



CRISTIANA FORTINI
RAFAEL WALLBACH SCHWIND
RENILA BRAGAGNOLI
VIRGINIA KIRCHMEYER VIEIRA
Coordenadores

Ministro José Afrânio Vilela
Prefácio

EMPRESAS ESTATAIS
ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS
E DO CONTROLE EXTERNO

O livro *Empresas Estatais* é uma obra decorrente das discussões dos membros da Comissão de Estudos sobre Empresas Estatais do IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Trata-se do olhar atencioso desses profissionais dedicados à área, contemplando relevantes pesquisas, problemáticas e julgados atuais. Os temas apresentados percorrem assuntos interdisciplinares que tangenciam as estatais, como *compliance*, governança, controle, licitações, contratos, administração e relações de trabalho.

A publicação é, portanto, uma oportunidade para gestores e empregados de empresas estatais, advogados, professores, alunos e operadores do Direito Público manterem-se atualizados por referenciados especialistas.

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO

Áreas afins

DIREITO ADMINISTRATIVO

DIREITO SOCIETÁRIO

DIREITO EMPRESARIAL

Palavras-chaves:

EMPRESAS ESTATAIS; ESTATAL;
DESESTATIZAÇÃO; SETOR PÚBLICO;
EMPREGADO PÚBLICO;
GOVERNANÇA; LICITAÇÃO; CONTRATOS;
CONTROLE; COMPLIANCE

FORMATO: 14,5 x 21,5 cm
CÓDIGO SANKHYA: 3904

E55

Empresas estatais: análise de decisões judiciais e do controle externo / Cristiana Fortini, Rafael Wallbach Schwind, Renila Bragagnoli, Virginia Kirchmeyer Vieira (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2025.

167p. 14,5x21,5cm
ISBN impresso 978-65-5518-977-3
ISBN digital 978-65-5518-978-0

1. Empresas estatais. 2. Estatal. 3. Desestatização. 4. Setor público. 5. Emprego público. 6. Governança. 7. Licitação. 8. Contratos. 9. Controle. 10. *Compliance*. I. Fortini, Cristiana. II. Schwind, Rafael Wallbach. III. Bragagnoli, Renila. IV. Vieira, Virginia Kirchmeyer. V. Título.

CDD 351
CDU 35

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FORTINI, Cristiana; SCHWIND, Rafael Wallbach; BRAGAGNOLI, Renila; VIEIRA, Virginia Kirchmeyer (coord.). *Empresas estatais: análise de decisões judiciais e do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 167p. ISBN 978-65-5518-977-3.

CRISTIANA FORTINI

Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Professora de cursos de graduação, mestrado e doutorado da Universidade Federal de Minas Gerais. Vice-Presidente Jurídica da Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig. Doutora pela UFMG.

RAFAEL WALLBACH SCHWIND

Doutor e mestre em Direito do Estado pela USP, *visiting scholar* na Universidade de Nottingham (2016), Fellow do Chartered Institute of Arbitrators. Advogado.

RENILA BRAGAGNOLI

Advogada da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – Codevasf. Mestranda em Políticas Públicas e Governo pela FGV. Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo IDP/DF.

VIRGINIA KIRCHMEYER VIEIRA

Superintendente Jurídica da Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig. Coordenadora do Grupo de Estudos para a implantação da Lei das Estatais no Estado de Minas Gerais. Mestra em Direito Administrativo pela UFMG.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Ministro José Afrânio Vilela	11
------------------------------------	----

A DESESTATIZAÇÃO POR ALIENAÇÃO DE ATIVOS DE SUBSIDIÁRIAS DE ESTATAIS: ANÁLISE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PROFERIDAS NA MEDIDA CAUTELAR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.624 E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 5.841

Carolina Reis Jatobá, Cristina M. Wagner Mastrobuono	13
Introdução: a desestatização por alienação de ativos de subsidiárias estatais	13
Análise da medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.624	14
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.841.....	23
Conclusão	25
Referências	26

AValiação da Decisão do TCE-PR 525636/18: INAPLICABILIDADE DE LICITAÇÃO (ART. 28, §3º, I, DA LEI

Nº 13.303/2016)

Christianne de Carvalho Stroppa	27
Introdução.....	27
Contexto fático e jurídico da decisão.....	28
Inaplicabilidade da licitação (art. 28, §3º).....	30
Condições a serem observadas.....	31
Conclusão.....	33
Referências	33

AValiação da Decisão do TCE-PR 856004/18: (NÃO) APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 ÀS LICITAÇÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS

Christianne de Carvalho Stroppa	35
Introdução.....	35
Contexto fático e jurídico da decisão.....	36
Relação entre a Lei nº 13.303/2016 e a Lei nº 14.133/2021	38
Conclusão.....	40
Referências	41

AValiação da Decisão do TCE-PE 19236797: (NÃO) APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.666/1993 PELAS EMPRESAS ESTATAIS

Christianne de Carvalho Stroppa	43
Introdução.....	43
Contexto fático e jurídico da decisão.....	43
Uso da Lei nº 8.666/1993 após julho de 2018.....	44
As três correntes interpretativas.....	45
Conclusão.....	47
Referências	47

ACELERANDO A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: A NOVA MODALIDADE DE LICITAÇÃO INAUGURADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 182/2021 – MARCO LEGAL DAS *STARTUPS* E DO EMPREENDEDORISMO INOVADOR

Cristiana Fortini, Camila Tamara Falkenberg.....	49
1 Introdução.....	49
2 Encomenda tecnológica <i>versus</i> a nova modalidade de licitação: inclusão das <i>startups</i> e fomento à inovação	53

3	Abrangência da norma e potenciais contratados.....	55
4	Diferenciais da modalidade	57
4.1	Ausência de prévia especificação técnica	57
4.2	Preço não é o elemento central na avaliação das soluções propostas: foco no potencial para a solução dos problemas	58
4.3	Possibilidade de contratação de soluções inovadoras com valor superior à estimativa inicial	60
4.4	Comissão especial julgadora	61
4.5	Possibilidade de dispensar a prestação de garantia, bem como a documentação de habilitação e de regularidade fiscal	64
5	Conclusão.....	64
	Referências	65

DISPENSA DE EMPREGADOS PÚBLICOS EM SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA: ANÁLISE DOS IMPACTOS DO JULGAMENTO DO TEMA 1.022 PELO STF PARA AS EMPRESAS ESTATAIS

Cristiana Fortini, Alessandra Giordano.....	67
1 Histórico do tema no STF — o caso ECT	67
2 Análise do julgamento do RE nº 688.267/CE – o caso Banco do Brasil.....	69
3 Reflexões finais – a polêmica expressão “fundamento razoável”	73

EMPRESAS ESTATAIS E RISCO EMPRESARIAL: DISTINÇÃO ENTRE PREJUÍZO E DANO AO ERÁRIO E A QUESTÃO DO ERRO GROSSEIRO DOS GESTORES

Rafael Wallbach Schwind.....	75
1 Introdução.....	75
2 O caso analisado pelo TCU: o apoio do BNDESPar à JBS S.A. na aquisição do controle de empresas norte-americanas	76
3 Limites do controlador na apreciação do mérito das decisões empresariais das empresas estatais	78
4 A aceitação de que prejuízos de uma empresa estatal não devem necessariamente ser considerados como danos ao erário	78
5 Inaplicabilidade da figura do erro grosseiro	80
6 Extensão das conclusões a outras situações similares — como as oportunidades de negócio.....	80
7 A adoção do modelo empresarial pelo Estado e a identificação da “Administração Pública empresarial”	81
8 A legitimidade da adoção de instrumentos de direito privado e (ainda) a “Administração Pública empresarial”	86
9 Conclusões	90
Referências	91

A APLICAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS ÀS EMPRESAS ESTATAIS: AS POLÊMICAS SOBRE A REGULAMENTAÇÃO A SER SEGUIDA E OS LIMITES SUBJETIVOS À CONVIVÊNCIA DAS ESTATAIS COM OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES

Renila Bragagnoli, Victor Almeida.....	93
Introdução.....	93
O Sistema de Registro de Preços e as peculiaridades do procedimento auxiliar para as empresas estatais	94
Órfãos de regulamento: qual decreto aplicar às estatais enquanto não disciplinado o art. 66 da Lei nº 13.303/16?.....	96
Da adesão à ata de registro de preços: posições doutrinárias sobre o tema	99
Empresas estatais só podem aderir a atas de outras empresas estatais	100
Empresas estatais podem aderir a atas gerenciadas pela Administração em geral, mas a Administração em geral não pode aderir a atas gerenciadas por estatais.....	103
A ampla possibilidade de adesão	109
Como compatibilizar a participação e carona das estatais em atas da Administração direta, autárquica e fundacional	110
Considerações finais.....	112
Referências	114

A ASSESSORIA JURÍDICA NAS EMPRESAS ESTATAIS SOB A PERSPECTIVA DA LEI Nº 13.303/16: A AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL, AS NOVAS COMPETÊNCIAS E A LINDB COMO FERRAMENTA DE SEGURANÇA JURÍDICA

Renila Bragagnoli.....	117
Introdução.....	117
A Lei das Estatais e a assessoria jurídica.....	118
As novas competências da assessoria jurídica nas empresas estatais.....	122
A LINDB como ferramenta à disposição da assessoria jurídica das estatais.....	124
Conclusão.....	129
Referências.....	130

QUEM PODE ACESSAR O SIGILO EMPRESARIAL DAS ESTATAIS? ANÁLISE DE DOIS JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA INTERPRETAÇÃO DA LEI Nº 13.303/16

Vera Monteiro, Henrique Motta Pinto	131
1 Para começar	131
2 Comentários a dois julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a Lei das Estatais	135
3 Para concluir.....	141

INIDONEIDADE, EMPRESAS ESTATAIS E O EFEITO DA SANÇÃO DE SUSPENSÃO: ANÁLISE DA aDECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (PROCESSO 40/101245/2020) E SEUS IMPACTOS PRÁTICOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Viviane Mafissoni.....	143
Introdução.....	143
Contexto normativo: Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02 e Lei nº 13.303/16	144
Delimitação da competência sancionatória de empresas públicas	145
Implicações práticas	145
Restrição da suspensão temporária de licitar e contratar	146
A autonomia das empresas públicas e a segurança jurídica	147
Conclusão	148
Referências	149

SANÇÃO, PREGÃO E FUNDAMENTO LEGAL — AVALIAÇÃO DA DECISÃO DO STJ NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2247328-SP E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Viviane Mafissoni.....	151
Introdução	151
Contexto fático e jurídico da decisão	152
Fundamentação genérica da decisão e a Súmula 284 do STF	152
Encampação e a Lei do Pregão	153
Prequestionamento e as Súmulas 282 e 356 do STF	153
Implicações práticas para a Administração Pública.....	154
Conclusão	155
Referências	155

SANÇÃO, COMPLIANCE E LEI ANTICORRUPÇÃO: ANÁLISE DA DECISÃO DO STJ NO RECURSO ESPECIAL Nº 1880426-RJ (2020/0056279-2) E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Viviane Mafissoni.....	157
Introdução	157
Contexto fático e jurídico da decisão	158
O que é a classificação de Grau de Risco de Integridade?.....	159
Governança e integridade em contratações de estatais	160
Aplicação do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras.....	160
Impacto das Súmulas 283 do STF e 7 do STJ	161
Conclusão.....	162
Referências	163

SOBRE OS AUTORES.....	165
-----------------------	-----

SOBRE OS AUTORES

Alessandra Martins Assunção Giordano

Especialista em Direito Público pela Uniderp. Advogada corporativa, ocupando atualmente o cargo de gerente do jurídico trabalhista da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig). Integrante do Conselho de Relações Trabalhistas e Gestão de Pessoas da Fiemg.

Camila Tamara Falkenberg

Especialista em Direito Administrativo pela PUC Minas. Especialista em Direito *Compliance* e Integridade Corporativa pela PUC Minas. Advogada da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig).

Carolina Reis Jatobá

Consultora jurídica da Caixa Econômica Federal com atuação em Licitações e Contratos. Doutora em Direito pela PUC-SP e mestra pelo Centro Universitário de Brasília. Professora do Centro Universitário de Brasília.

Christianne de Carvalho Stroppa

Professora doutora e mestra pela PUC-SP. Especialista em Auditoria e Inovação no Setor Público. Ex-assessora de Gabinete no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Advogada e consultora em Licitações e Contratos Administrativos. Membro associada do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), do Instituto de Direito Administrativo Paulista (IDAP), do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP), do Instituto Nacional de Contratação Pública (INCP) e do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN). Professora convidada da pós-graduação em licitações e contratos da Coordenadoria Geral de Especialização (COGEAE) da PUC-SP, da PUCPR, da Escola Mineira de Direito (EMD), da Faculdade Polis Civitas – Curitiba/PR, da Faculdade Baiana de Direito e do Complexo de Ensino Renato Saraiva Ltda. – Faculdade CERS. Autora de diversos artigos e palestrante na área da contratação pública. *E-mail*: c.stroppa@uol.com.br.

Cristiana Fortini

Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Professora de cursos de graduação, mestrado e doutorado da Universidade Federal de Minas Gerais. Vice-Presidente Jurídica da Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig. Doutora pela UFMG.

Cristina M. Wagner Mastrobuono

Advogada formada pela USP, LLM University of Chicago, foi Procuradora do Estado e atuou como coordenadora do Núcleo de Empresas e Fundações junto ao Gabinete do Procurador-Geral do Estado de São Paulo.

Henrique Motta Pinto

Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP, superintendente jurídico corporativo da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e pesquisador da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

Rafael Wallbach Schwind

Doutor e mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). *Visiting scholar* na Universidade de Nottingham (2016). *Fellow* do *Chartered Institute of Arbitrators* (Ciarb). Advogado e árbitro listado em diversas instituições arbitrais.

Renila Bragagnoli

Advogada e Secretária de Integridade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf). Mestranda em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP/DF). Foi Assessora na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e Gerente da Procuradoria Jurídica da Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Coautora das obras “Compras públicas centralizadas no Brasil” e “Terceirização na Administração Pública: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações”, ambas da Editora Fórum, e autora de artigos sobre Direito da contratação pública. Membro efetiva do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP), da Comissão Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) e da Rede Governança Brasil (RGB). Professora de cursos de pós-graduação na temática Lei das Estatais e palestrante na área de contratações públicas.

Vera Monteiro

Professora de Direito Administrativo na FGV Direito SP e na Sociedade Brasileira de Direito Público. *Lemann Foundation Visiting Fellow* na *Blavatnik School of Government* (Oxford, UK). Doutora pela USP e mestra pela PUC-SP. Advogada.

Victor Almeida

Advogado e assessor da Presidência da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (Cagece). Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). MBA em Saneamento pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, MBA Executivo em Direito: Gestão e Business Law pela Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Licitação e Contratações Públicas pelo Centro Educacional Renato Saraiva. Especialista em Direito e Processos Tributários pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro de conselhos em entidades públicas e estatais. Professor e palestrante na área de contratações públicas.

Viviane Mafissoni

Especialista em Direito Público. Advogada. Diretora Acadêmica do Instituto Nacional da Contratação Pública. Analista Jurídica de Projetos e Políticas Públicas e do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, atuando como pregoeira, membra da Comissão de Licitações, coordenadora da equipe de aplicação de penalidades a licitantes, diretora responsável pelo planejamento de compras por registro de preços e gestão de atas, cadastro de fornecedores e penalidades e subsecretária substituta da Central de Licitações do RS (2010-2021). Estudou sobre Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública (Portugal - 2019). Ex-Chefe do Serviço de Compras Centralizadas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), vinculada ao Ministério da Educação (2021/2023). Formada em Alta Liderança pela Fundação Dom Cabral (2019). Possui certificação Green Belt em Lean Six-Sigma. Atualmente cedida à Advocacia-Geral da União (AGU) como Coordenadora-Geral da Logística. Professora de pós-graduação da Escola Mineira de Direito e do Instituto Goiano de Direito. Premiada como melhor relato técnico do Grupo de Trabalho Governança em Gestão de Riscos e Integridade do IX encontro Brasileiro de Administração Pública. Autora de artigos, coautora de livros e palestrante sobre temas que envolvem compras públicas. *E-mail*: vivi.mafissoni@gmail.com.