direito privado requer a aplicação parcial de normas de direito público. No entanto, é fundamental compreender que a estrutura empresarial das empresas estatais em questão, por si só, justifica um regime predominantemente de direito privado.

No entendimento dessa corrente doutrinária, a equivalência entre as empresas estatais que operam em atividades econômicas e as firmas privadas é uma diretriz constitucional, que visa, entre outros propósitos, prevenir concorrência desleal com o setor privado. Não seria aceitável que essas empresas continuassem a operar sem interrupções quando enfrentam insolvência, já que isso poderia levar ao uso irrazoável de recursos públicos, fazendo a sociedade arcar com os erros administrativos dessas entidades.

Assim, após examinar o artigo 173 da Constituição Federal, e levando em consideração os princípios do artigo 170 do mesmo texto, o referido posicionamento é pela inexistência de razões sólidas para excluir as empresas públicas e as sociedades de economia mista que operam em atividades econômicas do regime de falência.

Assim, com a aplicação da LREF às estatais que desempenham atividade econômica em sentido estrito e a exclusão somente das empresas prestadoras de serviços públicos, busca-se um posicionamento justo e equilibrado, ponderando a necessidade de livre concorrência e a supremacia do interesse público a ser resguardado inclusive na atividade econômica do Estado.

4.2. Tema de Repercussão Geral 1101: o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal.

Diante da ausência de pronunciamento acerca do tema e em face das divergências doutrinárias apresentadas - apesar de nunca terem alcançado repercussão prática por meio da produção de decisões judiciais contraditórias -, o STF reconheceu a repercussão geral de recurso extraordinário em defesa da inconstitucionalidade do art. 2º, II, da Lei nº 11.101/2005 e tornou definitivo o posicionamento da Corte: a vedação é constitucional, inclusive quando alcança estatais que exercem atividade econômica em concorrência com empresas privadas.

Trata-se do recurso extraordinário 1.249.945/MG, interposto pela Empresa Municipal de Serviços, Obras e Urbanização (ESURB) e pelo Município de Montes Claros, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que define a inaplicabilidade às empresas públicas da recuperação judicial e da falência, tendo em vista o regime jurídico ao qual submetidas.

No caso em questão, os recorrentes, uma empresa pública municipal e o próprio ente federativo, defendem a violação do art. 173 da CF consistente na aplicação às estatais de regime jurídico diferente daquele aplicável aos particulares. Como solução proposta, foi apresentada a adesão à corrente doutrinária representada por Celso Antônio Bandeira de Mello, que defende a distinção na aplicação do regime falimentar às empresas cuja atividade principal é a exploração de atividade econômica ou a prestação de serviço público.

No recurso extraordinário em questão, discutia-se a constitucionalidade da exclusão das empresas estatais do regime de insolvência aplicado às empresas privadas, especificamente sob a perspectiva do Art. 173, §1º, II, questionando-se se a não submissão de empresas públicas e sociedades de economia mista a esse regime é compatível ou não com o tratamento constitucional igualitário de direitos e obrigações, entre tais empresas e aquelas de propriedade de particulares.

No entanto, o referido debate desenvolvido pela doutrina não alcançou aceitação pelo STF não tendo sido contemplado no acórdão proferido pela Suprema Corte. Inclusive, diz-se que, apesar de haver diversos julgados do Plenário da Suprema Corte referentes ao regime aplicável às empresas estatais - como licitação e contratos, imunidade tributária, submissão ao regime de precatórios) -, a constitucionalidade do art. 2º, II, da Lei 11.105/2005 estava fora de questão.

Para os ministros da Corte, os pleitos da parte recorrente não mereceram prosperar, e a corrente doutrinária que defende a aplicação de recuperação judicial e falência somente às

empresas estatais exploradoras de atividade econômica em regime concorrencial - com exclusão daquelas prestadoras de serviços públicos - não fora acolhida porque é difícil distinguir as atividades econômicas em sentido estrito daquelas voltadas à prestação de um serviço à coletividade, de modo a ser mais seguro afirmar a existência de interesse público intrínseco às atividades das empresas estatais.

Nesse sentido, dos autos observa-se que a empresa pública recorrente desenvolve as atividades de execução de obras de pavimentação de asfalto, de prestação de serviços de iluminação pública nas vias e praças e de construção, revitalização, e reforma de prédios públicos, além de pequenas obras municipais.

Desse modo, embora o objetivo descrito no ato constitutivo possa ser enquadrado como atividade econômica, é inegável que há evidente interesse público envolvido na execução de tais serviços, evidenciando a complexidade prática de distinguir o regime aplicável às estatais a depender da natureza da atividade por elas desempenhadas, tendo em vista a presença constante de interesse coletivo nos serviços prestados.

Assim, e rememorando que a atuação estatal na economia deve atender aos parâmetros constitucionais previstos no art. 173, *caput*, conclui o acórdão pela impossibilidade de o Estado-Juiz determinar a retirada do mercado desta empresa, uma vez que foi criada em função de interesse eminentemente público, como um mecanismo de atuação econômica por meio da constituição de empresa pública ou sociedade de economia mista, para atender a relevante interesse coletivo ou diante de imperativo de segurança nacional.

Portanto, vê-se que a solução dada pelo Supremo Tribunal Federal ao problema consistiu em assumir a existência de um interesse público intrínseco às atividades de todas as empresas estatais, de tal modo que a vedação da recuperação judicial e falência se impõe igualmente à totalidade das referidas empresas, conforme assegurado na redação do acórdão:

A existência desse tipo de entidade pressupõe necessariamente a existência de interesse público, nos termos em que preconizado pela Constituição Federal, o que retira do juízo falimentar/cível o poder de sacar do mercado esta atividade por argumentos genéricos de insolvência jurídica, o que caberia essencialmente ao Estado-Administração⁴⁷.

Além disso, ainda se realiza menção direta à doutrina que afirma a simetria das formas

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.249.945/MG. Relator: Min. Flávio Dino. Julgado em 17 out. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 out. 2025. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=E82B-5975-3F48-55D6>. Acesso em: 5 nov. 2025.

como fundamento para a vedação prevista na LREF, uma vez que a criação das empresas estatais depende de autorização de lei específica, de modo que a extinção dessa entidade exige, também, se a edição de lei específica, nos termos do art. 37, XIX, da CF/88, para disciplinar questões relativas a como se daria essa retirada, o pagamento das dívidas aos credores e como ocorreria a liquidação da empresa, entre outros aspectos.

Como exemplo prático, o acórdão mencionou o caso da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), sociedade de economia mista instituída pela Lei nº 3.115/1957 e posteriormente inativada por meio da Lei nº 11.483/2007, que disciplinou o destino de seus créditos e patrimônio, reforçando a tese de que a dissolução de empresas estatais não pode decorrer de decisão judicial de falência, mas exige autorização legislativa, em respeito ao princípio da simetria das formas.

Desse modo, a Suprema Corte consolidou entendimento sobre o tema, com o reconhecimento da constitucionalidade do Art. 2º, I, da Lei nº 11.101/2005, a adesão à tese de existência de interesse público intrínseco a qualquer empresa estatal e, também, aludindo ao princípio da simetria como justificativa para a exigência de lei específica para a dissolução de tais entidades.

5. CONCLUSÃO.

O presente trabalho se dedicou a investigar uma problemática que, por muito tempo, perdurou sem solução pela doutrina - vide as correntes divergentes exploradas - e pela jurisprudência - tendo, agora, posicionamento firmado pelo STF -, mas de indiscutível importância no direito falimentar e empresarial: a aplicabilidade da Lei de Falência e Recuperação Judicial a Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Inicialmente, foram exploradas as características gerais das entidades da Administração Indireta, bem como de seu surgimento e das razões que motivaram a descentralização da Administração Pública.

Em seguida, houve um aprofundamento nas entidades administrativas em questão, utilizando-se de definições e atributos, com foco nos aspectos mais relevantes para a investigação, como a diferença entre empresas estatais que operam atividades econômicas e aquelas que prestam serviços públicos.

Ainda, buscando aprofundamento nas razões por trás da discussão doutrinária, dedicou-se um capítulo a explorar e esclarecer as nuances em torno do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e, também, o regime jurídico aplicável às empresas estatais.

Por fim, houve exposição das principais correntes doutrinárias existentes sobre o tema, incluindo a que afirma a adequação de tal exclusão das empresas estatais, tendo em vista o princípio do paralelismo e a consideração do interesse público em questão; a que defende a inconstitucionalidade do art. 2º, inciso I, da LREF, com base no artigo 173 da Constituição Federal; e, por último, a que aceita a aplicação da LREF apenas às empresas estatais que exercem atividade econômica, excluindo aquelas dedicadas a prestar serviços públicos, segundo o art. 173, §1º, II, da Constituição.

Assim, a análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu compreender que o regime jurídico das empresas estatais, sobretudo no recorte referente à possibilidade de sua submissão à Lei nº 11.101/2005, encontra-se em meio a um aparente conflito entre dois princípios: a supremacia do interesse público e o princípio da isonomia concorrencial entre entes públicos e privados.

Para superar tal tensão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.249.945/MG (Tema 1.101 da Repercussão Geral), reconheceu, por unanimidade, a constitucionalidade do art. 2º, I, da Lei nº 11.101/2005, fixando a tese de que as empresas públicas e sociedades de economia mista não se submetem ao regime de falência e

recuperação judicial, ainda que atuem em regime concorrencial com o setor privado, em razão do eminente interesse público e da necessidade de observância do princípio do paralelismo das formas.

Desse modo, é seguro afirmar que a apontada tensão existente entre a supremacia do interesse público e o princípio da isonomia concorrencial foi solucionada pelo STF, com a prevalência do interesse público, intrínseco à atuação de toda empresa estatal e legitimador de sua própria existência. No acórdão referido, a Suprema Corte reconheceu que a criação e a extinção dessas entidades devem ocorrer por meio de lei, não tendo o juízo falimentar competência para retirar do mercado atividades cuja existência decorre de interesse coletivo.

Além disso, é importante ressaltar que o princípio da supremacia do interesse público, embora alvo de críticas contemporâneas que apontam o risco de seu uso abusivo em determinados contextos, mantém plena relevância no direito brasileiro. Afinal, a doutrina e a jurisprudência majoritárias continuam a reconhecê-lo como elemento estruturante do Direito Administrativo, sendo fundamento legítimo para o tratamento diferenciado das empresas estatais prestadoras de serviço público, podendo ser utilizado como critério de ponderação.

Dessa forma, à luz da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, conclui-se que a Lei nº 11.101/2005 não é aplicável às empresas estatais, quaisquer que sejam as suas atividades - estritamente econômicas ou serviços públicos -, por se tratar de entes cuja razão de ser está no interesse público envolvido, que motiva a intervenção estatal na economia, e não em uma simples lógica de mercado.

Portanto, nos termos em que redigida, a decisão do STF enfim confere clareza ao tema ao estabelecer a posição que vigora no direito brasileiro e reafirma os limites constitucionais da atuação econômica do Estado e da proteção do interesse público, o que motiva a solução de crises econômico-financeiras das estatais no âmbito do próprio Poder Público, sem que seja possível recorrer a regime concursal de direito privado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais - 2ª Edição 2018**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. E-book. p.23. ISBN 9788530982058. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530982058/>. Acesso em: 24 set. 2025.

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

BORBA, José Edwaldo Tavares. **Direito societário**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a recuperação extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 fev. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.249.945/MG**. Direito administrativo e constitucional. Recurso extraordinário. Constitucionalidade da incidência do regime de falência e recuperação judicial às empresas estatais. Presença de repercussão geral. Recte.: Empresa Municipal de Serviços, Obras e Urbanização. Recte: Município de Montes Claros. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 05 de ago. de 2020. Publicação: 27 de ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.249.945/MG. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 5 ago. 2020. *Manifestação sobre a repercussão geral*, p. 5. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5830583&numeroProcesso=1249945&classeProcesso=RE&numeroTema=1101>. Acesso em: 11 dez. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade. Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo.** Revista da EMERJ. v. 8, nº 31, 2005.

CAMPINHO, Sérgio. **Falência e recuperação de empresa: O novo regime de insolvência empresarial.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 34 ed. São Paulo, Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Lei de Falência e Recuperação de Empresas.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 29.

FIDALGO, Carolina Barbosa. **O Estado empresário.** São Paulo: Almedina, 2018. E-book. ISBN 9788584933303. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933303/>. Acesso em: 8 out. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 7. Ed. rev. e anual. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 275.

Lei n. 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária.

Lei n. 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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4.ed. Niterói: Impetus, 2010.

MAZZA, Alexandre **Manual de Direito Administrativo** / Alexandre Mazza. - 12. ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2024.

PONTIFÍCIO CONSELHO “JUSTIÇA E PAZ”. **Compêndio da doutrina social da Igreja**. Vaticano: Pontifícia Comissão para a Justiça e Paz, 2006. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.html. Acesso em: 24 set. 2025.

ROCHA, Caio Prado. **Análise da aplicabilidade dos institutos da falência e da recuperação judicial às empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2012.

SANTOS, Carolina Costa Ferreira dos. **A inaplicabilidade da Lei nº 11.101/2005 às empresas públicas e sociedades de economia mista: uma análise crítica**. Revista de Direito Empresarial, v. 27, n. 3, p. 45-60, 2023

SARMENTO, Daniel. **Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional**. In: SARMENTO, Daniel (orgs.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TOMAZETTE, Marlon. **Falência e recuperação de empresas** / Coleção Curso de direito empresarial. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. **Das pessoas sujeitas e não sujeitas aos regimes de recuperação de empresas e ao da falência.**

SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no direito administrativo atual.** 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2016. E-book. ISBN 9788547202637. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547202637/>. Acesso em: 24 set. 2025.

SIQUEIRA, Roberta Cristina de Moraes. **A aplicabilidade da Lei de Falência às empresas estatais: entre o interesse público e a isonomia concorrencial.** 2025. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.