



## A AUTARQUIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CRÍTICA AO CRITÉRIO SUBJETIVO E PROPOSTA DE TESTE DE AFETAÇÃO FUNCIONAL

### THE “AUTARCHIZATION” OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN THE BRAZILIAN SUPREME COURT: A CRITIQUE OF THE SUBJECTIVE TEST AND A PROPOSAL FOR A FUNCTIONAL AFFECTATION TEST

**ADHEMAR RONQUIM FILHO**

Doutor em Administração de Organizações pela FEARP-USP. Mestre em Sustentabilidade. Professor de cursos de graduação e pós-graduação. Advogado.

**GERALDO JOSE FERRARESI DE ARAUJO**

Mestre pela Universidade de São Paulo. Diretor Financeiro da Fundação de Formação Tecnológica da Prefeitura de Ribeirão Preto. Conselheiro junto a RP Mobi e Diretor Executivo da Mauge Holding. Pesquisador junto ao Latin for Sustainability - Latin2S.

**LUCIANA ORANGES CESARINO**

Formada em Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

#### RESUMO

**Objetivo:** O presente artigo analisa o fenômeno da autarquização das empresas estatais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, compreendido como a extensão progressiva de prerrogativas típicas da Fazenda Pública — imunidade tributária recíproca, regime de precatórios e impenhorabilidade de bens — a empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos essenciais. Busca-se verificar em que medida esse movimento se compatibiliza com a Constituição de 1988 e com a Lei 13.303/2016, sem que se esvazie a opção legislativa pela forma empresarial ou se produzam assimetrias concorrenciais e insegurança institucional.

**Metodologia:** A pesquisa é qualitativa, de natureza dogmática, e se vale de procedimentos bibliográfico e documental. Desenvolve-se análise sistemática da





Constituição de 1988, com atenção aos arts. 37, XIX e XX, 100, 150, VI, "a", 173 e 175, bem como da Lei 13.303/2016 e de precedentes paradigmáticos do STF, a exemplo dos Temas 235 e 253 da repercussão geral, do RE 580.264, do RE 600.867, de ADPFs recentes e de reclamações sobre a matéria. O marco teórico articula a doutrina clássica e contemporânea sobre o regime das estatais e incorpora parâmetros de neutralidade concorrencial da OCDE como referência comparada.

**Resultados:** Constatou-se que o STF opera com critério composto por três elementos cumulativos, consolidados na ADPF 896: prestação de serviço público essencial, regime não concorrencial e ausência de finalidade lucrativa preponderante. A análise dos votos nos precedentes paradigmáticos, todavia, revelou fragilidades: indeterminação conceitual, tendência à qualificação abstrata da entidade e insuficiente integração com o estatuto legal das estatais. Identificou-se, ademais, que a leitura *a contrario sensu* do RE 599.628 fundamentou a expansão acelerada de prerrogativas via ADPFs, em contextos setoriais bastante heterogêneos.

**Contribuições:** O artigo oferece três aportes à literatura: primeiro, propõe teste de afetação funcional com seis elementos normativos para modular a autarquização de forma excepcional, motivada e proporcional, avançando em relação à crítica descritiva de Pinto (2010) ao formular critério operacionalizável; segundo, constrói tipologia de três níveis aplicada a casos concretos do STF, demonstrando que a categoria "estatal prestadora de serviço público" não é homogênea para fins de prerrogativas fazendárias; terceiro, incorpora o princípio de neutralidade concorrencial da OCDE como parâmetro comparado até então ausente na discussão brasileira. Como limitação, o estudo não realiza mensuração econométrica dos efeitos concorrenciais, sugerindo-se agenda empírica futura organizada por setor.

**Palavras-chave:** empresas estatais; empresa pública; sociedade de economia mista; precatórios; Supremo Tribunal Federal.

## ABSTRACT

**Objective:** *This article examines the "autarchization" of state-owned enterprises (SOEs) in Brazilian Supreme Court (STF) case law, understood as the progressive extension of Public Treasury prerogatives to public companies and mixed-capital companies providing essential public services. It seeks to determine to what extent this judicial trend is compatible with the 1988 Constitution and Law 13,303/2016 without undermining the legislative choice for the corporate form or generating legal uncertainty and competitive asymmetries.*

**Methodology:** *The study adopts a qualitative, dogmatic approach with bibliographic and documentary procedures. It conducts a systematic analysis of the 1988 Constitution, Law 13,303/2016, and landmark STF precedents including Themes 235 and 253, RE 580,264, RE 600,867, recent ADPFs, and judicial complaints. The theoretical framework combines classical and contemporary scholarship and incorporates OECD competitive neutrality standards as a comparative reference.*

**Results:** *STF case law applies a composite criterion crystallized in ADPF 896: essential public service, non-competitive operation, and absence of predominant profit orientation. Detailed analysis of the reasoning in paradigmatic cases reveals weaknesses: conceptual indeterminacy, subjective qualification of entities, and*





*insufficient integration with the SOE statutory framework. A contrario sensu reading of RE 599,628 has served as the foundation for the accelerated expansion of prerogatives through ADPFs across heterogeneous sectoral and competitive contexts.*

**Contributions:** *The article offers three contributions: a six-element functional affectation test (i.e., a functional nexus test linking prerogatives to concrete public service provision) advancing beyond prior descriptive criticism; a three-level typology applied to concrete STF cases demonstrating heterogeneity within the category of service-providing SOEs; and the incorporation of OECD competitive neutrality principles as a comparative benchmark absent from Brazilian scholarship. As a limitation, the study does not provide econometric measurement of competitive effects.*

**Keywords:** *state-owned enterprises; public company; mixed-capital company; precatórios; Brazilian Supreme Court.*

## 1. INTRODUÇÃO

O regime das empresas estatais brasileiras ganhou renovada centralidade nos últimos anos, sobretudo porque uma série de decisões do Supremo Tribunal Federal passou a estender-lhes prerrogativas que, historicamente, eram típicas da Fazenda Pública. Nesse contexto, revela-se uma tensão estrutural que atravessa o Estado contemporâneo: de um lado, a necessidade inadiável de proteger a continuidade de serviços públicos essenciais e a racionalidade orçamentária; de outro, a preservação da forma empresarial deliberadamente escolhida pelo legislador e a coerência do regime constitucional aplicável à Administração Indireta (PINTO, 2010; BEDONE, 2017; BANDEIRA DE MELLO, 2023).

O ponto de partida reside na própria Constituição de 1988. O art. 37, XIX, diferencia de modo expresso a criação de autarquias — dependente de lei específica — da instituição de empresas públicas e sociedades de economia mista — dependente apenas de autorização legislativa (BRASIL, 1988). O art. 37, XX, por sua vez, condiciona a criação de subsidiárias e sua participação em empresa privada a autorização legislativa caso a caso (BRASIL, 1988). Esses comandos não possuem função meramente formal; antes, exprimem a intenção constitucional de preservar pluralidade organizacional na Administração Indireta, com consequências próprias para cada figurino institucional.

No plano econômico, o art. 173 estabelece a excepcionalidade da exploração direta de atividade econômica pelo Estado e impõe às estatais que assim atuem a sujeição ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto a obrigações





civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, vedando privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado (BRASIL, 1988). Paralelamente, o art. 175 mantém a centralidade estatal na prestação de serviços públicos, inclusive por execução indireta (BRASIL, 1988). Dessa coexistência resulta a clássica distinção entre estatais exploradoras de atividade econômica e estatais prestadoras de serviços públicos, muito embora a literatura contemporânea já tenha demonstrado a insuficiência dessa dicotomia como critério único para definir o regime dessas entidades (BEDONE, 2017; SCHWIND, 2014; GRAU, 2018).

A Lei 13.303/2016, por sua vez, densificou o estatuto das empresas públicas e sociedades de economia mista, reafirmando sua personalidade de direito privado e impondo regime amplo de governança, transparência, integridade e controle (BRASIL, 2016). A lei confirma, assim, a natureza híbrida dessas entidades: não são empresas privadas comuns, mas tampouco se confundem com autarquias.

Ante esse panorama, o problema emerge quando o STF reconhece, em determinadas hipóteses, a aplicação a estatais de prerrogativas normalmente associadas à Fazenda Pública — imunidade tributária recíproca, regime de precatórios e impenhorabilidade de bens —, especialmente em favor de entidades prestadoras de serviços públicos essenciais. Esse movimento, que se acelerou com o julgamento de ao menos dez Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental entre 2017 e 2026 (conforme Quadro 1), é denominado, com diferentes nuances, de "autarquização" das empresas estatais (PINTO, 2010; BEDONE, 2017; ARAGÃO, 2018).

Sendo assim, a questão que orienta o estudo é a seguinte: em que medida a autarquização das empresas estatais é compatível com a Constituição de 1988 e com a Lei 13.303/2016, sem que se comprometam a segurança institucional, a neutralidade concorrencial e a racionalidade da escolha pela forma empresarial?

O objetivo geral consiste em analisar criticamente como o STF tem construído essa realidade. Quanto aos objetivos específicos, pretende-se reconstruir o marco constitucional e legal das estatais; examinar os pilares da autarquização a partir dos votos nos precedentes paradigmáticos; avaliar os impactos institucionais e concorrenciais, inclusive à luz de parâmetros comparados; e propor critério normativo de contenção, centrado na noção de afetação funcional.

A justificativa do trabalho é simultaneamente teórica e prática. No plano teórico, a temática permite articular debates sobre regime híbrido, forma societária





estatal, controle público e limites da requalificação promovida pelo Judiciário (SCHWIND, 2014; SCAFF; NORAT, 2021; BANDEIRA DE MELLO, 2023; SCHIRATO, 2016). No plano prático, a autarquia afeta diretamente a execução de dívidas, a tributação, a governança, o planejamento orçamentário e as condições de concorrência em setores estratégicos como saneamento, tecnologia pública, abastecimento e logística (PINTO, 2010; LEITE, 2007; PINTO JUNIOR, 2013).

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa é qualitativa, de natureza dogmática, e se vale de procedimentos bibliográfico e documental. O método é analítico-sistemático, voltado à reconstrução de categorias e ao exame da coerência entre Constituição, legislação e jurisprudência.

No plano bibliográfico, o marco teórico principal articula as seguintes contribuições: a releitura da dicotomia entre serviço público e atividade econômica, conforme proposta por Bedone (2017); a teoria da atuação estatal por instrumentos societários, desenvolvida por Schwind (2014); a crítica à autarquia formulada por Pinto (2010); a doutrina clássica e contemporânea sobre estatais nos trabalhos de Peixoto (1944), Wald (1953), Meirelles (1964), Boccanera (1981), Bandeira de Mello (2023) e Aragão (2018); como também as leituras sobre controle administrativo e desenho institucional em Ommati (1980), Farias (1992), Leite (2007), Toledo Júnior (2003) e Scaff e Norat (2021). No campo comparado, recorre-se às diretrizes da OCDE sobre governança de estatais e neutralidade concorrencial (OCDE, 2015, cap. II).

No plano documental, o estudo trabalha com a Constituição de 1988, a Lei 13.303/2016 e precedentes paradigmáticos do STF. No eixo da imunidade tributária, examinam-se o RE 601.392/PR (Tema 235), o RE 580.264/RS (Tema 115) e o RE 600.867/SP (Tema 508). No eixo dos precatórios, analisam-se o RE 599.628/DF (Tema 253), a ADPF 844 (Empasa/PB), a ADPF 1.292 (Caerd/RO) e a Rcl 89.527/DF (Serpro). Examina-se, ainda, a ADPF 896 (MGS/MG), que consolidou os três critérios cumulativos para extensão de prerrogativas, e a ADPF 46 (ECT/DF), que definiu o alcance do monopólio postal. A abordagem não se limita à ementa, mas reconstrói a *ratio decidendi* a partir dos votos, das divergências e dos fundamentos vencidos. O Quadro 1, ao final desta seção, sintetiza os precedentes analisados.





O recorte abrange empresas públicas e sociedades de economia mista e o problema específico da extensão de prerrogativas da Fazenda Pública. O trabalho não pretende revisar toda a jurisprudência sobre estatais, tampouco mensurar econometricamente os efeitos concorrenciais. A contribuição é dogmático-propositiva: busca-se oferecer critério mais calibrado para a aplicação excepcional dessas prerrogativas, avançando em relação à crítica descritiva predominante.

**Quadro 1 – Precedentes paradigmáticos analisados**

Classe/Tema	Relator p/ Acórdão	Julgamento	Objeto	Critério aplicado	Resultado
ADPF 46/DF	Min. Eros Grau	05.08.2009	Monopólio postal da ECT e alcance do serviço postal	Distinção serviço público vs. atividade econômica	Procedente: monopólio postal confirmado
RE 580.264/RS (Tema 115)	Min. Ayres Britto	16.12.2010	Imunidade tributária do GHC (SEM, 99,97% União, SUS)	Capital quase integralmente público, sem lucro, SUS exclusivo	Provido: imunidade reconhecida; sem tese genérica
RE 599.628/DF (Tema 253)	Min. Joaquim Barbosa	25.05.2011	Regime de precatórios para a Eletronorte (SEM, energia)	Atividade econômica em mercado concorrencial com distribuição de lucros	Desprovido (7x3): regime de precatórios negado
RE 601.392/PR (Tema 235)	Min. Gilmar Mendes	28.02.2013	Imunidade tributária recíproca da ECT sobre todas as atividades	Subsídios cruzados: receitas concorrenciais financiam universalidade	Provido (6x5): imunidade total reconhecida
RE 600.867/SP (Tema 508)	Min. Luiz Fux	29.06.2020	Imunidade tributária da Sabesp (SEM, ações em bolsa)	SEM com lucro e ações negociadas: vedação do art. 173, §2º	Desprovido: imunidade negada
ADPF 844/PB	Min. Edson Fachin	19.08.2022	Precatórios para Empasa (EP, abastecimento, PB)	Serviço público essencial, sem concorrência, sem lucro	Procedente (unânime): precatórios reconhecidos
ADPF 896/MG	Min. Rosa Weber	18.04.2023	Precatórios para MGS (SEM, serviços administrativos, MG)	3 critérios cumulativos: essencialidade, não concorrência, não lucro	Improcedente: MGS não atende critérios
ADPF 1.292/RO	Min. Flávio Dino	06.02.2026	Precatórios para Caerd (EP, saneamento, RO)	Serviço público essencial em	Referendada (unânime):





				regime não concorrencial	precatórios confirmados
Rcl 89.527/DF	Min. André Mendonça	16.01.2026	Regime de execução do Serpro (EP, tecnologia pública)	98,7% receitas públicas (ACO 2.658): não concorrencial	Procedente (monocrática): execução privada cassada

Fonte: elaboração própria a partir dos acórdãos e decisões do STF.

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS EMPRESAS ESTATAIS

#### 3.1. A DISTINÇÃO CONSTITUCIONAL ENTRE AUTARQUIA E EMPRESA ESTATAL

O art. 37, XIX, da Constituição tem importância central para o presente estudo, na medida em que torna inequívoca a distinção entre os diferentes figurinos da Administração Indireta. Ao exigir lei específica para criar autarquias e apenas autorização legal para instituir empresas públicas e sociedades de economia mista, o constituinte diferenciou não somente procedimentos formais, mas racionalidades institucionais inteiras (BRASIL, 1988). Essa distinção é reforçada pelo art. 37, XX, que condiciona à autorização legislativa, caso a caso, a criação de subsidiárias e a participação em empresa privada (BRASIL, 1988).

A relevância desse ponto para a autarquização é imediata: se a Constituição separa autarquias e empresas estatais com regimes distintos, a extensão de prerrogativas típicas de pessoas de direito público a pessoas de direito privado precisa ser tratada como exceção argumentativamente justificada, e não como consequência automática da simples condição de "empresa estatal".

#### 3.2. A TENSÃO ENTRE MERCADO E SERVIÇO PÚBLICO NOS ARTS. 173 E 175 DA CONSTITUIÇÃO

O art. 173 fixa duas premissas da atuação empresarial do Estado: a excepcionalidade material da exploração direta de atividade econômica e a sujeição das estatais que assim atuem ao regime próprio das empresas privadas, com vedação de privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado (BRASIL, 1988). O art. 175, por sua vez, mantém o Estado como responsável pela prestação de serviços públicos, inclusive por concessão e outras formas indiretas (BRASIL, 1988).





Da tensão entre esses dispositivos emerge a clássica distinção entre estatais exploradoras de atividade econômica e estatais prestadoras de serviços públicos. Todavia, como demonstram Bedone (2017) e Grau (2018), essa distinção não resolve, por si só, o problema do regime aplicável às estatais contemporâneas. A pluralidade funcional dessas entidades e a multiplicidade de arranjos institucionais tornam insuficiente uma classificação binária rígida. A distinção clássica permanece relevante, mas precisa ser lida em conjunto com fatores como o contexto concorrencial, a função concretamente desempenhada, a estrutura de governança e a afetação do patrimônio.

### 3.3. A LEI 13.303/2016 E A DENSIFICAÇÃO DO REGIME HÍBRIDO

A Lei 13.303/2016 constitui o marco legal contemporâneo das estatais brasileiras. O art. 1º estabelece âmbito de aplicação abrangente, alcançando empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias que explorem atividade econômica ou prestem serviços públicos (BRASIL, 2016). Os arts. 3º e 4º reafirmam a personalidade de direito privado dessas entidades (BRASIL, 2016). A lei confirma a opção pelo figurino empresarial, ao mesmo tempo em que impõe regime denso de governança, transparência, gestão de riscos e controle, demonstrando que a personalidade privada não elimina a incidência de princípios e controles públicos (BRASIL, 2016; FONTES-FILHO, 2018).

Particularmente relevante é a disciplina dos arts. 88 a 90, que reforçam supervisão e transparência, porém preservam a autonomia da estatal e vedam ingerência indevida em sua administração (BRASIL, 2016). Essa combinação — controle público com preservação de autonomia — é dado de primeira importância para a avaliação da autarquização, na medida em que demonstra ser possível conciliar interesse público e forma empresarial sem necessidade de equiparação ao regime das autarquias.

### 3.4. GENEALOGIA DOGMÁTICA DA DISTINÇÃO ENTRE AUTARQUIA E EMPRESA ESTATAL

A separação entre autarquia e empresa estatal, reafirmada pela Constituição de 1988, possui raízes que remontam à formação da doutrina administrativista





brasileira. Já em meados do século XX, a literatura tratava as autarquias como forma específica de descentralização dotada de personalidade de direito público, sem confusão com entidades privadas auxiliaadoras do Estado (PEIXOTO, 1944; MEIRELLES, 1964; BOCCANERA, 1981).

Peixoto (1944) inseria o instituto no debate mais amplo da descentralização e da organização administrativa, evidenciando desde cedo a preocupação com autonomia funcional e controle estatal. Boccanera (1981) retomou o tema sob o prisma das "autarquias de serviços", reforçando a centralidade da descentralização e da tutela como técnica de supervisão, e não como supressão da personalidade da entidade. Meirelles (1964), por sua vez, sistematizou distinção que permanece dogmaticamente valiosa: autarquias e entidades paraestatais não se confundem, em especial porque as primeiras possuem personalidade de direito público, enquanto as segundas gravitam em regime privatístico com finalidades de interesse coletivo.

Paralelamente, Wald (1953) descreveu as sociedades de economia mista como expressão da utilização de técnica societária privada para fins públicos, antecipando a percepção de que o Estado pode atuar por instrumentos empresariais sem converter tais entidades em pessoas de direito público. A Constituição de 1988, ao distinguir autarquia e empresa estatal nos incisos XIX e XX do art. 37, não rompe com essa tradição; antes, constitucionaliza uma fronteira dogmática historicamente construída pela doutrina e pela prática administrativas.

#### 4. O REGIME JURÍDICO HÍBRIDO DAS ESTATAIS: TEORIA E TENSÕES

A compreensão adequada do regime das estatais exige que se superem simplificações. A literatura clássica já reconhecia que a sociedade de economia mista representa a utilização, pelo Estado, de técnica de direito privado para finalidades públicas. Wald (1953) descreveu esse arranjo como espaço de coexistência entre participação estatal, estrutura societária e interesse geral — uma tensão constitutiva entre forma e função que permanece atual.

Na literatura contemporânea, essa tensão foi reelaborada com maior refinamento. Bandeira de Mello (2023) reconhece que empresas públicas e sociedades de economia mista não se confundem com empresas privadas comuns, uma vez que integram a Administração Indireta e se sujeitam aos princípios do art. 37





da Constituição. Ao mesmo tempo, o autor identifica diferenças internas relevantes quanto à intensidade de incidência de normas de direito público, conforme se trate de estatais prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica (BANDEIRA DE MELLO, 2023). Na mesma direção, Aragão (2018) sustenta que a empresa estatal constitui técnica organizacional flexível e multifuncional que não pode ser reduzida a um único regime.

Schwind (2014) argumenta que a atuação empresarial do Estado não pode ser reduzida a modelos binários simplificados, já que existem múltiplos níveis de controle, finalidades públicas distintas e arranjos societários complexos. Essa constatação é decisiva para o presente artigo, uma vez que a crítica consistente à autarquização não pode, ela própria, reproduzir binarismos simplificadores. Nessa interface entre direito societário e direito público, Scaff e Norat (2021) oferecem contribuição particularmente útil ao propor leitura da sociedade de economia mista pela dupla chave de função e estrutura, demonstrando que a mera presença de função pública não autoriza a absorção automática do regime aplicável às autarquias.

#### 4.1. CONTROLE PÚBLICO LEGÍTIMO VERSUS AUTARQUIZAÇÃO: DISTINÇÕES NECESSÁRIAS

Uma das confusões mais recorrentes no debate é tratar como "autarquização" toda e qualquer incidência de normas de direito público sobre estatais. Essa equiparação, contudo, é conceitualmente inadequada. Ommati (1980) já demonstrava que a existência de supervisão administrativa, vinculação e controles específicos integra a própria lógica da Administração Indireta e não equivale à conversão da entidade em autarquia. O controle administrativo é categoria distinta de prerrogativa fazendária — distinção que se reveste de importância fundamental para o encaminhamento do problema.

Farias (1992) reforça esse ponto ao argumentar que a incidência de princípios administrativos sobre estatais não elimina sua forma privada nem impõe automaticamente o regime típico das autarquias. Trata-se, portanto, de publicização por princípios, e não de autarquização por prerrogativas. O foco do presente artigo recai sobre a extensão de prerrogativas típicas da Fazenda Pública em hipóteses nas quais essa transposição pode esvaziar a racionalidade do figurino empresarial. É nesse ponto que a crítica de Pinto (2010) ganha centralidade, ao apontar a





autarquização como obstáculo a reformas administrativas e chamar atenção para o risco de que a ampliação de prerrogativas públicas pelo Judiciário reduza a flexibilidade e o significado institucional da forma empresarial.

## 5. OS PILARES DA AUTARQUIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL NO STF

### 5.1. MATRIZ CLÁSSICA DAS PRERROGATIVAS AUTÁRQUICAS E SUA PROJEÇÃO SOBRE AS ESTATAIS

Antes de examinar os pilares específicos, convém explicitar a matriz do problema. A tradição administrativista brasileira sempre tratou as autarquias como pessoas de direito público com regime especial, dotadas de prerrogativas e limitações distintas das entidades de direito privado (MEIRELLES, 1964; BOCCANERA, 1981). A partir dessa moldura, o núcleo da "autarquização" fica mais nítido: trata-se da projeção, sobre pessoas de direito privado, de prerrogativas tradicionalmente reservadas às pessoas de direito público. O fenômeno não consiste em reconhecer controle ou tutela administrativa, inerentes à Administração Indireta, mas em aproximar o regime de execução, tributação e proteção patrimonial da estatal ao regime da Fazenda Pública. É esse deslocamento que demanda justificativa reforçada.

### 5.2. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: O PARADIGMA DA ECT E SEUS DESDOBRAMENTOS

A imunidade tributária recíproca, prevista no art. 150, VI, "a", da Constituição, tem como núcleo a proteção do pacto federativo (BRASIL, 1988). Para compreender a extensão dessa imunidade à ECT, é necessário partir da ADPF 46/DF, julgada em 5 de agosto de 2009, na qual o STF, por maioria, confirmou o monopólio postal da ECT e definiu o serviço postal como serviço público, afastando a tese de que se trataria de atividade econômica *stricto sensu* (BRASIL, STF, ADPF 46, 2009). Essa qualificação funcional da ECT foi premissa decisiva para os julgamentos subsequentes sobre imunidade tributária.

O precedente paradigmático sobre imunidade tributária é o RE 601.392/PR, *leading case* do Tema 235, que versou sobre a extensão da imunidade a todas as





atividades da ECT, inclusive aquelas exercidas em regime concorrencial, como serviços bancários e de recebimento por conta de terceiros. O julgamento, concluído em 28 de fevereiro de 2013, é particularmente instrutivo em razão da cisão que revelou no Plenário. O relator, Ministro Joaquim Barbosa, votou pelo desprovisionamento, propondo distinção entre atividades postais *stricto sensu* e atividades econômicas acessórias. A divergência vencedora, inaugurada pelo Ministro Ayres Britto e seguida por Gilmar Mendes, Celso de Mello, Dias Toffoli, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, sustentou que as receitas concorrenciais da ECT viabilizam a universalidade do serviço postal por meio de subsídios cruzados, sendo indissociáveis da missão institucional. A tese fixada, por maioria de seis votos a cinco, reconheceu a imunidade sobre todas as atividades da ECT, tendo o Ministro Gilmar Mendes redigido o acórdão.

Essa análise é reveladora porque evidencia, já no precedente fundacional, a tensão central da autarquização. A divergência vencida alertava que a ECT exercia atividades bancárias e comerciais que, em princípio, a sujeitariam ao regime do art. 173. A tese vencedora, contudo, adotou abordagem funcional totalizante: a natureza pública da missão institucional — já definida pela ADPF 46 — contamina positivamente todas as atividades da entidade, inclusive as acessórias. Essa lógica — que se pode denominar proteção subjetiva ampla — é precisamente o que Pinto (2010) identifica como autarquização.

O RE 580.264/RS, Tema 115, julgado em 16 de dezembro de 2010, oferece contraponto relevante. O caso envolveu o Grupo Hospitalar Conceição, sociedade de economia mista controlada pela União com 99,97% do capital e prestadora exclusiva de serviços pelo SUS, sem distribuição de lucros. A divergência vencedora, do Ministro Ayres Britto, reconheceu a imunidade, porém o STF decidiu não fixar tese de repercussão geral com aplicação genérica, reconhecendo que as circunstâncias fáticas eram demasiado específicas. Esse caso ilustra hipótese em que a proteção funcional se justifica com maior consistência, justamente porque a convergência entre controle estatal quase total, atendimento exclusivo pelo SUS e ausência de lucro reduz significativamente o risco de sobreinclusão.

No polo oposto, o RE 600.867/SP, Tema 508, julgado em 29 de junho de 2020, fixou o limite negativo da extensão. O Plenário decidiu que sociedades de economia mista com ações em bolsa e objetivo de distribuição de lucros a acionistas privados não gozam de imunidade tributária, aplicando a vedação do art. 173, § 2º, da Constituição. O caso envolvia a Sabesp e é importante porque demonstra que a





jurisprudência não opera por equiparação automática de toda estatal à Fazenda Pública; existem, efetivamente, critérios de exclusão.

### 5.3. REGIME DE PRECATÓRIOS: DA ELETRONORTE ÀS ADPFS RECENTES

O regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição, configura o principal eixo contemporâneo da autarquização. O precedente fundacional é o RE 599.628/DF, *leading case* do Tema 253, cujo julgamento foi concluído em 25 de maio de 2011. Em atenção ao rigor, importa registrar que o caso não envolveu a Infraero, como por vezes se afirma equivocadamente na literatura, mas sim as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), em litígio com a Sondotécnica Engenharia de Solos S/A.

O relator, Ministro Ayres Britto, votou pelo provimento, reconhecendo à Eletronorte o regime de precatórios. A divergência vencedora, inaugurada pelo Ministro Joaquim Barbosa e seguida por seis colegas, sustentou que a Eletronorte atuava em mercado de energia sem monopólio, distribuía lucros e não poderia ser equiparada à Fazenda Pública. O resultado foi de sete votos a três pelo desprovimento. A tese fixada estabelece que sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica em regime concorrencial não se beneficiam do regime de precatórios.

Essa tese, contudo, teve efeito paradoxal: lida *a contrario sensu*, forneceu o fundamento para a expansão acelerada de prerrogativas a estatais prestadoras de serviço público em regime não concorrencial. A partir dessa leitura inversa, o STF passou a julgar procedentes diversas ADPFS propostas por governos estaduais, suspendendo bloqueios e penhoras sobre estatais de saneamento, abastecimento e tecnologia pública. A ADPF 844, relatada pelo Ministro Edson Fachin e julgada por unanimidade em agosto de 2022, determinou a submissão da Empasa, empresa paraibana de abastecimento, ao regime de precatórios, suspendendo bloqueios do TRT-13 (BRASIL, STF, ADPF 844, 2022). A ADPF 1.292, relatada pelo Ministro Flávio Dino e referendada por unanimidade em fevereiro de 2026, confirmou a aplicação do regime à Caerd, companhia de saneamento de Rondônia, e suspendeu acordos que permitiam pagamento direto fora da fila (BRASIL, STF, ADPF 1.292, 2026).





No mesmo período, a Rcl 89.527/DF, do Ministro André Mendonça, em decisão monocrática de janeiro de 2026, cassou decisão da 12ª Vara do Trabalho de Brasília que havia submetido o Serpro ao regime de execução de empresas privadas. O fundamento central foi que 98,7% das receitas do Serpro provinham da administração pública, conforme dados da ACO 2.658, o que descaracterizaria atuação em mercado concorrencial (BRASIL, STF, Rcl 89.527, 2026). Esses casos demonstram a atualidade e a aceleração do fenômeno em contextos setoriais bastante heterogêneos.

#### 5.4. IMPENHORABILIDADE DE BENS E RECEITAS

A impenhorabilidade aparece, na maioria dos casos analisados, como consequência prática da submissão ao regime de precatórios: se a execução deve seguir o rito constitucional, bloqueios e penhoras diretas podem comprometer a ordem orçamentária e a continuidade do serviço. Em tese, essa proteção é mais consistente quando recai sobre bens, receitas e fluxos efetivamente dedicados à continuidade de serviço público essencial, em regime não concorrencial.

A dificuldade, contudo, reside em evitar que a fundamentação migre de uma lógica de proteção funcional para uma lógica de blindagem ampla da pessoa jurídica. O caso da ADPF 1.292 é ilustrativo: a suspensão de acordos que permitiam pagamento direto protege a ordem de precatórios, porém pode também dificultar a satisfação de créditos trabalhistas legítimos de credores que já haviam negociado com a Caerd. É precisamente nessa passagem — da proteção da função à blindagem da pessoa jurídica — que a crítica de autarquização se torna mais aguda (PINTO, 2010; SCHIRATO, 2016). O ponto, portanto, não é negar em abstrato a possibilidade de proteção patrimonial reforçada, mas exigir critérios que preservem a distinção constitucional entre autarquia e empresa estatal.

## 6. RESULTADOS DA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E DISCUSSÃO

A análise conjunta dos precedentes permite identificar um critério relativamente estável para a extensão de prerrogativas. A ADPF 896, relatada pela





Ministra Rosa Weber e julgada em abril de 2023, consolida esse critério ao julgar improcedente o pedido da MGS (Minas Gerais Administração e Serviços S.A.), fixando três requisitos cumulativos: prestação exclusiva de serviço público essencial, regime não concorrencial e ausência de finalidade primária de distribuição de lucros. Esse resultado é relevante porque demonstra que a autarquia não opera, ao menos em tese, por equiparação indiscriminada de toda estatal à Fazenda Pública.

Todavia, a análise dos votos revela fragilidades que merecem atenção. A primeira diz respeito à indeterminação conceitual: expressões como "serviço público essencial", "regime não concorrencial" e "ausência de lucro preponderante" tendem a aparecer com baixa densificação analítica na fundamentação. O caso do Serpro é paradigmático dessa fragilidade: o Ministro André Mendonça apoiou a decisão no dado de que 98,7% das receitas provinham da administração pública, porém não enfrentou a questão de que o Serpro concorre, ainda que residualmente, com empresas privadas de tecnologia nos 1,3% restantes, nem analisou se a composição de receitas é, por si só, critério suficiente para a definição do regime de execução.

A segunda fragilidade reside na tendência à subjetivação do regime. Em vez de modular a prerrogativa por atividade, segmento ou patrimônio efetivamente afetado, a fundamentação tende a contentar-se com a qualificação abstrata da empresa como prestadora de serviço público essencial. O contraste entre o RE 601.392 e o RE 580.264 é esclarecedor: no primeiro, a imunidade foi estendida a todas as atividades da ECT, inclusive bancárias, pela lógica dos subsídios cruzados; no segundo, o STF reconheceu que as circunstâncias eram tão específicas que sequer caberia fixar tese de repercussão geral. Essa assimetria demonstra que a abordagem subjetiva, centrada na qualificação global da entidade, pode produzir resultados heterogêneos e de difícil sistematização.

A terceira fragilidade está na insuficiente integração entre jurisprudência e desenho legal das estatais. A Lei 13.303/2016 introduziu regime complexo de governança e controle, preservando simultaneamente autonomia e racionalidade empresarial (BRASIL, 2016). Ainda assim, a fundamentação sobre prerrogativas nem sempre dialoga com esse estatuto, o que pode favorecer requalificações amplas sem adequada mediação normativa. Essa lacuna é tanto mais relevante quando se observa que a Lei 13.303/2016 já prevê mecanismos de transparência, supervisão e





controle que tornam dispensável, em muitos casos, a extensão de prerrogativas processuais para a proteção do interesse público (FONTES-FILHO, 2018).

## 6.1. TIPOLOGIA JURISPRUDENCIAL DA AUTARQUIZAÇÃO E APLICAÇÃO AOS CASOS CONCRETOS

Para refinar a análise e reduzir generalizações, propõe-se tipologia de três níveis aplicada aos precedentes examinados.

O primeiro nível abrange as hipóteses de proteção forte e baixa controvérsia, nas quais há serviço público essencial com baixa ambiguidade funcional e reduzido espaço concorrencial. O RE 580.264, que envolvia o Grupo Hospitalar Conceição com 99,97% de capital público e atendimento exclusivo pelo SUS, enquadra-se neste nível. A ADPF 844, relativa à Empasa, também se aproxima, dado que a empresa paraibana de abastecimento atua em segmento de baixa disputabilidade. Nessas hipóteses, a extensão de prerrogativas pode ser mais facilmente justificada, desde que a motivação demonstre concretamente o risco de descontinuidade do serviço.

O segundo nível compreende os casos de fronteira institucional, envolvendo estatais com atividades híbridas, receitas acessórias ou inserção em ambientes parcialmente concorrenciais. A Rcl 89.527, relativa ao Serpro, exemplifica esse nível com clareza: embora 98,7% das receitas provenham da administração pública, a empresa atua residualmente em mercado disputável de tecnologia. A classificação global do Serpro como prestador de serviço público essencial, sem modulação por segmento de atividade, pode produzir sobreinclusão em relação aos 1,3% de receitas de origem privada. A ADPF 1.292, relativa à Caerd, também apresenta elementos de fronteira, uma vez que o setor de saneamento tem passado por crescente abertura à participação privada após o Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020).

O terceiro nível abrange os casos de tensão concorrencial, nos quais o argumento de essencialidade convive com lógica de mercado. O RE 599.628, que negou prerrogativas à Eletronorte, e o RE 600.867, que excluiu a Sabesp da imunidade, situam-se neste nível. No outro extremo, o RE 601.392, que reconheceu imunidade irrestrita à ECT inclusive para atividades bancárias e de transporte de encomendas, representa caso em que a autarquiização avançou sobre segmentos com presença concorrencial efetiva, fundamentando-se na indissociabilidade entre atividades monopolísticas e acessórias.





Essa tipologia demonstra que "estatal prestadora de serviço público" não é categoria homogênea para fins de atribuição de prerrogativas fazendárias. O STF construiu critério funcional importante, mas ainda o aplica, em parte dos casos, com modulação insuficiente por afetação patrimonial e contexto concorrencial, o que torna necessária a formulação de proposta mais precisa.

## 7. IMPACTOS INSTITUCIONAIS DA AUTARQUIZAÇÃO

### 7.1. CONCORRÊNCIA E NEUTRALIDADE COMPETITIVA

A autarquização produz impactos relevantes sobre a livre concorrência, sobretudo quando prerrogativas são estendidas a estatais que atuam em segmentos com participação de agentes privados. A concessão de imunidade tributária a uma estatal que compete com empresas privadas altera estruturalmente as condições de mercado, na medida em que reduz custos operacionais da primeira sem equivalente para as demais (PINTO, 2010; GRAU, 2018; ISSA, 2024). O art. 173, § 2º, da Constituição veda expressamente a concessão de privilégios fiscais a estatais exploradoras de atividade econômica quando não extensíveis ao setor privado (BRASIL, 1988).

No plano comparado, o princípio da neutralidade concorrencial, desenvolvido pela OCDE e incorporado nas Diretrizes sobre Governança de Empresas Estatais (cap. II), estabelece que nenhuma entidade empresarial deve ser favorecida ou prejudicada em razão de sua titularidade estatal (OCDE, 2015, p. 18-22). As Diretrizes recomendam que o ambiente regulatório assegure condições equitativas nos mercados em que estatais e empresas privadas competem, e que vantagens derivadas da propriedade estatal — tributação favorecida, custos de financiamento mais baixos, garantias implícitas — sejam identificadas e, quando possível, eliminadas.

No âmbito da União Europeia, o regime de auxílios de Estado, previsto no art. 107(1) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, opera com lógica similar: qualquer vantagem seletiva conferida com recursos estatais que distorça ou ameace distorcer a concorrência é, em princípio, incompatível com o mercado interno, independentemente de a entidade beneficiária ser pública ou privada. Na França, na Alemanha e na Itália, empresas estatais são submetidas ao mesmo regime tributário





que empresas privadas, sem isenção por propriedade estatal (OCDE, 2011, seções II-III, p. 7-15).

Esse contraste é revelador para a experiência brasileira: a extensão de imunidade irrestrita à ECT, inclusive para atividades bancárias e de transporte de encomendas em mercado aberto, configura tratamento favorecido que dificilmente passaria pelo crivo da neutralidade concorrencial da OCDE ou pelo teste de auxílio estatal do direito europeu. Na América Latina, conforme documentado pelo BID, Chile e Colômbia adotaram modelos de supervisão centralizada de suas estatais, sem estender prerrogativas tributárias ou processuais diferenciadas no grau observado no Brasil (BID, 2024, cap. 4, p. 28-35). Para Pinto (2010), o ponto central é que a autarquização pode desequilibrar as condições de concorrência não por decisão legislativa, mas por construção gradativa do Judiciário, nem sempre plenamente consciente de suas consequências sistêmicas.

## 7.2. GOVERNANÇA, AUTONOMIA E BUROCRATIZAÇÃO

A autarquização pode, ademais, comprometer a autonomia e a eficiência de gestão das estatais. Ao converter prerrogativas excepcionais em atributos institucionais permanentes, o fenômeno pode incentivar comportamentos de acomodação: se a estatal se encontra protegida de execução direta e isenta de tributos, os incentivos para gestão eficiente, transparência fiscal e racionalização de custos tendem a enfraquecer (LEITE, 2007; PINTO, 2010; FONTES-FILHO, 2018).

Leite (2007) argumenta que a publicização excessiva do regime das estatais pode gerar burocratização sem contrapartida em ganhos de serviço, afastando a entidade da lógica empresarial que justificou sua criação. Na mesma direção, Schwind (2014) sustenta que a empresa estatal foi concebida para aliar finalidade pública à flexibilidade própria do direito privado, de modo que a absorção gradativa do regime autárquico esvazia o propósito institucional da forma empresarial. A autarquização, portanto, não apenas altera o regime da entidade, mas pode reconfigurar seus incentivos internos de gestão.





## 7.3. INCENTIVOS DE GESTÃO E RISCO DE ACOMODAÇÃO INSTITUCIONAL

Os incentivos de gestão merecem atenção reforçada. A submissão ao regime de precatórios, por exemplo, remove a ameaça de execução direta sobre bens e valores da empresa, o que pode reduzir a pressão por equilíbrio financeiro e adimplemento tempestivo. O caso da Caerd é eloquente: a empresa mantém passivo na ordem de bilhões de reais e capacidade de investimento próxima de zero (BRASIL, STF, ADPF 1.292, 2026). Nessa hipótese, a extensão de prerrogativas pode ser interpretada não como proteção do serviço público, mas como mecanismo de acomodação institucional que posterga a resolução de problemas estruturais.

Para tanto, é necessário reconhecer que a extensão de prerrogativas fazendárias pode ser compatível com a Constituição quando vinculada à proteção funcional de atividades essenciais, porém gera riscos institucionais relevantes quando desacompanhada de mecanismos de revisão periódica, transparência e responsabilização, o que reforça a necessidade do critério proposto na seção seguinte.

## 7.4. CONTROLE FISCAL E DESENHO INSTITUCIONAL

A autarquização traz consequências relevantes para o planejamento fiscal e orçamentário do ente controlador. Ao submeter estatais ao regime de precatórios, o STF impõe que os passivos dessas empresas sejam absorvidos pela lógica de programação orçamentária constitucional, o que pode deslocar recursos de investimentos prioritários para a quitação de dívidas acumuladas por entidades cronicamente inadimplentes. Scaff e Norat (2021) argumentam que a confusão entre autonomia patrimonial da estatal e responsabilidade orçamentária do ente controlador pode comprometer a própria razão de ser da separação de personalidades. O resultado prático é que a autarquização pode transferir ao orçamento público custos que a estatal, por deficiências de gestão, não consegue absorver com suas próprias receitas.





## 7.5. A EXPERIÊNCIA COMPARADA COMO PARÂMETRO CRÍTICO

A incorporação de parâmetros comparados permite situar a autarquização brasileira em perspectiva mais ampla e verificar que o grau de extensão de prerrogativas praticado pelo STF não encontra equivalente preciso nas economias com que o Brasil se compara. A OCDE recomenda que estatais e empresas privadas compitam em condições equitativas, e que vantagens derivadas da propriedade estatal sejam identificadas e reduzidas (OCDE, 2015, cap. II, Anotações, p. 18-22). Capobianco e Christiansen catalogaram as principais distorções observadas internacionalmente: tributação favorecida, custos de financiamento mais baixos, garantias implícitas e tratamento regulatório diferenciado (OCDE, 2011, seção III, p. 10-15). A autarquização brasileira, ao cumular imunidade tributária com regime de precatórios e impenhorabilidade, concentra múltiplas dessas vantagens em entidades que, pela forma, deveriam operar em regime equiparado ao privado.

Na América Latina, o estudo de Coelho, Teodorovicz et al. (BID, 2024, cap. 4-5) concluiu que, embora o Brasil tenha avançado significativamente com a Lei 13.303/2016, a extensão de prerrogativas fiscais e processuais a estatais constitui fator que enfraquece a coerência do modelo de governança adotado. Esse ponto é de primeira importância para o presente artigo, na medida em que evidencia que a autarquização não é apenas problema teórico, mas também empírico e de governança, com consequências concretas sobre a efetividade das reformas legislativas.

## 8. PROPOSTA DE CRITÉRIO: AUTARQUIZAÇÃO EXCEPCIONAL POR AFETAÇÃO FUNCIONAL

### 8.1. PREMISSA FUNDAMENTAL

A extensão de prerrogativas da Fazenda Pública a empresas estatais deve ser excepcional, motivada e proporcional. Excepcional porque a regra constitucional é a sujeição ao regime próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, II, CF). Motivada porque a exceção demanda fundamento específico, vinculado à proteção funcional concreta da atividade essencial, e não à mera qualificação abstrata da entidade. Proporcional porque a prerrogativa deve guardar correspondência com a necessidade





concretamente demonstrada, sem expansão além do estritamente necessário para a proteção do serviço público.

## 8.2. ELEMENTOS DO TESTE DE AFETAÇÃO FUNCIONAL

O teste de afetação funcional proposto articula seis elementos normativos que devem ser verificados cumulativamente para justificar a extensão excepcional de prerrogativas a empresas estatais.

O primeiro elemento é a titularidade legal de serviço público essencial, verificável pela existência de lei formal que atribua à empresa estatal a prestação de serviço público qualificado como essencial para determinada população ou território, com base em fundamento constitucional expresso (BEDONE, 2017; ARAGÃO, 2018). Não basta a autoqualificação; exige-se ato normativo identificável que densifique a natureza do serviço e justifique a opção estatal.

O segundo elemento é a verificação de ausência de ambiente concorrencial. Deve-se demonstrar, com dados concretos, que a estatal não compete com agentes privados no segmento relevante, ou que sua participação no mercado é residual e acessória em relação ao serviço público essencial prestado. Essa verificação não pode ser feita de forma abstrata e deve considerar o mercado geográfico e setorial concretamente afetado (OCDE, 2015, cap. II). O caso do Serpro é ilustrativo: a existência de 1,3% de receitas de origem privada, por menor que seja, já sinaliza inserção residual em ambiente disputável.

O terceiro elemento é a vinculação efetiva do patrimônio ou receita protegida à continuidade do serviço público essencial. A prerrogativa não deve proteger a totalidade do patrimônio da estatal de forma indiscriminada, mas apenas bens, receitas e fluxos concretamente dedicados à prestação do serviço. Receitas acessórias, imóveis não operacionais e participações societárias não vinculadas à atividade-fim podem permanecer sujeitas ao regime geral de execução.

O quarto elemento é a compatibilidade com a Lei 13.303/2016 e o regime de governança das estatais. A extensão de prerrogativas não pode esvaziar os mecanismos de transparência, controle interno, gestão de riscos e responsabilização previstos na lei (BRASIL, 2016; FONTES-FILHO, 2018). A fundamentação deve demonstrar que os mecanismos de governança estão sendo observados e que a extensão é complementar, e não substitutiva, do regime de controle legal.





O quinto elemento é a demonstração de risco concreto de descontinuidade do serviço. A extensão de prerrogativas deve ser justificada pela demonstração de que, sem a proteção excepcional, há risco concreto e documentado de interrupção ou comprometimento grave do serviço. Risco meramente abstrato ou hipotético não é suficiente. Esse elemento visa evitar que a autarquia opere como blindagem patrimonial preventiva desconectada de necessidade funcional real.

O sexto e último elemento é a previsão de revisão periódica. A prerrogativa estendida a título excepcional não deve adquirir caráter de atributo institucional permanente e irreversível. Para tanto, propõe-se que decisões de extensão prevejam revisão periódica, com verificação da manutenção das condições que justificaram a medida, a fim de evitar cristalização indevida do regime excepcional.

### 8.3. GANHOS ESPERADOS E DIFERENCIAL EM RELAÇÃO À LITERATURA EXISTENTE

O teste de afetação funcional distingue-se da crítica descritiva predominante na literatura em pelo menos três aspectos. Primeiro, ao contrário de Pinto (2010), que identifica o fenômeno e alerta para seus riscos, mas não formula critério positivo alternativo, o teste aqui proposto oferece seis elementos operacionalizáveis, verificáveis concretamente em cada caso. Segundo, ao contrário da jurisprudência predominante, que opera por critério tripartite genérico, o teste exige demonstração concreta de afetação patrimonial, risco de descontinuidade e compatibilidade com a governança legal, introduzindo granularidade analítica que a abordagem subjetiva predominante não oferece. Terceiro, o teste incorpora o princípio de neutralidade concorrencial da OCDE como parâmetro orientador, diálogo comparado ausente na literatura brasileira sobre autarquia.

Em termos de ganhos esperados, o teste permite preservar o núcleo legítimo da proteção — a continuidade de serviços públicos essenciais —, ao mesmo tempo em que estabelece limites fundamentados contra a expansão indiscriminada de prerrogativas fazendárias a entidades de direito privado. A tipologia de três níveis construída anteriormente demonstra, ademais, que o teste não é critério de exclusão abstrata, mas instrumento de modulação que admite respostas proporcionais conforme o grau de afetação funcional concretamente demonstrado.





## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permite concluir que a autarquização das empresas estatais no STF constitui fenômeno estrutural em aceleração, com consequências que extrapolam o plano dogmático e repercutem sobre a concorrência, a governança, o planejamento fiscal e a credibilidade institucional do modelo de estatais adotado no Brasil. A evolução da jurisprudência revela avanço importante na construção de critério funcional para a extensão de prerrogativas, consolidado na ADPF 896, porém a análise dos votos nos precedentes paradigmáticos expôs fragilidades na sua aplicação: indeterminação conceitual, tendência à qualificação abstrata da entidade e insuficiente integração com o estatuto legal das estatais.

Ante o exposto, propôs-se teste de afetação funcional como critério normativo para racionalizar a autarquização sem eliminá-la. Os seis elementos articulados visam assegurar que a extensão de prerrogativas permaneça excepcional, motivada e proporcional, preservando tanto a proteção funcional de serviços públicos essenciais quanto a distinção constitucional entre autarquia e empresa estatal. A tipologia de três níveis, aplicada aos precedentes examinados, demonstrou que a categoria "estatal prestadora de serviço público" não é homogênea para fins de prerrogativas fazendárias, o que reforça a necessidade de critérios mais granulares e menos dependentes de classificações abstratas.

No diálogo comparado, a incorporação do princípio de neutralidade concorrencial da OCDE e do regime europeu de auxílios de Estado evidenciou que o grau de extensão de prerrogativas praticado pelo STF não encontra equivalente preciso nas economias com que o Brasil se compara, o que sugere a pertinência de internalizar critérios de neutralidade concorrencial na fundamentação sobre a matéria. Como limitação, o estudo não realizou mensuração econométrica dos efeitos concorrenciais, sugerindo-se essa agenda empírica como desdobramento futuro, organizada por setor e com utilização de dados sobre composição de receitas, estrutura de mercado e indicadores de governança.

A Constituição de 1988 não proíbe a proteção funcional de estatais prestadoras de serviços públicos essenciais, porém exige que essa proteção seja constitucionalmente calibrada, dogmaticamente fundamentada e institucionalmente controlada, sob pena de converter a exceção em regra e de esvaziar, por via





jurisprudencial, a opção legislativa pela forma empresarial. O teste de afetação funcional aqui proposto pretende contribuir para esse equilíbrio.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BEDONE, Igor Volpato. Empresas estatais e o regime jurídico de seus empregados. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de São Paulo, 2017.

BID — BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. COELHO, Daphne; TEODOROVICZ, Thomaz; MARTÍNEZ FRITSCHER, André; MOTTA CAFÉ, Renata; LAZZARINI, Sergio; IKAWA, Jorge Norio Rezende. Monitoring the Governance of State-Owned Enterprises: assessing the impact of Brazilian corporate governance reforms. IDB Working Paper Series, n. IDB-WP-1590. Washington, D.C.: IDB, 2024. DOI: 10.18235/0012994.

BOCCANERA, Ney da Fontoura. O Estado e as autarquias de serviços. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 18, n. 69, p. 153-164, jan./mar. 1981.

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

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União, Brasília, 1 jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 46/DF. Rel. p/ Acórdão Min. Eros Grau. Plenário. Julgamento em 05 ago. 2009. DJe 26 fev. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 844/PB. Rel. Min. Edson Fachin. Plenário virtual. Julgamento em 19 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 896/MG. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário virtual. Julgamento em 18 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1.292/RO. Rel. Min. Flávio Dino. Plenário virtual. Julgamento em 06 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 89.527/DF. Rel. Min. André Mendonça. Decisão monocrática. 16 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 580.264/RS. Rel. p/ Acórdão Min. Ayres Britto. Plenário. Julgamento em 16 dez. 2010. DJe 06 out. 2011. Tema 115.





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 599.628/DF. Rel. p/ Acórdão Min. Joaquim Barbosa. Plenário. Julgamento em 25 maio 2011. DJe 17 out. 2011. Tema 253.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 600.867/SP. Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux. Plenário. Julgamento em 29 jun. 2020. Tema 508.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 601.392/PR. Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgamento em 28 fev. 2013. DJe 05 jun. 2013. Tema 235.

FARIAS, José Fernando de Castro. Controle administrativo sobre as empresas estatais. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, v. 44, p. 77-100, 1992.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais. Revista do Serviço Público, v. 69, p. 209-238, 2018. Edição especial.

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

ISSA, Rafael Hamze. O controle externo das oportunidades de negócio das empresas estatais que competem no mercado. Revista de Direito Administrativo, v. 283, n. 2, p. 147-179, 2024.

LEITE, Alcides Ferreira. As empresas estatais federais e o regime jurídico de seus empregados. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Paraná, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

OCDE — ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais. Paris: OECD Publishing, 2015.

OCDE — ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CAPOBIANCO, Antonio; CHRISTIANSEN, Hans. Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: challenges and policy options. OECD Corporate Governance Working Papers, n. 1. Paris: OECD Publishing, 2011.

OMMATI, Fides Angélica de Castro Veloso Mendes. O controle administrativo da empresa pública e sociedade de economia mista, no Direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 17, n. 66, p. 201-238, abr./jun. 1980.

PEIXOTO, José Carlos de Matos. O problema das autarquias. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

PINTO, Henrique Motta. A autarquização das empresas estatais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um obstáculo para as reformas na Administração Pública. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo: FGV, v. 15, n. 57, p. 215-233, 2010.  
PINTO JUNIOR, Mario Engler. Empresa estatal: função econômica e dilemas societários. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.





SCAFF, Fernando Campos; NORAT, Markus Samuel Leite. Direito societário na Administração Pública: a sociedade de economia mista como técnica do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SCHIRATO, Vitor Rhein. As empresas estatais no direito administrativo econômico atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Participação estatal em empresas privadas: as "empresas público-privadas". Tese (Doutorado em Direito do Estado) — Universidade de São Paulo, 2014. Orientadora: Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Côrrea de. As autarquias, fundações e empresas estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista do TCU, Brasília, n. 98, p. 29-34, 2003.

WALD, Arnoldo. Do regime jurídico das sociedades de economia mista. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 150, p. 7-17, 1953.

