

(DES) NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A VENDA DE SUBSIDIÁRIAS DE ESTATAIS: UMA ANÁLISE DO ENTENDIMENTO DO STF À LUZ DA IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA

(NO) NEED FOR LEGISLATIVE AUTHORIZATION TO SALE STATE SUBSIDIARIES COMPANIES: AN ANALYSIS OF THE UNDERSTANDING OF THE SUPREME COURT IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONALLY ADOPTED IDEOLOGY

Vinícius Adami Casal 

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Advogado.

E-mail: vinicius@alfonsin.com.br

Resumo: O presente artigo, adotando o método dedutivo, estuda a necessidade, ou não, de autorização legislativa para a venda de subsidiárias de estatais a partir do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no referendo da medida cautelar na ADIN 5.624. Far-se-á uma análise das disposições constitucionais da matéria e dos votos que formaram a corrente majoritária a respeito da desnecessidade de tal medida para, posteriormente, enfrentar os seus argumentos em algumas categorias por nós divididas a partir da análise dos posicionamentos dos(as) julgadores(as). Tal metodologia visa a demonstrar a impropriedade da decisão exarada pela Corte Suprema no que tange a matéria constitucional, principalmente a Constituição Econômica. Na conclusão faremos uma retomada da matéria e uma defesa da Constituição Econômica e de sua ideologia constitucionalmente adotada.

Palavras-chave: Estatais. Subsidiárias. Venda. Autorização legislativa. Constituição Econômica.

Abstract: This article, adopting the deductive method, studies the need, or not, for legislative authorization for the sale of subsidiaries of state-owned companies from the judgment of the Supreme Court (STF) in the referendum of the precautionary measure in ADIN 5.624. An analysis of the constitutional provisions of the matter and the votes that formed the majority current regarding the need for such a measure will be made in order to face its arguments in some categories divided by us from the analysis of the positions of the judges. This methodology aims to demonstrate the impropriety of the decision of the Supreme Court with regard to constitutional matters, especially the Economic Constitution. At the conclusion we will make a resumption of the matter and a defense of the Economic Constitution and its constitutionally adopted ideology.

Keywords: State-owned enterprises. Subsidiaries. Sale. Legislative authorization. Economic Constitution.

Sumário: Introdução. 1 Disposição constitucional da matéria. 2 Os votos dos(as) Ministros(as) defendendo a desnecessidade de autorização legislativa para a venda de subsidiárias. 3 A ideologia constitucionalmente adotada e os argumentos a favor da desnecessidade de

autorização legislativa: incompatibilidade. 3.1 Argumentos econômicos e não jurídicos. 3.2 Princípio da subsidiariedade. 3.3 Autorização para constituir engloba o poder de extinguir. 3.4 Paralelismo às avessas. 3.5 Regime jurídico de direito privado. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Introdução

No ano de 2019 o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu a partir de voto médio¹ pela desnecessidade de autorização legislativa para a venda de subsidiárias de estatais (OCTAVIANI e NOHARA, 2019), tratando também a respeito do procedimento (ou processo) licitatório correspondente, tendo sido decidido que a licitação pública é desnecessária nestes casos, somente sendo exigido procedimento que garanta competitividade entre os particulares interessados e respeito aos ditames da Administração Pública.

Fazendo um recorte metodológico, abordaremos a questão a respeito da necessidade, ou não, de prévia autorização legislativa para alienação do controle de subsidiárias de estatais, pretendendo-se controverter a solução adotada pelo STF à luz da Constituição Econômica², principalmente tendo em vista a sua ideologia constitucionalmente adotada³.

De forma inicial, então, como não poderia deixar de ser, analisaremos a disposição constitucional a respeito da criação e surgimento de estatais e,

¹ Estamos a tratar de voto médio em razão do não atingimento de uma maioria a partir dos votos de todos os ministros que participaram do feito.

² A partir da contribuição do professor Washington, assim deve ser entendida a citada Constituição Econômica: “De nossa parte, seguimos a orientação de considerar a Constituição Econômica componente do conjunto da Constituição Geral. Apresenta-se na tessitura estrutural desta, não importa se na condição de Parte, Título, Capítulo ou em artigos esparsos. Sua caracterização baseia-se tão somente na presença do *econômico* no texto constitucional. Por esse registro, integra-se na ideologia definida na Constituição em apreço e a partir desta são estabelecidas as bases para a política econômica a ser traduzida na legislação infraconstitucional”. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 23.

³ Por ideologia constitucionalmente adotada deve se compreender àquela inserida dentro da norma constitucional de um Estado a qual, sem se referir a “tipos ideais” ou “puros”, encampa preceitos ideológicos diversos, formando, deste modo, a ideologia constitucional, esta permeada por ideologias dos mais variados matizes. Ver, neste sentido o capítulo Ordem Jurídico-Econômica (Capítulo VII) In SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994.

principalmente, de suas subsidiárias, as quais encontram guarida no artigo 37, incisos XIX e XX da Constituição Federal.

Ato contínuo, tendo sido definidas as bases sobre as quais deve se pautar o entendimento da matéria, passaremos à análise dos votos dos(as) ministros(as) que motivaram esta tomada de decisão, ou seja, a afirmativa de não ser necessário aval do Poder Legislativo para a perda do controle acionário por parte do Estado brasileiro no que tange as subsidiárias de estatais.

Na sequência, teceremos comentários críticos a estes votos – que acabaram por sufragar o voto médio –, isso para demonstrar que, em nosso entendimento, o decidido restou por fazer letra morta do disposto na Constituição, não enxergando a controvérsia a partir da compreensão de que as estatais e suas subsidiárias são instrumentos da política econômica do Estado, não de um governo e, ao fim e ao cabo, compõem o patrimônio público, pertencente à totalidade dos cidadãos brasileiros.

Na conclusão far-se-á uma breve retomada da exposição, sendo defendida a tese de que a alienação de subsidiárias de estatais depende de prévia autorização legislativa, de modo diverso do decidido pelo STF, conforme apregoa a Constituição.

1 DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA

Conforme já destacado na introdução, a Constituição de 1988 previu de forma expressa a instituição da Administração Pública Indireta (BANDEIRA DE MELLO, 2006), a qual é composta por autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, podendo o Estado, a partir destas duas últimas pessoas jurídicas, vir a atuar na ordem econômica em regime de competição⁴, por óbvio respeitando os ditames do artigo 173, também da Carta Magna.

⁴ Bem se sabe que a atuação estatal na ordem econômica em regime concorrencial somente se dará em casos de relevante interesse coletivo ou em razão de imperativo de segurança nacional, redação do artigo 173 da Constituição Federal. Ademais, pode, até mesmo, vir o Estado a atuar em regime de monopólio, principalmente em casos de imperativo de segurança nacional. Neste sentido, ver: GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, pp. 280-281.

No que interessa aos contornos do presente estudo, importa dizermos que as sociedades de economia mista e as empresas públicas, doravante estatais, são pessoas jurídicas de direito privado, expediente este previsto no Decreto n° 200 de 1967 em seu artigo 5^o.

No ponto, incumbe destacarmos que o fato de as estatais possuírem personalidade jurídica de direito privado em nada afasta o expediente de serem elas instrumentos de atuação estatal que refletem a política econômica adotada pelo Estado, como bem ressalta o professor Washington Peluso Albino de Souza em obra fundamental sobre o Direito Econômico (1994, p. 278).

Feita esta ressalva, quando se está a tratar da temática do surgimento destas sociedades, devemos deitar os olhos para o disposto no artigo 37, incisos XIX e XX da Carta Magna, que assim dispõem:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998)

(...)

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

⁵ Art. 5° 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. 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. *In* BRASIL. **Decreto-Lei n° 200, de 25 de Fevereiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccIVIL_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

De forma indubitosa, dispõe o inciso XIX que é necessária lei específica para a criação de autarquia e para a autorização da instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação. A respeito desta lei em sentido formal necessária como um dos requisitos para o surgimento de uma estatal, o próprio STF, em *obiter dictum*, apenas confirmou a expressa previsão do citado dispositivo no julgamento da ADIN nº 1.649, relator o Min. Maurício Correa⁶, tendo isto sido mantido quando do apelo da ADIN 1.840, relator o Min. Carlos Velloso⁷.

De outra banda, o inciso XX, ao invés de tratar do termo *lei específica*, vai afirmar a respeito da necessidade de uma *autorização legislativa* para a criação de subsidiárias, para além da participação destas em empresas privadas. Novamente, o citado aval do Congresso Nacional resta indubitoso, exurgindo a partir daí a controvérsia debatida nos precedentes acima destacados, sendo que, em ambos, o que se discutia era a possibilidade de uma autorização genérica para a criação de subsidiárias ser bastante a cumprir o mandamento constitucional.

Na ADIN 1.649, o Plenário do STF afirmou ser dispensável a autorização legislativa individual e específica, somente sendo necessário um permissivo genérico encampado na norma que autorizou a criação da estatal, sendo que a ADIN 1.840 seguiu entendimento semelhante, até mesmo se baseando no julgado primeiro.

Perceba-se, entretanto, que nenhum dos dois julgados e nenhum outro que se tenha conhecimento da Corte Suprema tinha, anteriormente, se manifestado a respeito da necessidade de autorização legislativa para a venda, ou melhor, para a perda do controle acionário de subsidiárias por parte do Estado, sendo que o julgado ora analisado se demonstrou inovador e deveras importante para a fixação da tese a respeito deste crucial ponto.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADIN nº 1.649-1**. Relator Min. Maurício Correa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266710>>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADIN nº 1.840**. Relator Min. Carlos Velloso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347292>>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

Desta feita, o que temos a nível de legislação positivada é a necessidade de lei específica que autorize a instituição da estatal⁸, sendo que a criação de subsidiárias somente se dará a partir de uma autorização legislativa, a qual, segundo jurisprudência do próprio STF, pode se dar por intermédio da própria lei que autoriza a criação da empresa de modo genérico.

Assim o sendo, devemos muito bem diferenciar o que dispõe o texto constitucional, a jurisprudência do STF e o que tratou o julgado ora analisado: nos primeiros se estava a tratar de casos de *criação*, seja de estatais *empresas-mães* ou de suas subsidiárias, já no caso sob nosso estudo estamos a tratar, de forma diametralmente oposta, da venda ou perda do controle acionário de uma subsidiária de uma estatal, ou seja, da perda de patrimônio público.

2 OS VOTOS DOS(AS) MINISTROS(AS) DEFENDENDO A DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A VENDA DE SUBSIDIÁRIAS

Para uma boa compreensão a respeito dos votos que defenderam a desnecessidade de prévia autorização legislativa para a venda de ações de subsidiárias de estatais que resultassem na perda do controle acionário, é necessário, de antemão, compreender o que foi decidido, de forma monocrática, pelo relator do feito, Min. Ricardo Lewandowski.

No que interessa ao nosso estudo, decidiu o ministro que a venda de ações de empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias ou controladas exige autorização legislativa, dispensada esta quando a alienação não implicar a perda do controle acionário.

A partir deste posicionamento é que os(as) demais ministros(as) irão concordar ou discordar, sendo que, inicialmente, necessária é a menção ao

⁸ O ex-ministro do STF Eros Grau, a respeito da criação de estatais, vai fazer um importante apontamento, dizendo que “A leitura isolada do art. 173 e dos incisos XIX e XX do art. 37 induz, à primeira vista, a conclusão de que a Constituição restringe, rigorosamente, o surgimento de empresas estatais, em especial aquelas voltadas à exploração direta da atividade econômica em sentido estrito. Não deve, porém, essa conclusão ser afirmada em termos absolutos”. *In GRAU, op. cit.*, p. 281.

voto do Min. Alexandre de Moraes, que defendeu, de forma primeira, a desnecessidade de autorização legislativa.

No que tange ao voto deste julgador, importa dizermos que, antes dele adentrar o mérito da demanda, fez uma espécie de apanhado histórico econômico-constitucional, vindo a concluir, em seu ponto de vista, que a primazia da atividade econômica é do particular, ou seja, do capital, afirmando somente dever o Estado se imiscuir de forma subsidiária e em casos de desinteresse ou impossibilidade de prestação da atividade econômica por parte do mercado⁹.

Neste diapasão, é evidente a defesa por parte do citado ministro do chamado princípio da subsidiariedade, o que resta demonstrado de forma indubitável na seguinte passagem:

Apesar da crescente intervenção do Estado na atividade econômica, que acarretou o desenvolvimento das *empresas públicas*, a opção de atuação excepcional e subsidiária do Estado na ordem econômica foi expressamente consagrada no artigo 173 do texto constitucional¹⁰.

Isto resta deveras importante para a compreensão do entendimento do julgador a respeito da desnecessidade de autorização legislativa para a perda do controle acionário de subsidiárias, haja vista, posteriormente, analisar os dispositivos constitucionais acima destacados (incisos XIX e XX do artigo 37 da Carta Política) e, em consonância com a jurisprudência do STF, vir a entender que a criação de subsidiárias pode se dar por intermédio de autorizativo genérico conferido na própria lei que dá a autorização para a constituição da estatal.

Deste modo, entende o julgador que esta autorização seria uma espécie de *instrumento* que o Poder Executivo restou dotado em razão de assim ter-

⁹ Esta afirmativa vem acompanhada da referência à Adam Smith, conforme se depreende no seguinte excerto de seu voto: “O prevalescimento das ideias liberais, a partir da Revolução Francesa, trouxe o afastamento da intervenção do Estado na economia, com a consagração das ideias de ADAM SMITH (1776), de atuação específica em atividades essenciais, tais como o dever de proteger a sociedade da violência e da invasão, o dever de proteger cada membro da sociedade da injustiça e da opressão de qualquer outro membro, e o dever de praticar e manter determinadas políticas públicas quando necessárias” *In* STF, **MC na ADIN 5.624**, 2019, p. 66.

¹⁰ STF, **MC na ADIN 5.624**, 2019, p. 69.

lhe sido possibilitado pelo Poder Legislativo, sendo que o ministro vai compreender que a autorização para a constituição, por mais que nada diga a respeito da *extinção* ou venda, será a suposta *chave* para a solução da controvérsia.

Ou seja, parte o ministro do pressuposto de que se o Poder Legislativo autorizou o Poder Executivo a constituir subsidiárias de modo genérico (na lei que autorizou a instituição da por ele chamada *empresa-mãe*), isto encamparia a possibilidade de sua extinção, haja vista compor, ainda a seu ver, o instrumental gerencial¹¹ necessário para uma boa governança da empresa. Vejamos este posicionamento nas próprias palavras do julgador¹²:

A inexistência de expressa proibição ou limitação de alienação societária em relação à autorização legislativa genérica para a criação de subsidiárias corresponde à concessão, pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo, de um importante instrumento de gestão empresarial, para garantir a eficiência e eficácia da Sociedade de Economia Mista (“Empresa-mãe”) no cumprimento de suas finalidades societárias.

Há uma limitação que se refere tão somente à autorização legislativa específica prevista no inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal, para criação da Sociedade de Economia Mista (“Empresa-mãe”), a saber: a mesma previsão de “*lei formal específica*” para autorizar a criação é exigida para a alienação de seu controle acionário, conforme, inclusive, salientei no já citado julgamento da ADI 1703, de minha relatoria (Pleno, julgamento em 8/11/2017).

Dessa maneira, entendo que não há necessidade de prévia e específica autorização legislativa para a alienação do controle acionário das sociedades de economia mista e suas subsidiárias ou controladas, salvo na hipótese de alienação do controle acionário de Sociedade de

¹¹ A ideia do modelo gerencial da Administração Pública é tema deveres debatido na doutrina administrativista, possuindo fervorosos defensores, como é o caso de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Este *ideal* de Estado e Administração Pública vem defender a passagem de um modelo burocrático de Estado para um tido por *moderno* modelo gerencial, o qual, enfrentaria a ineficiência do Estado e, a nível nacional, o chamado *custo Brasil*. Não concordamos com tal posição e a achamos até mesmo atentatória a diversas normas constitucionais, todavia, não o rebateremos às minúcias até mesmo pela limitação de folhas deste estudo. Para maiores informações a respeito do posicionamento do citado autor, ver: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Administração Pública Gerencial. Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Curitiba: Juruá, n.2, 1999, pp. 119-129. Para além deste autor, outro fervoroso defensor da Administração Pública gerencial como substituta da Administração Pública burocrática é Carlos Ari Sundfeld, sendo isto muito observado em seu já deveras conhecido *Direito Administrativo para céticos*. Ver: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. 2. ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2017.

¹² STF, MC na ADIN 5.624, 2019, p. 76.

Economia Mista (“Empresa-mãe”) criada por “*lei formal específica*”, nos termos do inciso XIX do artigo 37 da CF.

O que se pode concluir é que o ministro entende que a autorização genérica para a criação é ato bastante a englobar não só o ato de *criar*, mas também o de *vender*, sendo este o fundamento utilizado para fundamentar o seu posicionamento no sentido da desnecessidade de autorização legislativa para a venda da subsidiária.

O segundo voto a concordar com a tese a respeito da desnecessidade de autorização legislativa é o do Min. Roberto Barroso. Conhecido por sua posição em deferência ao mercado¹³, o julgador também vai realizar um apanhado da história econômico-constitucional, afirmando, com todas as letras, dever o Estado adequar o seu *tamanho* à Constituição. Vejamos:

Logo, creio que é fora de dúvida que o modelo constitucional de atuação do Estado na economia não defende, nem protege esse Estado agigantado que nós temos hoje. Acredito que há uma situação fática que destoia do regime jurídico constitucional que se pretendeu dar a esta matéria. E porque assim entendo, creio que a redução do Estado para ajustá-lo ao tamanho que a Constituição deseja não é violação à Constituição, mas cumprimento da Constituição¹⁴.

Para além disso, tratando do tema, o ministro vai ressaltar que, em seu entendimento, não vai existir *lastro jurídico* na defesa da necessidade de autorização legislativa para o fito de venda de subsidiária de alguma estatal.

Sufragando este posicionamento, o ministro vai aplicar a lógica acima destacada de prevalência do mercado, afirmando que a autorização para criar se faz necessária em razão de ser, a seu ver, *exceção*, sendo que a *venda*, ou seja, o afastamento da atuação do Estado (por ser neste raciocínio a *lógica*) não tornaria a autorização necessária, justamente pelo fato de,

¹³ A título exemplificativo, ver a seguinte obra científica do hoje ministro do STF: BARROSO, Luis Roberto. Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras. **REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Número 1 – fev/mar/abril de 2005. Salvador. Disponível em: <<https://direitoopoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-1-fevereiro-2005-roberto-barroso.pdf>>. Acesso em 28 de outubro de 2020.

¹⁴ STF, MC na ADIN 5.624, 2019, p. 107.

ordinariamente falando, estarem as coisas em seu *rumo normal*. Vejamos este trecho¹⁵:

Peço vênica para não encontrar lastro jurídico para esse argumento, até porque entendo que são coisas diferentes: criar é diferente de vender ações. Pois, como procurei destacar anteriormente, a Constituição exige lei para criação de uma empresa estatal e para uma subsidiária de uma empresa estatal, porque a intervenção do Estado no domínio econômico é a exceção. E porque é a exceção, é preciso ter a participação do Congresso. Mas para seguir a regra de cumprir a Constituição, que é o Estado não intervir na ordem econômica ou desinvestir quando haja intervindo, acho que não há necessidade de lei, porque aí se está voltando à regra constitucional e não se ingressando na esfera da exceção constitucional. Esta é a razão pela qual acredito que para desinvestir não vale a mesma regra que vale para criar.

Este excerto deixa demonstrado o posicionamento do ministro, o qual afirma não prever a Constituição nenhuma norma que condicione a venda de subsidiárias a uma autorização que parte do Poder Legislativo. Na sequência dos votos que segue esta toada, a Min. Carmen Lúcia vai defender, com base em argumentos concretos a respeito da inexistência de autorizações específicas para a criação de subsidiárias no direito pátrio (o que é de há muito albergado pela jurisprudência do STF, conforme visto), o argumento a respeito de uma espécie de paralelismo das formas (DI PIETRO, 2020, p. 965) às avessas. Expliquemos, mas antes atentemo-nos ao voto da ilustre ministra:

Então, parece-me que é segurança jurídica também aqui. E o que vem sendo observado, com base em decisões interpretadas por este Supremo Tribunal Federal, é que se possa interpretar no sentido de que a subsidiária não necessitaria, para a sua criação, como não necessitou até aqui, de uma lei específica e que, portanto, as decisões que foram adotadas para a criação e que expõem a desnecessidade, até pelo princípio do paralelismo das formas - não se criou por lei, não se tem também que alienar por lei -, teriam que realmente considerar essa circunstância, que vêm de praticamente duas décadas e, até onde me foi possível verificar, nenhuma delas foi criada com autorização de lei específica. Então, agora, exigir a extinção da lei também com essa especificidade de autorização legislativa me parece que não atende

¹⁵ STF, MC na ADIN 5.624, 2019, p. 110.

sequer o princípio do paralelismo das formas, claro, com todas as vênias dos pensamentos contrários¹⁶.

O que se quer dizer com a expressão *paralelismo às avessas* é que, no entendimento da ministra, como inexistiu até o momento autorização legislativa específica para a criação de subsidiárias de estatais (tão somente uma genérica na própria lei que autoriza a instituição da estatal), a sua extinção, por esse paralelismo, também não demandaria uma autorização legislativa, sendo este o escopo do voto.

Ademais, citando a segurança jurídica e o perigo de uma solução que atentaria contra situações já consolidadas, vai defender, então, a desnecessidade de prévia autorização legislativa para a venda de subsidiárias. Em argumento deveras parecido com este, o Min. Dias Toffoli vai afirmar o seguinte, se somando a esta corrente de posicionamento:

Segundo entendimento da Corte, portanto, a autorização legislativa prevista na Lei nº 9.749/97, ainda que genérica, é suficiente para a Petrobras criar subsidiárias. Além de constitucional, a permissão confere agilidade, eficiência e economicidade ao processo, atendendo à realidade de empresas estatais que atuam no mercado, mormente por se sujeitarem ao regime jurídico de direito privado.

Nesse sentido, se se aplicar o paralelismo das formas, conforme afirmado na decisão cautelar, a extinção da subsidiária também prescindirá de lei específica, sendo suficiente a autorização legislativa genérica prevista na Lei nº 9.749/97¹⁷.

O acima denominado *paralelismo às avessas* é, então, o motivo do voto do então presidente da Corte Suprema neste sentido. Outro voto objeto de nossa análise é o da Min. Rosa Weber, o qual merece uma observação de nossa parte, haja vista não ter concordado, aprioristicamente, com a tese a respeito da desnecessidade de autorização legislativa.

O voto da citada ministra foi no sentido de ser sim obrigatória a autorização legislativa prévia para a alienação de subsidiárias, todavia, entendeu ela que isto restaria cumprido a partir da autorização genérica conferida na lei que autorizou a criação da *empresa-mãe*. Ou seja, onde a lei

¹⁶ *Ibidem*, p. 124

¹⁷ *Ibidem*, p. 141.

confere a possibilidade da criação de subsidiárias de modo genérico, compreende a juíza que estaria encampada a possibilidade de extinção:

Ora, estabelecida tal exigência, endosso a compreensão de que, DE MANEIRA CORRELATA, pelo necessário paralelismo ou pela simetria das formas, há também de ser exigida autorização - constante de lei em sentido formal - para a extinção de subsidiária. Dessa forma, a alienação do controle societário das subsidiárias ou controladas de empresas públicas ou sociedades de economia mista depende de prévia autorização veiculada em lei em sentido formal.

Exemplificativamente, no caso da Petrobras, a autorização legislativa ampla – quer para criação, quer, por consectário, para extinção - está na Lei nº 9.478/1997, art. 64 “Para estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a PETROBRAS autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas”. Vale dizer, não se exige, *data venia*, na minha compreensão, lei específica para cada caso de criação – ou extinção - de subsidiária, desde que haja autorização legislativa genérica, ainda que, por óbvio, necessária autorização específica se inexistente a genérica na lei autorizadora da criação da empresa estatal matriz e ressalvada sempre a hipótese de eventual patologia no fatiamento de estatais, a caracterizar intolerável desvio de finalidade¹⁸.

Por não se coadunar com o entendimento que consideramos o correto no que tange a ideologia constitucionalmente adotada pela Constituição, crê-se que o voto da ministra mereça menção neste capítulo.

Outro voto a ser aqui trazido é o do Ministro Luiz Fux, que, ao concordar com a tese a respeito da desnecessidade de autorização específica para a venda de subsidiárias, vai sustentar 3 (três) pontos, quais sejam:

Com efeito, não se trata, aqui, de desconsiderar as decisões pretéritas desta Corte, nas quais se assentou a necessidade de lei autorizativa para a desestatização, à luz do *paralelismo*. Trata-se, apenas, de dizer que, em casos de mero desinvestimento – ainda que este seja realizado pela via da alienação do controle de subsidiárias –, tal paralelismo seria despicando, porquanto (i) não houve abdicação, pelo Estado, da sua posição de intervenção direta, haja vista a subsistência da estatal *controladora*; (ii) a alienação de uma subsidiária não corresponde necessariamente a um juízo de ausência de interesse público na

¹⁸ *Ibidem*, p. 156.

intervenção do Estado empresário; e (iii) a alienação de ativos pode servir para assegurar a estabilidade econômica da estatal controladora, mantendo hígidos os objetivos buscados pelo legislador quando da autorização para a sua criação¹⁹.

À luz do entendimento demonstrado, entende o julgador que a alienação da subsidiária não é uma abdicação do Estado de sua intervenção direta em razão de a *empresa-mãe* ainda subsistir, a alienação de uma subsidiária não ser um juízo a respeito da não mais subsistência do interesse público na intervenção do Estado na economia, além de poder a alienação servir para fins econômicos de eficiência, sendo estes os pontos sustentados.

Ato contínuo, o Min. Gilmar Mendes, fazendo uma leitura do direito comparado a respeito da matéria, vai afirmar uma primazia do princípio da livre iniciativa, afirmando a respeito da existência do princípio da subsidiariedade²⁰. Ademais, adere o ministro ao já citado *paralelismo às avessas*:

Diante dessa ressalva, entendo que se é compatível com a Constituição a possibilidade de criação de subsidiárias quando houver previsão na lei que cria a respectiva empresa estatal – também por paralelismo –, nessas hipóteses, não há como obstar a alienação de ações da empresa subsidiária, ainda que tal medida envolva a perda do controle acionário do Estado. No limite, contrariar tal entendimento implicaria a declaração de inconstitucionalidade das criações de subsidiárias de empresas estatais feitas com autorização legislativa não específica²¹.

O Min. Marco Aurélio, hoje decano da Corte, por mais que tenha aderido ao posicionamento do relator, Min. Ricardo Lewandowski, votou no mérito pela desnecessidade de autorização legislativa, haja vista, em seu

¹⁹ *Ibidem*, p. 193.

²⁰ Destaca-se o seguinte excerto, tratando a respeito da *livre iniciativa*: “Diante do valor atribuído a esse princípio, entendo que a necessidade de lei autorizativa para a criação de empresas estatais ou para a definição das hipóteses de relevante interesse coletivo e segurança nacional deve ser entendida como uma verdadeira cláusula de garantia do princípio da subsidiariedade. Ou seja, é justamente por ser excepcional ao Estado a intervenção no domínio econômico que essa excepcionalidade deve ser autorizada em lei.” *In STF, MC na ADIN 5.624*, 2019, p. 201.

²¹ *Ibidem*, p. 206.

entender, nada dizer o texto constitucional a respeito deste ato, apenas tratando da necessidade de autorização para a criação de subsidiárias. Isto fica exposto no seguinte trecho:

Quanto à exigibilidade de lei, Presidente, reporto-me ao voto que proferi em 1995 – passou-se bastante tempo, mas, pelo menos, sou coerente –, em que, creio, de forma isolada, não me lembro se tive o endosso de algum colega, sustentei a desnecessidade, para o desfazimento, de lei, já que os dois incisos do artigo 37 da Constituição Federal referem-se apenas à criação. E cogitei, nesse voto – farei a juntada, para não tomar o tempo do Colegiado –, de colocar-se o Chefe do Poder Executivo como um tutelado da assembleia. Disse, com desassombro, que parlamento algum tem interesse, pelo menos no Brasil, na extinção de sociedades de economia mista e subsidiárias. Ao contrário, se possível, razoável, criaria mais subsidiárias. E a razão é clara, todos percebem²².

Por fim, importa citarmos o saudoso decano do STF, recém aposentado, Min. Celso de Mello que, acompanhado esta corrente, afirmou deverem as subsidiárias de estatais estarem sujeitos ao mesmo regime jurídico das empresas privadas, não havendo que se falar de autorização legislativa.

Estes são os votos que demonstraram, ao fim e ao cabo, entendimento a respeito da desnecessidade de autorização legislativa para a perda do controle acionário (venda) das subsidiárias das estatais. Na sequência, dividindo as teses segundo seus respectivos argumentos, os enfrentaremos à luz da Constituição Econômica, perquirindo a sua adequação, ou não, ao texto constitucional na parte em que disciplina a ordem econômica.

3. A IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA E OS ARGUMENTOS A FAVOR DA DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA: INCOMPATIBILIDADE

Destacados os votos que encamparam a tese por nós enfrentada, importa fazer uma análise de seus fundamentos à luz do Direito Econômico,

²² *Ibidem*, p. 215.

tendo por base a Constituição Econômica. Desta feita, para uma boa compreensão da matéria, acha-se por bem dividir os argumentos em grupos.

Ao aproximarmos-nos dos posicionamentos, conseguimos separar os seguintes 5 (cinco) grupos: a) Argumentos econômicos e não jurídicos; b) Princípio da subsidiariedade; c) A autorização para constituir engloba o poder de vender; d) Paralelismo às avessas; e) Regime jurídico de direito privado.

Desta feita, abaixo enfrentamos, de forma breve, estes pontos para demonstrar a contrariedade destes para com a ideologia constitucional na exata ordem acima apresenta.

3.1 ARGUMENTOS ECONÔMICOS E NÃO JURÍDICOS

Verifica-se nos votos de uma série de ministros, notadamente nas manifestações do Min. Alexandre de Moraes, Luiz Fux e Roberto Barroso a detida preocupação com argumentos econômicos tais quais a competitividade, o lucro, as oportunidades de investimento, dentre outros argumentos tratados pela ciência econômica²³.

Todavia, estamos a tratar, diferentemente desta ciência do ser, de um julgamento em sede de controle concentrado de constitucionalidade que deve, ou melhor, deveria, se pautar, justamente, pelo direito enquanto ciência do dever-ser. Logo, tratar de temas econômicos não positivados pelo Direito é desprovido de sentido, isso em razão de dever o econômico ser disciplinado pelo jurídico, conforme bem exposto pelo professor Ricardo Camargo:

É verdade que o Direito, enquanto referencial de conduta, pode não dar a resposta que os cultores da economia normativa gostariam que desse, conforme as respectivas convicções acerca da maior ou menor possibilidade de o mercado definir espontaneamente os termos das

²³ A ciência econômica que contribui de modo direto e indubitável em face do Direito Econômico – com o que não poderia ser diferente – se trata de uma ciência explicativa e o seu discurso se limita a explicar os fenômenos que trata, mas jamais chega ao ponto de afirmar que o comportamento do sujeito do ato econômico deva ser este ou aquele, sendo isto competência, justamente do Direito. Expondo de forma brilhante o tema, ver SOUZA, *op. cit.*, p. 52

relações entre os indivíduos: entretanto, é próprio do Direito não dar a solução ideal para um dos segmentos a que se destina, mas sim dar a solução possível, equacionando os referenciais de quantos participam da sua elaboração, para assegurar o equilíbrio social, evitar que interesses conflitantes entre si venham a buscar autossatisfação, mediante uso da violência (2019, p.33).

Também seguindo linha parecida de raciocínio o hoje presidente do STF, Min. Luiz Fux, afirma que a venda de subsidiárias pode servir à estabilidade econômica, num nítido caráter meramente econômico e não jurídico de análise da controvérsia. Conforme afirmamos, o STF não estava, ou não deveria estar, a fazer política econômica, ou seja, avaliar oportunidades comerciais e de negócios para as estatais e suas subsidiárias, mas sim avaliar a possibilidade de o Poder Executivo se desfazer de uma subsidiária sem autorização legislativa.

Desta feita, cremos que quaisquer argumentos não jurídicos, como os acima esposados, que não atentem para a disposição constitucional a respeito do Direito Econômico legislado e, principalmente, a respeito da disciplina constitucional das estatais é inócuo e não deveria pautar a discussão.

3.2 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Quase que a maioria dos(as) ministros(as) trata a respeito do propalado princípio da subsidiariedade, afirmando que o Estado deve deixar espaço aberto ao mercado, dando primazia à sociedade, ou melhor ao mercado, este sim capaz de organizar a vida econômica em razão da ineficiência do ente estatal²⁴.

Todas as manifestações a respeito da existência deste princípio se referem ao artigo 173 da Constituição Federal, sendo ali expresso que o Estado somente explorará de forma direta a atividade econômica em casos

²⁴ Defendendo a existência da subsidiariedade e a primazia do setor privado, praticamente excluindo o Estado, ver: BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, 226: 187-212, out./dez. 2001.

de relevante interesse coletivo ou segurança nacional, ambos conforme definidos em lei.

No ponto, é inegável a *preferência* dada aos agentes econômicos privados²⁵, todavia, afirmar, a partir do dispositivo do citado artigo, a existência de um princípio da subsidiariedade é não enxergar que a Constituição em nenhum outro artigo da Carta Política vedou a atuação do Estado em qualquer setor econômico, somente condicionado a atuação do ente público a uma decisão política legitimada democraticamente (BERCOVICI, 2016, pp. 31-32).

Deste modo, não concordamos com a existência do citado princípio, mas, deixando isto de lado, em que momento sua existência, ou não, deveria influenciar o julgamento a respeito da necessária (ou não) autorização legislativa para a venda de subsidiárias de estatais?

Cremos, a bem da verdade, que em nenhum, haja vista que como se presume, neste caso, a já existência da estatal e de sua(s) subsidiária(s), não estando naquele caso o STF a perquirir a constitucionalidade do motivo que ensejou a sua criação, mas sim os requisitos necessários para a perda do controle acionário das subsidiárias, nada deveria este argumento nortear as discussões, sendo, a nosso ver, apenas um artifício retórico dos julgadores²⁶.

Por fim deste tópico, merece destaque também à passagem do ministro Luis Roberto Barroso no que toca ao seu entendimento de que a autorização

²⁵ O professor Ricardo Camargo afirma de modo preciso que no sistema da autonomia (sistema de tipo ideal na qual vige a liberdade negocial e a propriedade privada dos bens de produção, notadamente o sistema capitalista) a preferência para a exploração da atividade econômica *stricto sensu* é dada à empresa privada, ou seja, ao particular. Todavia, isto não impede a atuação do Estado a partir de empresas estatais, sendo isto até mesmo destacado por Adam Smith. Ver a obra do professor de Direito Econômico da UFRGS: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Direito, sistemas econômicos, fatores de produção e migrações**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2020, pp. 263-278. Tratando da possibilidade de exploração estatal da economia e da atuação do Estado no jogo econômico em casos de desinteresse ou impossibilidade de o particular atuar, ver: SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, Vol II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 273.

²⁶ Especificadamente cremos que serviu este argumento como um *lugar comum* retórico, também chamado *tópos*, os quais são fortemente estudados pela Tópica. Uma aproximação entre Tópica e Direito é feita por Theodor Viehweg na seguinte obra: VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**: uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos. Tradução da 5. ed. Alemã, ver. e ampl, de Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed. 2008.

para a instituição de uma subsidiária ou de uma estatal se dá em razão de ser a intervenção do Estado na economia uma exceção, sendo que quando a *regra* (ou seja, o afastamento do Estado desta seara) é cumprida, inexistiria a necessidade de se ter autorização do Poder Legislativo.

Mais uma vez, não se concorda com o posicionamento do ministro, sendo que a primazia dada ao mercado nestes moldes não encontra respaldo na realidade constitucional, sendo, novamente em nossa opinião, mais uma visão política do nobre julgador do que um argumento jurídico²⁷. Logo, insuficiente, também a albergar o pleito de análise econômico-constitucional da matéria.

3.3 AUTORIZAÇÃO PARA CONSTITUIR ENGLOBAL O PODER DE EXTINGUIR

Outro argumento trazido diz respeito ao fato de que a autorização genérica prevista na lei que autoriza a instituição de estatal, possibilidade esta encampada pela jurisprudência acima destacada do STF, seria bastante a englobar, não só a possibilidade de se criar uma subsidiária, mas também o poder de *lhe vender*.

Tal posicionamento é assentado nos votos dos Min. Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Rosa Weber, dentre outros, sendo interessante a menção ao artigo 64 da Lei nº 9.478/1997 que assim dispõe em seu artigo 64²⁸:

²⁷ A nosso ver uma passagem do acórdão, na qual o Min. Barroso faz um aparte ao Min. Toffoli não deixa dúvidas a este respeito. Vejamos: “Eu acredito - se me permite só mais um brevíssimo comentário - que, no fundo, nós estamos travando um debate político disfarçado de discussão jurídica, que é a definição de qual deve ser o papel do Estado e quem deve deliberar sobre este papel no Brasil atual. Eu acho que é uma decisão do Executivo. Eu creio que há uma legislação que autoriza esse encaminhamento. E penso - esse já é um debate político - que nós vamos ter que superar esse fetiche do Estado protagonista de tudo e criar um ambiente com mais sociedade civil, mais livre iniciativa, mais movimentos sociais e menos Estado e governo, salvo para as redes de proteção social a quem precisa e a prestação de serviços públicos de qualidade. Mas esse é o debate ideológico subjacente”. *In STF, MC na ADIN 5.624*, 2019, p. 116.

²⁸ BRASIL. Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm>. Acesso em 27 de outubro de 2020.

Art. 64. Para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a PETROBRÁS autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.

Deste dispositivo e de outros similares é que os citados votos dos ministros retiram a possibilidade de extinção das subsidiárias, entendendo que a autorização para constituir, conforme dito, seria uma espécie de gênero que englobaria a espécie *venda*.

De nossa parte, não concordamos com tal interpretação, devendo as palavras significarem e possuírem limites interpretativos e de sentido (STRECK, 2017). No caso, entender que dispositivos como o acima transcrito permitam a extinção de uma subsidiária é incluir palavras não previstas pelo legislador, o que é vedado ao Poder Judiciário.

Ademais, deve se ter sempre em mente que estamos a tratar de patrimônio público, sendo que a criação de uma subsidiária demandou e demanda uma fatia do orçamento e toda uma complexa operação contábil, financeira e jurídica. Logo, a interpretação, tal como posta, acaba por ignorar, pelo que parece, esta importante característica das estatais e de suas subsidiárias, além do já citado argumento de serem estas instrumentos de atuação do Estado.

3.4 PARALELISMO ÀS AVESSAS

Já enunciado acima, o *paralelismo às avessas* (termo que tomamos a liberdade de cunhar) foi englobado pelos votos dos Min. Carmen Lúcia, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, sendo caso de se lembrar que este foi o fundamento encontrado pelos julgadores para defender a desnecessidade de autorização legislativa para venda de subsidiárias em razão da inexistência deste expediente quando de sua criação, tão somente sido autorizada pela lei instituidora da *empresa-mãe* de forma genérica.

Pois bem, novamente não se concorda com tal posicionamento, ainda mais quando se está em face de subsidiárias de estatais, sendo que estas, como não poderia ser diferente, são instrumentos de ação estatal e que a sua

criação, ou seja, o ato complexo que dá azo ao surgimento da estatal ou da subsidiária ser um ato de política econômica do Estado²⁹.

Para além disso, conforme já brevemente ressaltado, o interesse público motiva a criação da estatal a qual, se não existisse, seria um verdadeiro óbice material a possibilitar o surgimento da subsidiária, o que é óbvio. Logo, de forma diversa do mencionado pelo Min. Barroso, a extinção ou a venda da subsidiária é que deveria passar, fortemente, pelo crivo do Poder Legislativo, poder este que tem o dever de controlar os atos do Poder Executivo.

Além disso, cremos que o fato que as subsidiárias terem sido criadas com um autorizativo genérico em nada encampa a possibilidade de se depreender a concessão do poder de o Governo de momento vir a extirpá-las do patrimônio público, com o que voltamos à questão da limitação semântica do enunciado acima destacada.

3.5 REGIME JURÍDICO DE DIREITO PRIVADO

Um último argumento a ser por nós enfrentado é o citado regime jurídico de direito privado, tendo isto sido mencionado em alguns votos, notadamente no do à época decano, Min. Celso de Mello. Tal argumento encontra azo no artigo 173, § 1º, inciso II³⁰ e merece algumas ponderações.

Primeiro, necessário é destacarmos que a ideia principal que circunda a existência de uma estatal e de suas subsidiárias é, ao fim e ao cabo, a

²⁹ Assim se manifesta o saudoso professor Washington Peluso em sua obra *Primeiras Linhas de Direito Econômico*: “A decisão de criar a Empresa Pública já é, por si, um ato de Política Econômica”. In: SOUZA, *op. cit.*, p. 278

³⁰ 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. § 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. In: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 3 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

implementação de políticas públicas e o atendimento ao fim público que motivou a sua criação. Ademais, como bem vai pontuar Fabio Konder Comparato, inexistente qualquer razão jurídica e muito menos lógica a albergar a pretensão de receitas ou lucros por intermédio de estatais, mas sim procurar, por meio destas e de suas subsidiárias, a prestação de serviços e a produção de bens que não podem ser obtidos de forma justa e igualitário por particulares (COMPARATO, 1977, p. 289).

Desta feita, não podemos deixar de destacar que as estatais (englobando suas subsidiárias) estão, sem nenhuma dúvida, vinculadas às finalidades estatais, notadamente as estampadas no bojo do artigo 3º da Carta Política brasileira, a qual se demonstra como uma evidente norma transformadora da realidade.

Desta feita, a submissão destas empresas ao regime jurídico de direito privado é expediente técnico que não derroga todos estes necessários meandros e, notadamente, não pode servir a fundamentar a desnecessidade de autorização legislativa para a venda da subsidiária, isso em razão de não deverem as estatais buscar lucro, mas servir de instrumento de atuação estatal e de vazão da política econômica do ente público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por base o enfrentamento do posicionamento do STF a respeito da desnecessidade de autorização legislativa para a venda de subsidiárias de estatais. Deste modo, de modo inicial estudamos a disposição constitucional da matéria para, ato contínuo, analisarmos os votos que defenderam este posicionamento tido por majoritário.

Posteriormente, separando os votos em temas de mérito, os rebatemos à luz das disposições econômico-constitucionais, tendo sido feitos apontamentos que demonstram que o Direito Econômico restou deveras esquecido pelos(as) julgadores(as) no apreço da causa.

Logo, como o leitor deve ter percebido, formamos posição no sentido da necessidade de autorização legislativa para a venda de subsidiárias de estatais, isto por todos os fundamentos já apontados e, principalmente, pela

ideia de soberania nacional e defesa de interesses coletivos, estes fortemente defendidos pela Carta Política de 1988.

Para finalizar, é caso de lembrarmos o já citado e saudoso professor Washington Peluso Albino de Souza que, estudando a Constituição Econômica e suas regras, fez forte coro à chamada *regra do interesse social* (1994, pp. 97-98). Na visão do introdutor da disciplina de Direito Econômico em terras pátrias, esta regra faria com que devesse esta disciplina jurídica levar em conta o interesse social como um fundamento de valor para a busca da justiça distributiva. No caso analisado, infelizmente, o interesse social restou relegado a segundo plano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, 226: 187-212, out./dez. 2001.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras. **REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Número 1 – fev/mar/abril de 2005. Salvador. Disponível em: <<https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-1-fevereiro-2005-roberto-barroso.pdf>>. Acesso em 28 de outubro de 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 3 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

BRASIL. **Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADIN n° 1.649-1**. Relator Min. Maurício Correa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266710>>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADIN n° 1.840**. Relator Min. Carlos Velloso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347292>>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **MC na ADIN 5.624**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751504007>>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Direito, sistemas econômicos, fatores de produção e migrações**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2020.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Política econômica, ordenamento jurídico e sistema econômico: a sobrevivência do Estado de Direito na economia atual**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed. 2019.

COMPARATO, Fabio Konder. **O Poder de Controle na Sociedade Anônima**. 2. ed. São Paulo: RT, 1977.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública Gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Curitiba: Juruá, n.2, 1999, pp. 119-129.

OCTAVIANI, Alessandro, NOHARA, Patrícia Irene. **Estatais: estatais no mundo, histórico no Brasil, regime jurídico, licitações, governança,**

espécies, setores estratégicos, funções do Estado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, Vol II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2017.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**: uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos. Tradução da 5. ed. Alemã, ver. e ampl, de Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed. 2008.



Este trabalho possui uma Licença *Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional*.

Como citar este artigo (ABNT)

CASAL, Vinícius Adami. (Des) Necessidade de Autorização Legislativa para a Venda de Subsidiárias de Estatais: uma análise do entendimento do STF à luz da ideologia constitucionalmente adotada. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 02, n. 01, e2102, jan./jun. 2022. <https://doi.org/10.51696/resede.e2102>

Recebimento: 08/02/2022

Avaliação preliminar: 09/02/2022

Aprovação: 27/05/2022

Retorno de correções: 30/05/2022



**REVISTA SEMESTRAL DE
DIREITO ECONÔMICO**