

Igor Volpato Bedone

# Empresas Estatais

*e seu regime jurídico*

2019

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# ESTADO DA ARTE: O DEBATE ANTECEDENTE À LEI N.º 13.303/2016 ACERCA DAS ESTATAIS E SEU REGIME JURÍDICO

## 1.1 INTRODUÇÃO

O tema da desconcentração e da descentralização administrativa é tradicional no Direito Administrativo brasileiro. A desconcentração é a distribuição de competência dentro da mesma estrutura da Administração Pública, tendo como consequência a formação de níveis hierárquicos e a possibilidade de avocação e delegação de competências, sem a criação de nova pessoa jurídica. O conceito de *órgão público*, como centro despersonalizado que recebe competências administrativas, é central para que se compreenda a desconcentração.<sup>1</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello identifica três modalidades de desconcentração administrativa: por grau, por matéria e geográfica

---

1. Por todos: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 153 e ss. A ideia tradicional de Administração unitária e hierarquizada está, aos poucos, sendo ultrapassada, conforme pontua Alexandre Santos de Aragão. Com o alargamento das tarefas do Estado e como exigência dos princípios da economicidade e da eficiência, tal modelo teria dado lugar a uma Administração plurifórmica e pluricêntrica, com criação de órgãos e agentes autônomos e de mecanismos de atuação conjunta com a iniciativa privada (cf. Descentralização administrativa – sua evolução face às reformas à Constituição de 1988 1. A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan.-mar. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12602>>. Acesso em: 10 fev. 2017, p. 1-2).

(ou territorial).<sup>2</sup> No primeiro caso, distribui-se competência decisória em diferentes níveis hierárquicos; no segundo caso, a natureza da atividade é o critério, como ocorre com os Ministérios; por último, as competências são divididas por critérios territoriais, atribuindo-se competências decisórias a organismos locais.

Em contraposição à ideia de desconcentração administrativa há a *descentralização*, que implica a criação de uma nova pessoa jurídica para recebimento de uma parcela de competências, por lei, da pessoa federativa central. Enquanto na desconcentração há a distribuição de competências entre os mais diversos órgãos públicos, despensalizados, na descentralização há criação de novas pessoas jurídicas.

A descentralização pode ser: territorial (geográfica), funcional (técnica) e por colaboração.<sup>3</sup> A primeira é mais comum em países unitários. No sistema jurídico brasileiro, em que se adota a forma de Estado federativa, poder-se-ia falar nesse tipo de descentralização com a criação de territórios, conforme admite, em tese, o artigo 18, §§ 2.º e 3.º, da Constituição Federal.

A segunda, por seu turno, é aquela em que a pessoa política cria, mediante edição de lei específica, uma pessoa jurídica de direito público ou privado com o propósito de atribuir a ela uma competência administrativa determinada, conferindo-lhe titularidade e execução. O móvel dessa modalidade de descentralização é o princípio da especialidade,<sup>4</sup> pois se parte do pressuposto que tal pessoa

- 
2. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1979. p. 5.
  3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 519-524; NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 579; FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços por pessoas privadas*. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, p. 166-171.
  4. Há um grande debate sobre o significado da palavra “princípio”. O termo é essencialmente polissêmico. Pode ser utilizado no sentido de elemento estruturante, de alicerce do sistema jurídico, como é feito, por exemplo, por Miguel Reale. O jusfilósofo ensina que a Ciência do Direito é um edifício composto cujas “vigas mestras” e “colunas primeiras”, que são os princípios, que não somente alicerçam o saber científico, como também lhe dão unidade e coerência, compondo verdadeiro sistema (cf. *Filosofia do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 61). Não obstante, nas últimas décadas, o termo ganhou outros significados no que tange à aplicação do Direito, havendo intenso debate doutrinário sobre seu sentido. Ronald Dworkin faz um ataque geral ao positivismo (*general attack on positivism*), afirmando que direito não se apresenta somente

jurídica, concentrando aquela competência específica,<sup>5</sup> vai realizá-la de maneira mais eficiente.<sup>6</sup>

---

sobre a forma de regras (*rules*), mas também sob a forma de princípios (*general principles of Law*). As primeiras são aplicadas na maneira do “tudo ou nada”, sendo impossível, dessarte, a aplicação de duas regras contraditórias ao mesmo tempo (uma delas necessariamente deve perder a validade), ao passo que os segundos têm dimensão de peso e de significado, de modo que dois princípios podem entrar em conflito sem que um deles perca a validade. Para ele, o juiz deve levar em conta os princípios para aplicação do direito, sobretudo quando se coloca diante dos *hard cases* (cf. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 23-203). Robert Alexy, por sua vez, compreende os princípios como *mandamentos de otimização*; assim, enquanto as regras são normas que podem ou não ser cumpridas, os princípios (situados no plano deontológico, não meramente axiológico) ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, consideradas as possibilidades jurídicas e fáticas. A colisão de direitos fundamentais, para o autor, revela-se uma colisão de princípios, a ser solucionada pela técnica da ponderação. Os princípios, portanto, somente têm dimensão de peso, não determinam as consequências normativas de forma direta, ao contrário das regras (*Teoria dos direitos fundamentais*, p. 90 e ss.). Por sua vez, Humberto Ávila entende que o critério de distinção entre princípios e regras é o grau de determinação do fim e da conduta: no caso do princípio, o fim é imediato e a conduta para sua concretização é indeterminada; no caso da regra, a finalidade é mediata, mas o comportamento devido é concreto (cf. *Teoria dos princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 70). Conforme precisa observação de Ricardo Marcondes Martins (Teoria dos princípios formais. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, n. 216, 20 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/ricardo-marcondes-martins/teoria-dos-principios-formais>>. Acesso em: 13 jun. 2017), os sentidos do termo *princípio* não são propriamente excludentes, pois dependem do objeto a que se referem. Assim, é possível coexistir o sentido de *princípio* como elemento estruturante e unificador de um ramo do conhecimento científico, com o sentido de *princípio* como valor positivado no ordenamento jurídico que será objeto de aplicação, dando ensejo às disputas doutrinárias relacionadas. A utilização em um ou outro sentido dependerá do objeto considerado. Quando se faz referência ao princípio da especialidade como princípio de Direito Administrativo, por óbvio está-se utilizando o termo naquele primeiro sentido.

5. Como assevera André Luiz Freire, a maior parte da doutrina denomina essa espécie de descentralização *por serviços*, mas a nomenclatura não é a mais adequada, por remeter a um conceito de serviço público muito amplo (*O regime de direito público na prestação de serviços por pessoas privadas*, p. 169). É o caso, por exemplo, do Instituto do Meio Ambiente (Ibama), autarquia que é um belo exemplo de descentralização técnica, mas que, a rigor, não presta um *serviço público*, e sim realiza *função pública*.
6. Utiliza-se o termo “eficiência” na definição preconizada por Paulo Modesto (cf. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, ano I, v. I, n. 2, maio 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 jun. 2017), isto é, havendo simbiose entre a economicidade, no sentido de otimização dos meios, e a qualidade do produto da utilização de tais meios, obtendo-se resultados satisfatórios. O clamor por “eficiência”, que na iniciativa privada significa maximização de lucros com os meios à disposição, não pode ser transplantado

André Luiz Freire entende que, se a pessoa jurídica criada no exercício dessa modalidade de descentralização for de direito privado, “será descentralizado somente o exercício da competência administrativa”,<sup>7</sup> isto é, não sua titularidade. Todavia, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não é necessário que a pessoa jurídica seja de direito público para que assuma a titularidade da competência administrativa.<sup>8</sup> André Saddy,<sup>9</sup> Irene Patrícia Nohara<sup>10</sup> e Marcos Bemquerer<sup>11</sup> adotam o mesmo entendimento. Afinal, se assim não fosse, não haveria diferença entre a descentralização técnica e aquela por colaboração, que será vista adiante.

Por isso, quando uma pessoa jurídica de direito público cria uma empresa estatal e, por lei, lhe confere o dever de prestar um serviço público, a estatal não é concessionária, pois não obteve o serviço por meio de contrato de concessão, e sim, é, ela própria, titular do serviço público.

A descentralização por colaboração ocorre quando há transferência da execução de serviço público a pessoa jurídica de direito privado previamente constituída, mediante ato administrativo unilateral (autorização) ou bilateral (permissão ou concessão).<sup>12</sup> A pedra

---

à esfera pública diretamente, pois nela não se podem prescindir de certos meios que são essenciais para a garantia de direitos dos cidadãos.

7. FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços por pessoas privadas*, p. 170.
8. “[...] o estudo da evolução das formas de descentralização revela que se criaram entes com personalidade de direito privado e a eles transferiram a titularidade e execução de serviço público, com o mesmo processo de descentralização; a diferença está em que os privilégios e prerrogativas são menores, pois a entidade só usufrui daqueles expressamente conferidos pela lei instituidora e reputados necessários para consecução de seus fins” (cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 522).
9. SADDY, André. Atividade prestacional do Estado na economia. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, ano XXIX, n. 8, p. 881, ago. 2013.
10. NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*, p. 580 e 635.
11. BEMQUERER, Marcos. *O regime jurídico das empresas estatais após a Emenda Constitucional n. 19/98*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 116 e 138.
12. As polêmicas doutrinárias envolvendo a natureza jurídica da concessão de serviço público, bem como da possibilidade de sua outorga mediante permissão e autorização, serão objeto de enfrentamento mais adiante.

de toque dessa modalidade de descentralização é que somente a *execução* do serviço é transferida, não sua titularidade.<sup>13</sup>

Do conceito de descentralização emerge a distinção entre Administração direta e indireta: a primeira é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas (União, Estados-Membros e municípios), ao qual foram atribuídas as competências para exercício das atividades administrativas do Estado, de forma centralizada; já a segunda é o conjunto de pessoas jurídicas de direito público e privado criadas pela Administração direta para exercício de determinadas funções administrativas de forma descentralizada.

O conceito de Administração indireta ganhou definição legal com o Decreto-lei n.º 200/1967, cujo artigo 4.º arrola, entre os entes que a compõem, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e, a partir da Lei n.º 7.596/1987, as fundações públicas. A opção do legislador contrariou lições doutrinárias da época, que entendiam que poderiam compor a Administração indireta somente as entidades que exercessem atividades administrativas, ou seja, sob regime jurídico de direito público – de modo a ficarem excluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista *exploradoras de atividade econômica*.<sup>14</sup> Veja-se o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] só há descentralização administrativa quando a atividade descentralizada reproduza tais caracteres. Se a atividade ou serviço não se qualifica como administrativa, não há descentralização administrativa. Outrossim, como só tem sentido o falar-se em descentralização quando o objeto a ser descentralizado compete ao centro, só em face de atividades políticas e administrativas, que são inerentes ao Estado, é que se coloca o problema. Logo, é despropositado cogitar de descentralização administra-

13. Adota-se neste trabalho o entendimento, calcado na obra de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de direito administrativo*, p. 262), do descabimento do uso da palavra “delegação” para se referir à transferência da execução de serviço público, pois, diante do que consta no artigo 236 da Constituição Federal, seu emprego estará reservado ao caso dos serviços notariais e de registro.

14. A famosa dicotomia entre estatal prestadora de serviço público e exploradora de atividade econômica será vista logo adiante, ainda no Capítulo 1.

tiva quando se tratar de atividade de direito privado – ainda que desempenhada por pessoa governamental.<sup>15</sup>

Na mesma esteira, José Cretella Júnior:

[...], para a qualificação de qualquer entidade como entidade da Administração Indireta, deve-se olhar a matéria, o conteúdo, a substância, a natureza do serviço desempenhado. *A priori*, não se pode classificar a entidade como da Administração indireta. O critério classificatório tem que ser objetivo, funcional, material ou substancial. Não o formal.

Não importe que a lei batize a empresa pública ou sociedade de economia mista de entidades da Administração indireta. O texto não tem o condão mágico de alterar a natureza das coisas. O mundo jurídico trabalha com objetos do mundo, seu suporte fático.<sup>16</sup>

Referidos autores partiam de um pressuposto absolutamente lógico: se a descentralização significa que a Administração direta confere ao ente da Administração indireta uma atribuição que era sua – *descentraliza*, isto é, retira do centro e leva à *periferia* –, as estatais exploradoras de atividade econômica jamais poderiam compor a Administração indireta, porque tal atividade nunca poderia ter sido prestada pelo *centro*, isto é, pela Administração direta.

Tanto é assim que, a rigor, estatais que exploram atividade econômica não se enquadrariam no conceito de descentralização técnica, pois ele exige a atribuição de uma competência administrativa *específica*,<sup>17</sup> que não se confunde, por óbvio, com atividade econômica.

De qualquer maneira, o legislador adotou um critério puramente subjetivo, arrolando aquelas pessoas jurídicas – autarquias,

15. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*, p. 11.

16. CRETILLA JÚNIOR, José. *Administração indireta brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 17.

17. Cf. FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços por pessoas privadas*, p. 169.

estatais e fundações públicas – como entidades da Administração indireta, independentemente da natureza da atividade que realizem, bem como do regime jurídico que lhes é aplicável. Tradicionalmente, portanto, passou-se a apontar esses quatro entes como aqueles que compõem a Administração indireta.<sup>18</sup>

Vale consignar que há vozes – ainda isoladas – clamando pelo rompimento das noções tradicionais de desconcentração e descentralização. É o caso de Alexandre Santos de Aragão. De acordo com o autor, à dicotomia deve ser acrescentado um “*plus ontológico*”, para que se adote um conceito de descentralização material. Nesse sentido, seria irrelevante se há ou não a criação de nova pessoa jurídica, e o elemento fundamental seria a concessão de “considerável” autonomia ao centro de competência criado. Veja-se:

Há entidades descentralizadas, dotadas de personalidade jurídica, às quais a lei confere uma autonomia tão diminuta que, na prática, muito se assemelham a órgãos internos subordinados

---

18. Depois da edição da Lei n.º 11.107/2005, precisamente pelo que constou em seu artigo 6.º, § 1.º, alguns autores também passaram a incluir os consórcios públicos como entes da Administração indireta (cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 521). O artigo 6.º da Lei em questão prescreve que o consórcio poderá ter personalidade de direito público ou de direito privado. No primeiro caso, embora a lei o tenha designado como “associação pública”, sendo reconhecido como pessoa jurídica de direito público interno até mesmo pelo Código Civil (artigo 41, IV), em nada difere de uma autarquia, pois trata-se de ente com personalidade jurídica própria, criado por lei, com atribuição de desempenho de função pública com especialidade, sob regime jurídico de direito público. Trata-se, por óbvio, do conceito típico de autarquia. O rótulo não altera a essência do objeto rotulado, motivo pelo qual o vermelho não será azul se assim o for chamado. Não se cuida, pois, de novo ente da Administração indireta. No que tange à possibilidade inculpada no inciso II do referido artigo 6.º, trata-se de clara hipótese daquilo que a doutrina convencionou chamar “fuga para o direito privado”, isto é, tentou o legislador afastar a aplicação de parcela do regime jurídico de direito público para os consórcios. Entre os inúmeros e recorrentes exemplos de tal fenômeno, talvez o mais deplorável deles seja o repasse de serviços sociais a Organizações Sociais (veja-se, por todos: MARTINS, Ricardo Marcondes. *Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 148 e ss.). A tentativa, nesse caso específico do consórcio público, acaba sendo inócua, pois o próprio § 2.º do mesmo artigo 6.º impõe os controles do regime jurídico público aos consórcios privados – disposição que, de qualquer maneira, decorreria do próprio texto constitucional, ainda que a lei fosse silente. Não há substancial diferença, portanto, entre as duas modalidades de consórcio, e o único elemento diferencial é o regime de pessoal –, que será obrigatoriamente celetista para essa segunda modalidade.

hierarquicamente à Administração Central. O contrário também se verifica: existem órgãos internos aos quais são atribuídas tão significativas atribuições autônomas, às vezes acompanhadas de garantias de permanência para seus titulares, o que faz com que propiciem uma descentralização efetiva bem superior àquela das pessoas jurídicas apenas formalmente descentralizadas.<sup>19</sup>

Assim, entende o autor que, inexistindo hierarquia e havendo autonomia ao órgão, pode-se falar em descentralização, posto que haverá entre o órgão e a Administração direta uma relação de subordinação não hierárquica (direção e coordenação). Tal conceito permitiria, inclusive, que entidades privadas que estivessem sob coordenação da Administração Central – organizações sociais sob contrato de gestão – pudessem ser incluídas no conceito de descentralização.<sup>20</sup>

Tal posicionamento não encontra respaldo no artigo 4.º do Decreto-lei n.º 200/1967. Com efeito, embora seja desejável que a autarquia tenha autonomia administrativa e financeira para que, efetivamente, possa exercer suas tarefas com *especialidade*, e, mesmo sendo verdadeiro que, na prática, em muitos casos não se verifica tal autonomia, o fato é que a legislação adotou o critério subjetivo. Afinal, basta que haja personalidade jurídica para que determinado ente seja qualificado como pertencente à Administração indireta, do outro lado da moeda, um órgão jamais será integrante da Administração descentralizada, não obstante goze de razoável autonomia, justamente por não ter personalidade jurídica. Pior, ainda, que se entenda que entidades como organizações sociais possam ser consideradas entes da Administração indireta, pois não recebem competências descentralizadas, mas somente atuam em *fomento* à Administração. A não ser que se confesse que tais entidades nada mais são do que uma forma fraudulenta de o Estado repassar atribuições que são suas, privativamente, para que sejam desempenhadas sob regime de direito privado.

---

19. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Descentralização administrativa – sua evolução face às reformas à Constituição de 1988, p. 5.

20. *Idem*, p. 15-16.

De qualquer maneira, tal posição ainda é minoritária, prevalecendo os conceitos tradicionais de desconcentração e descentralização. Feito esse introito, isto é, visto que as estatais fazem parte da Administração indireta e que são reflexos da descentralização administrativa – tanto técnica, quando lhe são outorgados serviços públicos, quanto por colaboração, quando são concessionárias –, no próximo tópico será examinada a origem das estatais na realidade social, política e econômica brasileira, com seu consequente tratamento pelo ordenamento jurídico do País.

### 1.1.1 Antecedentes ao Decreto-lei n.º 200/1967

A origem remota das estatais em solo brasileiro é a criação do Banco do Brasil, em 1808 (Alvará de 12 de outubro de 1808)<sup>21</sup> e, no início do século XX, algumas outras instituições bancárias foram criadas pelos Estados federados,<sup>22</sup> com destaque para o Banco do Estado de São Paulo<sup>23</sup> e o Banco Mineiro da

- 
21. TÁCITO, Caio. As empresas públicas no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 84, p. 433, abr.-jun. 1966; BEMQUERER, Marcos. *O regime jurídico das empresas estatais após a Emenda Constitucional n. 19/98*, p. 102.
  22. “Na primeira fase da República ainda reinava a agricultura, com mão de obra livre a sustentá-la. O café era o principal produto e, assim, as primeiras manifestações intervencionistas do Estado na economia se deram a fim de proteger a exportação desse produto, mantendo seu preço alto e estável no mercado internacional. O ‘Convênio de Taubaté’, firmado entre Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, deu mais notoriedade ao assunto, pois o Estado começou a intervir nessa matéria, já surgindo naqueles Estados-membros, algumas pessoas jurídicas de direito público (entes com características autárquicas para fiscalização de preços mínimos e controle da produção, conveniados) que obedeciam a sistemas de descentralização funcional e exerciam funções de serviço público” (cf. OLIVEIRA, Paulo Roberto Pereira. *A criação de sociedades de economia mista pelos Estados-membros e municípios*. 1977. Dissertação (Mestrado) – UFSC, Florianópolis, p. 13-14).
  23. O Banco do Estado de São Paulo foi criado com o intuito primordial de financiar a produção de café, produto central da economia paulista e brasileira no final do século XIX e início do século XX. A origem remota do Banco de São Paulo deu-se em 1889, por autorização de Dom Pedro II. Em 1909, com a denominação de *Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo*, passou a ser comandado por capitalistas franceses do banco *Joseph Lose & Cie*. Dez anos depois, em 1919, no governo de Altino Arantes, o controle da empresa foi estadualizado, assumindo o Estado a condição de acionista majoritário. A denominação de *Banco do Estado de São Paulo* foi utilizada a partir de 1927.

Produção.<sup>24</sup> Foi no final da primeira metade do século XX, todavia, no final do Governo de Getúlio Vargas, no qual houve forte intervenção do Estado na economia, que as estatais ganharam protagonismo. A criação do Instituto de Resseguros do Brasil, pelo Decreto-lei n.º 1.186, de 3 de abril de 1939, é o início de um processo de criação de um grande número de estatais.<sup>25</sup>

O aparecimento das empresas estatais no Brasil não constituiu fenômeno sistematizado ou ordenado, mas verdadeiro reflexo do momento político, social e econômico do País, que vivia sob o Estado Novo (1937-1945), na Era Vargas (1930-1945). As empresas estatais, à época, sequer tinham previsão constitucional. Quando da criação do Instituto de Resseguros e das demais estatais que floresceram à época, conforme será mencionado adiante, vigorava a Constituição Federal de 1937. A ordem econômica era regulamentada pelos artigos 135 a 155, e nenhum deles fazia referência a empresa estatal. O artigo 135<sup>26</sup> autorizava a intervenção do Estado no domínio econômico de maneira supletiva, sem, contudo, fazer referência a empresas estatais. Havia menção, todavia, às empresas *concessionárias de serviço público*, que já eram uma realidade jurídica à época.<sup>27</sup> Conforme ensina Dinorá Adelaide Musetti Grotti, “o instituto da concessão é velho, por ter sido o primeiro modo de descentralização de serviços públicos”.<sup>28</sup>

---

24. VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades anônimas ou companhias de economia mista. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 434, abr. 1945.

25. Idem, p. 434-435.

26. Prescrevia o artigo: “Art. 135. Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta”.

27. Prescrevia o artigo: “Art. 146. As empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais ou municipais deverão constituir com maioria de brasileiros a sua administração, ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência”.

28. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, mar. 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/38544>>. Acesso em: 1.º jul. 2017.