

ALESSANDRO **OCTAVIANI**  
IRENE PATRÍCIA **NOHARA**

---

# ESTATAIS

- Estatais no mundo
- Histórico no Brasil
- Regime jurídico
- Licitações
- Governança
- Casos: BNDES, Caixa, Petrobras, Embrapa e Sabesp
- Setores estratégicos para o desenvolvimento
- Funções no Estado capitalista contemporâneo

2ª edição  
revista, atualizada e ampliada

THOMSON REUTERS  
**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

*Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais*

**JULIANA MAYUMI ONO**

*Gerente de Conteúdo*

**MILISA CRISTINE ROMERA**

*Editorial:* Aíne Marchesi da Silva, Diego Garcia Mendonça, Karolina de Albuquerque Araújo Martino e Quenia Becker

*Gerente de Conteúdo Tax:* Vanessa Miranda de M. Pereira

*Direitos Autorais:* Viviane M. C. Carmezim

*Assistente de Conteúdo Editorial:* Juliana Menezes Drumond

*Analista de Projetos:* Camilla Dantara Ventura

*Estagiárias:* Ana Amalia Strojnowski, Bárbara Baraldi, Bruna Mestriner e Mirna Adel Nasser

*Produção Editorial*

*Coordenação*

**ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES**

*Especialistas Editoriais:* Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

*Analista de Projetos:* Larissa Gonçalves de Moura

*Analistas de Operações Editoriais:* Alana Fagundes Valério, Caroline Vieira, Danielle Castro de Morais, Mariana Plastino Andrade, Mayara Macioni Pinto, Patrícia Melhado Navarra e Vanessa Mafra

*Analistas de Qualidade Editorial:* Ana Paula Cavalcanti, Fernanda Lessa, Thaís Pereira e Victória Menezes Pereira

*Designer Editorial:* Lucas Kfourir

*Estagiárias:* Bianca Satie Abduch, Maria Carolina Ferreira, Sofia Mattos e Tainá Luz Carvalho

*Capa:* Linotec

*Líder de Inovações de Conteúdo para Print*

**CAMILLA FUREGATO DA SILVA**

*Equipe de Conteúdo Digital*

*Coordenação*

**MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO**

*Analistas:* Gabriel George Martins, Jonatan Souza, Maria Cristina Lopes Araujo e Rodrigo Araujo

*Gerente de Operações e Produção Gráfica*

**MAURICIO ALVES MONTE**

*Analistas de Produção Gráfica:* Aíne Ferrarezi Regis e Jéssica Maria Ferreira Bueno

*Assistente de Produção Gráfica:* Ana Paula Evangelista

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Octaviani, Alessandro  
Estatais / Alessandro Octaviani e Irene Patrícia Nohara. -- 2. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.

Conteúdo: Estatais no mundo -- Histórico no Brasil -- Regime jurídico -- Licitações -- Governança -- Casos : BNDES, Caixa, Petrobras, Embrapa e Sabesp -- Setores estratégicos para o desenvolvimento -- Funções no Estado capitalista contemporâneo

ISBN 978-65-5614-539-6

1. Direito administrativo 2. Direito administrativo \_ Brasil 3. Empresas estatais I. Nohara, Irene Patrícia. II. Título

21-61323

CDU-35

---

**Índices para catálogo sistemático:** 1. Direito administrativo 35

Cibele Maria Dias \_ Bibliotecária \_ CRB-8/9427

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

### **PARTE I ANÁLISE FUNCIONAL**

1. Funções do contemporâneo Estado capitalista e empresas estatais.....	16
2. Empresas estatais multinacionais e defesas nacionais contra a participação de estatais estrangeiras.....	21
3. Empresas estatais no mundo: projetos nacionais de desenvolvimento e suas concretas escolhas.....	25
3.1. China, Coreia do Sul, Japão e Vietnã.....	25
3.1.1. China.....	25
3.1.2. Coreia do Sul.....	27
3.1.3. Japão.....	28
3.1.4. Vietnã.....	29
3.2. Estados Unidos e Canadá.....	30
3.2.1. Estados Unidos.....	30
3.2.2. Canadá.....	32
3.3. Alemanha e França.....	35
3.3.1. Alemanha.....	35
3.3.2. França.....	37
3.4. Chile e Bolívia.....	39
3.4.1. Chile.....	39
3.4.2. Bolívia.....	41
4. Histórico das empresas estatais no Brasil: surgimento, tarefas e números atuais...	44
4.1. Primeiro Estado nacional do sistema-mundial moderno e a criação do Banco do Brasil.....	44

4.2.	Período de 1930 a 1964: estatais como instrumentos da construção da soberania econômica.....	46
4.3.	Período de 1964 e a Constituição de 1988: a persistência da importância das estatais para o Brasil.....	48
4.4.	Estatais federais em números: conglomerados lucrativos de importância estratégica.....	53
4.5.	As estatais estaduais: o pacto federativo e seus instrumentos de política pública econômica .....	55
5.	Disciplina constitucional das empresas estatais .....	58
5.1.	Constituição, Ordem Econômica e superação do subdesenvolvimento....	58
5.1.1.	Ordem Econômica Constitucional .....	58
5.1.2.	Soberania econômica e soberania popular como unidade de comando constitucional .....	60
5.1.3.	Objetivos, fins e funcionalizações.....	61
5.1.4.	Soberania popular e soberania econômica: o comando constitucional para a superação do subdesenvolvimento .....	62
5.2.	Interesses jurídicos legitimadores da existência e atividade das empresas estatais: interesse público, imperativo de segurança nacional, relevante interesse coletivo e interesse geral da economia nacional.....	63
5.2.1.	Interesse público: concretização da Constituição.....	63
5.2.2.	Imperativo de segurança nacional: defesa da economia nacional.....	65
5.2.3.	Relevante interesse coletivo.....	67
5.2.4.	Interesse geral da economia nacional .....	68
5.2.5.	Sociedade privada como instituição e função social.....	73
5.3.	Constituição, Administração Pública, planejamento e poder de controle empresarial estatal .....	75
5.3.1.	Empresa estatal: braço empresarial da Administração Pública para a concretização da Constituição.....	75
5.3.2.	Planejamento: vértice da atuação da Administração Pública.....	78
5.3.2.1.	Ciclo “planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle” .....	78
5.3.2.2.	Planejamento da ação das empresas estatais .....	80
5.3.2.3.	Coordenação da ação das empresas estatais.....	83

5.3.2.4. Descentralização e ação das empresas estatais.....	86
5.3.2.5. Delegação e ação das empresas estatais.....	87
5.3.2.6. Controle da ação das empresas estatais.....	88
5.3.3. Poder de controle empresarial estatal: instrumento de concretização da Constituição e do planejamento.....	90
5.4. Critério jurídico da decisão econômica empresarial estatal: Ordem Econômica Constitucional e princípio da economicidade.....	92

## PARTE II ANÁLISE ESTRUTURAL

6. Conglomerado estatal brasileiro.....	100
6.1. Conglomerado estatal: Constituição, planejamento e poder de controle ...	100
6.2. Incidência da Doutrina Rozenblum.....	102
7. Sociedade empresária estatal brasileira.....	103
7.1. Sociedades empresárias estatais em espécie.....	103
7.1.1. Definições sobre empresas públicas e sociedades de economia mista.....	104
7.1.2. Integrantes da Administração Pública sob as vestes de pessoas de Direito Privado: criação e extinção por lei.....	105
7.1.3. Subsidiárias: leis-quadros.....	106
7.1.4. Distinções gerais.....	107
7.2. Diretoria.....	107
7.3. Conselho de Administração.....	109
7.4. Conselho fiscal.....	110
7.5. Comitê de auditoria estatutário.....	110
8. Regime jurídico em sua bipartição: prestadoras de serviços públicos e as que atuam em atividade econômica em sentido estrito.....	112
8.1. A debatida incompatibilidade para o exercício de poder de polícia.....	114
8.2. Regime dos bens: posições em debate.....	117
8.3. Regime dos empregados públicos das estatais.....	121
8.4. Exigências legais para ser administrador.....	124
8.5. Responsabilidade da empresa estatal (objetiva ou subjetiva).....	128
8.6. Prazos de prescrição aplicados às estatais.....	129

9.	Licitações e contratos das estatais.....	131
9.1.	Aplicabilidade da licitação às estatais conforme a recente disciplina legal.....	131
9.2.	Diretrizes e características.....	137
9.3.	Regulamentos internos de licitações e contratos.....	141
9.4.	Objetivos das licitações das estatais.....	142
9.5.	Aplicação dos favorecimentos previstos no Estatuto da ME e EPP.....	144
9.6.	Possibilidade de adoção de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).....	146
9.7.	Contratação direta.....	148
9.8.	Normas específicas de obras e serviços.....	153
9.9.	Procedimento de licitação.....	156
9.10.	Contratos: formalização e alteração.....	156
9.11.	Sanções administrativas.....	159
10.	Arbitragem nas estatais.....	159
11.	Governança e fiscalização das estatais.....	164
11.1.	Controle das estatais: integração entre os diplomas normativos vigentes...	164
11.2.	Contexto de surgimento da Lei 13.303/2016.....	168
11.3.	Crerios de governança corporativa na Lei 13.303/2016.....	174
11.4.	Transparência.....	177
11.5.	<i>Compliance</i> .....	180
11.6.	Gestão de riscos.....	186
11.7.	Controle social das estatais.....	188
11.8.	Fiscalização pelos Tribunais de Contas.....	189
12.	Alienação das estatais.....	194
12.1.	Do Plano Nacional de Desburocratização (PND) ao Programa de Parceria de Investimentos (PPI).....	194
12.2.	Intensificação do poder de polícia.....	197
12.3.	A disciplina jurádica das privatizações: eficácia e responsabilidade.....	197

### PARTE III

#### ESTATAIS EM ESPÉCIE: ESTUDOS DE CASOS

13.	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).....	200
14.	Caixa Econômica Federal.....	206

15. Petrobras .....	212
16. Embrapa .....	223
17. SABESP .....	229

**PARTE IV**  
**IMAGINAÇÃO INSTITUCIONAL:**  
**O FUTURO DAS ESTATAIS**

18. Desmontando mitos sobre as estatais e um exercício de imaginação institucional.....	236
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>239</b>