

# AS EMPRESAS ESTATAIS E O DIREITO DO TRABALHO

## *STATE COMPANIES AND LABOR LAW*

Hugo Fidelis Batista\*

**RESUMO:** As empresas estatais, embora juridicamente de direito privado, são entes estatais integrantes da denominada Administração Pública indireta, o que as coloca em um regime jurídico híbrido, com incidência de normas de direito privado e de direito público. Essa hibridez jurídica, todavia, não é estanque, e sim dinâmica, a depender do objeto dessas empresas e da sua dependência econômica dos respectivos entes federativos. Assim, o ponto central deste artigo é a compreensão da base jurídica que possibilita o fluxo migratório entre referidas normas jurídicas dos campos público e privado, o que cria um ambiente juridicamente híbrido em relação às empresas estatais e desemboca em peculiaridades na incidência de normas trabalhistas. Essa análise é feita a partir do estudo das jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho, bem como da interpretação técnica de preceitos normativos constitucionais e infraconstitucionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Empresa Estatal. Regime Jurídico Híbrido Dinâmico. Especificidades. Benefícios da Fazenda Pública. Lei Trabalhista.

**ABSTRACT:** *State-owned companies, although legally governed by private law, are state entities that are part of the so-called indirect Public Administration, which places them in a hybrid legal regime, with an impact on private and public law rules. This legal hybridity, however, is not watertight, but dynamic, depending on the object of these companies and their economic dependence on the respective federal entities. Thus, the central point of this text is the understanding of the legal basis that allows the migratory flow between said legal norms in the public and private fields, which creates a legally hybrid environment in relation to state-owned companies and leads to peculiarities in the incidence of labor norms. This analysis is made from the study of the jurisprudence of the Supremo Tribunal Federal (Constitutional Court) and the Tribunal Superior do Trabalho (Labor Court), as well as the technical interpretation of constitutional and infraconstitutional norms.*

**KEYWORDS:** *State Company. Dynamic Hybrid Legal Regime. Specificities. Public Benefits. Labor Law.*

## 1 – As empresas estatais e a hibridez de seu regime jurídico

**A**s empresas estatais, embora de direito privado, são entes estatais integrantes da Administração Pública nominada de indireta. Esse pertencimento público acaba por emprestar-lhes quadro normativo diferenciado.

---

\* Mestre em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas (UDF); pós-graduado em Direito pela Unisul; procurador do DF.

Esse regime jurídico diferenciado, permeado por normas de natureza privada e de natureza pública, é notoriamente um regime jurídico híbrido. Por isso é que, por exemplo, é exigível concurso público para contratação de pessoal, ainda que este, após contratado, passe a seguir o regime celetista. Nota-se, assim, de um lado, o concurso público como instituto característico do campo público e, de outro, o regime celetista, próprio do campo privado.

Essa hibridez jurídica não é estanque, e sim dinâmica. Há quem afirme existir verdadeira “fuga cruzada”<sup>1</sup> entre os direitos de natureza pública e privada, quando a discussão é a gestão pública. Se antes, quando da criação de empresas estatais, falava-se na fuga do direito administrativo, um direito publicista, para o direito privado, numa busca de maior eficiência, maleabilidade e celeridade aos trâmites públicos; hoje, tanto a Administração Pública direta – leia-se União, Estados, Distrito Federal e Municípios – ainda tenta recorrer ao direito privado para tais fins quanto as empresas estatais recorrem ao direito público para lhes garantir benefícios jurídicos antes característicos das pessoas públicas. Por essas razões, é que não são poucas as demandas em que se discute se empresas estatais poderiam ser beneficiadas com imunidade tributária e precatórios, por exemplo.

O ponto central deste artigo é, assim, a compreensão de como o fluxo migratório dos benefícios públicos para empresas estatais impacta o Direito do Trabalho.

## 2 – O delineamento constitucional da matéria

A partir do texto constitucional, podem ser estabelecidas as seguintes premissas, as quais guiarão, doravante, este texto: a) o art. 173 da CF<sup>2</sup> trata das empresas estatais que explorem atividade econômica em sentido estrito em regime de livre-concorrência; b) o § 1º do art. 173 da CF determina a sujeição destas ao regime próprio de empresas privadas, inclusive em relação às obrigações trabalhistas, e, em seu § 2º<sup>3</sup>, veda a extensão de privilégios fiscais

---

1 Cf. RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como “caixa de ferramentas”*: uma nova abordagem da ação pública. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 182.

2 “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.”

3 “§ 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; (...) § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.”

não extensivos ao setor privado; c) o art. 177 da CF<sup>4</sup> trata dos monopólios de atividades econômicas em sentido estrito; d) o art. 175 da CF<sup>5</sup> trata dos serviços públicos; e e) os arts. 37, § 9<sup>o</sup>, e 165, § 5<sup>o</sup>, da CF<sup>7</sup> tratam das empresas estatais dependentes.

### 3 – As empresas estatais, seus possíveis objetos e as formas de exploração

As empresas estatais, gênero em que se inserem as sociedades de economia mista e empresas públicas, podem ter por objeto atividade econômica em sentido *estricto* ou a prestação serviço público. Esses dois objetos – atividade econômica em sentido estrito e prestação de serviços públicos – são subespécies que se inserem no gênero atividade econômica em sentido *amplo*<sup>8</sup>.

Essa divisão conceitual, que tem foco no objeto explorado economicamente pelas empresas estatais, induz a uma crescente incidência das normas publicísticas às empresas estatais, cujo ápice se dá com as empresas estatais dependentes. Essa crescente incidência de normas de direito público é que acaba trazendo peculiaridades próprias à forma de incidência das normas trabalhistas. Vejamos.

---

4 “Art. 177. Constituem monopólio da União: I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do *caput* do art. 21 desta Constituição Federal.”

5 “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

6 “§ 9<sup>o</sup> O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”

7 “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) § 5<sup>o</sup> A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

8 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 99.

### 3.1 – As empresas estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito: as atuantes em regime de livre-concorrência com espeque no art. 173, *caput*, da CF, e as exploradoras de monopólios públicos

A regra geral constitucional é a de que cabe à iniciativa privada a exploração de atividades econômicas e ao Estado o exercício da regulação<sup>9</sup> destas (art. 174 da CF)<sup>10</sup>. Decidindo, todavia, o Estado por explorar atividades econômicas em sentido estrito, deverá fazê-lo, ressalvados os monopólios constitucionalmente estabelecidos, em regime de livre-concorrência, como estabelece o art. 173 da CF e em observância à livre-iniciativa constitucionalmente consagrada.

Assim, a *atividade econômica em sentido estrito* pode ser exercida pelo Estado brasileiro em duas hipóteses: a) nas atividades que, em razão de *imperativos de segurança nacional* ou *relevante interesse coletivo*, devidamente reconhecidas em lei (art. 173 da CF) são prestadas pelo Estado conjuntamente com a iniciativa privada, em regime de competição, isto é, em clima de livre-concorrência<sup>11</sup> e b) nos *monopólios públicos*<sup>12</sup>, cujas hipóteses encontram-se previamente delineadas na Constituição Federal.

Por isso é que, em respeito à livre-iniciativa (art. 170, *caput*, da CF), o Estado, ao explorar atividade econômica em sentido estrito com fundamento no art. 173 da CF, deve equiparar-se, o tanto quanto possível, ao particular. Por essa razão, a Constituição vedou a concessão de benefícios não extensíveis à iniciativa privada às estatais que sejam criadas para a exploração de atividades econômicas em sentido estrito (*caput* do art. 173 da CF).

9 “Por intervenção direta do Estado na economia há que se entender a possibilidade da exploração da atividade econômica diretamente por parte deste. Por sua vez, como veremos adiante, por intervenção indireta do Estado entende-se a atuação deste como agente normativo e regulador da atividade econômica.” (FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. A questão do monopólio na Constituição da República Federativa do Brasil e o setor postal. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 17, p. 01-26, fev./abr. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=356>. Acesso em: 16. jul. 2018.

10 “Assim, fica claro que, a intervenção material do Poder Público em qualquer atividade econômica se dará apenas em caráter excepcional e subsidiário, não estando mais o Estado habilitado pelo mandamento constitucional a retirar dos particulares a iniciativa da exploração da economia. Destarte, a ação estatal no âmbito da economia só será justificada quando os particulares não possam ou não queiram intervir, ou, ainda, quando se fizer necessário, para salvaguardar os interesses da República e, por corolário, de toda a sociedade que ela representa”. (*Ibidem*).

11 GRAU, Eros Roberto. Meu direito, conceitos e normas jurídicas. *Apud*: GRAU, *op. cit.*, p. 134.

12 Monopólio: trata-se, segundo Vizeu, do “poder de atuar em um mercado como único agente econômico, isto é, significa uma estrutura de mercado em que uns (monopólio) ou alguns produtores (oligopólio) exercem o controle de preços e suprimentos, não sendo possível, por força de imposição de obstáculos naturais ou artificiais, a entrada de novos concorrentes” (FIGUEIREDO, *op. cit.* Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=356>. Acesso em: 16. jul. 2018).

A conclusão a que se chega é: a empresa estatal exploradora de atividade econômica em sentido estrito em regime de livre-concorrência é a que mais se aproxima do campo de direito exclusivamente privado<sup>13</sup>. Nesse caso, a incidência do direito privado é forte, sendo poucas as normas de ordem pública específicas que atingem essas empresas estatais, as quais, em sua maioria, são normas jurídicas de cunho constitucional, como as que regulam licitações, concurso público e determinam a incidência de princípios gerais da Administração Pública.

Quanto à empresa estatal exploradora de atividade econômica em sentido estrito desenvolvida em *regime de monopólio*, pode-se afirmar que esta acaba por ascender na escala de atingimento pela normatização pública específica. Isso, porque a própria separação de determinada atividade econômica em sentido estrito como sendo de titularidade monopolizada pelo Estado já se apresenta como exceção à livre-iniciativa.

A ascendência na publicização em questão, que decorre do monopólio constitucionalmente estabelecido, não atinge, contudo, o fato de se tratar seu objeto de atividade econômica em sentido estrito, o que faz e exige que a interpretação de normas que lhe são aplicáveis sejam feitas de modo harmônico, alcançando-se o menos possível a regra geral constitucional da livre-iniciativa.

Logo, ressalvadas as previsões constitucionais expressas, não se pode estender benefícios fazendários às estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, seja seu objeto monopolizado ou não, sob pena de macular e minimizar a norma constitucional prevista no art. 170 da CF (livre-iniciativa).

Por essas razões, é que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, monopolizado ou não, não têm direito a regime diferenciado de pagamentos de débitos judiciais – precatórios – e também não devem ter a seu favor imunidade tributária.

A consequência outra desse raciocínio é a de que, se não podem usufruir de benefícios não extensíveis à iniciativa privada, em observância à regra geral da livre-iniciativa (art. 170 da CF), não devem, na mesma linha, ser prejudicadas ou atingidas por outras normas de cunho publicista que prejudiquem a maleabilidade que deve ter sua gestão, ressalvadas as normas constitucionalmente estabelecidas, como concurso público e licitações.

---

13 Mesmo nesse caso há limitadores de natureza pública, os quais atingem a liberdade de gestão dessas empresas estatais, a comprovar a existência de uma base híbrida de seu regime jurídico, o que torna peculiar sua condição de empresa. É exemplo o concurso público para contratação de pessoal e aspectos da licitação pública para contratação de obras, serviços, compras e alienações (art. 173, § 1º, III, da CF). Esses procedimentos constitucionais são realizados, por exemplo, por empresas públicas como o Banco do Brasil S/A, uma sociedade de economia mista que atua em atividade econômica em sentido estrito, em regime de livre-concorrência, nos termos dos arts. 170, IV, e 173, § 2º, da CF.

### 3.1.1 – As estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito e o dever de motivação da demissão de seus empregados

Quanto à exigibilidade de concurso público como forma de contratação de empregados públicos de todas as empresas estatais, não há maiores discussões, atualmente (art. 37, II, da CF). A nosso sentir, contudo, se por concurso público se contrata, o paralelismo das formas exige que eventual rompimento do vínculo empregatício seja motivado<sup>14</sup>, isto é, se há um motivo objetivo para se contratar – *aprovação em concurso público* –, deve haver um motivo objetivo para se demitir<sup>15</sup>. Ademais, não se deve perder de vista que as empresas estatais, todas elas, estão sujeitas ao art. 37, *caput*, da CF, que trata dos princípios gerais da Administração Pública, sendo certa a exigência de motivação de seus atos.

Não se deve confundir, todavia, o dever de motivação com a exigência de processo administrativo disciplinar, com observância de garantias como contraditório e ampla defesa, para se demitir. Em verdade, não se deve perder de vista que se está tratando de empresas estatais que atuam em atividade econômica em sentido estrito. Se assim o é, devem as normas publicistas incidir no menor grau possível, a fim de não atravancar a administração e a liberdade econômica que referidas empresas estatais devem possuir para que tenham uma livre e eficiente gestão. Por isso, apesar de a motivação ser exigível, não deve ser processo administrativo para que o vínculo seja extinto. É suficiente, para fins de controle de legalidade, a exposição dos motivos<sup>16</sup> que ensejaram o rompimento do vínculo empregatício, nesses casos.

### 3.1.2 – As estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito e a responsabilidade subsidiária

Não menos importante é a questão da responsabilização subsidiária das empresas estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito e a incidência do art. 71 da Lei nº 8.666/93.

A determinação da contratação de serviços e outros objetos via procedimento licitatório é influxo de norma de direito público que o sistema constitucional elegeu de importante incidência às estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, assim como o fez em relação ao concurso público.

14 O tema é objeto de discussão no Recurso Extraordinário 688.267 – RG/CE, Rel. Min. Alexandre de Moraes.

15 Em sentido diverso é o teor da OJ nº 247 da SDI-1 do TST, segundo a qual “[a] despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade”.

16 Ressalta-se que nada impede que o motivo da demissão seja, por exemplo, por baixo rendimento, redução de custos, entre outros fatores, desde que tudo reste objetivamente comprovado, e não se traduza em violação a normas constitucionais como a da impessoalidade e moralidade.

Nos casos de tais estatais, como exemplos entre nós cito Banco do Brasil e Petrobras, embora suas contratações sejam feitas a partir de procedimentos licitatórios, estes seguem processos simplificados, como estatuído nos arts. 28 da Lei nº 13.303/2016 e 173, § 1º, III, da CF. A finalidade, novamente, é proporcionar a tais estatais liberdade de gestão, maior maleabilidade e eficiência, impondo-lhes o mínimo possível de atravesamentos à sua forma de contratação. Afinal, atuam em atividades econômicas em sentido estrito.

Estando estas sujeitas à referida legislação – Lei nº 13.303/2016 –, que prevê procedimentos mais simplificados e próximos de um processo natural de impessoalização na forma de contratar, não lhes deve ser aplicado o entendimento advindo da ADC 16 do STF, isto é, não há necessidade de demonstração de culpa administrativa para que surja a responsabilização subsidiária quanto aos débitos de empregados terceirizados.

Ainda que a Lei nº 13.303/2016 tenha artigo de praticamente idêntica redação do art. 71 da Lei nº 8.666/93, a saber, o art. 77, § 1º, da Lei nº 13.303/2016<sup>17</sup>, em verdade, a aplicação da mesma interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal na ADC 16 em relação às empresas estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, ocasionaria benefício não extensivo à iniciativa privada. Desse modo, o tratamento de sua responsabilização deve seguir a regra geral da Súmula nº 331 do TST<sup>18</sup>.

### **3.2 – A empresa estatal prestadora de serviços públicos: atividade econômica em sentido amplo**

Outro objeto que as empresas estatais podem ter é a prestação de serviço público. Aqui, estamos ainda a falar de atividade econômica, mas não mais seu sentido estrito, e sim em sentido amplo, como ensina Eros Grau<sup>19</sup>.

A prestação de serviços públicos volta-se à satisfação de necessidades da população, envolvendo a utilização de bens, serviços e outros recursos escas-

---

17 “§ 1º A inadimplência do contratado quanto aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à empresa pública ou à sociedade de economia mista a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.”

18 É verdade que aqui, assim como no caso do concurso público, poderia se defender a existência de certo paralelismo nas normas. Mas não. Em verdade, a licitação não é a mesma que a Administração Pública realiza, por ser mais simplificada e, além disso, há norma constitucional limitadora de atos de contratação e não beneficiadora da forma de responsabilização por eventuais débitos de encargos trabalhistas devidos por prestadoras de serviços terceirizadas. Se a norma constitucional não fez diferenciações, a consequência é a de que, em amplificação da força normativa do art. 170, *caput*, da CF, a livre-iniciativa não pode ser atingida.

19 GRAU, Eros Roberto. Meu direito, conceitos e normas jurídicas. *Apud*: GRAU, *op. cit.*, p. 99.

sos<sup>20</sup> e o interesse social<sup>21</sup> em sua prestação. Sendo assim, as empresas estatais que prestam serviços públicos atraem mais regramentos de ordem publicista quando comparadas às empresas estatais anteriormente citadas, as exploradoras de atividade econômica em sentido estrito em regime de livre-concorrência e as exploradoras de atividade econômica em regime de monopólio.

A título de exemplo dessa maximização de normas públicas, podem ser citados o art. 37, § 6º, da CF (responsabilidade objetiva por danos causados na prestação de serviços públicos, mesmo quando se fala de concessionárias de serviços públicos) e leis específicas que regem a prestação de serviços públicos, como as Leis ns. 8.987/95, 9.074/95, 13.460/2017, entre outras.

Avançando nas classificações jurídicas, ainda em relação aos serviços públicos, há o que se pode chamar de *hibridez jurídica dinâmica interna* no regime jurídico dessas estatais. É o que se constata da forma como ocorre a exploração desse objeto, os serviços públicos, que podem ser prestados: a) em regime de livre-concorrência; b) concomitantemente com atores privados, mas sem cunho concorrencial, sendo nominados de serviços públicos não privatizados<sup>22</sup>; e c) em regime de privilégio.

O Estado, titular dos serviços públicos, pode delegá-los a particulares para fins de exploração, explorá-los diretamente, ou descentralizá-los, outorgando-os a outras pessoas jurídicas públicas, como autarquias e empresas estatais. Nessa hipótese, se beneficiárias da outorga dos serviços públicos as empresas estatais, estas podem explorá-los de modo especializado, com autonomia administrativa, mas no esteio do interesse público que ocasionou a autorização de sua criação. É o que se vê acontecer no Brasil com empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços de distribuição de energia elétrica, saneamento básico, entre outras.

Em interessante análise, Alexandre Aragão explica que, em relação aos serviços públicos, o Estado não está obrigado a explorá-los através das empresas estatais, como ocorre quando decide explorar atividades econômicas em sentido estrito. Segundo o autor, nada impede que se utilize de entes públicos da

---

20 GRAU, *op. cit.*, p. 98.

21 *Idem*, p. 123.

22 “Há, portanto, serviço público mesmo nas hipóteses de prestação dos serviços de educação e saúde pelo setor privado. Por isso mesmo, é que os arts. 209 e 199 declaram expressamente serem livres à iniciativa privada a assistência à saúde e o ensino – não se tratassem, saúde e ensino, de serviço público razão não haveria para as afirmações dos preceitos constitucionais.” (GRAU, Eros Roberto. *Meu direito, conceitos e normas jurídicas*. Apud: GRAU, *op. cit.*, p. 118)

Administração direta para prestar serviços públicos que lhe sejam exclusivos, isto é, que não sejam explorados em regime de livre-concorrência<sup>23</sup>.

Assim, se os *serviços públicos forem explorados em regime de privilégio*, isto é, com exclusividade pelo Estado, tanto é livre a escolha da pessoa jurídica que prestará os serviços como é possível estenderem-se os benefícios fazendários, por consequência, às empresas estatais, caso se decida utilizar-se destas para a prestação dos serviços públicos. Afinal, não se está tratando de atividade econômica em sentido estrito, não há regime de livre-concorrência e, ainda, há um forte campo de interesse social próprio da prestação de serviços públicos, que poderia ser explorado, inclusive, por autarquias ou pela própria Administração direta, sem pessoas jurídicas descentralizadas.

De outro lado, se esses *serviços públicos forem explorados em regime de livre-concorrência*, por ter o ente público delegado a atividade em questão também a outros atores privados – concessionárias de serviços públicos –, há obrigatoriedade de que a exploração que decida fazer seja realizada por meio de empresas estatais e, ainda, em regime de livre-concorrência com a iniciativa privada, tudo em observância à livre-iniciativa e concorrência (art. 170 da CF). Nessa hipótese, por decorrência, deverá ser observada a vedação de extensão de benefícios não extensíveis à iniciativa privada, de modo a atender-se às normas constitucionais da livre-concorrência e da livre-iniciativa.

Em relação aos *serviços públicos não privatizados*, isto é, aqueles a que a Constituição Federal não reserva a titularidade ao Poder Público na sua exploração, como educação (art. 209 da CF) e saúde (art. 199 da CF), é possível a extensão dos benefícios fazendários a estas. Trata-se de serviços públicos por natureza, mas que a Constituição Federal permite tanto ao Estado quanto aos particulares sua prestação por direito próprio, isto é, sem a necessidade de concessão, permissão ou autorização daquele, exercendo o Estado o papel regulatório. Se o Estado prestá-los sem intuito lucrativo – é o caso da educação e

---

23 “Apenas quando exercer atividades econômicas (mesmo que monopólios ou serviços públicos) em concorrência com a iniciativa privada que o Estado deverá necessariamente empregar pessoas de direito privado da Administração Indireta – empresas públicas ou sociedades de economia mista –, dada a paridade de regime imposta, nessa situação, pelo art. 173 da CF, e o que dispõe o art. 2º, *caput*, do Estatuto das Estatais. Note-se que o mencionado preceito legal dispõe simplesmente que, na exploração de ‘atividades econômicas’, o Estado tem que se valer de alguma das espécies de empresas estatais, ou seja, não poderá se valer de fundações públicas, autarquias ou de órgãos da Administração Direta. O art. 2º do Estatuto não obriga, contudo, que os monopólios e os serviços públicos sejam exercidos por empresas estatais, tanto que não usa a expressão amplíssima que a lei redundantemente usa inclusive no seu art. 1º para abranger expressamente também os serviços e monopólios públicos, se referindo, ao revés, apenas à ‘atividade econômica’.” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedade de economia mista*. São Paulo: Forense, 2017. *E-book*. p. 1.561-1.564)

saúde, ambas gratuitas, por força de normas constitucionais – não há empecilho para extensão dos benefícios próprios da fazenda pública<sup>24</sup> às empresas estatais eventualmente criadas para esse fim.

O filtro interpretativo de toda a questão é a observância da ordem econômica estabelecida constitucionalmente, que tem por regra geral a livre-concorrência e o não atingimento destas (art. 174 da CF).

Com esse entendimento pressuposto, resta mais claro concluir que, para se decidir a respeito da extensão de benefícios próprios da fazenda pública às empresas estatais, como precatórios e imunidade tributária, o que deve ser questionado é: a) *primeiro, sobre seu objeto*: se se trata de atividade econômica em sentido estrito ou atividade econômica em sentido amplo; sendo atividade econômica em sentido estrito, mesmo tratando-se de objeto monopolizado, não deve o intérprete dar benefícios públicos à empresa estatal, sob pena de violar a livre-iniciativa; depois, b) sendo exploradora de *atividade econômica em sentido amplo*, leia-se prestadora de *serviços públicos*, deve-se questionar sobre a forma em que esses serviços são explorados: b.1) se forem explorados em *regime de livre-concorrência*, deverá ser observada a forma eleita pelo Estado para fazer a exploração de tais serviços públicos, respeitando-se e maximizando-se o preceito da livre-iniciativa, enquanto não for tornado o referido objeto de exclusiva exploração pelo Estado. Nesse caso, não é possível a extensão de benefícios próprios da fazenda pública. Sendo explorado o serviço público em b.2) *regime de privilégio*, é possível a extensão dos benefícios fazendários às empresas estatais, pois, aqui, não se atingiria o preceito econômico da livre-iniciativa e concorrência. Da mesma forma, é o que ocorre nas hipóteses em que o serviço público é prestado de modo gratuito, sem intuito concorrencial, em relação aos b.3) *serviços públicos não privativos*.

### 3.2.1 – A empresa estatal prestadora de serviços públicos e o campo trabalhista

A consequência para o campo trabalhista é simples: assim como as empresas estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, quando

---

24 Nesse sentido, recente instrução normativa da Secretaria Executiva de Fazenda do Distrito Federal: “INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 10, DE 18 DE JUNHO DE 2020 – Dispõe sobre o reconhecimento de imunidade recíproca, prevista no art. 150, VI, *a*, da Constituição Federal, para empresas públicas prestadoras de serviço público (...) Art. 1º As empresas públicas prestadoras de serviço público de cunho essencial e exclusivo, e que não se confundam com empresas públicas que exercem atividade econômica em sentido estrito, estão abrangidas pela imunidade tributária recíproca, prevista no art. 150, VI, *a*, da Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 2º Para que seja reconhecido o direito à imunidade, as empresas públicas”.

houver prestação de serviços em regime de livre-concorrência, as normas trabalhistas devem ser aplicáveis similarmente ao campo privado, ressalvadas as normas e critérios constitucionalmente eleitos.

Por assim dizer, as empresas prestadoras de serviços públicos, quando em regime de livre-concorrência, poderão demitir, desde que motivadamente, não lhes sendo exigível, contudo, processo administrativo com garantias constitucionais de contraditório, para a exposição do motivo. Bastará o ato motivado. Da mesma forma, aplica-se aqui o que exposto no *item 3.1.2* em relação à responsabilização subsidiária: não podem ter benefícios a que atores privados em condições similares não teriam direito.

De outro lado, se não há livre-concorrência, isto é, se a empresa estatal não se ativa no mercado como uma empresa privada, prestando seus serviços de modo exclusivo ou sem intuito lucrativo – hipóteses dos serviços públicos sociais –, além de fazer *jus* aos benefícios da Fazenda Pública – os *bônus* – deverá arcar com a parte onerosa – os ônus – de ser enquadrada nessa condição mais próxima da Fazenda Pública.

Sendo assim, em primeiro, em relação a essas estatais, o art. 77, § 1º, da Lei nº 13.303/2016 deve ser interpretado como o foi o art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, pelo STF, de modo a exigir falha na fiscalização de contratos administrativos para que possam ser responsabilizadas subsidiariamente por débitos de suas terceirizadas. Em segundo, todos os requisitos que são exigidos para a demissão de um servidor público poderão, naquilo que compatível, ser transpostos para o campo dessas empresas estatais, sendo-lhes exigível, por exemplo, processo administrativo disciplinar, com observância do contraditório e ampla defesa, para que sejam demitidos seus empregados.

Nesse ponto, embora não se desconheça a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em relação à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos no RE 589.998-ED, respeitosamente, discorda-se. Isso, porque se essa empresa estatal é prestadora de serviço público em regime de privilégio, isto é, em exclusividade, e, por isso, tem a seu favor os benefícios da Fazenda Pública, o caminho inverso também deveria ser verdadeiro, devendo ser exigível não apenas a motivação de seu ato de demissão, mas o adequado processo administrativo disciplinar<sup>25</sup>.

---

25 “(...) 3. A questão constitucional versada no presente recurso envolvia a ECT, empresa prestadora de serviço público em regime de exclusividade, que desfruta de imunidade tributária recíproca e paga suas dívidas mediante precatório. Logo, a tese de julgamento deve estar adstrita a esta hipótese. 4. A fim de conciliar a natureza privada dos vínculos trabalhistas com o regime essencialmente público reconhecido à ECT, não é possível impor-lhe nada além da exposição, por escrito, dos motivos ensejadores da

A linha de raciocínio ora exposta alcança, ademais, o direito processual. Se há *prestação de serviço público em regime de privilégio* ou de *serviços sociais não privativos gratuitos*, se há direitos a precatórios, imunidade tributária, é possível falar-se, ainda, na extensão do direito a prazos processuais em dobro, na isenção de preparo e na impenhorabilidade de bens dessas empresas estatais cujo objeto é caro à sociedade. Nesse sentido, o E-AIRR-121740-89.2000.5.15.0095, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Relator Ministro Lelio Bentes Corrêa, DEJT 17.03.06.

Assim, tem-se a seguinte ordem de ascendência na incidência de normas publicísticas às empresas estatais: a) empresa estatal exploradora de atividade econômica em sentido estrito em regime de livre-concorrência; b) empresa estatal exploradora de atividade econômica em sentido estrito em regime de monopólio; c) empresa estatal prestadora de serviços públicos em regime de livre-concorrência; d) empresa estatal prestadora de serviços públicos em regime de privilégio e empresa estatal prestadora de serviços públicos não privativos, gratuitos.

Não se pode olvidar, todavia, da característica que inclui um item de letra “e” à crescente incidência das normas de direito público às empresas estatais, a saber: a dependência econômica da empresa estatal.

### **3.3 – A empresa estatal dependente<sup>26</sup>: o ápice da incidência do regime público**

O conceito legal de empresa estatal dependente é delineado sucintamente nos arts. 37, § 9º, da Constituição Federal<sup>27</sup>, e 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo esse dispositivo, é empresa estatal dependente a empresa controlada que receba do ente federativo controlador aportes financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de

---

dispensa sem justa causa. Não se pode exigir, em especial, instauração de processo administrativo ou a abertura de prévio contraditório. 5. Embargos de declaração providos em parte para fixar a seguinte tese de julgamento: A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados.” (RE 589.998 ED, Rel. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 10.10.2018, acórdão eletrônico, DJe-261 divulg. 04.12.2018, public. 05.12.2018)

26 Para maior aprofundamento, sugiro a leitura do livro *Negociação Coletiva de Trabalho nas Empresas Estatais Dependentes*.

27 “O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”

capital, ressalvados, no último caso, os investimentos que ensejem aumento de participação acionária<sup>28</sup>.

A Resolução nº 43/01 do Senado Federal, ao dispor sobre operações de crédito interno e externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 52, VII, da CF), também tratou do tema, ao conceituar empresas estatais dependentes em seu art. 2º, II<sup>29</sup>.

O que caracteriza, assim, uma empresa estatal como dependente é a ausência de autonomia financeira para pagamento de despesas de pessoal, de custeio em geral ou de capital, salvo se, nesse último caso, o aporte para fazer em face da despesa de capital ocasionar aumento de participação acionária do ente federativo que aportou o recurso.

Weder de Oliveira<sup>30</sup> explica que o conceito de empresa estatal dependente teve início no ordenamento jurídico pátrio com a edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União de 1999, que, em seu art. 4º, tratou das referidas empresas estatais, ao fixar que, ante a dependência econômica do Tesouro Nacional, deveriam constar nos orçamentos fiscal e de seguridade social, e não no orçamento de investimento<sup>31</sup>. Similar dispositivo foi repetido nas seguidas leis de diretrizes orçamentárias federais<sup>32</sup>.

As referidas leis de diretrizes orçamentárias vieram para dar interpretação adequada ao art. 165, § 5º, I e III, da Constituição Federal, uma vez que esse

---

28 “III – empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.”

29 “II – empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.” (BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 43, de 2001*. Brasília, 10 de abril de 2002. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-26-dezembro-2001-429342-republicacao-132253-pl.html>. Acesso em: 12 out. 2018)

30 OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 210.

31 “(...) a LDO da União, na ausência de lei permanente dispendo sobre a questão, encontrou uma formulação coerente: se a empresa estatal recebe recursos do Tesouro Nacional, não deve ser incluída no orçamento de investimentos. Em vez disso, deve ter toda sua programação descrita nos orçamentos fiscal ou de seguridade social, conforme o caso.” (OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 210)

32 “§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (...) III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

dispositivo, nas referências aos orçamentos fiscal e de seguridade social, não fez expressa referência às empresas estatais dependentes, mas apenas genericamente referiu-se a pessoas jurídicas “mantidas pelo Poder Público”.

Com a interpretação legislativa em questão, restou materializado algo que a lógica impunha: que as despesas com as empresas estatais dependentes estivessem incluídas nos *orçamentos fiscais e de seguridade*, e não no orçamento de *investimento*, pois de investimento não se tratava<sup>33</sup>.

A empresa estatal dependente ou que se torna dependente deve deixar o orçamento de investimento e passar ao orçamento fiscal e de seguridade social do respectivo ente federativo<sup>34</sup>, hipótese em que assume condições jurídicas similares a de uma autarquia<sup>35</sup>, ente público com personalidade jurídica de direito público. Por consequência dessa condição de dependência, uma condição de fato, há limitação jurídica à autonomia administrativa da empresa estatal.

Em outras palavras, a dependência econômica faz com que o cenário pendular do regime jurídico híbrido das empresas estatais aproxime-as do direito público, o que lhes impõe limitadores de ordem financeira que acabam por resvalar na autonomia<sup>36</sup> da empresa.

---

33 Este último, por sua natureza, deve abarcar apenas as empresas estatais independentes, e não as dependentes, uma vez que o investimento gera aumento de participação acionária ainda que indireta, tendo em vista o aumento do patrimônio da empresa que recebe o investimento.

34 “O Orçamento de Investimento compreende todas as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, não incluídas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, e que tenham investimentos programados para o exercício, independentemente da fonte de financiamento utilizada, conforme o art. 54, *caput* e § 5º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)/2010. São considerados investimentos, nos termos do art. 54, § 1º, da LDO, as despesas com: I – aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou destinados a terceiros; e II – benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais.” (Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/governanca-das-empresas-estatais/orcamento-de-investimento-das-estatais/o-que-e-orcamento-de-investimentos>>. Acesso em: 6 set. 2019)

35 OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 213.

36 Parece-nos que apenas poder-se-á falar em empresa estatal dependente financeiramente nas hipóteses em que o objeto da empresa estatal não for atividade econômica em sentido estrito submetida a regime de livre-concorrência. Sendo seu objeto atividade econômica em sentido estrito sujeita a regime de livre-concorrência, não poderá a empresa estatal gozar de benefícios não extensíveis à iniciativa privada, nos termos do art. 173 da CF, de modo que eventuais aportes orçamentários do ente federativo macularia a previsão constitucional. Por essas razões, parece-nos que somente se pode falar em empresa estatal dependente quando se tratar de empresa estatal que, se explorar atividade econômica em sentido estrito, não o faça em regime de livre-concorrência com a iniciativa privada, ou se trate de empresa estatal que preste serviços públicos ou sociais. Em relação às sociedades de economia mista, é importante que aportes do ente federativo feitos na condição de ente mantenedor, e não na condição de sócio, importem respectivo dever de os demais sócios aportarem proporcionalmente recursos, sob pena de serem considerados remissos ou perderem participação acionária. Entendimento contrário importaria em benefício privado com recurso público, o que inadmissível.

Tão forte a aproximação do campo público que o art. 1º, § 3º, I, *b*, da Lei Complementar nº 101, de 2000, prevê que, nas referências feitas pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), estão compreendidas as respectivas empresas estatais dependentes<sup>37</sup>.

Alexandre Aragão explica que “quanto mais uma estatal for dependente de verbas do ente federativo que a criou, ou exercer atividade sem concorrentes privados, ainda mais se serviço público, menos elementos de direito privado terá em seu regime jurídico”<sup>38</sup>. Por isso, conclui o autor que “mais os elementos de direito privado que possuir sofrerão o influxo da lógica publicista e menos os elementos de direito público que possuir sofrerão o influxo da lógica privatista”<sup>39</sup>. De outro lado, continua Aragão, “quanto mais uma estatal for independente financeiramente e exercer atividade competitiva, sobretudo se não for serviço público, mais elementos de direito privado terá em seu regime jurídico”<sup>40</sup>. Por isso, “menos os seus elementos de direito privado serão influenciados pelo direito público e mais os seus elementos de direito público sofrerão o influxo privatista”<sup>41</sup>.

Em síntese, pode-se afirmar que as empresas estatais dependentes<sup>42</sup>, sob o aspecto orçamentário, aproximam-se muito, ainda que em certos casos temporariamente, das autarquias, pessoas jurídicas de direito público. Isso, porque atraem boa parte do regramento financeiro e orçamentário do Estado.

Por essas razões, as empresas estatais dependentes acabam por atrair os benefícios ou privilégios fazendários – como precatórios e imunidade tributária

---

37 Nesse sentido, a doutrina de Marcus Abraham elucida que, se a sociedade de economia mista ou empresa pública obtiver, “ela mesma e através de sua atividade operacional, recursos financeiros necessários e suficientes para o seu custeio, sem receber qualquer recurso do Estado, não se submeterá às regras da LRF”. (ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 101)

38 ARAGÃO, *op. cit.*, p. 4.340-4.343.

39 OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 213.

40 *Ibidem*.

41 *Ibidem*.

42 Segundo Marcus Abraham, “o conceito de empresa estatal dependente deve levar em consideração a relação existente entre as empresas estatais controladas e o Poder Executivo no curso do exercício financeiro. Devem ser avaliadas a periodicidade dos repasses e a real necessidade de transferências de recursos para a empresa controlada. Entende-se que o repasse episódico de recursos feito pelo Estado, a fim de suprir deficiência momentânea de caixa da empresa controlada, não caracteriza dependência” (ABRAHAM, *op. cit.*, p. 101). Na mesma linha, a doutrina de Weder de Oliveira, segundo o qual “a situação de dependência deveria ser caracterizada por uma repetição mínima de recebimento de recursos do Tesouro para as finalidades descritas, definida na resolução, como sendo ter recebido no exercício anterior e haver previsão de receber no exercício, para evitar ou minimizar instabilidades em todos esses quesitos” (OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 212).

–, até como decorrência própria da forma que é feito seu custeio: seus aportes saem do próprio orçamento fiscal do ente federativo.

Em outros termos, não conceder benefícios como precatórios e imunidade tributária estaria, a bem dizer, violando a própria teleologia dos arts. 100 e 151 da CF, por exemplo, eis que, em última análise, quem paga os débitos dessas empresas dependentes é o próprio ente federativo.

Diante dessa lógica – a de aproximação forte da condição de pessoas jurídicas de direito público –, há outros consectários, como, por exemplo, a aplicação de teto remuneratório de seus empregados, o que constitucionalmente estabelecido no art. 37, § 9º, da CF.

Além disso, como a Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao determinar sua incidência em relação às empresas estatais (art. 1º, § 3º, I, *b*), consectários como os estabelecidos nos arts. 16 e 17 desta Lei – necessidade de estimativa de impacto financeiro para aumento de despesas – alcançam essas empresas estatais, o que refrata, por decorrência, em sua autonomia privada coletiva, isto é, esta passa ser uma *autonomia privada coletiva mitigada*, tendo em vista os fortes limitadores decorrentes das normas orçamentárias e financeiras que lhe são aplicáveis<sup>43</sup>.

Assim, quando de suas negociações coletivas de trabalho, os aspectos públicos, se inobservados, acabam por nulificar as normas criadas no esteio da autonomia privada coletiva que, no caso das empresas estatais dependentes, é mitigada.

### 3.3.1 – A empresa estatal dependente e o campo trabalhista

Sendo estas – as empresas estatais dependentes – o ápice da incidência das normas publicísticas em razão de sua dependência econômica, pode-se afirmar que, a nosso sentir, deveria ser exigido processo administrativo disciplinar para demissão de seus empregados e que a responsabilização subsidiária deve seguir a mesma interpretação dada ao art. 71 da Lei nº 8.666/90 pelo STF na ADC 16.

Com similar entendimento, em momentos de crise econômica juridicamente reconhecidos, como situações decorrentes de atingimento de limites de gastos com pessoal estabelecidas na LRF – arts. 22 e 23 – as restrições de incremento de despesas alcançam as empresas estatais dependentes, o que as impede de conceder aumentos salariais e impõe deveres de redução de despesas,

---

43 Para aprofundamento, sugere-se a leitura de *A Negociação Coletiva de Trabalho nas Empresas Estatais Dependentes* (Brasília-DF, 2020).

como reconhecido pelo Tribunal Superior do Trabalho no Dissídio Coletivo de Greve 194-40.2016.5.10.0000.

#### 4 – Referências bibliográficas

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedade de economia mista*. São Paulo: Forense, 2017. *E-book*.

BATISTA, Hugo Fidelis. *A negociação coletiva de trabalho nas empresas estatais dependentes*. Brasília-DF, 2020.

BATISTA, Hugo Fidelis. Aplicabilidade do teto a estatais não dependentes: o debate sobre a constitucionalidade do art. 19, § 5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal. *JOTA: opinião e análise*, Brasília-DF, out. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/aplicabilidade-do-teto-a-estatais-nao-dependentes-20102017>. Acesso em: 30 set. 2018.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. A questão do monopólio na Constituição da República Federativa do Brasil e o setor postal. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 17, p. 01-26, fev./abr. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=356>. Acesso em: 16. jul. 2018.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Introdução: do direito privado na Administração Pública. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di (Org.). *Direito administrativo privado*. São Paulo: Atlas, 2013.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como “caixa de ferramentas”*: uma nova abordagem da ação pública. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Recebido em: 23/06/2020

Aprovado em: 31/08/2020