

ALÉCIA PAOLUCCI NOGUEIRA BICALHO

ALÉCIA PAOLUCCI NOGUEIRA BICALHO

*Prefácio*  
Tarcísio Gomes de Freitas

# DESESTATIZAÇÕES

- Privatizações
- Delegações
- Desinvestimentos
- Parcerias

**FORUM**

## DESESTATIZAÇÕES

Privatizações, Delegações,  
Desinvestimentos e Parcerias

*Prefácio*

Tarcísio Gomes de Freitas

**Área específica da obra**

Direito Administrativo

**Áreas afins do livro**

Direito Econômico, Direito Público

**Público-alvo/consumidores da obra**

Profissionais dos setores público e privado que lidam com contratações governamentais

Nesta obra a autora apresenta aos profissionais da iniciativa privada e do setor público as ferramentas jurídicas utilizadas no Programa Nacional de Desestatizações – PND. O trabalho traça uma visão do arcabouço legislativo de direito público e privado utilizado pelos entes federativos para promover o rearranjo do atuar estatal, em regime de cooperação produtiva com a iniciativa privada, visando ao recuo da presença do Estado do mercado, com sua recondução ao papel de agente normativo, regulador e indutor das atividades econômicas. O trabalho aborda os mecanismos das privatizações, das delegações de serviços públicos e demais institutos legitimadores do trespasse ao particular de direitos sobre bens estatais. A autora dedica especial atenção aos processos de desinvestimentos de ativos regidos por sistemáticas próprias e ao regime especial instituído pelo Decreto nº 9.188/2017. A obra busca situar o leitor no universo das proposições relacionadas à abertura da economia brasileira, pavimentadas em linha evolutiva, legislativa e constitucional, e as constantes demandas de aprimoramento dos vínculos jurídicos que permitem a atuação concertada dos setores público e privado. A resolutividade dos processos de desestatizações dependerá da segurança jurídica na aplicação de suas modalidades operacionais, a serem utilizadas em compatibilidade com os objetivos em cada caso perseguidos pelo Estado e suas estruturas empresariais.

**FORMATO:** 14,5 X 21,5 cm

**CÓDIGO:** 10001598

B583d Bicalho, Alécia Paolucci Nogueira

Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias / Alécia Paolucci Nogueira Bicalho.– Belo Horizonte : Fórum, 2019.

363 p.; 14,5 x 21,5 cm  
ISBN: 978-85-450-0662-6

1. Direito Administrativo. 2. Direito Econômico. 3. Direito Público. I. autor. II. autor. III. Título.

CDD 341.3  
CDU 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

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

BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. *Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 363 p. ISBN 978-85-450-0662-6.

## **Alécia Paolucci Nogueira Bicalho**

Advogada pela Faculdade de Direito Milton Campos/MG. Membro do Conselho Editorial das revistas *Fórum Administrativo* e *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, da Editora Fórum, e *Síntese – IOB – Licitações, Contratos e Convênios*. Membro efetivo do Instituto dos Advogados do Brasil (IAB), do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP) e do Instituto Mineiro de Direito Administrativo (IMDA). Advogada consultora de entidades públicas e privadas em Contratações Públicas, Infraestrutura e Regulatório. Consultora da União Europeia em *Public Procurement. Of Counsel* em Administrativo no Cescon Barrieu, Flesch & Barreto Advogados (2017). Sócia fundadora de Pinto Coelho Motta & Bicalho Advogados Associados/Motta & Bicalho Advogados (1997). Autora do livro *RDC: Contratações para as Copas e Jogos Olímpicos: Lei n. 12.462/2011, Decreto n. 7.581/2011* (2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014). Coautora de diversas obras de direito administrativo e colaboradora efetiva de diversos periódicos especializados em contratações públicas.

# SUMÁRIO

|   |   |
|---|---|
| PREFÁCIO  |   |
| <b>Tarcísio Gomes de Freitas</b> .....                        | 13  |
| APRESENTAÇÃO ..... 15   |   |
| Capítulo 1  |   |
| FUNDAMENTOS E MECANISMOS DA ATUAÇÃO ESTATAL ..... 17          |   |
| 1.1   | Introdução ..... 17   |
| 1.2   | Funções administrativas estatais..... 23  |
| 1.2.1   | Desconcentração e descentralização..... 24  |
| 1.3   | Origens históricas das estatais brasileiras ..... 27  |
| 1.4   | O modelo econômico da Constituição Federal de 1988. Estado subsidiário e a modulação da presença do Estado na economia ..... 33   |
| 1.4.1   | Empresas públicas..... 37   |
| 1.4.2   | Sociedades de economia mista ..... 39   |
| 1.4.3   | Empresas controladas e subsidiárias ..... 42  |
| 1.4.4   | Empresas participadas..... 42   |
| 1.4.4.1   | Gênese e finalidades ..... 42   |
| 1.4.4.2   | Regime jurídico e procedimentalização das parcerias societárias ..... 48  |
| 1.4.4.3   | A questão do controle e a natureza das sociedades coparticipadas ..... 59   |
| 1.5   | Clássicas disfunções das estatais brasileiras e seus desafios: tutela da eficiência na gestão..... 65   |
| 1.6   | O Estado empresário. Ações legislativas relevantes a partir de 2013 ..... 67  |
| 1.7   | O reposicionamento das empresas estatais a partir de 2016..... 73   |
| Capítulo 2  |   |
| O ATUAL AMBIENTE DAS ESTATAIS BRASILEIRAS ..... 77            |   |
| 2.1   | Eixos temáticos da Lei nº 13.303/2016 ..... 77  |
| 2.1.2   | Abrangência da LRE ..... 78   |
| 2.1.3   | Regras de transição ..... 81  |
| 2.1.4   | Estruturas de governança das empresas estatais ..... 81   |
| 2.1.5   | Indicação dos administradores ..... 83  |
| 2.1.6   | Requisitos de transparência ..... 85  |
| 2.1.7   | Estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno ..... 86   |
| 2.1.8   | Órgãos internos ..... 87  |
| 2.1.9   | Aplicação da Lei Anticorrupção..... 90  |
| 2.1.10  | Governança corporativa e controle indireto das empresas estatais ..... 92   |
| 2.2   | A lacuna histórica da lei própria das empresas estatais e as dificuldades culturais da transição para um novo regime. Licitações e contratos na Lei nº 13.303/2016 ..... 95 |
| 2.3   | A simbiose entre os regimes licitatórios da Lei nº 13.303/2016, do Regime Diferenciado de Contratações – RDC e do Projeto de Lei nº 1.292/1995 ..... 99                     |
| 2.4   | Notas sobre o Regime de Licitações e Contratos nas Empresas Estatais ..... 105  |
| 2.4.1   | A obrigação de licitar, sua inaplicabilidade e os casos de dispensa e de inexigibilidade ..... 105  |
| 2.4.2   | Procedimento da licitação ..... 109   |
| 2.4.3   | Contratos ..... 116   |
| 2.4.3.1   | Regimes contratuais ..... 116   |
| 2.4.3.2   | Responsabilidade objetiva do contratado..... 119  |
| 2.4.4   | Obras e serviços de engenharia ..... 123  |
| Capítulo 3  |   |
| MODELOS DE RETRAÇÃO DA PRESENÇA ESTATAL NA ECONOMIA ..... 131 |   |
| 3.1   | A sazonalidade da presença estatal na economia e as desestatizações..... 131  |
| 3.2   | O Programa Nacional de Desestatização – PND..... 136  |
| 3.2.1   | Conteúdo do PND de 1990 ..... 136   |
| 3.2.2   | Pavimentação legislativa do PND de 1997 ..... 138   |
| 3.2.3   | Fundamentos e objetivos do PND ..... 143  |
| 3.2.4   | Objetos do PND. Definição de desestatização ..... 145   |
| 3.2.5   | As modalidades operacionais de desestatização e seus regimes jurídicos..... 148   |

|                  |  |     |
|------------------|--|-----|
| 3.2.5.1          | Operações societárias.....   | 150 |
| 3.2.5.2          | Delegações de serviços públicos: concessões e parcerias público-privadas.....                              | 152 |
| 3.2.5.2.1        | Nota sobre a infraestrutura terrestre.....   | 153 |
| 3.2.5.2.2        | Saneamento básico e resíduos sólidos.....  | 159 |
| 3.2.5.2.3        | As parcerias público-privadas.....   | 170 |
| 3.2.5.3          | Alienação, arrendamento, locação, comodato, cessão de bens e instalações, dação em pagamento.....          | 177 |
| 3.2.5.3.1        | Peculiaridades da dação em pagamento nas desestatizações e desinvestimentos.....                           | 180 |
| 3.2.5.4          | Desinvestimentos.....  | 186 |
| 3.2.5.4.1        | Alienação total de ativos e liquidação da empresa.....   | 186 |
| 3.2.5.4.2        | Os desinvestimentos nas empresas estatais.....   | 189 |
| a                | Relação dos desinvestimentos com o PND.....  | 190 |
| b                | Considerações sobre a forma de monetização e alternativas de regimes jurídicos da alienação de ativos..... | 198 |
| c                | Tratamento do leilão deserto.....  | 215 |
| d                | A sistemática para desinvestimentos de ativos e empresas do sistema Petrobras.....                         | 220 |
| d.1              | A representação da SeinfraPetroleo. A sistemática revisada e o Acórdão nº 442-08/17-TCU-Plenário.....      | 221 |
| d.1.1            | Base legal da sistemática.....   | 222 |
| d.1.2            | O tratamento da transparência.....   | 223 |
| d.1.3            | O sigilo.....  | 223 |
| d.1.4            | A escolha de potenciais compradores.....   | 224 |
| d.1.5            | Sistema eletrônico.....  | 224 |
| d.1.6            | Alteração do objeto dos desinvestimentos no curso do procedimento.....                                     | 224 |
| d.1.7            | Aprovação pelos órgãos deliberativos.....  | 226 |
| d.1.8            | A escolha do assessor financeiro.....  | 227 |
| d.1.9            | Perguntas e respostas.....   | 227 |
| d.1.10           | Conclusões.....  | 228 |
| e                | Análise da sistemática de desinvestimentos em SPE da Eletrobras pelo Tribunal de Contas da União.....      | 230 |
| f                | Os desinvestimentos e as discussões sobre autorização legislativa.....                                     | 235 |
| g                | O regime especial de desinvestimento de ativos do Decreto nº 9.188/2017.....                               | 250 |
| g.1              | Base legal e abrangência.....  | 250 |
| g.2              | Objeto e objetivos.....  | 253 |
| g.3              | Caráter facultativo e hipóteses de não aplicação.....  | 256 |
| g.4              | Rito procedimental dos desinvestimentos.....   | 259 |
| g.4.1            | Aprovações internas.....   | 259 |
| g.4.2            | Regras gerais.....   | 260 |
| g.4.3            | Seleção dos interessados.....  | 262 |
| g.4.4            | Fases do procedimento.....   | 262 |
| g.4.5            | Fase externa.....  | 264 |
| g.5              | Efeitos da adesão ao regime especial em relação aos normativos internos.....                               | 266 |
| g.6              | Fiscalização.....  | 270 |
| h                | O papel do TCU nas desestatizações. Instrução Normativa nº 18/2018.....                                    | 271 |
| i                | Atual estrutura do Governo Federal relacionada às desestatizações.....                                     | 274 |
| REFERÊNCIAS..... |  | 279 |

## ANEXOS

|  |     |
|--|-----|
| ANEXO A  |     |
| LEI Nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016.....             | 291 |
| ANEXO B  |     |
| LEI Nº 9.491, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997.....            | 329 |
| ANEXO C  |     |
| LEI Nº 13.334, DE 13 DE SETEMBRO DE 2016.....          | 341 |
| ANEXO D  |     |
| DECRETO Nº 9.188, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017.....       | 349 |
| ANEXO E  |     |
| INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 81, DE 20 DE JUNHO DE 2018..... | 357 |