

# Riscos e Oportunidades no processo de inclusão de empresas no Plano Nacional de Desestatização – PND do Governo Federal

**Cynthia Q. Berberian**

---

Orientador:  
Carlos Augusto de Melo Ferraz

Coletânea de Pós-Graduação  
**Políticas Públicas**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

---

**MINISTROS**

Ana Arraes (Presidente)  
Bruno Dantas (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Vital do Rêgo  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luis de Carvalho  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA-GERAL**

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADORA ACADÊMICA**

Renata Miranda Passos Camargo

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# **Riscos e Oportunidades no processo de inclusão de empresas no Plano Nacional de Desestatização – PND do Governo Federal**

**Cynthia de Freitas Queiroz Berberian**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientador(a):**

Prof. Carlos Augusto de Melo Ferraz

**Banca examinadora:**

Marcos Araújo Morton Silva

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

**BERBERIAN, Cynthia F. Q. Riscos e Oportunidades no processo de inclusão de empresas no Plano Nacional de Desestatização – PND do Governo Federal. 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 92fl.**

## CESSÃO DE DIREITOS

AUTORA: Cynthia de Freitas Queiroz Berberian

TÍTULO: Especialista

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Cynthia Q. Berberian

cyberberian@hotmail.com

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Berberian, Cynthia F. Q.

Riscos e Oportunidades no processo de inclusão de empresas no Plano Nacional de Desestatização – PND do Governo Federal / Cynthia de Freitas Queiroz Berberian – Brasília: ISC/TCU, 2022. 92 fl. (Monografia de Especialização)

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Privatização 3. Desestatização 3. PND Programa Nacional de Desestatização

CDU 02  
CDD 020

# **Riscos e Oportunidades no processo de inclusão de empresas no Plano Nacional de Desestatização - PND do Governo Federal**

**Cynthia Q. Berberian**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 13 de abril de 2022.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Carlos Augusto de Melo Ferraz  
Orientador  
Tribunal de Contas da União

---

Prof.<sup>a</sup> MSc. Marcos Araújo Mortoni Silva  
Avaliador  
Tribunal de Contas da União

Agradeço ao meu orientador pela paciência, disponibilidade e amizade.

Agradeço a minha família por estar sempre ao meu lado.

Por me ajudarem a crescer,

Por me trazerem sorrisos.

## Resumo

Este trabalho aborda a política pública de desestatização do atual Governo Federal 2019-2023, com foco na decisão e inclusão de empresas no Programa Nacional de Desestatização – PND, Lei 9.491/97. Adotou-se como premissa os conceitos da economia do bem-estar que postulam que a missão dos gestores públicos é criar valor para sociedade. Assim, admitimos que existem riscos que podem levar à não entrega de valor em decisões de privatização: o risco de manter uma Estatal que não gera valor e o risco de se privatizar e não gerar valor. De tal modo, identificou-se lacunas no atual processo brasileiro que podem levar a concretização de tais riscos. Dentre as diversas lacunas apontadas, o trabalho discute i) as falhas na definição de objetivos e critérios para tomada de decisão de privatizar, ii) a falta de revisão sistemática da manutenção do interesse público, iii) a fragilidade dos estudos que fundamentam a decisão de privatização, em especial a falta de análise de custos, benefícios, riscos do processo e de impactos distributivos e iv) o problema da decisão de privatização ser baseada em estudos preliminares e não ser revisada após a realização dos estudos. Por fim, o trabalho explora oportunidades de tratamento dos riscos, usando como referência o arcabouço legal brasileiro e melhores práticas da bibliografia nacional e internacional.

**Palavras-chave:** privatização; desestatização; PND Programa Nacional de Desestatização; interesse público; oportunidades e riscos; análise custo-benefício; *value for money*.



## Abstract

This paper addresses the privatization policy during the current Federal Government 2019-2023, with focus on the decision and inclusion of state-owned companies (SOE) in the National Privatization Program - PND, Law 9.491/97. The concepts of welfare economics, which postulate that the mission of public agents is to create value for society, are adopted as a premise. Thus, there are risks related to privatization decisions: the risk of maintaining a SOE that does not generate value and the risk of privatizing and not create value. Gaps that can lead to such risks were identified. Among the various gaps identified, the text discusses i) the failures in the definition of objectives and criteria for the decision to privatize, ii) the lack of a periodic evaluation of the public value, iii) the fragility of the studies that support the privatization decision, in particular the lack of risk and cost benefit analysis, and also if distributional effects and iv) the privatization decision being based on preliminary studies and not being reviewed later. Finally, the work explores risk mitigation opportunities, considering national and international best practices.

**Keywords:** privatization; PND National Privatization Program; public value; opportunities and risks; cost-benefit analysis; value for money

## Lista de figuras

Figura 1: O problema de pesquisa .....	17
Figura 2: O risco de uma privatização não entregar valor público .....	30
Figura 3: Risco, Processo Decisório, Lacunas e Oportunidades .....	34
Figura 4: Modelo de desenvolvimento de caso .....	38
Figura 5: Processo de Privatização, pelo Governo Federal .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 6: Etapas da Desestatização no Brasil 2022 .....	62
Figura 7: Principais Etapas a cargo do BNDES .....	65
Figura 8: O que é uma política de propriedade de empresas .....	81
Figura 9: Etapas do Guia de Privatização da OCDE .....	86
Figura 10: Ferramentas do Estágio 1 .....	87

## Lista de abreviaturas e siglas

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Cade Conselho de Defesa da Concorrência

CF Constituição Federal

CN Congresso Nacional

CPPI Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos

ME Ministério da Economia

PND Programa Nacional de Desestatização

PPI Programa de Parcerias de Investimentos

PPP Parcerias Público Privadas

SEDDM Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados

## Sumário

Resumo .....	8
Lista de figuras .....	10
Lista de abreviaturas e siglas.....	11
1. Introdução .....	13
1.1. Privatização .....	13
1.2. Histórico e Momento Atual.....	13
1.3. Organização do Texto .....	14
2. Objetivos e Metodologia.....	16
2.1. Objetivo Geral e Específicos.....	16
2.2. Problema de Pesquisa .....	17
2.3. Metodologia .....	17
2.4. Materialidade e Relevância .....	18
2.5. Escopo .....	19
3. Como funcionam as privatizações no Brasil.....	21
4. Interesse e valor público em decisões de privatização .....	23
5. O risco de uma privatização não gerar valor publico .....	29
5.1. O que são riscos .....	29
5.2. Riscos no atual processo de privatização brasileira: decisão não gerar aumento de valor .....	30
6. Lacunas e Oportunidades na decisão de privatização .....	33
6.1. Falhas na definição de objetivos e critérios para tomada de decisão de privatizar: o objetivo se restringe à análise econômico-financeira.....	34
6.2. Não há revisão sistemática da manutenção das Estatais.....	39
Ceitec: estudo de caso .....	40
6.3. Fragilidade nos estudos que avaliam valor: <i>Value for Money</i> e Análise custo-benefício .....	42
6.4. Entrou no PND, já era! .....	47
6.5. Pontos positivos .....	50
7. Conclusão.....	52
Referências Bibliográficas .....	55
Apêndice A: Conceitos e Definições.....	59
Apêndice B: Como funcionam as privatizações no Brasil.....	62
1. Etapas do atual processo de desestatização.....	62
2. Particularidades .....	66
3. Atores e responsabilidades .....	67
4. Mudanças legais a partir de 1997 .....	70
Apêndice C: Arcabouço legal brasileiro relativo a desestatizações.....	72
Apêndice D: Histórico de criação de empresas estatais e desestatizações no Brasil.....	75
Apêndice E: Modelos de propriedade de empresas pelo Estado .....	81
Anexo A: Portifólio de empresas sob gestão do governo Federal .....	83
Anexo B: OCDE Policy Maker's Guide to Privatization .....	86
Anexo C: Check List de Avaliação ex ante .....	92

# 1. Introdução

O presente trabalho aborda a política pública de desestatização do atual governo federal 2019-2023, institucionalizada por meio do Programa Nacional de Desestatização – PND, com foco na fase inicial da política, qual seja, a decisão e inclusão de empresas no PND. Serão identificados riscos, lacunas e oportunidades de melhoria no processo atual, usando como referência o arcabouço legal brasileiro e melhores práticas da bibliografia nacional e internacional.

Este documento apresenta o Trabalho de Conclusão de Curso da Especialização em Controle de Políticas Públicas do Instituto Serzedello Corrêa - ISC do Tribunal de Contas da União.

## 1.1. Privatização

A organização do Estado e seu arranjo institucional dizem respeito à forma que um governo escolhe para interferir ou não na sociedade e no domínio econômico. Esta forma de atuação varia ao longo dos anos e é diferente em países do mundo todo. O debate sobre o tamanho do Estado e mesmo sobre a conveniência e oportunidade de sua intervenção direta na economia – seja por meio regulatório ou por meio de empresas estatais, em políticas privatizantes ou estatizantes – envolve uma variedade de aspectos e posicionamentos. Assim como as correntes econômicas intervencionistas e liberais se alternam como balizadoras das políticas econômicas, as empresas estatais ora são vistas como fomentadoras da economia nacional, ora como um fardo para o orçamento público e uma fonte irremediável de ineficiência macro e microeconômica (LUSTOSA DA COSTA; YOSHIHARA MIANO, 2020).

A privatização ou desestatização é processo em que o controle de uma atividade ou empresa é transferido do Estado para o setor privado. Existem diversas formas de se implementar esse ato (abertura de capital, desinvestimentos, alienação de participação societária, venda por leilão, dissolução, arrendamento, concessão, transferência, entre outros). Aqui discutimos o processo de decisão por uma privatização ou manutenção de uma estatal.

## 1.2. Histórico e Momento Atual

As empresas estatais estiveram presentes na economia brasileira desde o período colonial. Não obstante, a intervenção estatal na economia, seja ou não através da criação de empresas estatais, foi pequena até a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. A partir do Estado Novo, entre 1937 e 1946, houve grande aumento da presença das estatais na economia (CASTELAR PINHEIRO, 1999). O processo de diminuição da participação do Estado no Brasil remonta a 1974, liderado por Eugênio Gudin, então ministro da Fazenda. No entanto, ações concretas foram tomadas somente em 1981, com a criação da uma "Comissão Especial de Privatização", que identificou 140 empresas que poderiam ser privatizadas. Ao longo dos anos seguintes, os governos vêm vendendo empresas estatais e aumentando a participação da iniciativa privada

nas políticas públicas por meio de concessões e PPPs. O Apêndice D apresenta um sumário do histórico de privatizações no Brasil.

O governo do atual Presidente Jair Bolsonaro, dando continuidade às ações dos governos Collor e Fernando Henrique, trouxe propostas de redução da participação estatal na economia por meio de diferentes instrumentos, incluindo privatizações (Bolsonaro, 2020, Brasil, Secretaria Especial de Desestatização, 2020).

A atual política de desestatizações do governo federal tem como principal instrumento o PND - Programa Nacional de Desestatização, institucionalizado pela Lei 9.491/1997, pelo Decreto 2.594/1998 e complementado por diversos outros normativos<sup>1</sup>.

Nos governos Lula e Dilma a venda permanente de ativos do Estado ao setor privado foi praticamente interrompida. Nesse período foram consolidados programas de concessão e aprovada a legislação das PPP- Parcerias Público Privadas, que inaugurou um novo modelo de relacionamento do Estado com os investimentos privados (PARTIDO NOVO, 2020).

Esta “onda” de privatizações não acontece somente no Brasil. O Banco Mundial relata que desde 1984 (BOURGUIGNON, 2009), quase todos os países desenvolvidos ou em desenvolvimento privatizaram ou passaram o controle de empresas, do governo para o privado. A OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2009) em seu estudo *Privatisation in the 21st Century* faz uma análise do volume de privatizações que vêm acontecendo e dos fatores que motivaram os movimentos de alienação das empresas e ativos.

### **1.3. Organização do Texto**

O presente trabalho está organizado da seguinte forma. O capítulo 1 faz uma introdução e traz breve histórico das privatizações no Brasil e mundo. Alguns conceitos são detalhados nos Apêndices.

O capítulo 2 apresenta os objetivos do trabalho, problema de pesquisa, metodologia, entre outros aspectos formais deste Trabalho de Conclusão de Curso- TCC.

O capítulo 3 discute rapidamente como é o atual processo de privatizações no Brasil. Tais informações estão bem detalhadas no Apêndice B, explicando todas as fases do processo, casos específicos de privatizações, atores e responsabilidades, além de trazer um sumário das mudanças mais recentes no arcabouço legal.

O capítulo 4 elucida conceitos importantes para entendimento da abordagem do trabalho, discutindo o conceito de interesse público da constituição brasileira e de valor público da teoria da economia do bem-estar.

---

<sup>1</sup> O Apêndice C traz uma síntese das bases legais que regem as privatizações no Brasil. O Apêndice D faz um sumário do histórico das privatizações. O Anexo A traz um portfólio de empresas sob gestão do Governo Federal.

O capítulo 5 adentra a discussão dos riscos de privatizações que não geram valor e aumento de bem-estar social.

Por fim, o capítulo 6 apresenta as lacunas identificadas no processo brasileiro, em face dos riscos existentes de não gerar valor público. Traz também oportunidades de tratamento dos riscos, considerando as melhores práticas nacionais e internacionais. O capítulo ilustra as lacunas com um estudo de caso, o que conclui o trabalho.

Adicionalmente, anexou-se ao final do texto os slides usados na apresentação do trabalho.

## 2. Objetivos e Metodologia

### 2.1. Objetivo Geral e Específicos

O objetivo geral do presente trabalho é realizar uma análise da política de desestatização (Programa Nacional de Desestatização – PND, Lei 9.491/97) no atual governo federal 2019-2023, com foco na fase inicial da política, qual seja, a decisão de privatização que é concretizada pela inclusão de uma estatal no PND.

O principal objetivo do trabalho é contribuir para que o processo decisório atual leve a privatizações com maior probabilidade de gerar valor público, e em última instância melhorarem a realidade do país, baseado na premissa da economia do bem-estar (MOORE, 1995) e nos conceitos da análise econômica do direito de que ações governamentais devem gerar valor público (Lei das Estatais 13.303/2016 art. 27, § 1º).<sup>2</sup>

A avaliação do atual processo decisório será feita sob o ponto de vista da necessidade de se averiguar a permanência dos requisitos para intervenção estatal (existência da empresa pública) para nortear a decisão de privatização e estudo dos riscos de não maximização da entrega de valor para a sociedade, em face de alternativas de privatização.

Os objetivos específicos incluem: a) a identificação de lacunas e oportunidades no tratamento de riscos da decisão, usando como referência o arcabouço legal brasileiro e melhores práticas da bibliografia nacional e internacional.

Um processo decisório fundamentado e transparente, leva à uma privatização com maiores chances de atender o interesse público e otimizar o bem-estar social. Em última instância, fortalece-se o processo democrático, ao dotar os cidadãos de ferramentas para melhor avaliar as decisões políticas.

---

<sup>2</sup> 3 Análise Econômica do Direito ou Law and Economics é um movimento contemporâneo que combina as ciências econômica e jurídica numa tentativa de estudo interdisciplinar, tendo como característica comum, sem distinguir tendências e escolas, a aplicação de teoria microeconômica neoclássica do bem-estar para analisar e reformular tanto das instituições particulares como do sistema jurídico em seu conjunto. (PACHECO, 1994).



## 2.2. Problema de Pesquisa

Para definir o problema do trabalho, admitimos que o objetivo da privatização é gerar valor público e que existem riscos que podem levar à não entrega de valor. O trabalho vai também explorar as oportunidades (lacunas no processo) para mitigar estes riscos, com base em melhores práticas.

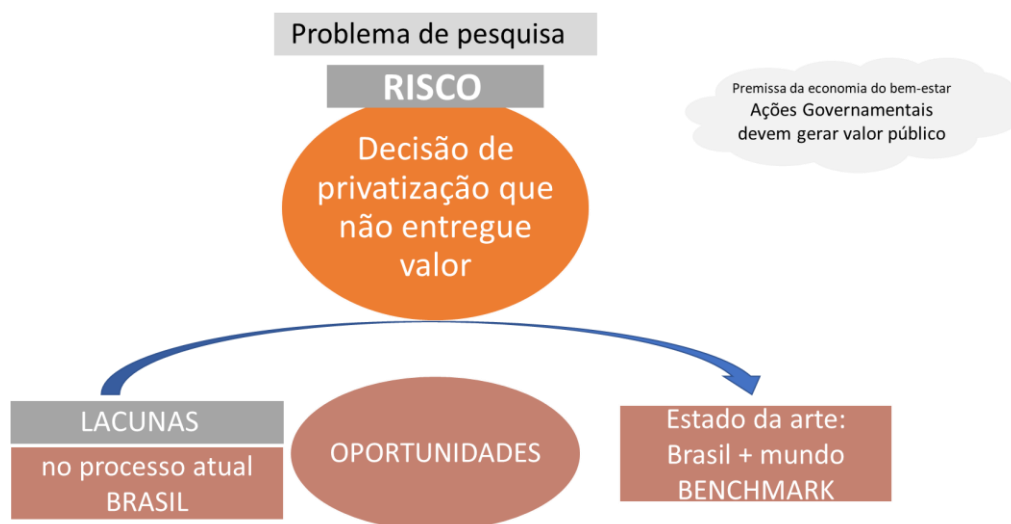


Figura 1: O problema de pesquisa (elaboração própria)

O problema de pesquisa envolve duas questões principais. A primeira diz respeito ao resultado da privatização gerar valor. Envolve identificar se privatizar é a melhor alternativa, considerando os riscos (inclusive em contraste com a alternativa de manutenção do *status quo*), isto é, a decisão de privatizar ou de manter a Estatal e o riscos de cada alternativa.

O segundo ponto diz respeito a avaliar a forma de privatizar que otimize a entrega de valor, incluindo a análise de modelo/ alternativas de intervenção estatal, identificando e minimizando os riscos de cada alternativa.

## 2.3. Metodologia

A metodologia adotada foi a análise documental e pesquisa bibliográfica.

O trabalho fez uma pesquisa de como é o processo atual de decisão e inclusão de empresas no PND. Esse entendimento do processo vigente foi feito com base na legislação e normativos existentes. Adicionalmente, se usou documentação do governo federal sobre como as privatizações têm sido conduzidas.

Foi feito então um levantamento de boas práticas, que serviu como referência. Quanto às melhores práticas, além de outras bibliografias disponíveis, se tomou como balizadores as seguintes documentações brasileiras:

- a própria lei do PND, Lei 9.491/1997 e Decreto 2.594/1998,
- normativos publicados pela SEDDM – Secretaria de Desestatização,
- Guia de Análise ex-ante e o Guia ex-post do Governo Federal,
- Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU,
- Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU e
- documentação e manuais do BNDES.

Da literatura e práticas internacionais, se adotou como fontes principais:

- *Green Book: Appraisal and evaluation in central government*, do Tesouro do Governo do Reino Unido – HM Treasury,
- *Policy Maker's Guide to Privatisation* da OCDE;
- *Guide To Developing The Project Business Case do Reino Unido*, HM Treasury
- *Orange Book Management of Risks* do Governo UK e
- Vários artigos e relatórios do Banco Mundial e OCDE com avaliações de privatizações.

Vale citar que em 2020, a OCDE fez uma avaliação de governança e privatização de estatais brasileiras, a pedido do Governo Federal, documentação que foi aqui bastante utilizada como referência (OCDE, 2020).

Com base nesta pesquisa bibliográfica e documental se identificou riscos e lacunas do atual processo brasileiro. Bbalizando-nos nas melhores práticas, se identificou oportunidades para reduzir os riscos e lacunas apontados, com isso melhorar as decisões de privatização no Brasil.

O presente trabalho é parte do curso de Especialização em controle das políticas públicas e, portanto, usou como pano de fundo para análise os conceitos de ciclo de políticas e outros discutidos no curso.

## **2.4. Materialidade e Relevância**

Em 2019, os processos de desestatização e desinvestimentos, no Brasil, somaram R\$ 105,4 bilhões. Segundo o site do governo federal, a União reduziu sua participação ou se desfez totalmente de 71 ativos estatais, sendo 14 subsidiárias, 38 empresas coligadas e 19 participações minoritárias (Brasil, 2019). Estima-se que o governo Bolsonaro tenha conseguido arrecadar R\$ 227 bilhões com privatizações: R\$ 110 bilhões em 2019, R\$ 59,6 bilhões em 2020 e outros R\$ 57,6 bilhões em 2021. (Poder 350, 2021).

Em 2020, o Conselho do PPI – Programa de Parceiras de Investimentos recomendou a inclusão de 17 empresas estatais em seu programa de desestatização (BOLSONARO, 2020). Atualmente, existem 14 empresas na lista para serem privatizadas, segundo informações da SEDDM ao

TCU<sup>3</sup>. Para 2021, o PPI prevê leilões de 129 ativos, com investimentos estimados de R\$ 445,8 bilhões (PPI, 2016) e nove privatizações (PPI, 2020).

O tema é de alta relevância, não só pelos altos valores envolvidos, pelo impacto econômico-financeiro no país, mas também em face do reflexo nas políticas públicas setoriais de governo. Os impactos – positivos e negativos – são numerosos e precisam ser avaliados sob diversas perspectivas. Em alguns casos, trata-se de decisões de arranjo institucional irreversíveis – e, portanto, de alto risco – que vão gerar consequências ao longo de anos e décadas. A irreversibilidade das decisões de criação de estatais, manutenção ou sua privatização ressalta o quão crítico é este assunto. Destaca-se a importância de cada processo de privatização ter claros seus objetivos e uma análise *ex-ante* que contemple análises robustas, antes de a decisão definitiva de privatização ou não privatização.

Por fim, tal tema está diretamente aplicado ao contexto atual da Secex Finanças do TCU, onde a auditora-pesquisadora exerce suas funções. Nesse norte, a aquisição de conhecimentos nessa área é fundamental para atingimento dos objetivos tanto da Secretaria, quanto do próprio TCU, no acompanhamento da implementação das políticas de governo envoltas ao tema “privatização” e “desinvestimentos”.

Os conhecimentos adquiridos nesta pós-graduação serão diretamente aplicados às ações de controle externo estratégicas planejadas e em curso na SecexFinanças. Existem, já, diversos processos autuados no tema e a carteira de trabalhos envolve, ainda, outras fiscalizações sobre este assunto. Há ainda, em último acréscimo, enorme potencial de disseminação do conhecimento adquirido, uma vez que há longa data o Tribunal não se debruça sobre o tema – em virtude de quase duas décadas sem privatizações relevantes do governo federal. Existe muito a construir e evoluir em entendimentos técnicos, jurídicos e doutrinários sobre o tema, tanto no governo quanto dentro do Tribunal.

## 2.5. Escopo

O presente trabalho avaliou do ponto de vista temporal a política pública de desestatização do atual governo federal do presidente Jair Bolsonaro, capitaneada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes. Esta política está materializada por meio do PND - Programa Nacional de Desestatização, Lei 9.491/97 e pelo PPI – Programa de Parceria de Investimentos, Lei 13.334/2016 (ver Apêndice C: Arcabouço Legal). A política é operacionalizada pela SEDDM –

---

<sup>3</sup> Emgea (Empresa Gestora de Ativos); ABGF (Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias); Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados); Dataprev (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social); Casa da Moeda; Ceagesp (Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo); Ceasaminas (Centrais de Abastecimento de Minas Gerais); CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos); Trensurb (Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.); Codesa (Companhia Docas do Espírito Santo); EBC (Empresa Brasil de Comunicação); Ceitec (Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada), Telebrás, Correios, Eletrobrás, Lotex e Codesp (Companhia Docas SP).

Secretaria de Desestatização do Ministério da Economia, com apoio do PPI -Programa de Parceria de Investimentos (ver Apêndice B, 3. Atores e Responsabilidades).

O foco está concentrado nos aspectos afetos às primeiras fases do ciclo de políticas públicas: o processo de decisão de venda ou dissolução de empresas públicas, principalmente no que se refere ao rito e requisitos mínimos necessários a motivar a inclusão de privatizações no PND. A decisão de privatização – ou não – é o ponto de início do processo, e aqui pretendemos olhar as falhas em sua origem.

Sob a perspectiva de ciclo de políticas públicas, está fora do escopo deste trabalho a análise do desenho da política, mas apenas o estudo da fase da decisão de privatização e identificação lacunas, em relação às melhores práticas.

A Constituição Federal de 1988 tem como requisitos para a existência das estatais o interesse público e a segurança nacional. O presente trabalho analisará somente o critério de interesse público. Está fora do escopo a análise das motivações relacionadas à segurança nacional.

As modalidades de privatização que não incluem manutenção ou desfazimento de estatais, tais como PPPs, concessões e desinvestimentos de ativos dentro das empresas também não estão incluídas no escopo.

### 3. Como funcionam as privatizações no Brasil

Uma privatização envolve um processo complexo, inúmeros atores, decisões e estudos. Esse capítulo traz uma breve descrição do processo. Com o objetivo de contextualizar o leitor, aqui se apresenta uma representação completa do processo. No entanto, a discussão se concentrará nas etapas iniciais de decisão e estudos preliminares, que é o foco do presente trabalho. O Apêndice B detalha cada etapa da privatização, discute atores envolvidos e apresenta um resumo de mudanças legislativas recentes que impactaram as privatizações. As informações apresentadas são baseadas em mapas da SEDDM (BRASIL, SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, 2020b; SEDDM, 2019) e legislação vigente.

A política de desestatização no Brasil foi institucionalizada e é regulada pela Lei 9.491/1997, chamada Lei do PND – Programa Nacional de Desestatizações e pelo Decreto 2.594/1998. Também merece destaque a lei de criação do PPI – Programa de Parceria de Investimentos, Lei 13.334/2016. Várias regulamentações complementares a estes normativos vêm sendo construídas ao longo do tempo. O Apêndice C apresenta uma listagem dos principais normativos vigentes identificados.

De forma geral, o atual processo de privatizações segue a linha do tempo representada na figura abaixo:

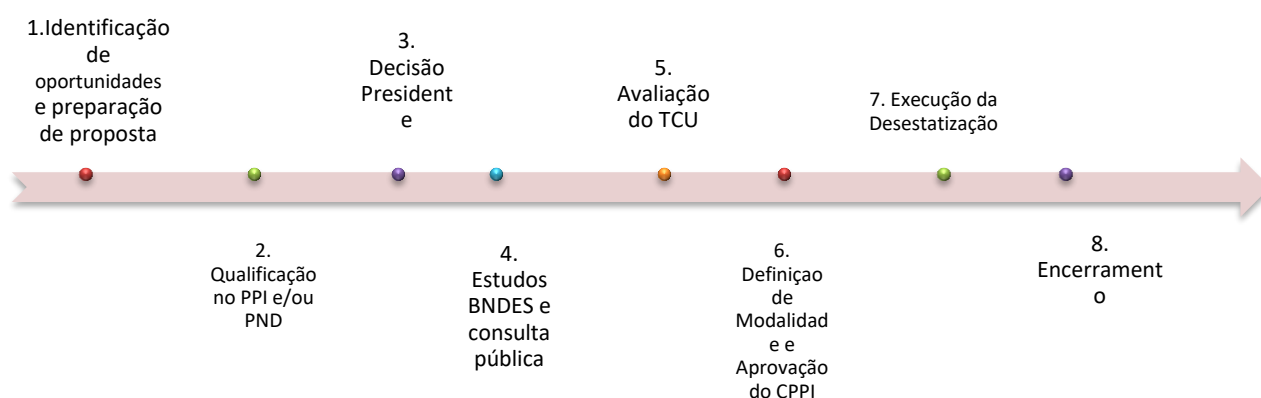


Figura 2: Etapas da Desestatização no Brasil 2022 (elaboração própria)

O processo atual de privatização de uma estatal é iniciado pela SEDDM -Secretaria Especial de Desestatização do Ministério da Economia que realiza a identificação de oportunidades de privatização, analisa e recomenda empresas para desestatização. O resultado desta fase é uma minuta de resolução, com recomendação de privatização, baseada em breves notas técnicas e pareceres (inclusive parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN). O BNDES ou consultorias especializadas não participam desta etapa.

Aqui vale trazer apontamento da OCDE, em seu relatório sobre as estatais no Brasil (OCDE, 2020, p. 142), que relata que não está claro como o governo escolhe e prioriza as empresas que entram na fila de privatização. O poder executivo não precisa explicar por que outras empresas, potencialmente candidatas, não foram escolhidas. A legislação atual não prevê esse

esclarecimento e ele não tem sido divulgado para a lista de privatizações em curso. A OCDE sugere que o Governo Federal brasileiro explicita sua política de propriedade de estatais e as razões de priorização das empresas selecionadas.

A inclusão de uma empresa no Programa Nacional de Desestatização – PND é feita quando o CPPI- Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos confirma a recomendação da SEDDM e decide quais empresas efetivamente deverão ser incluídos no PND.

Na próxima fase, está prevista a qualificação no PND. No entanto, habitualmente existe uma etapa preliminar que é a qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI. O PPI tem conduzido concessões, mas também vem realizando avaliações de alternativas de parceria com a iniciativa privada e buscando ganhos de eficiência para empresas a serem privatizadas. A inclusão de uma estatal no PPI e PND pode ser dar com intervalo de vários meses, ou concomitantemente, como foi o caso recente da ABGF (quando o mesmo decreto fez a inclusão no PPI e PND, Decreto 10.007/ 2019).

O produto da deliberação do CPPI é uma Resolução de Recomendação - que, para as estatais com valor superior a R\$ 300 milhões, deve ainda ser ratificada pelo Presidente da República, por Decreto.

Concluída a inclusão da empresa no PND, ou seja, a decisão pela desestatização, são realizados os estudos para definir a melhor modelagem para a privatização.

Após a elaboração dos estudos, existe uma etapa onde o Tribunal de Contas da União fiscaliza os processos de desestatização.

Após os estudos e validação do TCU, o CPPI aprova reformas preparatórias e método de venda do BNDES. Os estudos para aprovação incluem o preço mínimo e as condições aplicáveis a desestatização. Após aprovação é publicado edital com as condições para alienação do ativo.

Só então é realizada a privatização em si, ou seja, a venda da estatal, preferencialmente em forma de leilão.

Após a venda, é feito um relatório final e prestação de contas ao CPPI. Assim o processo é encerrado.

## 4. Interesse e valor público em decisões de privatização

O processo de desestatização começa com uma decisão – legitimamente política - de um governo. A legitimidade política vem da democracia, já que as decisões são tomadas por agentes eleitos, representantes da vontade dos eleitores.

Mas, paralelamente às escolhas políticas, cabe a realização de uma análise técnica para embasar essas as decisões, aqui no caso, a manutenção ou privatização de uma estatal. A fundamentação técnica não tem caráter necessariamente vinculante, embora esteja voltada à subsidiar as escolhas políticas. A avaliação feita por um corpo técnico deve examinar se a decisão preenche os requisitos legais, se potencialmente atende ao interesse público, como entrega valor para sociedade, quem ganha e quem perde com o processo (aspectos distributivos), e qual a melhor forma de condução do processo de privatização.

A análise técnica é fundamental, e deve ser pública, mas tem seus limites. O corpo político pode divergir da manifestação técnica, dado à natureza política da decisão. Mas, ao fazê-lo está assumindo riscos e vai responder aos órgãos de controle e à sociedade. Com uma avaliação, estes terão melhores condições de avaliar a escolha política.

Mesmo com a natureza inerentemente política das decisões a respeito da propriedade de estatais, estas devem atender à Constituição Federal<sup>4</sup>. O art. 173º preconiza que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Mas o que significa o relevante interesse público previsto na nossa constituição? E como esse interesse público se relaciona ao alcance do bem-estar econômico, e à alocação socialmente eficiente dos recursos, do qual fala a própria Constituição (art. 3º, incisos II e III e art. 37º), a Lei da Estatais (BRASIL, 2016, art. 27 § 1º) e as teorias da economia do bem-estar?

Interesse público é uma expressão bastante genérica e abstrata, como amplamente debatido no mundo acadêmico (França, 2016; Ismail Filho, 2016). As discussões giram em torno de determinar se ações ou escolhas foram ou não praticadas em benefício da coletividade (Rivero, 1981), dos direitos fundamentais, do atendimento ao sistema legal (Montesquieu, Charles de Secondat, 2005), entre outros.

---

<sup>4</sup> Mesmo estando fora do escopo do presente trabalho, vale aqui comentar rapidamente sobre a relação entre constituição e política: “As Constituições do século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, são políticas, não apenas estatais, na expressão de Maurizio Fioravanti. Assumem conteúdo político, ou seja, englobam os princípios de legitimação do poder, não apenas sua organização. A política se manifesta não apenas na instauração da Constituição (o poder constituinte originário), mas também nos momentos seguintes, de efetivação da ordem constitucional por meio de uma política constitucional. A ideia da Constituição como totalidade, ressaltando-se o seu caráter dinâmico (não garante apenas uma ordem estática), “politiza” o conceito de Constituição, que não se limita mais a sua normatividade. A teoria Material da Constituição permite compreender, a partir do conjunto total de suas condições jurídicas, políticas e sociais (ou seja, a Constituição em sua conexão com a realidade social), o Estado Constitucional Democrático” (BERCOVICI, 2004).

Ademais, os conceitos de segurança nacional e relevante interesse coletivo permitem diferentes interpretações dependendo da perspectiva ideológica ou do contexto político (OCDE, 2020). Com isso, esses conceitos por si só não são suficientes como guia no momento de decidir pela privatização ou manutenção de uma estatal.

Ainda que a tese não seja consenso, existem autores que entendem que princípio constitucional da eficiência e interesse público inclui eficiência alocativa do Estado. O conceito de eficiência alocativa trata da utilização dos recursos em proporções ótimas. Refere-se à distribuição socialmente eficaz dos recursos existentes, considerando-se a escassez desses frente às infindáveis necessidades dos agentes (MARCATO, 2016).

Cabe destacar que a legislação brasileira mais recente vem incorporando esse conceito. Recentemente, a Lei das Estatais, Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016) em seu artigo 2º, § 1º reforça a necessidade de que haja, na lei que autoriza a criação de uma determinada estatal, a indicação clara do relevante interesse coletivo ou do imperativo de segurança nacional. O artigo 27º abre um capítulo chamado: Da função social da empresa pública e da sociedade de economia mista (BRASIL, 2016), ressalta a necessidade interesse público e incorpora na legislação brasileiro os conceitos da economia do bem-estar:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista [...].

O Decreto 9.203/2017, (BRASIL, 2017) sobre governança da administração pública, também opta pela eficiência alocativa ao definir valor público como “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos” (art. 2º, inciso II).

Na esfera internacional, o Green Book, o guia de avaliação de políticas, programas e projetos do Reino Unido (HM TREASURY, 2020a) destaca que o valor social, uma faceta do interesse público, é baseado em princípios da economia do bem-estar e diz respeito à eficiência geral do bem-estar social, não simplesmente à eficiência econômica do mercado.

O Green Book ainda explica que valor social ou valor público inclui todos os custos e benefícios significativos que afetam o bem-estar da população, não apenas os efeitos de mercado. Por exemplo, os efeitos ambientais, culturais, de saúde, assistência social, justiça e segurança. Completa que a consideração de bem-estar social se aplica a toda à população atendida pelo governo, não apenas aos contribuintes. O Reino Unido adota tanto o conceito de eficiência alocativa quanto de efeitos distributivos.



Efeito distributivo diz respeito ao efeito da redistribuição dos ganhos e custos de um projeto, decisão ou política pública. Um projeto tem como consequência redistribuição de lucro e custo diretos. Mas seja lucro ou custo, o efeito de redistribuição pode ser expresso como um benefício para um grupo de pessoas, departamento ou região, e um prejuízo para outra parte. (Fernandez, 2014 p.24; WIKIPEDIA, 2020). Avaliar esse efeito envolve avaliar impactos nos grupos beneficiados e prejudicados.

A esse respeito o artigo do Banco Mundial: *Privatization in Development* (BOURGUIGNON, 2009b) afirma que os efeitos distributivos de uma privatização não têm sido adequadamente avaliados nas políticas públicas. Seja do ponto de vista da economia do bem-estar ou da política, os efeitos distributivos são críticos para o resultado percebido da privatização e devem ser mais bem conhecidos e explorados (BOURGUIGNON, FRANÇOIS; SEPÚLVEDA, 2009).

Quando se discute eficiência, existem dois critérios relevantes; Pareto e Kaldor-Hicks. A proposta de Vilfredo Pareto, conhecida como eficiência de Pareto ou ótimo de Pareto considera que uma mudança é eficiente em uma sociedade, quando alguém fica melhor do que estava anteriormente à mudança, sem que ninguém fique pior (Stajn 2005, p. 76). No entanto, em ações de governo, é muito difícil o cumprimento prático do ótimo de Pareto, pois não há ações públicas com “custo zero” para todos. A eficiência de Pareto até se aplica às decisões individuais, quando é possível ficar melhor, após uma mudança, ou seja, as externalidades serem nulas (Stajn 2005, p. 76).

O conceito ótimo de Pareto elimina possíveis arranjos cujo valor social para a coletividade é maior que o arranjo ótimo de Pareto, pois rejeita a situação em que há grupos prejudicados. Na ação estatal, a solução de Pareto pode se aproximar de um ótimo ético (ninguém perdeu e alguns melhoraram). Mas, se o benefício é específico de uma pessoa ou um grupo, é o Estado que deveria agir ou apenas essa pessoa ou esse grupo? Daí, não faz muito sentido o Estado buscar ótimos de Pareto, seria melhor deixar o próprio mercado ou indivíduos buscarem a otimização do seu bem-estar.

Quando se fala em políticas públicas, é quase impossível beneficiar a todos, visto que os recursos são escassos e as vontades, além de diversas, tendem ao infinito. Assim, em regra, a definição de eficiência de Kaldor-Hicks é mais aplicável. Em linhas gerais, neste conceito, os prejuízos de um arranjo social podem ser compensados pelos seus benefícios, o que justificaria socialmente o interesse na mudança. As normas devem ser desenhadas para gerar o máximo de bem-estar, para o maior número de pessoas (FREITAS, 2012). No caso do arranjo Kaldor-Hicks, na solução ótima alguns grupos sociais podem sair perdendo.

Sobre essa escolha, existem questionamentos, a depender da linha político-filosófica adotada. Para os sociais-democratas é razoável tolerar que o Estado cause danos a grupos sociais específicos, para obter um bem-estar social maior. Por exemplo, a teoria da justiça e equidade de John Rawls (RAWLS, 1971) propôs o Estado como promotor de justiça por meio da distribuição da riqueza. Já para os defensores do estado mínimo, que não entendem a efetivação da justiça por meio de redistribuições, mas em face de relações individuais objetivas,

esse cenário não é razoável, salvo para custeio do Estado mínimo (como defende Robert Nozick, que rejeita as teorias distributivas, NOZICK, 1974).

Pode-se trazer ainda os conceitos de Musgrave sobre as funções econômicas do Estado (MUSGRAVE, 1959; FERNANDEZ, 2014). Ele afirma que o governo possui três funções econômicas: estabilização; alocação e distribuição. Assim, do ponto de vista econômico, o interesse público tem que estar relacionado a uma dessas três funções. Ainda, a propriedade total ou parcial de uma empresa pelo Estado deve ser a forma mais eficiente de atender a uma das três funções acima (ou uma combinação delas). Dessa forma, seguindo a linha de Musgrave, a análise do interesse público envolvido na criação de uma estatal ou da pertinência de sua manutenção, deve, primeiro, identificar quais das três funções compõe o interesse público envolvido.

Com todas essas considerações, adotamos como premissa neste trabalho os conceitos da economia do bem-estar e da análise econômica do direito que postulam que a missão dos gestores públicos é criar valor para sociedade.

Este conceito pode ser bem ilustrado pelo entendimento de Mark Moore, da *Kennedy School* de Harvard que diz que valor público se refere ao valor criado pelo governo por meio de serviços, leis, regulamentos e outras ações por meio do tripé: produção de resultados de valor, dentro das limitações de recursos e capacidade disponíveis, respeitando os normativos formais e informais (MOORE, 1995).

A compreensão e mensuração, se possível, do valor público gerado é a base da análise de qualquer política pública, inclusive de privatizações. Os objetivos de uma dada escolha de privatização, as alternativas e riscos devem ser explicitados, assim como os impactos nos diversos grupos sociais.

### **Bases legais para intervenção e o interesse público**

Em última instância, é o arcabouço legal brasileiro que orienta e sustenta as decisões do Poder Executivo. A política de propriedade de empresas pelo Estado, e a consequente escolha de se criar ou extinguir empresa estatais, mesmo tendo um caráter político, deve atender à Constituição Federal e as leis adjacentes.

No caso de decisões relativas à criação (ou extinção) de uma empresa pública, o artigo 173º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) reza que deve haver um relevante de interesse público ou questão de segurança nacional:

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.

A atual Constituição do Brasil opta pela não intervenção estatal como regra e a intervenção como exceção (somente casos de relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, sendo que este último está fora do escopo deste trabalho).

Observe-se que o oposto se dá na área social (saúde, por exemplo) que a intervenção estatal (ainda que ineficiente) é a escolha prioritária do constituinte. Nossa Constituição reconhece a maior eficiência do mercado nas áreas de exploração econômica, mas defende a sua regulação; e opta por uma interferência nas áreas sociais.

Por fim, a lei de liberdade econômica (Lei 13.874/2019), art. 2º, inciso III afirma como princípio “a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas;”. Esse dispositivo legal reforça novamente a necessidade da revisão sistemática que avalie a subsidiariedade e excepcionalidade das estatais existentes.

Vale trazer o histórico dos textos constitucionais. De 1967 até a CF/88, o interesse público relevante ou as razões de segurança nacional não foram explicitados e não eram exigidos pelas CF/67 e pela EC 1/69.

A Constituição de 67, em redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969) não previa a necessidade de interesse público:

Art. 170. Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2º Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 3º A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

A CF/67 tinha quase o mesmo texto, mas o artigo era o 163:

Art 163 - Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º - Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica.

§ 2º - Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações.

§ 3º - A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

Já na CF/46, havia a exigência de interesse público:

Art 146 - A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Isso tudo, mostra que pela legislação brasileira vigente, inexistindo os requisitos de interesse público e segurança nacional, a estatal que atua no domínio econômico deveria ser privatizada. Ao mesmo tempo, as atualizações de legislação, como destacado acima, incorporaram os

conceitos da economia do bem-estar, orientando as ações para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos.

## 5. O risco de uma privatização não gerar valor publico

Para poder explorar o problema de pesquisa e os riscos que podem levar à não entrega de valor em uma privatização, vamos discutir aqui alguns conceitos de riscos.

### 5.1. O que são riscos

Riscos são eventos, incertos, quanto à sua ocorrência ou intensidade, que podem afetar a capacidade de se atingir objetivos. Podem ser entendidos também com o efeito das incertezas nos objetivos. Essas definições vêm do Orange Book, a publicação sobre gerenciamento de riscos do Reino Unido que define risco como o efeito da incerteza nos objetivos. O guia completa dizendo que riscos são geralmente expressos em termos de causas, eventos potenciais e efeitos (HM TREASURY, 2020b, p.40).

Não vamos abordar aqui os eventos imprevisíveis, incertos e portanto, não mensuráveis.<sup>5</sup>

Aqui vamos adotar um conceito de Frank Knight (KNIGHT, 1921), onde risco diz respeito a eventos incertos que podem ser mensurados (é possível estimar uma distribuição de probabilidades do evento de risco), isto é, são eventos previsíveis, mas incertos.

A palavra risco vem do italiano “*risicare*”, que traduz a característica do ser humano de “ousar”. Quando se olha por essa perspectiva, o risco traz em si uma “escolha” de objetivos a serem alcançados e de se arriscar para atingi-los. O processo racional de enfrentar riscos mostrou ao mundo como compreender, medir e avaliar as consequências de suas ações, convertendo o ato de correr riscos em dos principais catalisadores do desenvolvimento. Paulatinamente as sociedades modernas, foram evoluindo sobre como se expor a riscos e administrá-los convenientemente (HILL, 2005; MARCONDES, 2021).

Esse entendimento se encaixa no tema aqui discutido, pois uma privatização (e originalmente a criação de uma estatal) envolve uma escolha do administrador público, que traz consigo riscos, já que toda escolha tem vantagens e desvantagens.

Junto com o conceito de risco, vem o de análise de risco que abrange as ações empreendidas para proteger os objetivos da decisão ou projeto. O Orange Book (HM TREASURY, 2020b) diz que organizações do setor público não podem ser avessas ao risco e ter sucesso. O risco é inerente a tudo o que se faz para oferecer serviços de alta qualidade e deve ser parte integrante da tomada de decisão informada. A gestão de risco trata tanto de avaliar as incertezas e implicações dentro das opções quanto de gerenciar os impactos uma vez que as escolhas são

---

<sup>5</sup> Nassim Taleb trata de forma bem interessante esse tema. Ele acredita que estamos constantemente à mercê do inesperado. Estes acontecimentos são chamados de Cisnes Negros (pois eram considerados inexistentes até serem visto pela primeira vez). Esses eventos têm três características: são improváveis, ou imprevisíveis, ocasionam resultados impactantes e, após sua ocorrência, inventamos um meio de torná-lo menos aleatório e mais explicável (TALEB, 2007)

feitas. O gerenciamento de riscos deve ser parte integrante de todas as atividades organizacionais para apoiar a tomada de decisões no alcance dos objetivos.

Neste trabalho, adotamos o conceito de risco, como riscos negativos, ou seja, possíveis impactos negativos que podem advir da escolha tomada. Os riscos positivos serão chamados aqui de benefícios oriundos da decisão de privatização.

## 5.2. Riscos no atual processo de privatização brasileira: decisão não gerar aumento de valor

Com base na premissa da economia do bem-estar de que as privatizações, como ações governamentais devem, ao final, gerar valor público, o risco que será abordado aqui é o de que uma decisão a respeito de privatizar ou não privatizar, não gerar aumento de valor para a sociedade. Isto é, a privatização ou manutenção da empresa estatal não estar de fato melhorando o mundo real.

De forma bem simples, pode-se dizer que há os riscos da ação e os da não-ação. De um lado há os riscos oriundos da venda da Estatal - da desestatização, que pode ser efetuada de diferentes formas, resultando em valores e riscos diversos. De outro lado, há o risco de não privatizar e manter a empresa como Estatal. Esta estatal, pressupõe-se, foi originalmente criada com um propósito de interesse social, que se mantém ou não ao longo do tempo, e que tem riscos associados à sua manutenção.

A decisão de privatização neste contexto envolve: i) identificar se privatizar é a melhor alternativa em contraste com a alternativa de manutenção do *status quo*, considerando os riscos e ii) identificar a forma de privatizar, avaliando as alternativas e escolhendo a que otimize a entrega de valor.

Essa escolha de interferência ou não do Estado na sociedade envolve os conceitos já discutidos de eficiência, geração de valor e aumento de bem-estar para sociedade, dentro das limitações existentes, conforme resumido na figura abaixo:

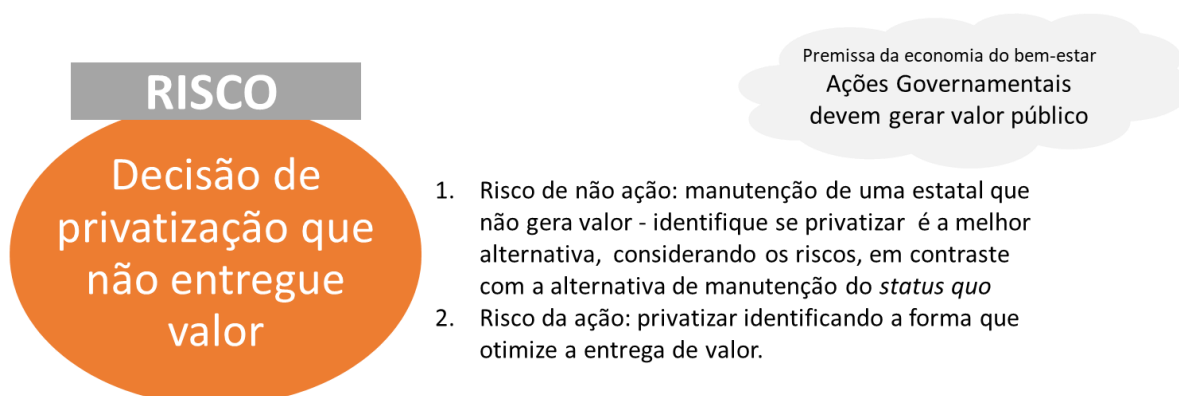


Figura 3: O risco de uma privatização não entregar valor público (elaboração própria)

### Risco de manutenção de uma estatal que não gera valor: necessidade de averiguar a manutenção do interesse público

Privatizar ou não? Esta pergunta é o ponto inicial do processo decisório. Neste momento, vai se identificar se privatizar é a melhor alternativa em contraste com a alternativa de manutenção do *status quo*, considerando os riscos. Uma avaliação robusta inclui no estudo de alternativas essa possibilidade.

Aqui se olha o risco de se manter uma estatal que não gera valor. Averiguar o risco de se manter uma Estatal, passa por averiguar a permanência do princípio constitucional do interesse público relevante nas Estatais.

Por vezes o risco de privatização é suficientemente alto para que a alternativa recomendável seja a manutenção da estatal. Tal risco deve ser avaliado e quando é relevante, deve ser considerado.

Então, a partir da “carteira” de empresas estatais, o governo deve avaliar se a razão de existência da estatal que explora atividade econômica permanece ao longo do tempo, depois da sua criação. Daí, teríamos 3 situações, onde seria feita uma avaliação da permanência do interesse ou sua inexistência, o que justificaria a privatização ou não:

- empresas estatais criadas pós a CF/88, ainda que não exista um documento explicitando o interesse público e as razões de segurança nacional, em princípio atenderam esses requisitos na época de sua criação em função do princípio da presunção relativa, ou *juris tantum*<sup>6</sup>,
- empresas estatais criadas antes da CF/88 e que o interesse público relevante ou as razões de segurança nacional foram explicitados ou podem ser explicitados ou deduzidos,
- empresas estatais criadas antes da CF/88 e que o interesse público relevante ou as razões de segurança nacional não foram explicitados e nem há indícios de que hoje existam tais requisitos<sup>7</sup>.

Essa avaliação inclui a perspectiva de custo de oportunidade. O conceito de custo de oportunidade expressa a relação entre escassez e escolha (Buchanan, 1991). Ter um ponto de partida a ser usado como referência de comparação justifica de forma robusta a decisão por privatizar ou não. O custo de oportunidade compara o custo de uma decisão, com alternativas. No caso de privatizações e de políticas públicas, o Green Book do Reino Unido adota uma posição “conservadora”: manter-se o status quo (HM TREASURY, 2020<sup>a</sup>).

Aqui vale um destaque: existe uma diferença entre o sistema brasileiro e o inglês. No Brasil, a Constituição faz uma opção clara pela não interferência do Estado no domínio econômico, salvo

---

<sup>6</sup> Juris Tantum significa apenas de direito e consiste na presunção relativa, válida até prova em contrário.

<sup>7</sup> De 1967 até a CF/88, o interesse público relevante ou as razões de segurança nacional não era exigido pelas CF/67 e pela EC 1/69. No entanto, anteriormente, na CF/46 havia previsão de interesse público, como discutido no capítulo 3.

exceções listadas na CF/88. No Reino Unido, a preferência é pela manutenção do *Business as Usual* (HM Treasury, 2019). Essa distinção, no entanto, não exclui a recomendação de que no Brasil, se avalie a alternativa e riscos de manutenção da estatal.

### **Riscos oriundos do processo de privatização: identificar alternativas e a forma de privatização que otimize o valor**

Após a avaliação e a decisão por privatizar, a questão é qual o modelo de intervenção estatal é o que entrega mais valor? A questão diz respeito a identificar alternativas, riscos e a partir daí, escolher a forma de privatizar mais adequada, que minimize riscos.

Se existe uma opção por uma privatização, essa decisão deve ser tomada olhando não apenas a dimensão financeira, mas deve deixar claro os benefícios para a sociedade, maximizando o valor entregue aos cidadãos. A análise deve considerar custos, benefícios, riscos e quais grupos sociais ganham e perdem com a privatização (aspectos distributivos da dimensão econômica), para que medidas mitigadoras possam ser avaliadas. Deve-se procurar soluções que entreguem o melhor valor ao longo do tempo e não mudem ao sabor de insatisfações ou mudanças políticas.

Primeiramente, o processo decisório deve ter como critério inequívoco o requisito constitucional de existência de interesse público relevante. E como já discutido, esse conceito é visto como geração de valor público, esta é a base para decisão de privatizar ou manter a empresa como estatal.

A seguir, é preciso fundamentar a decisão, isto é, levantar dados, informações e fazer análises. A legislação brasileira e a bibliografia falam exaustivamente em se tomar decisões informadas, como forma de minimizar riscos de se tomar decisões equivocadas (Lei 13.655/2018 -Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, arts. 20, 28 e 29; princípios da governança pública, art. 3º do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, entre outros).

A *priori*, com melhores informações, haverá decisões melhores. É claro que nem sempre mais informação, leva à melhores decisões. As teorias de decisão modernas falam sobre qualidade da informação e definição de critérios adequados, mas sempre valorizam a qualidade da informação e da análise<sup>8</sup>.

Segundo Flyvbjerg, decisões ruins também acontecem pela existência de vieses cognitivos, em especial o viés do otimismo, ou comportamentos desonestos (FLYVBJERG, 2005). Apesar de muito interessante e importante, tal discussão está fora do escopo deste trabalho.

---

<sup>8</sup> Dentro de teoria da decisão há algumas linhas a destacar: a teoria da escolha racional (um indivíduo é capaz de calcular e tomar uma decisão ótima) e a teoria da utilidade esperada (toma-se decisões ótimas dentro de uma probabilidade de riscos). Por outro lado, a teoria da racionalidade limitada (Alexander Simon, 1950) vem da economia comportamental e diz que o processo cognitivo humano é limitado e incapaz de tomar decisões ótimas. Mais recentemente, Jacoby e Speller, 1974 discutem experimentos avaliando a influência da quantidade e qualidade de informações para a tomada de decisões.



## 6. Lacunas e Oportunidades na decisão de privatização

Baseado em experiências de sucesso nacionais e internacionais, este capítulo aponta lacunas no atual processo brasileiro. Complementarmente traz sugestões – sem o intuito de aprofundá-las – de oportunidades de melhorias que podem tratar as lacunas identificadas. Tais redesenhos no processo tem a intenção de minimizar os riscos discutidos.

Vale destacar que é a experiência real das melhores práticas de como tratar de tais lacunas que permite apontar oportunidades que podem de fato preencher esses gaps e minimizar os riscos.

A partir desses riscos aqui identificados (de uma interferência estatal não gerar valor – seja mantendo ou privatizando uma empresa pública), identificou-se lacunas no atual processo brasileiro que podem levar a concretização de tais riscos.

Durante a pesquisa bibliográfica foram identificadas inúmeras outras lacunas no processo de inclusão de empresas no programa de privatização do atual governo Federal<sup>9</sup>. Devido ao reduzido escopo deste artigo, optamos aqui por priorizar poucas lacunas, consideradas mais relevantes.

Listamos inicialmente as lacunas identificadas, como uma visão macro. Ao longo da seção, cada lacuna, sua fundamentação e análise são discutidas em mais detalhes.

Apontamos como uma grande lacuna que pode potencializar o risco a falta de robustez nos estudos que fundamentam uma decisão de privatização. E a principal ferramenta de mitigação desse risco é a tomada de decisão informada e fundamentada.

---

<sup>9</sup> O Partido Novo em um artigo aponta ainda outras fragilidades no atual processo (PARTIDO NOVO, 2020b): ● Falta de apoio político - Ausência de grandes esforços por parte do Presidente e constantes recuos na articulação política junto ao Congresso Nacional; ● Foco inicial nas subsidiárias - A venda de subsidiárias não apresenta, por si só, avanços significativos, uma vez que os recursos obtidos não ingressam no Tesouro, mas apenas no caixa das estatais; ● Incoerências entre declarações públicas - Discurso divergente entre equipe econômica, o presidente e a realidade: 1 Tri como intenção de arrecadação vs avaliação de 500 Bi como real valor dos ativos; ● Intervenção direta - Retirada do ar de um anúncio publicitário do Banco do Brasil, por solicitação direta do núcleo presidencial; ● Monopólio - Exclusividade da Caixa para o pagamento do auxílio emergencial; ● Sobreposição de competências - Indicativos de sobreposições de funções entre a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercado (SEDDM); ● Descompasso entre as metas e a execução em 2020 - Diante de um cenário de incertezas provocado pela crise do coronavírus é compreensível que o planejamento seja recalibrado, porém, o que se observa até o momento é a lentidão dos processos mesmo nos calendários reajustados.

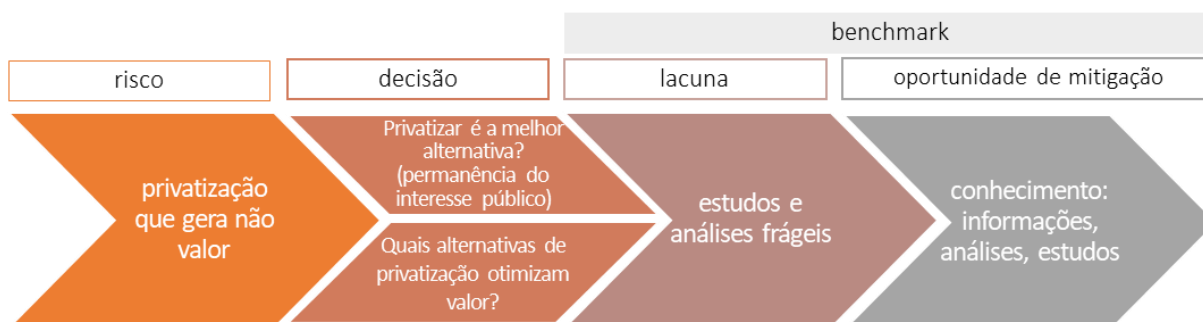


Figura 4: Risco, Processo Decisório, Lacunas e Oportunidades (elaboração própria)

Ao avaliar a decisão de privatizar ou não, uma questão importante é definir o resultado esperado. Esta é a primeira lacuna identificada no processo brasileiro atual: falhas na definição de objetivos e critérios. Faltam objetivos definidos, claros e perenes ao longo do tempo para tomada de decisão de privatizar. O atual Governo Federal até deixa claro qual objetivo das privatizações, mas os objetivos que norteiam a decisão estão calcados somente na perspectiva econômico financeira. Como será detalhado abaixo, as melhores práticas apontam para necessidade de análises mais amplas, envolvendo interesse público e aspectos sociais, ambientais, estratégicos, entre outros. Além disso, os resultados esperados devem estar explícitos, documentados e fundamentados e com critérios uniformes, o que não acontece atualmente.

A segunda lacuna aqui discutida é a falta de avaliação contínua da permanência do interesse público. Tal dispositivo até foi incluído recentemente na normatização, mas ainda não vem sendo realizado e nem está consolidado em forma de Lei.

A seguir, uma lacuna muito relevante é a fragilidade dos estudos que fundamentam a decisão de privatização, falha que permeia todo o processo. Os estudos atuais que orientam a decisão e escolha do modelo de intervenção estatal não contém os elementos mínimos recomendados na bibliografia nacional e internacional. Além de não avaliar e informar de forma mínima os custos, benefícios e riscos do processo (preferencialmente quantificados), a análise atual também não considera aspectos distributivos da dimensão econômica.

Há ainda o problema de que a decisão de privatização é baseada em estudos preliminares e não é revisada após a realização dos estudos.

Por fim, existem falhas de divulgação de tais estudos e de transparência das decisões públicas, que serão discutidas de forma diluída nas lacunas.

### 6.1. Falhas na definição de objetivos e critérios para tomada de decisão de privatizar: o objetivo se restringe à análise econômico-financeira

Ao decidir privatizar ou não, o governo precisa conhecer e definir o valor social que quer gerar. Os objetivos da privatização devem ser elaborados pela equipe técnica e declarados. Deve

haver critérios uniformes ao longo do tempo e a análise deve ser ampla e não concentrada em aspectos econômicos financeiros.

### **Objetivos claros, perenes e definidos *a priori***

Se o objetivo de uma política de privatização e de uma desestatização específica não é definido *a priori*, não há direção na ação e qualquer resultado pode ser considerado satisfatório. Se não existem objetivos *ex-ante* para saber o que fazer, conseqüentemente também não há avaliações *ex post* para saber se os resultados foram atingidos e haver aprendizagem.

O gestor pode nem saber por que está privatizando e ela gerar valor público e, de forma inversa, o gestor pode ter perfeito conhecimento dos problemas da atuação de uma determinada empresa e fazer uma privatização que piora a situação do país. Se o problema não é entendido, existe uma alta probabilidade de tomar uma decisão que piora o mundo real (pouco importam as boas intenções do gestor). Entender o problema e as necessidades públicas que justificaram a criação da empresa e a manutenção de sua existência é uma medida mitigadora do risco de não gerar valor.

O Guia de Avaliação *ex ante* (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; IPEA, 2018) deixa clara a importância de definir a relação entre privatização, resultado esperado e metas de entrega dos produtos. Quando discute marco lógico, o guia afirma que não existe impacto efetivo nem resultados palpáveis para políticas sem objetivos claros e sem uma teoria do programa, ou seja, sem uma ideia explícita das conseqüências de uma possível ação que intervenha sobre um problema. “Uma teoria clara é aquela que consegue ser expressa, de forma objetiva, em resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expresse como o programa incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo” (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; IPEA, 2018)” (ver Anexo C: Check List de Avaliação *ex ante*).

Também existe a necessidade de se ter critérios constantes ao longo do tempo. A uniformidade dos critérios de avaliação deve ultrapassar o caso específico de privatização de uma empresa específica e deve, sempre que possível, ser o mesmo para todas as privatizações para que se possam e comparar os resultados.

Na seara de lições aprendidas, no contexto deste TCC foi autuado processo de produção de conhecimento onde se diligenciou a SEEDM a respeito da existência de um relatório ou estudo formal/informal compilando experiências anteriores de privatizações brasileiras com diagnóstico de problemas ou casos de fracasso. A resposta foi que atualmente não existe no âmbito da SEEDM estudos relacionados a experiências anteriores que busquem diagnosticar problemas ou fracassos das experiências passadas dos processos de privatizações (TC 000.999/2022-3).

A respeito da clareza dos objetivos da política de privatização, em seus planos de governo, discursos e apresentações, o Presidente Jair Bolsonaro e o Ministro da Economia Paulo Guedes declaram como objetivo das privatizações a contenção do déficit público, além de aumento

eficiência. O atual Governo tem razões para privatizar que fazem sentido (eficiência econômica, bem-estar e distribuição de renda). De forma geral, o governo declara que quer vender estatais “boas” para reduzir o déficit econômico e ao mesmo tempo, privatizar empresas com fluxo de caixa negativo, para novamente reduzir o déficit.

Na apresentação do governo federal “o País que Recebemos” fala-se em reduzir o tamanho do Estado e da alocação de recursos em estatais (SEDDM, 2019). No plano de governo, fala-se da desmobilização de ativos públicos, com o correspondente resgate da dívida:

Estimamos reduzir em 20% o volume da dívida por meio de privatizações, concessões, venda de propriedades imobiliárias da União e devolução de recursos em instituições financeiras oficiais que hoje são utilizados sem um benefício claro à população brasileira (BOLSONARO, 2018).

Esses objetivos das privatizações, apesar de declarados verbalmente, não estão institucionalizados com método e transparência. Faltam também evidências e fundamentação a respeito dos valores dos ganhos almejados.

### **Objetivos amplos, não restritos à análise econômico-financeira**

Quando o Estado e governo fazem uma opção por um programa de privatizações, as melhores práticas mostram que esta política não deve ser avaliada apenas pela dimensão financeira, mas também deve ter como objetivo outros os benefícios, maximizando o valor entregue aos cidadãos.

Apesar de parecer que as privatizações do atual Governo Federal têm um escopo mais amplo, o discurso atual foca sempre no equilíbrio das contas (BOLSONARO, 2018):

O debate sobre privatização, mais do que uma questão ideológica, visa a eficiência econômica, bem-estar e distribuição de renda. Temos que ter respeito com os pagadores de impostos. No Brasil, esse debate envolve um elemento extra: o equilíbrio das contas públicas. Em nossa proposta, todos os recursos obtidos com privatizações e concessões deverão ser obrigatoriamente utilizados para o pagamento da dívida pública. Além disso, devemos ressaltar que a linha mestra de nosso processo de privatizações terá como norte o aumento na competição entre empresas.

Esses objetivos que norteiam a decisão de privatizar estão calcados de forma muito concentrada numa perspectiva econômico-financeira. Na prática, não há exame do ganho social (ou análise mais ampla, como recomenda o manual de ex ante ou o Green Book, por exemplo), mas somente do ganho para a empresa e para as contas públicas.

Para algumas empresas estatais, possivelmente o ganho social é o ganho da empresa (não há externalidade). Mas isso não se dá sempre e os ganhos sociais, ambientais, estratégicos, externalidades, de competição e mercado e aspecto distributivo não tem sido examinados nos estudos de privatização.

As análises têm se concentrado no prejuízo que as empresas têm apresentado, resumindo o interesse público a indicadores financeiros (ilustrado nas apresentações do Ministério da Economia, SEDDM, 2019).

Apenas para exemplificar o problema, algumas vezes pode ser mais barato para sociedade brasileira pagar o prejuízo financeiro de algumas dessas empresas estatais (com recursos de tributos) do que arcar com os custos da concentração de mercado ou um monopólio, por meio de preços elevados. Ou arcar com os custos de um desemprego no Brasil, com a transferência do negócio para outros países e que, muitas vezes, terá que ser tratado por outras políticas públicas mais caras e menos efetivas.

Apesar de gerar receita não ser um efeito indesejado, este não deve ser o único e principal objetivo de uma privatização (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; IPEA 2019). As críticas que as privatizações dizem respeito ao fato de que muitas privatizações são feitas para atender à demanda de recursos para o Estado (SEDDM, 2019), o que não é uma boa prática, ainda que esse ganho seja relevante.

### **Oportunidades: objetivos e critérios claros e análise ampla**

Enfim, de acordo com as melhores práticas, a análise deve ser ampla, e incluir variáveis como a econômico-financeira, mas também considerar as perspectivas social, ambiental, comercial e estratégica. O modelo dos 5 case, adotado pelo Governo do Reino Unido (HM TREASURY, 2018), por exemplo, faz uma análise das políticas e projetos sob 5 perspectivas: estratégica, econômica, viabilidade comercial, financeira e gerencial (figura abaixo). A metodologia está bem detalhada em diversos manuais, com destaque para o Green Book (HM TREASURY, 2020a). De forma análoga, o Guia de Avaliação de Políticas Públicas ex ante (Brasil, 2018) afirma que é de suma importância que o formulador de política pública demonstre que analisou os custos e os benefícios da sua proposta, do ponto de vista econômico e do social, ampliando as análises além da perspectiva econômico financeira.

Ademais, os objetivos e critérios devem seguir a estratégia geral do governo e a situação fática do país. O modelo para desenvolvimento de um caso no Reino Unido tem 3 macro-etapas (estratégia, esboço e projeto / Strategic, outline e full business case) começa com a definição do contexto estratégico e com uma avaliação estratégica, conforme mostra a figura abaixo:

**Box: The business case development framework****Determining the strategic context and undertaking the Strategic Assessment**

Step 1: determining the strategic context

Gateway 0: strategic assessment

**Stage 1 – Scoping the scheme and preparing the Strategic Outline Case (SOC)**

Step 2: making the case for change

Step 3: exploring the preferred way forward

Gateway 1: business justification

**Stage 2 – Planning the scheme and preparing the Outline Business Case (OBC)**

Step 4: determining potential Value for Money (VfM)

Step 5: preparing for the potential Deal

Step 6: ascertaining affordability and funding requirement

Step 7: planning for successful delivery

Gateway 2: delivery strategy

**Stage 3 – Procuring the solution and preparing the Full Business Case (FBC)**

Step 8: procuring the VfM solution

Step 9: contracting for the Deal

Step 10: ensuring successful delivery

Gateway 3: investment decision

**Implementation and monitoring**

Gateway 4: readiness for service

**Evaluation and feedback**

Gateway 5: operations review and benefits realisation

Figura 5: Modelo de desenvolvimento de caso (Green Book, HM Treasury)

As melhores práticas apontam para necessidade de análises mais amplas envolvendo a perspectiva de interesse público e aspectos sociais, ambientais, estratégicos, e distributivos, entre outros (Green Book, Green Book (HM TREASURY, 2020a)). Deve-se também estabelecer critérios uniformes para balizar esta decisão. Além disso, os resultados esperados devem estar explícitos, documentados e fundamentados, dando robustez e transparência para tomada de decisão de privatizar ou manter uma empresa estatal.

**Venda da fábrica de Fertilizantes da Petrobras: estudo de caso**

Aqui relatamos de forma ilustrativa o exemplo de uma análise de desinvestimento em que os objetivos se concentraram estritamente na análise econômico-financeira. Ao não fazer uma análise estratégica do mercado internacional criou-se riscos relevantes para o Brasil. Em fevereiro deste ano 2022, foi feito acordo entre a Petrobras e o grupo russo Acron para a venda da fábrica de Fertilizantes UFN3 (Unidade de Fertilizantes Nitrogenados), em Três Lagoas/MS. A construção da fábrica havia sido interrompida, há oito anos, com aproximadamente 80% do empreendimento concluído, após a Petrobras ter gasto R\$ 3 bilhões com a obra (GAIER, 2022).

A venda de três fábricas de fertilizantes faz parte do processo de desinvestimentos dentro da Petrobras, em curso desde setembro de 2016 (MONITOR MERCANTIL, 2022). O Brasil é o

quarto maior produtor de grãos do planeta e o segundo maior exportador e precisa dos fertilizantes da Rússia. Com esse acordo, e com a guerra entre a Rússia e Ucrânia, o Brasil se torna dependente da importação de fertilizantes, cujo um dos maiores fornecedores é a Rússia e fica numa situação fragilizada.

Esta questão ilustra o ponto aqui discutido. Qual objetivo desta venda e quais os critérios adotados? Será que foi feita uma avaliação de como esta venda se encaixa no contexto estratégico do nosso país: onde a economia está fortemente baseada no agronegócio, onde a Rússia já controla 25% do mercado de fertilizantes? Ademias, como discutiremos adiante, como foi feita a análise de risco e de custos benefícios dessa decisão de desinvestimento? Ao que parece, não foi feita de forma compreensiva.

## **6.2. Não há revisão sistemática da manutenção do interesse público nas Estatais**

Há uma lacuna nos processos de desestatização, anteriormente à decisão política, no sentido de provocá-la. Segundo a CF/88, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Com isso, deveria haver uma avaliação permanentemente a respeito de se as atividades econômicas do Estado estão cumprindo esses requisitos.

Hoje não há revisão sistemática da manutenção do interesse público nas estatais existentes. Com isso, temos estatais onde o interesse (público) se perdeu com o tempo, que não contribuem com nenhuma política pública e com isso, ao invés de aumentarem o bem-estar da sociedade, geram prejuízos ao valor público.

Além disso, a falta da revisão sistemática gera instabilidade na política, que varia sabor das mudanças de governo. Estudos e avaliações periódicas trazem mais estabilidade à política de privatizações, consolidando a política de propriedade de Estatais como política de Estado (que já é definida constitucionalmente) e não como política de governo. Decisões importantes, que envolvem conjunturas, com impactos de longo prazo devem ser políticas de Estado. A diretriz constitucional deixa clara a natureza de longo prazo da orientação de propriedade de estatais no domínio econômico. Essa orientação constitucional visa dar estabilidade à política.

Destaca-se aqui uma inovação neste sentido. Até o ano passado, não havia previsão institucionalizada desta avaliação de forma contínua ou periódica pelo poder Executivo. Houve uma evolução e tal análise foi incluída em regulamentação infralegal. O Decreto 10.263 de 5 de março de 2020, altera o Decreto 2.594/1998 e define que o CND deverá “avaliar, quadrienalmente, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais com controle direto da União, além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou de relevante interesse público que justificaram a sua criação” (Decreto 2.594/1998, art 10 § 6). Cabe avaliar e acompanhar a execução de fato de tal avaliação.

Além da análise periódica e contínua, em si que é importante, estabelecer a política de propriedade de estatais como uma política de estado e não de governo é fundamental. Neste sentido, apesar de existir uma orientação de Estado definida constitucionalmente, e ter sido estabelecido um rito recentemente, ainda não está estabelecida em Lei uma revisão periódica e constante da manutenção do interesse público que justifique a manutenção da estatal.

Tal entendimento, fica reforçado no texto da Lei das Estatais (BRASIL, 2016), que reza que a atuação e o planejamento da estatal sejam compatibilizados com seu propósito e sua finalidade pública. Neste sentido, o art. 8º institui requisitos mínimos de transparência que estabelecem a obrigação de: i) publicar uma carta anual de governança que vincula o planejamento e atuação dos órgãos da estatal ao seu propósito público (BRASIL, 2016):

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

II - adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação;

Ainda sobre esse ponto a OCDE (OCDE, 2020) destaca este aspecto em seu relatório sobre o Brasil e no seu manual de privatizações a importância de que o modelo de propriedade de estatais seja documentado e revisado periodicamente. O Apêndice E traz uma discussão complementar sobre esse tema.

O texto constitucional prega que toda exploração de atividade econômica pelo estado deve estar justificada, e não somente no momento da criação da estatal. Logo, ainda que os pressupostos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo estejam presentes no momento da criação da estatal, se não estiverem mais presentes, ao longo do tempo, o Estado não mais estará autorizado a explorar a atividade econômica. Assim entendido, é dever do Estado, a partir da “carteira” de empresas estatais, estar avaliando continuamente a presença desses requisitos, para que a atividade estatal se justifique.

### **Oportunidade: regulamentar em Lei a previsão de revisão periódica pelo poder Executivo**

Como oportunidade para suprir esta lacuna deve ser institucionalizada uma revisão contínua, feita pelo poder executivo, determinada em Lei como política de Estado, de forma a garantir a política definida constitucionalmente. Essa ação fortalece uma política de estado, evitando mudanças ao sabor do vento.

Uma avaliação sistemática também mitiga o risco de se privatizar sem avaliação dos riscos de se privatizar ou se manter uma estatal. Como é periódica, vai tendo a qualidade e robustez aprimoradas ao longo do tempo.



Para isso, além da inovação benéfica da lei das estatais de que a estatal deve publicar, e a previsão do decreto é necessário a institucionalização em lei de tais revisões.

### **Ceitec: estudo de caso**

Para ilustrar um exemplo recente das lacunas nos estudos e falta de avaliação da manutenção do interesse público durante o processo de decisão de privatização, discutimos aqui o caso ainda em andamento da privatização da Ceitec - Centro Nacional de Tecnologia em Eletrônica.

A Ceitec é uma estatal dependente, localizada em Porto Alegre. Foi criada em 2008 para desenvolver a produção de semicondutores desenvolvendo soluções para identificação automática (RFID e smartcards) e para aplicações específicas (ASICs).

Em outubro de 2019, por meio do Decreto 10.065/2019, a Ceitec foi qualificada para o Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI com objetivo de possibilitar a realização de estudos e a avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada e propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa, com vistas a garantir sua sustentabilidade econômico-financeira. Cinco meses depois, o Decreto 10.297/2020 incluiu a Ceitec no PND, prorrogando o prazo para os estudos. Destaca-se que a decisão de privatização foi tomada sem a conclusão dos estudos.

Os resultados dos estudos foram apresentados ao CPPI em junho de 2020 que recomendou a dissolução da Ceitec.

No entanto, os estudos não avaliaram a manutenção do interesse público na existência ou extinção da empresa, vez que o objetivo inicial era apenas propor possíveis alternativas de parceria com a iniciativa privada (conforme Decreto 10.065/2019). Com isso não foi feita análise da desestatização em si, que avaliasse os riscos discutidos neste trabalho: a manutenção da razão de existência da estatal que explora atividade econômica ao longo do tempo, depois da sua criação.

Ademais, a decisão da modalidade desestatização por dissolução (aprovada pelo CCPI e Presidente da República) foi feita sem avaliação de alternativas para escolha da forma de privatização e nem estudos de mitigação de riscos.

Baseado nestas lacunas, o acompanhamento do processo de desestatização empreendido pelo Tribunal de Contas da União, (Acórdão 2.061/2021-TCU-Plenário, TC 020.973/2020-9), determinou ao Ministério da Economia que se abstinhasse de dar prosseguimento ao processo de desestatização.

Neste caso, considerando a CF e a Lei das Estatais uma simples comprovação de não existência de interesse público bastaria. Aqui ressalta-se novamente o caráter liberal da CF/88: no caso de haver cessado o interesse público, a escolha é pela privatização.

No entanto, no caso da Ceitec, permanecia de certa forma o interesse público (por meio da política pública de Ciência, Tecnologia e Inovação em microeletrônica) que justificara a criação

da empresa. A análise apresentada para inclusão no PND não declarou que não mais existia a razão de interesse público que justificara a criação da Ceitec.

Após apontamentos desta Corte de Contas ao longo do processo, e equipe responsável pela desestatização da Ceitec optou pela criação de uma OS para permitir a continuidade do papel da Ceitec na política pública de Ciência, Tecnologia e Inovação em microeletrônica. No entanto, o acordão do TCU avaliou que estes estudos foram incapazes de demonstrar que a seria a melhor alternativa do ponto de vista econômico ou de garantia de continuidade do cumprimento da função social da empresa (item 645 do Relatório). Para a Corte de Contas, entendeu-se que não houve devido gerenciamento e mitigação de riscos de modo a reduzir os impactos da dissolução na condução de políticas públicas relevantes para o setor de microeletrônica.

Esses apontamentos se relacionam à falta de uma avaliação da manutenção de uma estatal, sob o ponto de vista de interesse público e geração de valor, discutidas no presente TCC.

E tendo tomado uma decisão de privatização, sem avaliação robusta do interesse público, o estudo de alternativas de formas de privatização e riscos também foi precário. O Relatório do processo apontou que sobre as alternativas para a forma de privatização, os estudos eram simplificados, caracterizados pela ausência de demonstração de que a proposta de dissolução seria a mais vantajosa no sentido econômico-financeiro ou a mais viável tecnicamente em comparação com outras possibilidades para a empresa.

Este caso de dissolução da Ceitec ilustra as lacunas discutidas neste TCC. A inclusão da Ceitec no PND não fez uma análise da manutenção do interesse público. Após a decisão, a escolha da modalidade de desestatização não foi respaldada por estudos abrangentes, robustos e capazes de fundamentar a escolha pela dissolução. Enfim, a análise do interesse público, de valor social, e o estudos de riscos, alternativas e custo-benefício foram incompletos.

### **6.3. Fragilidade nos estudos que avaliam valor: *Value for Money* e Análise custo-benefício**

Quando o Estado e governo fazem uma opção por um programa de privatizações, as melhores práticas mostram que devem estar claros os benefícios e custos para a sociedade, os riscos de cada alternativa; e os impactos nos diferentes grupos sociais, maximizando o valor entregue aos cidadãos.

A melhor forma de se mitigar o risco (de uma privatização não gerar valor) –é a tomada de decisão informada e fundamentada. Nesse sentido, melhorar a qualidade dos estudos tem o potencial de minimizar os dois riscos aqui apontados o de se manter uma estatal que não gera valor e o de privatizar de uma forma não ótima.

Recentemente, existiram alguns casos de projetos de privatizações (Ceitec, ABGF, Correios), mas infelizmente não restritos a estes exemplos, onde ficou explícita a baixa qualidade dos

estudos usados no suporte à decisão nas privatizações brasileiras, principalmente quando comparado aos referenciais internacionais e às próprias recomendações brasileiras.

Existem vários modelos e ferramentas para embasar a análise técnica, recomendadas tanto pelo próprio Governo Federal, quanto por governos e organismos internacionais. A mais importante e reconhecida é a análise custo-benefício.

De forma prática e concreta, o elemento chave desta análise é o que o governo do Reino Unido chama de *Value for Money*, e à luz dos benchmarks uma das ferramentas mais recomendadas nesse sentido é a análise custo benefício.

A análise de custo, benefícios e riscos é importante durante a análise de alternativas e escolha do modelo de privatização. Se tais informações não estão explícitas e públicas, os riscos de não tomar uma boa decisão aumentam.

Pela sua robustez, por trazer transparência e por consolidar as melhores práticas em termos de processo de tomada de decisão, construção e avaliação de políticas públicas, trazemos aqui como sugestão que o conceito de *Value for Money* e o uso da análise custo benefício sejam incorporados no processo e legislação brasileira de privatizações.

Com isso, uma das mais importantes lacunas identificadas no atual processo foi a fragilidade ou inexistência de análises que avaliem adequadamente o valor público desejado/gerado por meio do custo-benefício e riscos das alternativas de privatização.

Tal fragilidade aparece ao longo de todo o processo: na fase inicial da decisão; ou seja na inclusão de uma empresa no PND. A seguir, no processo simplificado, quando não há participação do BNDES, os estudos que sustentam a proposta do modelo de privatização são incipientes. E finalmente, mesmo quando existem estudos contratados pelo BNDES, estes não contemplam os elementos necessários: não há justificativa técnica para os objetivos políticos da privatização, e não incluem análise custo-benefício e impactos distributivos. O próprio BNDES informou em conversa informal que não usa tal ferramenta.

Não foram encontradas, na documentação inicial – que fundamenta o processo de inclusão de uma estatal no PND - das privatizações em andamento (Ceitec, ABGF, Emgea e até Serpro e Eletrobras) discussões sobre a política pública exercida por cada uma dessas instituições, o interesse público e valor gerado. Tampouco há uma análise consistente de riscos e ações de mitigação, e em última instância, nenhuma forma de análise custo benefício.

A documentação divulgada pela SEDDM e a legislação e normatização brasileiras de privatizações não explicitam tais análises como critério, apesar de serem o estado da arte na bibliografia nacional e internacional. A exigência de tal critério explicitamente é uma grande lacuna na normatização das privatizações brasileiras.

### **O que é *Value for Money* e Análise custo benefício**

*Value for Money* pode ser traduzido como Valor pelo Dinheiro e é um conceito que traduz a ideia de que dinheiro gasto deve trazer valor. Essa ideia é traduzida anemicamente pela relação

custo-benefício. Este conceito é hoje a base das decisões do governo do Reino Unido. Todas as decisões de políticas públicas do Reino Unido devem estar baseadas neste tipo de avaliações.

Trazemos aqui a definição e explicação do Green book sobre o conceito de *Value for Money* (HM TREASURY, 2020<sup>a</sup>, Box 18). “*Value for Money* é uma avaliação do uso de recursos públicos para atingir os objetivos declarados de uma proposta (seja uma política, um portfólio, um programa, ou um projeto), com base na consideração dos seguintes fatores:

- Desempenho em relação aos objetivos definidos (SMART: específica, mensurável, atingível, relevante, tempestiva). Cada opção pré-selecionada deve atingir os objetivos e as que não atendem, não podem ser incluídas na lista de opções recomendadas por não representarem uma boa relação custo-benefício para a proposta que está sendo considerada;
- Valor presente líquido para a sociedade de todos os benefícios sociais, econômicos e ambientais – que podem ser qualitativos ou quantitativos;
- Custos líquidos dos recursos públicos medidos no longo prazo, incluindo custos de capital, operacionais e o custo de oportunidade dos ativos empregados;
- Custos dos riscos e de sua mitigação associados a uma opção proposta.

Para cada opção pré-selecionada, um valor social presente líquido quantificado e o custo relevante para o setor público são estimados e combinados em uma relação custo-benefício para apoiar uma primeira classificação inicial de opções ou propostas com base em fatores quantificáveis.

Características adicionais, como benefícios que não são quantificáveis ou monetizáveis de forma fácil ou confiável, mas que são consideradas importantes, devem ser levadas em consideração. Incertezas e riscos residuais difíceis de quantificar que sejam significativos também devem ser computados como parte da avaliação do custo-benefício” (Green Book, box 18: *Value for Money*, HM TREASURY, 2020<sup>a</sup>).

Análise custo benefício é uma ferramenta de avaliação econômica para comparar os custos e efeitos de alternativas de intervenções e medir os custos e os efeitos das intervenções em termos monetários, segundo a definição do Green Book. Segundo artigo da HBS, a análise custo benefício é o processo de comparar custos e benefícios projetados ou estimados de uma solução para determinar se ela faz sentido. É usada para auxiliar a definir se uma decisão é a melhor para um negócio – e se uma decisão pública é a melhor para uma sociedade (STOBIERSKI, 2019).

A análise custo benefício é considerada elemento básico de suporte à decisão. Ela é uma das melhores ferramentas disponíveis para se aferir se o bem-estar econômico (medido pela taxa de retorno social, pela relação benefício/custo) e a alocação de recursos foi socialmente eficiente (o que se faz por meio da análise das alternativas de intervenção em contraste com a linha de base, parte da análise custo benefício) (HM TREASURY, 2020a).

Essa metodologia é relevante pois ela engloba as mais importantes análises a serem feitas, para responder qual o arranjo entrega mais valor para a sociedade, precificados os riscos, no caso

aqui em discussão: a decisão de se privatizar. Quando se fala em retorno econômico social, todas as melhores práticas estudadas citam a importância do uso da análise custo-benefício no processo decisório.

### **O que as melhores práticas falam de análise custo benefício**

O próprio governo federal em seus manuais *ex-ante e ex post* (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; IPEA, 2018) e o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (TCU, 2020), tanto o governo inglês (HM TREASURY, 2020a), quanto a OCDE (2019a) e empresas (STOBIERSKI, 2019) recomendam e por vezes exigem análises custo benefício no suporte a decisões.

Como já discutido, pode-se inclusive entender que o princípio constitucional da eficiência inclui eficiência alocativa do Estado (onde os recursos públicos são mais bem alocados) e desse princípio decorre a necessidade de realização de análise custo-benefício nas políticas públicas (BARRETO FILHO, 2013).

O texto da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016, art 8º) sugere a necessidade de fazer análise custo benefício ao obrigar as estatais a demonstrar anualmente ao atendimento dos objetivos de interesse público, mensuráveis com indicadores objetivos.

O guia de análise *ex-ante* do governo federal (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; IPEA, 2018), dedica uma seção inteira (capítulo 9, 3- análise custo benefício) ao tema e diz que “É de suma importância que o formulador de política pública demonstre que analisou os custos e os benefícios da sua proposta, mostrando que, do ponto de vista econômico e social, os benefícios superam os custos. [...] Uma abordagem clássica e bastante conhecida é a análise de custo-benefício.”.

O referencial de controle de políticas públicas do TCU (TCU, 2020, p.44) recomenda que ao se analisar e selecionar alternativas de ações governamentais que se desenvolva por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema e se confronte aspectos como custos-benefícios e custo-efetividade de cada alternativa disponível para apoiar o processo de tomada de decisão.

O guia de privatizações da OCDE (OCDE, 2019. P.27) especifica que como os objetivos para desinvestimentos geralmente envolvem tanto fatores políticos como econômicos, é necessário o uso de ferramentas para avaliar os *trade-offs* entre vários interesses que influenciam a natureza da reforma empreendida, para tomar uma decisão informada sobre a privatização. Isso inclui, entre outras conhecer a relação custo-benefício.

Quando a OCDE (OCDE, Guide to privatization, p.13) analisa o estágio 1: princípios que orientam a privatização, são abordados 2 pontos. O primeiro sobre que os princípios e racional da transação devem estar claros e serem comunicados ao público. Ao guia ainda explicita que as razões para desfazer-se de uma estatal são políticos e econômicos e requerem equilíbrio entre

o político e econômico, e uma análise de custo benefício, e “*value for money*”<sup>10</sup>, explicitando e fundamentando a geração de valor para o país.

O Green Book e diretrizes do Tesouro do Reino Unido (HM TREASURY, 2020a) são exaustivos em falar de *Value for Money* e análise custo-benefício. O Green book considera que uma variedade de medidas pode ser usada para resumir o aumento de valor Social e o que a análise custo benefício é a mais comumente usada.<sup>11</sup> A recomendação vai além dizendo que riscos e incertezas não quantificáveis, mas significativos também devem ser considerados nesta fase. A escolha da opção preferida com base no valor público ou social do dinheiro é mais ampla do que apenas custo-benefício inicial. O *value for money* é uma escolha que também considera importantes benefícios não quantificáveis e incertezas significativas não quantificáveis e riscos conhecidos.

### **Serpro: análise de riscos, custos e benefícios**

A avaliação de benefícios e riscos é muito importante e pode ser exemplificada no caso da possível privatização do Serpro, que foi incluído no PND em janeiro de 2020. O Serpro é uma empresa pública que presta serviços em tecnologia da informação. Sua principal atuação é fazendo todo processamento de dados da Receita Federal, Ministério da Fazenda e do Planejamento, entre outros. A possibilidade de privatização do Serpro levantou grande debate na sociedade sobre possíveis riscos (CGU, 2021; Technolog, 2021; FenaSPS, 2021).

A CGU inclusive publicou um relatório (CGU, 2021) onde avalia alternativas e discute os riscos da transferência da operação para a iniciativa privada, tais como risco devido ao sigilo e sensibilidade das informações que são processadas, risco de dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos, instabilidade ou interrupção dos sistemas estruturantes que suportam operações críticas realizadas pelo Estado brasileiro; concessão de privilégio mercadológico à empresa adquirente do Serpro, entre outros. A CGU ressalta que tais riscos precisam ser, pelo menos, considerados no processo de tomada de decisão sobre a rediscussão da participação do Estado no Serpro.

A decisão de inclusão do Serpro no PND não contemplou tais estudos. Os estudos finais de modelagem da privatização ainda estão em fase de execução pela Accenture, que foi contratada pelo BNDES para realiza-los.

Este exemplo mostra com tais riscos são críticos e uma boa análise tem o condão de dar clareza e robustez às decisões.

---

<sup>10</sup> Essa expressão muito usada em políticas públicas, em especial pelo UK Treasury do Governo da Reino Unido expressa uma análise custo benefício ampla, que foque na geração de valor para o cidadão, como discuto na introdução deste trabalho, com os conceitos de valor público.

<sup>11</sup> ver capítulo 5 do Green Book - Social Cost Benefit and Cost Effectiveness Analysis, pg 48: Summary measures of social welfare p. 50 /A variety of measures can be used to summarise Social CBA. Estimates of Net Present Social Value (NPSV) and Benefit Cost Ratios (BCR) are commonly used:

### Oportunidades

A grande oportunidade aqui é a que a legislação e prática dos processos de privatização estejam baseados em estudos robustos, amplos e que sejam divulgados. Com base nas melhores práticas identificadas no presente trabalho, o elemento mais importante seria a análise custo benefício. Mas também devem ser incorporadas análise de risco e plano de mitigação, além de uma análise de efeitos distributivos, para buscar otimização alocativa prescrita inclusive na lei das estatais.

A oportunidade consiste em implementar de forma sistemática ferramentas já conhecidas e recomendadas, como discutido acima. Essas ferramentas são amplamente descritas não só no Green Book, como também no Guia da OCDE para Privatizações, nos referenciais do TCU e nos guias de avaliação de políticas públicas do próprio Governo Federal.

### **6.4. Entrou no PND, já era!**

No processo atual, a decisão de se privatizar é tomada no momento da inclusão de uma empresa no PND. Este é o momento da escolha entre privatizar ou não privatizar uma estatal.

A falha é que esta decisão é tomada com base em estudos preliminares e não é revisitada em etapas posteriores do processo, especialmente depois da conclusão dos estudos, pelo BNDES. Não há no processo um momento, pós realização de estudos pelo BNDES, para revisão de tomada de decisão formal se a desestatização realmente é o melhor modelo em comparação ao *business as usual*, ou manutenção da estatal.

Além disso, a inclusão da estatal no PND vincula ações da empresa, gerando riscos de serem tomadas ações (ou se deixar de tomar ações) que são irreversíveis, pois criam expectativas no mercado, podem gerar valorização ou desvalorização de ativos, perda de oportunidades, além dos impactos nos funcionários. Existe o risco de os gestores (que aprovam inclusão no PPI e PND) estarem tomando decisões temerárias, devido a fragilidade do embasamento e estudos que motivam tal decisão<sup>12</sup>, conforme Lei Federal nº 13.655/2018.

Não existe documentação de estudos tempestivos e robustos que sejam suficientes para amparar a proposta de desestatização, que façam adequada avaliação de riscos ou que demonstrem a vantajosidade da desestatização, gerando risco de tomada de decisão não acertada e de ações irreversíveis. Não há exigência de que os elementos técnicos utilizados na qualificação para o PPI (Resolução CPPI nº 66/2019 e Decreto 10.065/2019) ou inclusão no PND sejam suficientes para amparar proposta de desestatização ou que demonstrem a vantajosidade da desestatização.

---

<sup>12</sup> Os princípios constitucionais da moralidade (artigo 37, caput, da CF) e do acesso ao Judiciário (artigo 5º, XXXV, da CF) são concretizáveis apenas em face de motivação expressa dos atos administrativos, sejam eles vinculados ou discricionários

O fato de se tomar uma decisão que não está amparada em estudos técnicos aumenta o risco de se realizar privatizações que não geram valor público. Um processo decisório mais robusto e baseado em estudos não elimina esse risco, mas o mitiga.

O processo de decisão, como descrito no apêndice B, começa com a proposta de privatização pela SEDDM, quando o CPPI que faz estudos iniciais (e bastante breves) e propõe a inclusão da estatal no PND. A publicação do decreto de inclusão no PND marca a tomada de decisão pela privatização, referendada pelo Presidente da República e pelos Ministros envolvidos, como Conselho do PPI. Após essa aprovação, o BNDES inicia a elaboração de estudos.

Esse marco é claro no processo legal e tem importância, tanto que é o único momento que conta com a participação explícita do Presidente da República. Existe um segundo momento de decisão do CPPI - presidido pelo Presidente da República, como presidente do conselho – mas esta decisão é para aprovar a modalidade de privatização, vez que a decisão pela privatização já foi tomada. Os estudos feitos pelo BNDES têm o escopo de modelagem da privatização e já assumem, portanto, que haverá uma privatização.

O mapa do processo do governo federal apresenta essa sequência de ações (veja figura abaixo). A decisão do SPPI (etapa 8) é feita baseada em notas técnicas. A realização de estudos é feita posteriormente (etapas 9, 10, 11). Após os estudos não há revisão da decisão. A aprovação da etapa 14 se refere a aprovação da modelagem do projeto de desestatização, e não à decisão de privatização ou não.



Figura 6: Processo de Privatização, pelo Governo Federal (BRASIL, SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, 2020b)



Outra evidência de que a decisão pela desestatização é final e gera riscos não avaliados é que a mera inclusão da empresa no PND vincula suas ações estratégicas à desestatização. No momento que uma empresa é incluída no PND sua gestão fica administrativamente vinculada ao Ministério da Economia (Decreto 1.204/1994 art. 54) e não mais ao Ministério Setorial original. Adicionalmente, conforme Decreto 2594/ 1998, art. 47, a partir da inclusão no PND, a empresa não pode alterar seu ativo permanente ou contrair obrigações financeiras, exceto aquelas necessárias à manutenção e operação da empresa<sup>13</sup>.

A direção estratégica da empresa é alterada e seu objetivo passa a ser a desestatização, em detrimento de outras ações planejadas anteriormente. A inclusão no PND já define *a priori* que a empresa será privatizada e que, portanto, suas ações devem se voltar para tal.

A lei hoje prevê que as empresas sejam incluídas no PND e passem a ter restrições de operação, antes da fase de estudos. Claro, que ao se incluir uma empresa em um programa de privatizações é porque existe o objetivo de privatização. Inclusive porque a escolha do ordenamento jurídico brasileiro é pela privatização, caso não existam os imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, como já discutido.

Como exemplos recentes, a ABGF – Agência Brasileira Gestores de Fundos Garantidores e Garantias S.A foi qualificada no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI e no mesmo ato incluída no Programa Nacional de Desestatização – PND (Decreto 10.007, de 5 de setembro de 2019). Somente para citar um exemplo, no caso da proposta de privatização da ABGF, a nota técnica da SEDDM fazendo a fundamentação e recomendação tem 3 páginas. O Decreto designou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como responsável pela execução e acompanhamento dos atos necessários à desestatização da ABGF. Não há ainda estudos divulgados. No entanto, a decisão já foi tomada. E não só a decisão de privatização, mas já existe um direcionamento à modalidade, tanto que a documentação de privatização da ABGF se refere à liquidação.

No caso da Ceitec – Centro Nacional de Tecnologia em Eletrônica Avançada houve primeiramente a sua qualificação para o Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI por meio da publicação do Decreto 10.065, de 14/10/2019 com objetivo de possibilitar a realização de estudos e mesmo sem a conclusão dos estudos, foi publicado o Decreto 10.297, em 30/03/2020 que promoveu a inclusão da Ceitec no PND, prorrogou o prazo do Comitê Interministerial. A decisão foi tomada antes da conclusão dos

---

<sup>13</sup> Art. 47. A partir de sua inclusão no PND, a sociedade não poderá:

- I - alienar elementos do seu ativo permanente ou adquirir bens que nele venham a ser registrados sem prévia autorização do CND, exceto os necessários à manutenção e operação da empresa;
- II - contrair obrigações financeiras sem prévia autorização do CND, exceto aquelas necessárias à manutenção e operação da empresa.

estudos, baseada em levantamentos preliminares. O caso da Ceitec é descrito em mais detalhes a frente.

Os Correios foram qualificados no âmbito do PPI pelo Decreto 10.066 em 15 de outubro de 2019. O CPPI então concluiu os primeiros estudos, que analisaram modelos de desestatização em outros países e quase 2 anos depois incluiu a empresa no PND (DECRETO Nº 10.674, DE 13 DE ABRIL DE 2021), quando foi iniciada a segunda fase dos estudos. O conselho optou pela venda total da empresa, em vez do fatiamento, que poderá ser a venda majoritária (em que o Estado continua como acionista minoritário) ou venda de 100% das ações (AGÊNCIA BRASIL, 2022).

### **Oportunidade de Melhoria: ajuste do momento de decisão após realização de estudos**

A decisão de privatização atualmente baseada em estudos preliminares e não revisitada ao longo do processo representa uma tomada de decisão frágil, aumentando o risco de que a privatização não entregue valor público, pois este fator não foi sequer avaliado.

A oportunidade de mitigar esse risco perpassa por tomar decisões baseadas em informações conhecidas, mitigando os riscos de decisões temerárias e irreversíveis.

Uma alteração no desenho do processo que preencheria esta lacuna seria incluir um momento de confirmação da decisão, após a elaboração dos estudos. Desta forma, a inclusão no PND seria de fato para realização de estudos – como previsto no texto de alguns decretos de inclusão - e que a inclusão no PND não fosse dada como decisão de privatização.

Neste sentido, a vinculação de ações estratégicas da empresa à privatização, deveria ocorrer após a decisão final pela privatização. Assim, a decisão de privatização estaria mais robusta, amparada em estudos estruturados e abrangentes, que avaliem claramente interesse e valor público em suas muitas facetas.

Alternativamente, poderia haver a realização de estudos mais robustos antes da inclusão no PND. No Reino Unido, manual da OCDE e Manual de avaliação ex-ante do próprio Governo Federal, a avaliação de critérios e *Value for Money*, por meio de análise custo-benefício são feitos nas etapas iniciais do processo de forma a pautar decisões.

Uma outra grande oportunidade nesse sentido vem do processo de desenvolvimento do 5 business cases em 3 etapas (strategic, outline e full business case) em que ao término de cada fase, há uma nova reavaliação da decisão política (Guide to developing the Project Business Case, no Green Book).

## **6.5. Pontos positivos**

Além de lacunas, Vale destacar pontos positivos que puderam ser identificados ao longo deste trabalho.

O Partido Novo fez uma avaliação Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro onde apontou alguns pontos positivos bem relevantes, entre os quais destacamos (PARTIDO NOVO, 2020a):

- Bom mapeamento dos ativos da União: A equipe técnica do Ministério da Economia fez um bom diagnóstico dos ativos da União, inclusive “descobrimo” alguns até então desconhecidos pela população e pelo próprio governo;
- Planejamento dos estudos do PPI - Transparência e relatórios periódicos;
- Aprovação de alguns marcos importantes junto ao Legislativo - Lei das Telecomunicações, Lei Geral das Agências Reguladoras, Relicitação de Concessões e Marco Legal do Saneamento;
- Avaliações periódicas das empresas estatais - Decreto nº 10.263/2020, que obriga a realização de avaliações quadrienais/bienais de todas as empresas estatais com controle direto;

Cabe destacar ainda que diferente de muitas outras políticas públicas no país, a política de privatizações está institucionalizada. Existe uma previsão constitucional que reza que a exploração de atividade econômica pelo estado deve estar justificada, pelo interesse público e razões de segurança nacional. E que na área social (saúde, por exemplo) que a intervenção estatal é a escolha prioritária do constituído. A política regulamentada pelo Programa Nacional de Desestatização – PND, Lei 9.491/97 e é detalhada em muitos outros normativos (Apêndice C), em especial o Decreto nº 2.594/1998 .

## 7. Conclusão

O presente trabalho de Conclusão de Curso- TCC da Especialização em Controle de Políticas Públicas do Instituto Serzedello Corrêa - ISC do Tribunal de Contas da União aborda a política pública de desestatização do atual governo federal 2019-2023, institucionalizada por meio do Programa Nacional de Desestatização – PND, Lei 9.491/97. O escopo está centrado na fase inicial da política, qual seja, a decisão e inclusão de empresas no PND.

A organização do Estado e seu arranjo institucional dizem respeito à forma que um governo escolhe para interferir ou não na sociedade e no domínio econômico. Correntes econômicas intervencionistas e liberais se alternam como balizadoras das políticas econômicas, assim as empresas estatais ora são vistas como fomentadoras da economia nacional, ora como um fardo para o orçamento público e uma fonte de ineficiência.

De todo modo, o processo de desestatização começa com uma decisão – legitimamente política - de um governo. Mas, paralelamente às escolhas políticas, cabe a realização de uma análise técnica para embasar essas as decisões, aqui no caso, a manutenção ou privatização de uma estatal.

Mesmo com a natureza inerentemente política das decisões a respeito da propriedade de estatais, estas devem atender à Constituição Federal. O art. 173º preconiza que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Mas o que significa o relevante interesse público previsto na nossa constituição? E como esse interesse público se relaciona ao alcance do bem-estar econômico, e à alocação socialmente eficiente dos recursos, do qual fala a Lei da Estatais (BRASIL, 2016, art. 27 § 1º)?

Adotou-se como premissa deste trabalho, os conceitos da economia do bem-estar que postulam que a missão dos gestores públicos é criar valor para sociedade, isto é estar de fato melhorando o mundo real.

Com nesta premissa de que as privatizações, como ações governamentais devem, ao final, gerar valor público, o trabalho identificou dois riscos: o risco de uma privatização conduzida pelo processo atual não gerar valor; e o risco da não privatização, de se manter uma Estatal que não gera valor.

Baseado em experiências de sucesso nacionais e internacionais, este trabalho aponta lacunas no atual processo brasileiro. Complementarmente traz sugestões – sem o intuito de aprofundá-las – de oportunidades de melhorias que podem tratar as lacunas identificadas. Tais redesenhos no processo tem a intenção de minimizar os riscos discutidos. Vale destacar que é a experiência real das melhores práticas de como tratar de tais lacunas que permite apontar oportunidades que podem de fato preencher as lacunas e minimizar os riscos.

Desta forma, identificou-se lacunas no atual processo brasileiro que podem levar a concretização de tais riscos. Dentre as diversas lacunas identificadas, o trabalho discute i) as falhas na definição de objetivos e critérios para tomada de decisão de privatizar, ii) a falta de

revisão sistemática da manutenção do interesse público, iii) a fragilidade dos estudos que fundamentam a decisão de privatização, em especial a falta de análise de custos, benefícios e riscos do processo, e iv) o problema da decisão de privatização ser baseada em estudos preliminares e não ser revisada após a realização dos estudos.

Ao avaliar a decisão de privatizar ou não, uma questão importante é definir o resultado esperado. Se o objetivo não é definido a priori, não há direção na ação e qualquer resultado pode ser considerado satisfatório. Isto diz respeito a ter critérios definidos, claros, constantes ao longo do tempo (para possibilitar comparar diferentes processos de decisão entre si) e com isso definir objetivos e resultados esperados. Esta é primeira lacuna identificada no processo brasileiro atual: falhas na definição de objetivos e critérios para tomada de decisão de privatizar. O atual Governo Federal tem razões para privatizar que fazem sentido (eficiência econômica, bem-estar e distribuição de renda). Mas objetivos que estão calcados numa perspectiva primariamente econômico financeira, não fazem análise distributiva e tampouco estão formalizados e divulgados.

As melhores práticas apontam para necessidade de análises mais amplas envolvendo a perspectiva de interesse público e aspectos sociais, ambientais, estratégicos, entre outros, como preconizado pelo Business Case Framework do Green Book do Tesouro do Reino Unido. Deve haver também critérios uniformes para balizar esta decisão. A uniformidade dos critérios de avaliação deve ultrapassar o caso específico de privatização de uma empresa específica e deve, sempre que possível, ser o mesmo para todas as privatizações para que se possam e comparar os resultados.

A segunda lacuna aqui discutida no texto é a falta de avaliação contínua da permanência do interesse público – tal dispositivo até foi incluído recentemente na normatização, mas ainda não em forma de lei. A diretriz constitucional deixa clara a natureza de longo prazo da orientação de propriedade de estatais no domínio econômico. Essa orientação constitucional clara visa dar estabilidade a política. A falta da revisão gera instabilidade na política, que muda ao sabor das mudanças de governo. Decisões importantes, que envolvem conjunturas, com impactos de longo prazo devem ser políticas de Estado.

Por fim, a fragilidade dos estudos que fundamentam a decisão de privatização permeia todo o processo. Tanto a avaliação e a decisão por privatizar, quanto os estudos que orientam a escolha do modelo de intervenção estatal não contém os elementos mínimos recomendados na bibliografia nacional e internacional. Falta análise custo benefício, o levantamento e análise de riscos é superficial e não há planos de mitigação de riscos. Além disso, a análise atual também não considera aspectos distributivos da dimensão econômica e não informa quais os grupos sociais que ganham e perdem com a privatização (e nem quantifica esses ganhos e perdas). A incorporação de uma análise de valor, no conceito de *Value for Money* e a realização de análise custo-benefício são requisitos mínimos que devem ser incorporados ao processo atual.

Por fim, a decisão de privatização é baseada em estudos preliminares e não é revisada após a realização dos estudos.

A melhor forma de se mitigar o risco (de uma privatização não gerar valor) – que preenche essas lacunas apontadas é a tomada de decisão informada e fundamentada. Nesse sentido, melhorar a qualidade dos estudos tem o potencial de minimizar os dois riscos aqui apontados o de não privatizar e manter uma estatal que não gera valor e o de privatizar de uma forma não ótima.

Um processo decisório fundamentado e transparente, leva à uma privatização com maiores chances de atender o interesse público e otimizar o bem estar social. Em última instância, fortalece-se o processo democrático, ao dotar os cidadãos de ferramentas para melhor avaliar as decisões políticas.

## Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. Decreto inclui Correios no Programa Nacional de Desestatização. p. 1–5, 2022.

ATKINSON, A.; STIGLITZ, J. *Lectures in Public Economics*. New York: 1980.

BARRETO FILHO, S. A. **O estudo dos Princípios da Eficiência, Eficácia e Economicidade na Administração Pública**. 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-estudo-dos-principios-da-eficiencia-eficacia-e-economicidade-na-administracao-publica/>>.

BERCOVICI, G. **Constituição e política: uma relação difícil**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 61, p. 5–24, 2004.

BOLSONARO, J. M. **O caminho da prosperidade, proposta de Plano de Governo**. v. 1, p. 81, 2018.

BOLSONARO, J. M. **Mensagem ao Congresso Nacional 2020**. 2020.

BOURGUIGNON, F. **Privatization in Development Some Lessons from Experience**. Policy Research Working Paper 513 P The World Bank, n. November, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Lei 13.303/2016**. 2016.

BRASIL. **Decreto 9.203/2017** Política de Governança da Administração Pública Federal. . 2017.

BRASIL, SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, D. E M. **A Reconstrução do Estado**. 2020a.

BRASIL, SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, D. E M. **O processo de desestatização**, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/agosto/o-processo-de-desestatizacao.pdf>>

BRASIL, GOVERNO DO BRASIL. **Meta de privatizações para 2002 é de R\$ 150 bilhões**. 2019. Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/01/meta-de-privatizacoes-para-2020-e-de-r-150-bilhoes>., publicado em 15/01/2019, atualizado em 16/01/2020.

Buchanan, J.M. (1991). **Opportunity Cost**. In: Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (eds) *The World of Economics*. The New Palgrave. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-21315-3\\_69](https://doi.org/10.1007/978-1-349-21315-3_69)

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; IPEA. **Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise ex ante Volume 1**. 2018.

CASTELAR PINHEIRO, A. **Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?** As Reformas Estruturais, p. 147–182, 1999.

CGU. **Relatório de avaliação sobre riscos na Privatização do Serpro.** 2021. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1144632>>.

FENASPS. **A privatização do Serpro e da Dataprev coloca em risco a proteção aos dados da sociedade e dos cidadãos e cidadãs!** 2021. Disponível em <https://fenasps.org.br/2021/10/29/a-privatizacao-do-serpro-e-da-dataprev-coloca-em-risco-a-protecao-aos-dados-da-sociedade-e-dos-cidadaos-e-cidadas/>.

FERNANDEZ, Brena Paula Magno. **Economia do Setor Público.** Florianópolis: UFSC, Centro Sócio Econômico, Departamento de Ciências Econômicas, 2014

FLYVBJERG, B. **Policy and planning for large infrastructure projects : problems, causes, cures.** Policy Research Working Paper Series 3781, The World Bank, 2005.

FRANÇA, P. G. **Interesse público, um conhecido conceito “não indeterminado”** Direito do Estado, 2016.

FREITAS, K. D. P. **Reflexões acerca da eficiência na visão da análise econômica do Direito.** Revista da Defensoria Pública da União, p. 117–139, 2012.

GAIER, R. **Petrobras mantém negociações com russos para vender fábrica de fertilizantes.** UOL Economia, 2022.

HM TREASURY. **GUIDE TO DEVELOPING THE PROGRAMME BUSINESS CASE.** 2018.

HM TREASURY. **Green Book : Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation.** 2020.

HM TREASURY. **The Orange Book -Management of Risk – Principles and Concepts.** v. 4, n. 8, p. 621, 2020b.

ISMAIL FILHO, S. **Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais.** Consultor Jurídico, 2016.

KNIGHT, F. **Risk, uncertainty and profit.** 1921.

LUSTOSA DA COSTA, F.; YOSHIHARA MIANO, V. **Estatização e desestatização no Brasil: o papel das empresas estatais nos ciclos da intervenção governamental no domínio econômico.** Revista de Gestión Pública, v. 2, n. 1, p. 145, 2020.

MARCATO, M. B. **Eficiência Econômica e Inovação: Considerações Acerca da Análise Antitruste.** Revista Administração em Diálogo - RAD, 2016.

MARCONDES, J. S. **Risco: O que é? Definições e Conceitos.** 2021



MONITOR MERCANTIL. Petrobras: **Privatização de 3 fábricas de fertilizantes atrasa o Brasil**. 2022.

MONTESQUIEU, CHARLES DE SECONDAT, B. DE. **O Espírito das Leis**. 1748.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. [s.l.] Harvard University Press, 1995.

MUSGRAVE, R. A. **the Theory of Public Finance**. 1959.

NOZICK, R. **Anarquia, Estado e Utopia**. 1974.

OCDE. **A Policy Maker's Guide to Privatisation**. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/ea4eff68-en>>.

OCDE. **Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises Brazil**. 2020.

OCDE. **The ownership and governance of state-owned enterprises: A Compendium of National Practices 2021**. State-Owned Enterprises as Global Competitors, p. 117–147, 2021.

OECD. **Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries Report on Good Practices**. Report on Good Practices, n. January, 2009.

PACHECO, Pedro Mercado. **El Análisis Económico del Derecho – una reconstrucción teórica**. Madrid: Cento de Estudios Constitucionales, 1994

PARTIDO NOVO. **Diagnóstico do programa de privatizações do governo Bolsonaro**. 2020. Disponível em: <[https://novonacamara.com.br/wp-content/uploads/2020/08/novonacamara\\_\\_et-privatizacoes-artigo.pdf](https://novonacamara.com.br/wp-content/uploads/2020/08/novonacamara__et-privatizacoes-artigo.pdf)>.

PARTIDO NOVO. **Expectativa x Realidade - A quantas anda o Programa de Privatizações do Governo Bolsonaro**. 2020. Disponível em: <[https://novonacamara.com.br/wp-content/uploads/2020/08/novonacamara\\_\\_expectativa-x-realidade-a-quantas-anda-o-programa-de-privatizacoes-do-governo-bolsonaro.pdf](https://novonacamara.com.br/wp-content/uploads/2020/08/novonacamara__expectativa-x-realidade-a-quantas-anda-o-programa-de-privatizacoes-do-governo-bolsonaro.pdf)>.

PODER 360. **Governo arrecadou R\$ 227 bi com venda de estatais e ações**. 2021. Disponível em <https://www.poder360.com.br/economia/governo-arrecadou-r-227-bi-com-venda-de-estatais-e-acoas/>.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil**. A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública, p. 370, 2000.

PPI. **Relatório De Acompanhamento Do Andamento Dos Empreendimentos E Demais Ações No Âmbito Do Programa De Parcerias De Investimentos – PPI**. 2020.

PPI. **Programa de Parcerias de Investimentos consolida importantes projetos em 2020.**

Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/balanco2020#>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

RAWLS, J. **A Theory of Justice.** 1971.

RIVERO, JEAN. **Direito Administrativo.** 1981.

RODRIGUES, C. H. L.; JURGENFELD, V. F. **Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC).** *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 2, p. 393–420, 2019.

SEDDM. **O Brasil que Recebemos**, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2019/o-brasil-que-recebemos>>

STOBIERSKI, T. **How To Do A Cost-Benefit Analysis & Why It ' S.** 2019.

TALEB, N. N. **The Black Swan.** 2007.

Tecnoblog. **Privatização do Serpro traz riscos a dados de brasileiros.** 2021. Disponível em <https://tecnoblog.net/noticias/2021/07/13/privatizacao-do-serpro-traz-riscos-a-dados-de-brasileiros-diz-pesquisador/>.

TCU. **Referencial de Controle de Políticas Públicas.** 2020.

WIKIPEDIA. **Distributional Effects.** Disponível em:

<

## Apêndice A: Conceitos e Definições

- **Estatais** são empresas controladas parcial ou totalmente pelo Estado. Tais companhias pertencem ao país, podendo ser controladas por qualquer um dos três níveis de governo e qualquer formato de parceria entre eles.
- **Estatais de controle direto:** empresas cujo controlador é a União.
- **Sociedade de economia mista** ou **Empresa pública**. o governo é dono da maior parte do capital da empresa. Já o restante do capital é vendido a pessoas físicas ou a outras iniciativas privadas por meio de ações na bolsa de valores. Dessa forma, o Estado garante certo poder sobre as decisões da empresa em questão. Um exemplo de sociedade de economia mista é a Petrobras.
- **Empresas públicas** são aquelas exclusivamente administradas pelo governo. Ou seja, todo o dinheiro investido nessas companhias vem da arrecadação de impostos e dos valores conseguidos pela prestação de serviços que tais instituições realizam. Um exemplo de empresa pública é os Correios
- **Dependentes:** empresa controlada que depende de recursos da União para custeio em geral.
- **Não-dependentes:** empresa controlada que não depende de recursos da União para custeio em geral.
- **Subsidiárias:** empresas de controle indireto da União.
- **Coligadas:** empresas em que as controladas ou suas subsidiárias possuem participação significativa.
- **Simple participação:** empresas em que as controladas, suas subsidiárias ou coligadas não possuem participação significativa.
- **Desestatização:** reordenar a presença do Estado na economia transferindo à iniciativa privada o controle de atividades econômicas ou serviços explorados pelo setor público.<sup>14</sup> Segundo a **Lei 9.491 de 1997**,

---

<sup>14</sup> Inicialmente, convém delimitar o sentido de termos importantes para o estudo da agenda. Quando se fala em “**desestatização**”, faz-se referência a um **termo mais amplo**, que abrange **modalidades distintas** de redução da atuação direta do Estado na economia. A desestatização pode tomar a forma operacional de uma **concessão**, quando o governo cede a uma empresa o direito de explorar determinada atividade **por um prazo determinado**; de uma **PPP (Parceria Público-Privada)**, quando um empreendimento é levado adiante por meio de **cooperação** entre o governo e a iniciativa privada; de um simples **desinvestimento**, quando há vendas de ações que não alteram a posição do governo em relação ao controle acionário das empresas; ou de uma **privatização**, quando ocorre a venda total de uma empresa ao **setor privado**. Importante notar que, além dessas modalidades “estanques” de desestatização, existem diversos instrumentos que, em diferentes nuances, podem ser utilizados para destravar as amarras gerenciais que ainda recaem sobre a Administração Pública - ainda que utilizados

desestatização é entendida como:

§ 1º Considera-se desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; Ou seja, quando o Estado abre mão dos seus poderes decisórios em relação aos cargos de administradores das estatais e sobre projetos que a empresa realiza.
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

- **Desinvestimento:** é a venda de participações minoritárias ou que excedam ao controle detidas pela União, suas controladas, suas subsidiárias, suas coligadas, outros entes federativos.
- **Privatizar** A privatização de estatal acontece quando ela é vendida para a iniciativa privada.<sup>15</sup>
- **Modalidades de venda:** a Lei prevê várias modalidades, como, por exemplo:
  - 1) alienação de participação societária (“venda” das ações);
  - 2) abertura de capital;
  - 3) aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;
  - 4) alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;
  - 5) concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

Normalmente, a desestatização ocorre mediante alienação da participação societária mediante prévia licitação, na modalidade de leilão.

- **O que pode ser objeto da desestatização:** pela Lei, poderão ser objeto de desestatização, dentre outros:
  - 1) empresas controladas direta ou indiretamente pela União;
  - 2) serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

---

como etapas iniciais em contextos de transição. Exemplos são os consórcios de natureza híbrida, joint ventures, concessões, empresas semi-estatais, garantias públicas, cofinanciamento, fundos de private equity, venture capital, gestão privada, ou, ainda, a combinação desses instrumentos. (PARTIDO NOVO, 2020a)

<sup>15</sup> Uma importante diferenciação legal no Brasil é entre a privatização stricto e desinvestimento:

- Privatizações são a venda do controle acionário de uma estatal de propriedade direta da Estado, transformando-a em uma empresa privada.
- Os desinvestimentos são a venda do controle acionário de uma empresa estatal indiretamente detida pelo estado ou, em outras palavras, empresas controladas por outras estatais (normalmente suas subsidiárias). Um desinvestimento também pode ser a venda de um ativo de propriedade de uma empresa estatal, como uma usina e a concessão para explorar um campo de petróleo. Os desinvestimentos têm de respeitar os princípios aplicados à administração pública, como o dever de garantir a concorrência leal entre os licitantes, mas não precisam seguir os rígidos procedimentos da Lei n. 9.491/1997 (em vez disso, no caso de empresas parcialmente privatizadas, EEs, para seguir o procedimento mais flexível estabelecido pelo Decreto nº. 9.188/2017).

3) bens móveis e imóveis da União.

- **PND - Programa Nacional de Desestatização:** marco regulatório para a privatização de empresas estatais brasileiras. Foi criado pelo Presidente Fernando Collor de Mello em 1990, por meio da Medida Provisória nº 155, que posteriormente se tornou a Lei nº 8.031/90, com vigência até 1997, quando foi substituída pela Lei 9.491/97.
- **PPI - Programa de Parcerias de Investimentos:** criado no âmbito da Presidência da República, pela Lei nº 13.334, de 2016 com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização. Com a lei que instituiu o PPI, duas estruturas foram criadas na Administração Federal: o **Conselho do PPI** e a **Secretaria do PPI**. O Conselho é o órgão colegiado que avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos que integrarão o PPI, decidindo, ainda, sobre temas relacionados à execução dos contratos de parcerias e desestatizações. A Secretaria, vinculada ao Ministério da Economia, atua em apoio aos Ministérios e às Agências Reguladoras para a execução das atividades do Programa.

## Apêndice B: Como funcionam as privatizações no Brasil

A privatização é um processo complexo, envolve vários atores, decisões e estudos. Esse capítulo traz uma breve descrição do processo. Discute a seguir os atores envolvidos e suas principais responsabilidades. Por fim, apresenta-se um resumo de mudanças legislativas recentes que impactaram as privatizações.

### 1. Etapas do atual processo de desestatização

A política de desestatização no Brasil foi institucionalizada e é regulada pela Lei 9.491/1997, chamada Lei do PND – Programa Nacional de Desestatizações e pelo Decreto 2.594/1998. Também merece destaque a lei de criação do PPI – Programa de Parceria de Investimentos, Lei 13.334/2016. Várias regulamentações complementares a estes normativos foram sendo construídas ao longo do tempo. O Apêndice B apresenta uma listagem dos principais normativos vigentes identificados.

Em 2020, o atual Ministério da Economia apresentou seu plano por meio do lançamento do programa “A Reconstrução do Estado” (BRASIL, SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, 2020a), que propõe como soluções centrais três eixos de ações: venda de ativos da União, aceleração do programa de concessões e investimentos e reformas estruturantes.

Com o objetivo de apresentar uma representação completa do processo e contextualizar o leitor, aqui será apresentado um panorama do processo completo, desde a seleção de empresas e decisão de desestatização até a venda efetiva da empresa ou ativos. No entanto, a discussão se concentrará nas etapas iniciais de decisão e estudos preliminares, que é o foco do presente estudo. As informações apresentadas são baseadas em mapas da SEDDM (BRASIL, SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, 2020b; SEDDM, 2019) e legislação vigente.

De forma geral, o atual processo de privatizações segue a linha do tempo representada na figura abaixo:

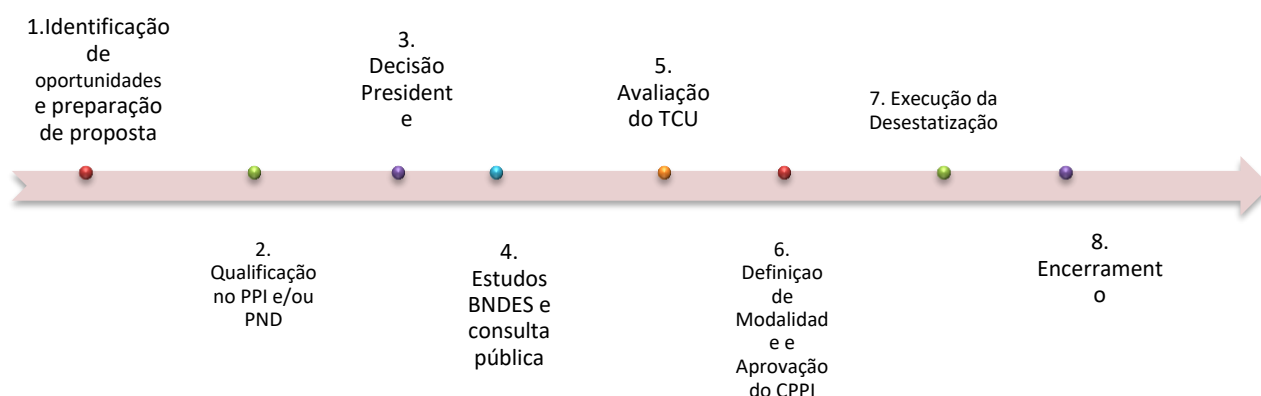


Figura 7: Etapas da Desestatização no Brasil 2022 (elaboração própria)

### **Etapa 1: Identificação de oportunidades e preparação de proposta de privatização**

O processo atual é iniciado pela SEDDM -Secretaria Especial de Desestatização do Ministério da Economia que realiza a identificação de oportunidades de privatização, analisa e recomenda empresas para desestatização. A rigor, a SEDDM estaria fazendo a análise da manutenção do interesse público das estatais atualmente existentes, comandada pela Constituição Federal.

Nesta etapa de preparação e proposta de privatização, a SEDDM também alinha a estratégia com o Ministério Setorial responsável pela estatal. Ressalta-se que não há a necessidade de concordância do Ministério. Nesta etapa são levantadas informações iniciais para uma decisão de privatização e feita uma proposta de privatização.

O resultado desta fase é uma minuta de resolução, com recomendação de privatização, baseada em breves notas técnicas e pareceres (inclusive parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN). O BNDES ou consultorias especializadas não participam desta etapa.

Aqui vale trazer apontamento da OCDE, em seu relatório sobre as estatais no Brasil (OCDE, 2020, p. 142), onde relata que não está claro como o governo escolhe e prioriza as empresas que entram na fila de privatização. O poder executivo não precisa explicar por que outras empresas, potencialmente candidatas, não foram escolhidas. A legislação atual não prevê esse esclarecimento e ele não tem sido divulgado para a lista de privatizações em curso. A OCDE sugere que o Governo Federal brasileiro explicita sua política de propriedade de estatais e as razões de priorização das empresas selecionadas.

### **Etapa 2: Qualificação PPI/ PND**

A inclusão de uma empresa no Programa Nacional de Desestatização – PND é feita quando o CPPI- Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República avalia e delibera sobre a recomendação da SEDDM e decide quais empresas efetivamente deverão ser incluídos no PND.

Nesta fase, está prevista a qualificação no PND. No entanto, habitualmente existe uma etapa preliminar que é a qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI. O PPI tem conduzido concessões, mas também vem realizando avaliações de alternativas de parceria com a iniciativa privada e buscando ganhos de eficiência para empresas a serem privatizadas. A inclusão de uma estatal no PPI e PND pode ser dar com intervalo de vários meses, ou concomitantemente, como foi o caso recente da ABGF (o mesmo decreto fez a inclusão no PPI e PND, Decreto 10.007/ 2019).

### **Etapa 3: Decisão do Presidente**

O produto da deliberação do CPPI é uma Resolução de Recomendação - que, para as estatais com valor superior a R\$ 300 milhões, deve ainda ser ratificada pelo Presidente da República, por Decreto.

Assim, a decisão do Presidente marca a decisão final sobre se a empresa será privatizada, e a estatal é incluída no Programa Nacional de Desestatizações.

Aqui chama a atenção o fato, explorado adiante neste trabalho, que a decisão se dá antes da elaboração de estudos de fato. A inclusão da empresa no PND, que marca a decisão é tomada com base em notas técnicas elaboradas pelo PPI, SEDDM e Ministério Setorial. Essa documentação hoje não contempla claramente os riscos, tampouco as alternativas de privatização que otimizem a entrega de valor. Estudos mais completos são feitos na etapa a seguir, geralmente pelo BNDES, mas já após a tomada de decisão e com a finalidade de modelagem da privatização.

#### **Etapa 4: Realização de Estudos pelo BNDES e Consulta Pública**

Concluída a inclusão da empresa no PND, ou seja, a decisão pela desestatização, são realizados os estudos para definir a melhor modelagem para a privatização.

Esta é uma atribuição do BNDES que realiza os estudos ou contrata consultoria especializada, para apoiá-lo. Diferentemente, em caso de concessões, os estudos são conduzidos pelo Ministério setorial.

Os estudos capitaneados pelo BNDES devem avaliar e revisar aspectos econômicos, financeiros e jurídicos relacionados a privatização. Eles podem propor reformas corporativas e regulatórias antes da privatização (por exemplo, reestruturando a empresa ou alterando a regulamentação setorial para assegurar um ambiente competitivo saudável) e ao final sugerem um método de venda (OCDE, 2020).

A modelagem proposta é então levada à consulta pública. Sobre este aspecto, o relatório da OCDE (OCDE, 2020, p.145) aponta que o momento prescrito pela legislação para as audiências públicas (após a aprovação do plano de privatização pelo CPPI e antes da publicação do Edital de Licitação) pode ser tarde no processo para atingir efetivamente seus objetivos. A OCDE recomenda que o envolvimento anterior com algumas partes interessadas, como funcionários das estatais e potenciais investidores.

#### **Etapa 5: Avaliação pelo TCU**

Após a elaboração dos estudos, existe uma etapa onde o Tribunal de Contas da União fiscaliza os processos de desestatização. Está sob competência do TCU, os processos realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, as contratações das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado. Tal fiscalização é regulamentada pela Instrução Normativa 81, de 20/6/2018, do TCU.

#### **Etapa 6: Aprovação do CPPI da modalidade de venda**

Segundo a Lei 9.491/1997 (art. 6º, inciso I), compete ao Conselho Nacional de Desestatização – CND aprovar a modalidade operacional a ser aplicada em cada desestatização. Essa atribuição era do CND e com o advento da Lei 13.334/2016 (art. 7º, V, “c”), o exercício das passou a ser



competência do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI.

Nesta fase, o CPPI aprova reformas preparatórias e método de venda do BNDES. Os estudos para aprovação incluem o preço mínimo e as condições aplicáveis a desestatização. Após aprovação é publicado edital com as condições para alienação do ativo.

### **Etapa 7: Execução da Desestatização**

Nesta etapa é realizada a privatização em si, a venda da estatal, preferencialmente em forma de leilão. O BNDES é o responsável por operacionalizar a privatização. Habitualmente, são realizados ‘road shows’, organização de data room, marketing e a licitação em si. O BNDES em sua página na internet apresenta um infográfico com estas etapas:

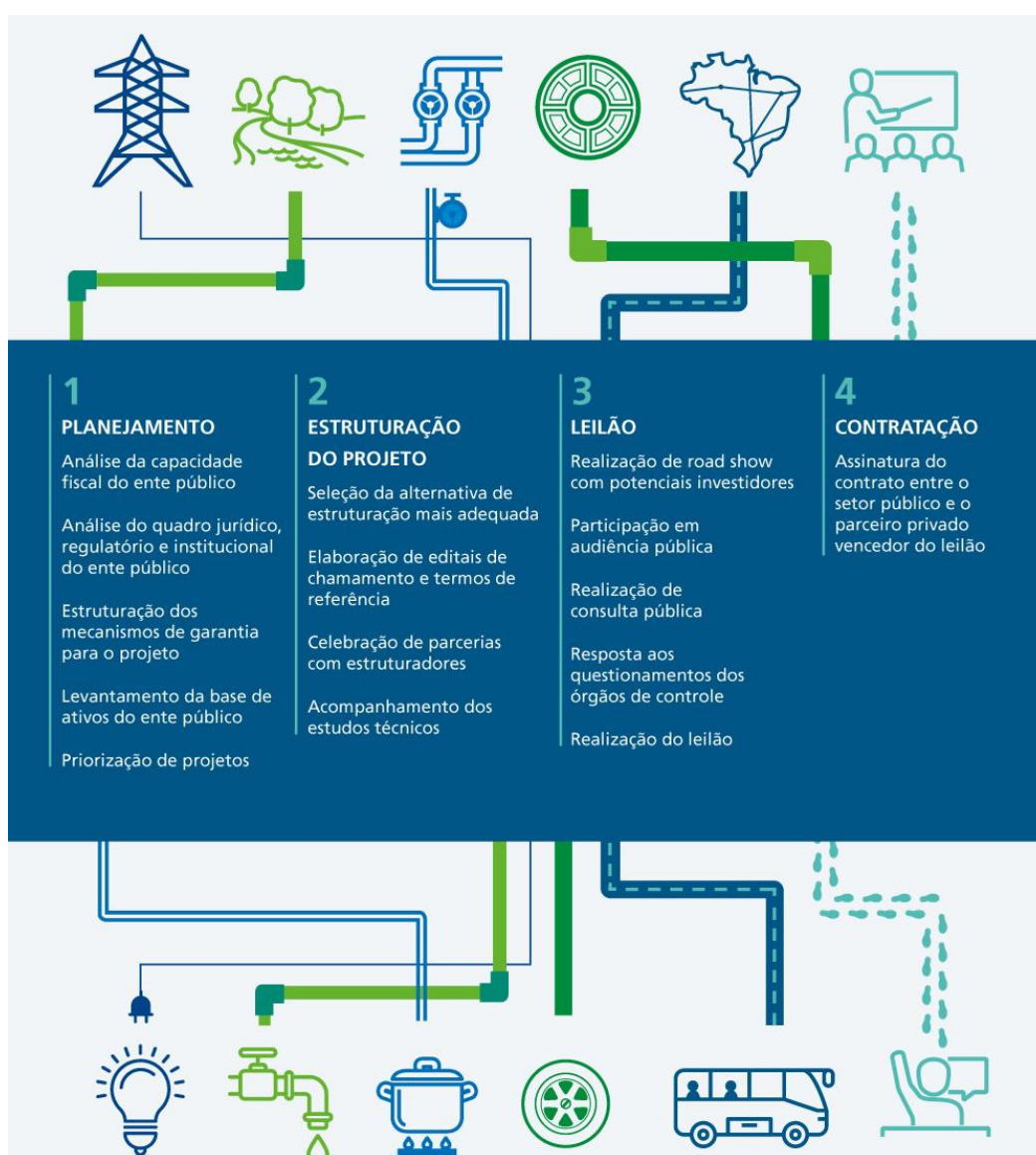


Figura 8: Principais Etapas a cargo do BNDES para Privatizações e Concessões (fonte:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/infografico-etapas-desestatizacao>)

Dependendo das circunstâncias, o CADE - Conselho de Defesa da Concorrência deve ser notificado e pode ter que aprovar a aquisição.

### **Etapa 8: Encerramento do Processo**

Após a venda, é feito um relatório final e prestação de contas ao CPPI. O BNDES recebe pelo serviço prestado, com aprovação do CPPI. Assim o processo é encerrado.

Após concluída a venda, a CGU e TCU podem auditar a privatização, apesar dos detalhes ainda não estarem normatizados.

## **2. Particularidades**

### **Estatais de pequeno e médio porte: rito simplificado**

De acordo com a legislação, existem dois caminhos para se implementar uma privatização: o processo ordinário e um rito simplificado, para empresas de pequeno e médio porte. A Resolução CPPI 101/2019 estabelece que estatais dependentes com a receita operacional bruta anual de até R\$ 90 milhões são empresas de pequeno porte. Atualmente, este é o único critério estabelecido.

No rito simplificado o BNDES não precisa participar do processo e o Ministério Setorial e/ou SEDDM coordenam os estudos. Neste caso, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest pode exercer as atribuições de Gestor do FND (art.6º, § 3º da Lei 9.491/1997).

### **Venda de Subsidiárias**

Vale destacar também que o processo de venda das subsidiárias é bem mais simples e segue rito estabelecido no conselho de administração da estatal.

Em relação às subsidiárias - mesmo as controladas pelas empresas não abrangidas pela autorização legislativa do PND - há entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5624 MC-REF / DF) no sentido de que não é necessária autorização legislativa específica e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da administração pública.

### **Dissoluções**

Em se tratando de proposta de dissolução, o Decreto 9.589, de 29 de novembro de 2018, estabelece uma governança específica, inclusive em relação ao processo de inclusão no PND. O art. 1º desse decreto disciplina que competem ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério Setorial propor ao CPPI a inclusão no PND de empresas estatais federais com vistas à sua dissolução. Então, no momento da inclusão no PND, a modalidade de desestatização já fica definida.

### Autorização legislativa

Em alguns casos é necessário o aval do Congresso Nacional para privatizar. Existe uma discussão sobre o fato de que como a maioria das empresas estatais foi *criada* por lei federal, a privatização de todas também deveria ser autorizada por lei.

No entanto, há exceções. A Lei do PND ressaltou que essa autorização genérica não seria aplicável a determinadas empresas: o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e as estatais que exercem atividades privadas da União relacionadas às telecomunicações e aos serviços nucleares. Como já descrito, vale notar que essa ressalva não se aplica às subsidiárias dessas estatais, que podem ser vendidas mesmo sem previsão legal. No caso de algumas estatais há expressa vedação legal proibindo sua privatização. É o que acontece com a Petrobrás, cujo art. 62 da lei 9478/97 exige o controle público da empresa; e a Eletrobrás, que originalmente era abarcada por essa autorização genérica, mas foi expressamente excluída do PND pela Lei 10.848/04. Há ainda casos em que a privatização demanda a quebra de um monopólio garantido por lei ou pela Constituição, como ocorre com os Correios, a Casa da Moeda, a EBC e a Hemobrás. Nessas três circunstâncias é necessário aval do Congresso para privatizar (PARTIDO NOVO, 2020a).

Na Lei 9.491/97 (Lei do PND) há uma autorização genérica conferida pelo Legislativo ao Executivo para a privatização, de forma que ficou transferida a este a prerrogativa de decidir quando e o quê privatizar.

### **3. Atores e responsabilidades**

A estrutura para implementação da política está centralizada no Ministério da Economia, e tem como órgãos principais a Secretaria Especial de Desestatização – SEDDM (criada no governo Bolsonaro) e o Programa de Parceiras de Investimento - PPI, que existe desde 2016. O BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social presta relevante apoio na elaboração de estudos e execução da desestatização.

Existem ainda várias agências do setor público e outros atores envolvidos na privatização processo. Aqui apresentamos os principais.

#### SEDDM

A SEDDM - Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados é uma secretaria especial dentro do Ministério da Economia. Foi criada no governo Bolsonaro com a missão, entre outras de coordenar, supervisionar e executar o PND, no âmbito do Ministério da Economia.

Esta secretaria centraliza as ações de privatizações de estatais. Ela é a responsável por identificar as oportunidades de privatizações, coordenar a estratégia com ministérios setoriais e fazer recomendações ao Conselho do PPI.

Atualmente, o Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia é Diogo Mac Cord, que sucedeu o Secretario anterior Salim Matar.

### **Presidente da República**

O Presidente precisa ratificar a recomendação do CPPI tanto para inclusão de empresas no PND. O presidente não precisa aprovar a decisão do CPPI quanto à modalidade de privatização. Ele aprova a decisão de privatização, que acontece antes.

### **CPPI**

O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) é um conselho de ministros que aprova concessões estratégicas e todas as privatizações controladas pelo Governo Federal. Ele delibera sobre os projetos encaminhados pela SEDDM e recomenda ao Presidente a inclusão ou exclusão de empresas no Programa Nacional de Desestatizações.

O conselho é composto pelos seguintes membros titulares (Decreto nº 10.218/2020):

1. Presidente da República
2. Ministro da Economia
3. Ministro-Chefe da Casa Civil
4. Ministro da Infraestrutura
5. Ministro de Minas e Energia
6. Ministro do Meio Ambiente
7. Ministro do Desenvolvimento Regional
8. Ministro-Chefe da Secretaria de Governo
9. Presidente do BNDES
10. Presidente da Caixa Econômica Federal
11. Presidente do Banco do Brasil

Também podem ser convidados para as reuniões do Conselho: Ministros setoriais responsáveis pelas proposições em exame e dirigentes máximos das Agências Reguladoras.

### **PPI e SPPI**

Criado em 2016, no governo Michel Temer, o PPI Programa de Parceria de Investimentos tem como missão ampliar e fortalecer a “interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização”.

É formado por um Conselho e uma Secretaria, originalmente vinculados a Presidência da República e transferidos no início de 2020 para o Ministério da Economia em formato de Secretaria Especial. A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI),

órgão subordinado à Casa Civil da Presidência da República coordena, monitora, avalia e supervisiona as ações do PPI e de apoiar as ações setoriais necessárias à sua execução (Lei nº 13.901, de 2019).

A SSPI é responsável pelas concessões em curso, mas também vem elaborando estudos de privatização. Atualmente a SPPI é encabeçada pela Secretária Martha Seillier.

### **BNDES**

O Banco Nacional de Desenvolvimento do Brasil - BNDES é indicado pela CPPI tanto como o assessor do Governo Federal quanto o responsável por todo o processo de privatização: ele realiza os estudos ou contrata consultoria especializada e coordena a venda de fato da estatal.

Por seu papel no processo de privatização, o BNDES é remunerado por uma taxa de 0,2% do valor líquido da venda das ações detidas pelo Estado (ou seja, o valor recebido pelo Estado menos custos operacionais do processo de privatização).

### **Estatal e Ministério Setorial**

Tanto a estatal quanto o Ministério supervisor devem ser amplamente envolvidos no processo de privatização, tanto na etapa inicial de inclusão no PND, quanto na elaboração de estudos pelo BNDES e consultoria.

Atualmente, a maioria das estatais federais estão sob responsabilidade do Ministério da Economia, da Infraestrutura ou Minas e Energia.

### **Órgãos de controle**

Os órgãos de controle TCU e CGU podem realizar auditorias previamente ou após a conclusão da privatização.

### **Outros**

Existem ainda outros atores envolvidos num processo de privatização.

Agências reguladoras, Presidência da República e Casa civil também podem ser envolvidos nas decisões e estudos.

Algumas vezes é necessária aprovação do Cade – Conselho de Defesa da Concorrência e Congresso Nacional.

Existem ainda a participação de empresas de auditoria, escritórios de advocacia, consultores financeiros, empresas de engenharia e bancos que podem ser contratados pelo BNDES para fazer parte dos estudos e operacionalização de privatizações.

Por fim, a iniciativa privada, Sociedade civil e ONGs também tem papel fundamental seja na participação em audiências públicas, seja exercendo o controle social.

#### 4. Mudanças legais a partir de 1997

Trazemos aqui um resumo, das alterações legislativas mais recentes, trazidas do relatório da OCDE – Revisão da Governança da Estatais no Brasil (OCDE, 2020).

A Constituição de 1988 adotou expressamente os princípios da livre empresa e concorrência, estabelecendo também que o papel do Estado na economia subordina-se ao papel do setor privado.

Em 1990 foi criado o PND pela Lei n. 8.031/1990 com um ambicioso plano de privatização. A primeira onda de privatizações (1990-1996) incluiu estatais dos setores químico, petroquímico, fertilizantes, metalurgia, têxtil e mineração. O programa foi gerido por um comitê, o CND – Conselho Nacional de Desestatização, subordinado diretamente ao Presidente da República. O arcabouço legal era bastante simples.

O programa de privatizações foi então reformulado pela Lei nº. 9.491/1997 que é um estatuto jurídico mais abrangente. O CND foi substituído por uma estrutura de governança mais complexa. A tomada de decisão era então conduzida por um Conselho de Privatização formado por cinco Ministros, que assessoravam o Presidente. Da mesma forma, o BNDES foi formalmente nomeado gestor e coordenador do processo de privatização. O banco passou a ser responsável por realizar estudos de avaliação, com o apoio de consultorias externas.

A segunda onda de privatizações (1997-2002) concentrou-se em serviços públicos como eletricidade (geração, transmissão e distribuição), ferrovias, rodovias, portos e telecomunicações, que exigiu reformas de mercado e a criação de agências.

Algumas das práticas não são mais utilizadas. Por exemplo, na década de 1990, o governo federal aceitava como pagamento das participações de controle nas empresas estatais títulos do tesouro e outros como Títulos de dívida (TDAs), dívidas com o Programa Nacional de Habitação (Letras CEF) e outros considerados títulos “podres”. Em 2016, o Congresso aprovou um projeto de lei afirmando que apenas moeda pode ser aceita como pagamento para a privatização.

Outra característica das privatizações da década de 1990 foi que, em alguns casos, os compradores de uma estatal podiam receber empréstimos do BNDES para financiar a transação, normalmente de longo prazo e com juros abaixo do mercado. Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2001) proíbe bancos estatais de financiar compras de estatais. Da mesma forma, a Lei n. 8.031/1990 estabeleceu que um investidor estrangeiro não poderia adquirir mais de 40% das ações com direito a voto, a menos que expressamente autorizado pelo Congresso. Essa disposição foi extinta pela Lei n. 9.491/1997, podendo os licitantes estrangeiros adquirir até 100% das ações com direito a voto de uma estatal.

Em 2016, dois estatutos também alteraram o rumo das vendas das empresas estatais. Em primeiro lugar, do lado da governança houve a criação do PPI e do CPPI, que é o substituto do antigo CND. O novo conselho é um colegiado que avalia e recomenda o Presidente da República os projetos que integram o PPI, e é formado pelo Presidente da República, 7 ministros e

presidentes do BNDES, Banco do Brasil e CEF. O PPI é um programa que coordena e supervisiona não apenas privatizações, mas também concessões e parcerias público-privadas. A Secretaria do PPI é uma estrutura permanente criada para coordenar, acompanhar e avaliar as ações do PPI.

A segunda reforma legal em 2016 foi a Lei n. 13.303 – Lei das Estatais, que entre muitas inovações, autoriza a venda de ativos ou ações de propriedade de estatais, incluindo participações de controle em subsidiárias de estatais.

## Apêndice C: Arcabouço legal brasileiro relativo a desestatizações

### [Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988](#)

#### Leis

##### [Lei nº 8.031/1990](#)

Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 9.491/1997

##### [Lei nº 8.029/1990](#)

Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências

##### [Lei nº 9.491/1997](#)

Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

##### [Lei nº 13.303/2016](#)

Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

##### [Lei nº 13.334/2016](#)

Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências

##### [Lei nº 13.338/2017](#)

Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

#### Decretos

##### [Decreto nº 1.205/1994](#)

Altera e consolida a regulamentação da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que cria o Programa de Desestatização, com as alterações posteriores. Revogado pelo Decreto nº 2.594/1998.

##### [Decreto nº 2.594/1998](#)

Regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências.



Revogou o [Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994](#), que alterava e consolidava a regulamentação da Lei nº 8.031, de 12 abril de 1990, que cria o Programa de Desestatização, com as alterações posteriores.

#### [Decreto nº 9.188/2017](#)

Estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais.

#### [Decreto nº 9.589/2018](#)

Dispõe sobre os procedimentos e os critérios aplicáveis ao processo de liquidação de empresas estatais federais controladas diretamente pela União.

#### [Decreto nº 10.006/2019](#)

Altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, para dispor sobre a subordinação administrativa de empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização ao Ministério da Economia.

#### [Decreto nº 9.745/2019](#)

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE

#### [Decreto nº 10.263 de 5 de março de 2020](#)

Altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização.

Institucionalização da obrigação de avaliações periódicas das estatais.

#### [Decreto nº 10.432/2020](#)

Dispõe sobre a inclusão e a exclusão de participações societárias minoritárias no Programa Nacional de Desestatização e estabelece diretrizes para o depósito de seus valores mobiliários no Fundo Nacional de Desestatização.

A decisão foi baseada em recomendação do Conselho do PPI, prevista na Resolução nº 111/2020

#### [Decreto nº 10.459/2020](#)

Altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização, e o Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, que altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998.

## Acórdãos

#### [Acórdão TCU 442/2017-Plenário](#)

Representação. (...) Sistemática para desinvestimentos de ativos e empresas do sistema Petrobrás. (...). Suspensão cautelar da assinatura de contratos de venda de ativos, bem como do início de novos processos. (...) Novos elementos apresentados pela Petrobrás, que alega ter realizado alteração da sistemática de desinvestimentos para excluir as falhas apontadas.

Modificações efetivas dos pontos de fragilidades verificados pela equipe do TCU. Representação procedente. Revogação da cautelar. Determinação para a aplicação da sistemática modificada, inclusive com o reinício dos projetos de desinvestimento em andamento, com exceção de dois deles. Determinação para Segecex avaliar quais alienações requerem ações específicas de fiscalização. Recomendação à casa civil da presidência da república para a propositura de norma para dispor sobre o tema.

#### [ADI 5624 MC-REF / DF](#)

Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Concessão parcial monocrática. Interpretação conforme à constituição. Art. 29, caput, da lei 13.303/2016. Venda de ações. Alienação do controle acionário de empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias e controladas. Necessidade de prévia autorização legislativa e de licitação. Voto médio. Medida cautelar parcialmente pelo plenário. A alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública. II – A transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da administração pública constantes do art. 37 da Constituição da República.

#### [Acórdão 1.628/2019 \(IRB–participações minoritárias\)](#)

Sigiloso

## Instrução Normativa e Resoluções

#### [IN TCU nº 81/2018](#)

Dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização.

#### [Resolução CPPI nº 63/2019](#)

Regulamenta o procedimento simplificado para alienação das ações ou quotas que representem participações societárias minoritárias e participações societárias excedentes ao mínimo necessário à manutenção do controle acionário, bem como outras espécies de valores mobiliários depositados no Fundo Nacional de Desestatização - FND, define os parâmetros a serem observados no âmbito deste procedimento, bem como revoga a Resolução CND nº 9, de 25 de outubro de 2011.

## **Apêndice D: Histórico de criação de empresas estatais e desestatizações no Brasil**

As empresas estatais estiveram presentes na economia brasileira desde o período colonial. Não obstante, a intervenção estatal na economia, seja ou não através da criação de empresas estatais, foi pequena até a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. A partir do Estado Novo, o liberalismo da Velha República deu lugar ao nacionalismo econômico, ao protecionismo, a elevados investimentos públicos em infraestrutura e insumos básicos e à criação de monopólios públicos, trazendo um aumento da presença das estatais na economia. Essa rápida expansão do setor estatal não causava maior preocupação até, pelo menos, o fim do milagre econômico, de 1968-1973. (CASTELAR PINHEIRO, 1999).

O processo de diminuição da participação do Estado no Brasil remonta a 1974, quando Eugênio Gudin foi ministro da Fazenda. Ao longo dos anos seguintes, os governos vêm vendendo empresas estatais e aumentando a participação da iniciativa privada nas políticas públicas por meio de concessões e PPPs.

Em 1979 durante o Governo Figueiredo: a criação do Programa Nacional de Desburocratização (Lei 8.031/1990) e da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (SEST) representaram - ainda que timidamente - a primeira manifestação concreta de uma preocupação com a redução da participação estatal no Brasil.

No entanto, somente em 1981 foi criada uma "Comissão Especial de Privatização", que identificou 140 empresas que poderiam ser privatizadas e elegeu 50 delas para venda. Em 1981/84 foram vendidas 20 empresas estatais, uma foi arrendada e oito foram absorvidas por outras instituições públicas. Durante a gestão Sarney (março de 1985 a março de 1990), a privatização manteve o ritmo lento do período anterior, embora a retórica oficial tivesse mudado consideravelmente. Foram vendidas 18 empresas, que geraram uma receita de US\$ 533 milhões. Outras 18 foram transferidas a governos estaduais, duas foram incorporadas a instituições federais e quatro foram fechadas. (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2000)

Logo depois de tomar posse, em março de 1990, o novo governo de Fernando Collor aprovou a Medida Provisória 115, que se tornou a Lei 8.031, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND). A projeção era de que as receitas da privatização no ano atingiriam US\$ 9 bilhões, mas a privatização através do PND mostrou ser muito mais difícil do que se previa a princípio e nenhuma empresa foi privatizada em 1990. (CASTELAR PINHEIRO, 1999).

Itamar deu continuidade ao processo de desestatização e foram privatizadas 15 empresas, tendo arrecadado com as vendas US\$ 3,2 bilhões. Sob o governo FHC, acentuaram-se as privatizações. Houve leis, decretos e medidas provisórias que não só estenderam as privatizações aos serviços públicos, como também iniciado pelo governo anterior e com incentivos maiores ao capital privado (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

Os governos de Lula e Dilma avançaram em uma política de concessões, uma forma de privatização dos serviços públicos. Nesse cenário, a venda permanente de ativos do Estado ao setor privado foi praticamente interrompida no período de 2003 a 2018 - embora tenham sido consolidados programas de concessão e aprovada a legislação das Parcerias Público Privadas, que inaugurou um novo modelo de relacionamento do Estado com os investimentos privados.(PARTIDO NOVO, 2020a)

Com o governo Temer, a agenda de desestatizações voltou à tona. Vale destacar a Lei 13.334/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) que passou a ser o principal ator de articulação e decisão acerca das participações privadas em investimentos de infraestrutura e serviços públicos no Brasil - inclusive sobre os processos de privatização.

O governo do atual Presidente Jair Bolsonaro, dando continuidade às ações dos governos Collor e Fernando Henrique, e trouxe propostas de redução da participação estatal na economia por meio de diferentes instrumentos, incluindo privatizações (Bolsonaro, 2020)(Brasil, Secretaria Especial de Desestatização, 2020).

A atual política de desestatizações do governo federal tem como principal instrumento o PND - Programa Nacional de Desestatização, institucionalizado pela Lei 9.491/97 e diversos normativos. A estrutura para implementação da política está centralizada no Ministério da Economia, e tem como órgãos principais a Secretaria Especial de Desestatização e o PPI - Programa de Parcerias de Investimento - SEDDM.

Neste contexto, em julho de 2020, o Ministério da Economia atualizou seus projetos por meio da apresentação do programa “A Reconstrução do Estado” (BRASIL, SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, 2020a), que, propõe como soluções centrais para o país pós-Covid-19 três eixos de ações: venda de ativos da União, aceleração do programa de concessões e investimentos e reformas estruturantes.

Esta “onda” de privatizações não acontece somente no Brasil. O Banco Mundial discute que desde 1984 (BOURGUIGNON, 2009), quase todos os países desenvolvidos ou em desenvolvimento privatizaram ou passaram o controle de empresas, do governo para o privado. A OCDE (OECD, 2009) em seu estudo *Privatisation in the 21st Century* faz uma análise da quantidade de privatizações feitas, valores envolvidos e os fatores que motivaram os movimentos de alienação das empresas e ativos.

**Quadro 2: Privatizações ocorridas entre 1981 e 1984**

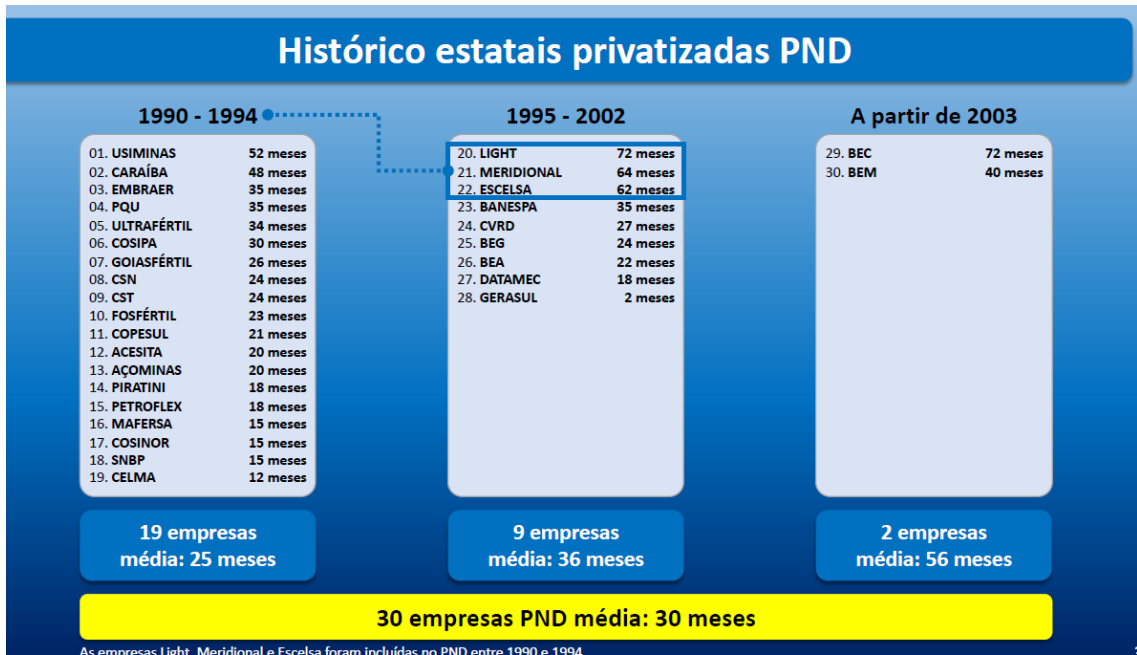
Empresa	Setor	Data Da Venda	Valor Venda (Us\$ Milhões)
Cia. Química do Recôncavo	Química	Nov. 1981	5,1
Cia. América Fabril	Têxtil	Nov. 1981	28,8
Riocell Adminst. S.A. (holding)	Celulose	Mar. 1982	77,6
Riocell (Trade GMBH)	Celulose	Mar. 1982	-
Rio Grande Cia. de Celulose do Sul	Celulose	Mar. 1982	-
Florestal Rio Cell	Celulose	Mar. 1982	-
Fábrica de Tecidos Dona Isabel	Têxtil	Jul. 1982	16,9
Método Org. Plan. e Adm de Sistemas Empresariais Ltda.	Consultoria	Jun. 1982	0,1
Ind. Brasileira de Papel	Papel	Ago. 1982	3,2
Cia. Pernambucana de Borracha Sintética	Borracha	Dez. 1982	24,8
Óleos de Palma S.A - Agroindústria Opalma	Óleos Vegetais	Mar. 1983	3,1
Federal de Seguros S.A.	Seguros	Abr. 1983	7,1
Nitriflex S.A - Indústria e Comércio	Química	Abr. 1983	5,4
Cia. Brasileira de Cimento Portland Perus	Cimento	Abr. 1983	15,9
Força e Luz Crisciúma S.A.	Energia	Mai. 1982	2,8
Livraria José Olympio Editora	-	Mai. 1982	-
Encine Audiovisual S.A.	Editora	Abr. 1984	0,3
Sidacta S.A.	Editora	Abr. 1984	-
Fiação e Tecelagem Lutfala	Têxtil	1984	0,002
Subtotal 1981 - 1984			191,1

Fonte: Secretaria Executiva do Conselho Federal de Desestatização/ M.F

(LUSTOSA DA COSTA; YOSHIHARA MIANO, 2020)

**Figura 1: Receitas de privatizações segundo ano, em US\$ bilhões, de 1991 a 2002**

Fonte: BNDES, Privatizações no Brasil 1990/2005 (2006).



SEDDM

## EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS PRIVATIZADAS DESDE 1990

SIGLA	NOME DA EMPRESA	DATA DE EXCLUSÃO
CBEE	Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - Extinta pelo Decreto nº 5826/2006.	30.06.2006
BEC	Banco do Estado do Ceará S.A. e uma subsidiária (BEC-D TVM), adquirida pelo Bradesco.	21.12.2005
PAR	Petrobrás Argentina S.A. incorporada pela Petrobrás Energia S.A.	18.02.2005
EG3	Eg3 S.A. incorporada pela Petrobrás Energia S.A.	18.02.2005
BEM	Banco do Estado do Maranhão S.A. e três subsidiárias (BEM-SG, BEM-VTV, BEM-D TVM), adquirida pelo Bradesco.	10.02.2004
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A.	24.01.2002
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A. e duas subsidiárias (BEG/D TVM e Sis plan)	04.12.2001
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo S.A. e cinco subsidiárias	20.11.2000
DATAMEC	Datamec S.A. - Sistemas de Processamento de Dados	23.06.1999
GERASUL	Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.	15.09.1998
TELEBRÁS	12 novas controladoras, abrangendo todas as empresas que compunham o Sistema TELEBRÁS (EMBRATEL, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular)	29.07.1998
MERIDIONAL	Banco Meridional do Brasil S.A. (e cinco subsidiárias)	04.12.1997
CVRD	Cia. Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias)	06.05.1997
LIGHT	Light Serviços de Eletricidade S.A.	21.05.1996
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.	11.07.1995
EMBRAER	Empresa Bras. de Aeronáutica S.A.	07.12.1994
EAC	Embraer Aircraft Corporation	07.12.1994
EAI	Embraer Aviation International	07.12.1994
NEIVA	Indústria Aeronáutica Neiva S.A.	07.12.1994
CARAIBA	Mineração Caraíba Ltda.	28.07.1994
PQU	Petroquímica União S.A.	25.01.1994
AÇOMINAS	Aço Minas Gerais S.A.	10.09.1993
COSIPA	Cia. Siderúrgica Paulista	20.08.1993
ULTRAFÉRTIL	Ultrafertil S.A. Ind. e Com. de Fertilizantes	24.06.1993
CSN	Cia. Siderúrgica Nacional	02.04.1993
FEM	Fábrica de Estruturas Metálicas S.A.	02.04.1993
ACESITA	Cia. Aços Especiais Itabira	23.10.1992
ENERGÉTICA	Acesita Energética S.A.	23.10.1992
FASA	Forjas Acesita S.A.	23.10.1992
GOIASFÉRTIL	Goiás Fertilizantes S.A.	08.10.1992
FOSFÉRTIL	Fertilizantes Fosfatados S.A.	12.08.1992
CST	Cia. Siderúrgica de Tubarão	23.07.1992
CNA	Cia. Nacional de Alcalis	15.07.1992
ALCANORTE	Alcalis do Rio Grande do Norte	15.07.1992
COPEL	Cia. Petroquímica do Sul	15.05.1992
PETROFLEX	Petroflex Indústria e Comércio S.A.	10.04.1992
AFP	Aços Finos Piratini S.A.	14.02.1992
SNBP	Serviço de Navegação da Baía do Prata	14.01.1992
COSINOR	Cia. Siderúrgica do Nordeste	14.11.1991
COSINOR DIST.	DIST. Cosinor Distribuidora S.A.	14.11.1991
MAFERSA	Mafersa S.A.	11.11.1991
CELMA	Cia. Eletromecânica	01.11.1991
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.	24.10.1991
USIMEC	Usiminas Mecânica S.A.	24.10.1991

Fonte: Ministério do Planejamento/SE/DEST  
01.09.2006

Venda de ativos até fev/2020: R\$ 134,9 bilhões					
Desestatização		Desinvestimento			
<b>PETROBRAS:</b>	<b>R\$ 50,4 bi</b>	<b>CAIXA:</b>	<b>R\$ 14,6 bi</b>	<b>UNIÃO:</b>	<b>R\$ 4,3 bi</b>
Distrib. Paraguai	1,5	IRB	2,5	IRB	3,2
Pasadena	1,7	Petrobras	8,5	BB (excedente)	1,1
TAG	33,5	Banco PAN	0,5		
BR Distribuidora	0,025	Banco do Brasil	3,1	<b>BNDES:</b>	<b>R\$ 38,3 bi</b>
Belém Bioenergia	9,6			Petrobras	25,6
Liquigás	3,7	<b>BANCO DO BRASIL:</b>	<b>R\$ 6,0 bi</b>	Fibra	8,0
PFISA	0,4	SBCE	0,003	Marfrig	2,0
		Neoenergia	1,8	Vale	0,9
<b>ELETOBRAS: (*)</b>	<b>R\$ 1,0 bi</b>	IRB	4,2	Rede Energia	0,6
Amazonas Energia	0,00005			Light	0,4
Lote M	0,08	<b>PETROBRAS:</b>	<b>R\$ 20,3 bi</b>	TOTVS	0,4
CEAL	0,00005	POG B.V.	6,0	Linx	0,35
Lote H	0,25	Maromba	0,3	SINQIA	0,03
Lote J	0,1	Enchova e Pampo	3,2	Cipher	0,03
Lote C	0,07	Baúna	2,5	BR Malls	0,01
Lote O	0,09	Polo Macau	0,7	AES Tietê	0,01
Lote F	0,18	Ponta do Mel e Redonda	0,029	LOG	0,009
Lote L	0,07	Campos de Pargo,	1,32	Cosan	0,005
Lote N	0,04	Carapeba e Vermelho		SBCE	0,003
Lote K	0,1	Polo Lagoa Parda	0,038	Kleper Weber	0,002
Lote P	0,04	Bacia Potiguar	1,1	Rossi	0,0008
		Tartaruga Verde	5,1		
	<b>R\$ 51,4 bilhões</b>		<b>R\$ 83,5 bilhões</b>		

(ESPECIAL, 2020) SEDDM, A reconstrução do estado



## Apêndice E: Modelos de propriedade de empresas pelo Estado

A política de propriedade de empresas pelo governo faz parte de uma política de Estado, e envolve também de uma política ou plano de governo.

A OCDE em seu Guia para Privatizações (OCDE, 2019) prega que a política de propriedade de estatais de um governo deve estar clara. Ela é a base do racional e justificativa de uma privatização, entre outras funções. O guia traz a figura abaixo para ilustrar os elementos de uma política de propriedade de estatais:

**Figure 2.2. What is an ownership policy?**

Privatisation is typically justified when a company no longer falls within the rationale for state ownership established by a state ownership policy.

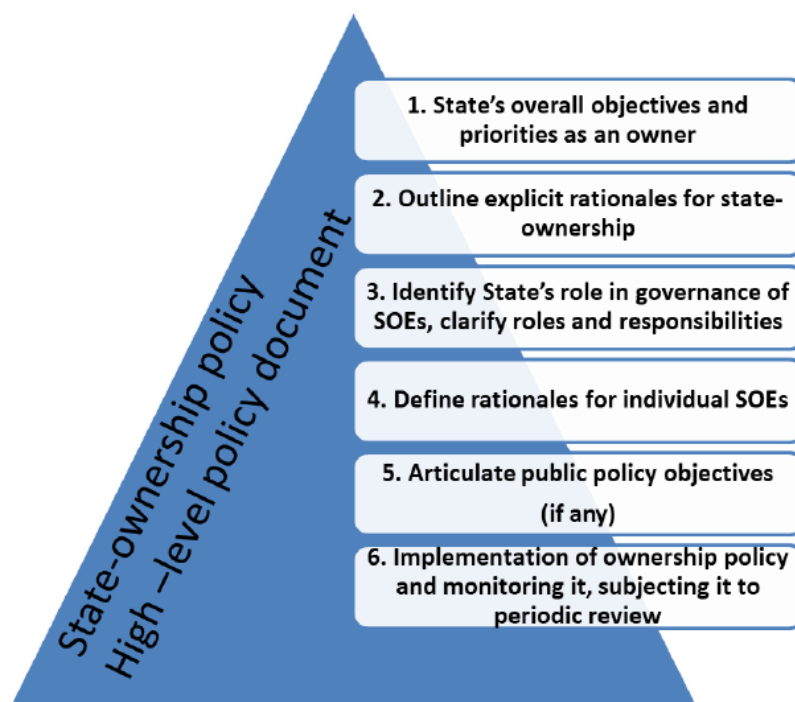


Figura 9: O que é uma política de propriedade de empresas (Fonte: OCDE, 2019a, p.25)

No artigo do Banco Mundial: Privatização em Desenvolvimento, os autores (BOURGUIGNON, FRANÇOIS; SEPÚLVEDA, 2009) fazem uma breve revisão dos principais arranjos de propriedade de estatais em diferentes situações e países. Essa análise serve para ilustrar as questões que os formuladores de políticas têm que enfrentar ao considerar uma privatização, em particular no que diz respeito às questões distributivas.

Os autores relatam que em grande parte, o debate sobre o papel das estatais pode ser agrupado em três pontos de vista. A visão social enxerga as estatais como instituições criadas para gerar bem-estar social e para resolver falhas de mercado reais ou percebidas. Nesta visão,

enquanto as empresas privadas maximizam os lucros, as estatais maximizam os objetivos sociais mais amplos (ATKINSON, A.; STIGLITZ, 1980 in Bourignon 2009 ).

O segundo ponto de vista, a visão de agência também pressupõe que os governos buscam maximizar o bem-estar social, mas essa teoria se concentra na discrepância entre os objetivos dos gerentes (os agentes) e dos proprietários (os principais). Gerentes de empresas estatais confrontados com incentivos fracos em comparação com as empresas privadas, canalizaram recursos para atividades socialmente lucrativas, mas gastam menos esforço (ou desviam mais recursos) do que suas contrapartes privadas. Essa visão conclui que, dadas as diferenças de incentivos associados à propriedade pública ou privada, o bem-estar social geral deve depender do trade-off entre a eficiência econômica interna (sob propriedade privada) e eficiência alocativa (sob propriedade pública).<sup>16</sup>

Por fim, a visão político-econômica sugere que as estatais representam um mecanismo para atender objetivos individuais dos políticos, como distribuir empregos ou financiar projetos específicos. Assim, as empresas estatais são ineficientes por causa da política deliberada de transferir recursos para seus patrocinadores.<sup>17</sup>

O autor conclui que uma teoria sozinha não dá uma resposta definitiva sobre os méritos (ou deficiências) da privatização. O que determina o resultado geral da privatização e o tipo de propriedade privada que deve surgir após privatização são as características do mercado (mais ou menos competitivo), o método de privatização, além de outras considerações.

A respeito do modelo de propriedade atual no Brasil, como discutido, a CF/88, amparada pela Lei das Estatais é bem clara, no sentido de que inexistindo os requisitos de interesse público e segurança, a estatal deveria ser privatizada, reconhecendo assim a maior eficiência do mercado nas áreas de exploração econômica. Observe-se que o oposto se dá na área social (saúde, por exemplo) que a intervenção estatal (independentemente da eficiência) é a escolha prioritária do constituído. A discussão do modelo de propriedade pode ser vista como uma comparação entre um mercado imperfeito como uma atuação de uma estatal imperfeita e qual das alternativas é a que maximiza a entrega de bem-estar social, considerando os riscos.

---

<sup>16</sup> Os autores do artigo citam Alchian (1965); Vickers and Yarrow (1988, 1991); Shapiro and Willig (1990); Laffont and Tirole (1993).

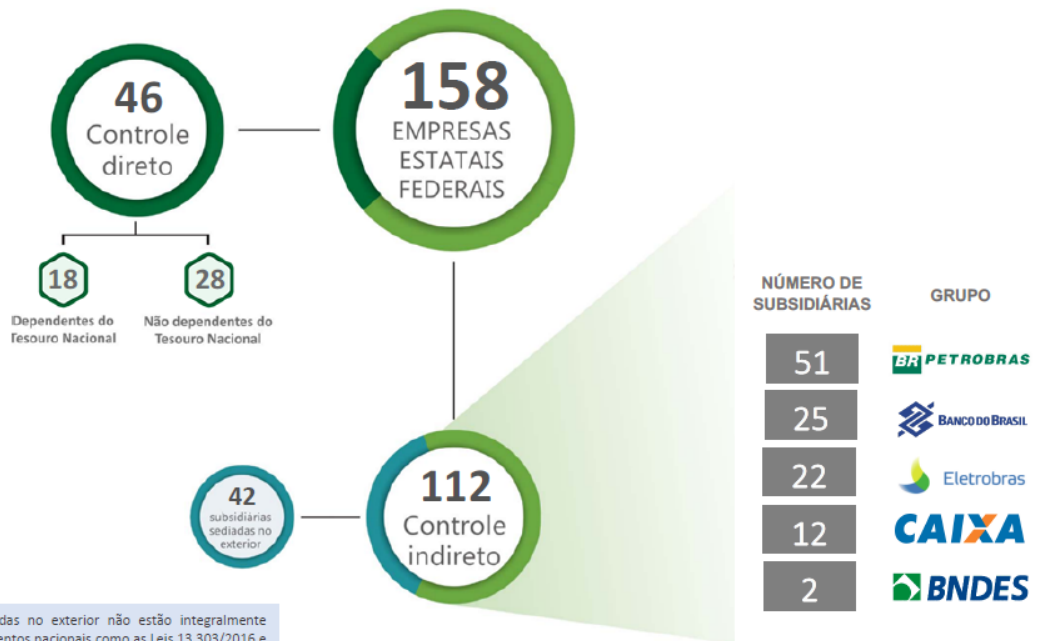
<sup>17</sup> Para este conceito, os autores citam Shleifer e Vishny 1994 e Shleifer, 1998.

# Anexo A: Portifólio de empresas sob gestão do governo Federal

Do boletim das empresas estatais federais – 19 edição 4 tri 2021

Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais>

## 2.1. Empresas Estatais Federais – Controle Acionário Direto e Indireto



As empresas sediadas no exterior não estão integralmente sujeitas aos regramentos nacionais como as Leis 13.303/2016 e 5.404/1976, e sim aos normativos do país no qual estão sediadas. São subsidiárias das empresas Banco do Brasil e Petrobras. **Lista completa das estatais federais no item 9.1.**

9. ANEXOS

9.1. Lista Completa das Empresas Estatais Federais



ABASTECIMENTO ALIMENTAR

- Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP
- Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A – CEASAMINAS
- Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB

FINANCEIRO

- Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S/A – ABGF
- Banco da Amazônia S/A – BANCO DA AMAZÔNIA
- Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB
- Empresa Gestora de Ativos – EMGEA
- Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP
- Grupo Banco do Brasil S/A – BB (25 subsidiárias):
  - Banco do Brasil – BB
  - Ativos S/A Gestão de Cobrança e Recuperação de Crédito – Ativos Gestão
  - Ativos S/A Securitizadora de Créditos Financeiros – Ativos S.A
  - Banco do Brasil AG Viena – BB AG
  - Banco do Brasil Americas
  - Banco do Brasil Securities LLC
  - BB Administradora de Cartões de Crédito S/A – BB Cartões
  - BB Administradora de Consórcios S/A – BB Consórcios
  - BB Asset Management Ireland
  - BB Banco de Investimento S/A – BB Investimentos
  - BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S/A – BB Corretora
  - BB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A – BB DTVM
  - BB Elo Cartões Participações S/A – BB Elo Cartões
  - BB Leasing S/A Arrendamento Mercantil – BB Leasing

- BB Securities Asia PTE LTD.
- BB Securities LTD.
- BB Seguridade Participações S/A – BB Seguridade
- BB Seguros Participações S/A – BB Seguros
- BB Tecnologia e Serviços S/A – BBTS
- BB USA Holding Company INC
- Bear Insurance Company Limited – BEAR
- Banco Patagônia S/A – Banco Patagônia
- Banco Patagônia Uruguay S.A.I.F.E
- Brazilian Cayman Islands Holding
- Patagonia Inversora S/A
- Patagonia Valores S/A
- Grupo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (02 subsidiárias):
  - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
  - BNDES Participações S/A – BNDESPAR
  - Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME
- Grupo Caixa Econômica Federal – CAIXA (12 subsidiárias):
  - Caixa Econômica Federal – CEF
  - XC Adquirência
  - XC Pré-Pagos
  - XC PAT
  - XC Fidelidade
  - XC Contas de Pagamento
  - Caixa DTVM
  - Caixa Corretora
  - Caixa Cartões Holding S/A – Caixa Cartões
  - Caixa Holding Securitária S/A – Caixa Holding
  - Caixa Loterias S/A – Caixa Loterias
  - Caixa Participações S/A – CaixaPar
  - Caixa Seguridade e Participações S/A – Caixa Seguridade

INDÚSTRIA

- Casa da Moeda do Brasil – CMB

- Empresa Brasileira de Hemoderivados – HEMOBRAS
- Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL
- Indústrias Nucleares do Brasil S/A – INB
- Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – NUCLEP

INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES

- Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU
- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO
- Companhia Docas do Ceará – CDC
- Santos Port Authority – SPA (CODESP)
- Companhia Docas do Pará – CDP
- Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ
- Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN
- Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF
- Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA
- Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – TRENSURB
- NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. – NAV Brasil
- VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A

PESQUISA E GESTÃO DE PROJETOS E CONTRATOS

- Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A – AMAZUL
- Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
- Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON

- Empresa de Pesquisa Energética – EPE
- Empresa de Planejamento e Logística S/A – EPL
- Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – PPSA

PETRÓLEO, GÁS E ENERGIA

- Grupo Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRAS (51 subsidiárias):
  - Petróbras
  - 5283 Participações S/A
  - Aracruz Nitrogenados S/A – ANSA
  - Baiada Santista Energia S/A – BSE
  - Braspetro Oil Service Company – Brazil
  - Breitener Energética S/A – Breitener
  - Breitener Jaraqui S/A – Breitener Jaraqui
  - Breitener Tambaqui S/A – Breitener Tambaqui
  - Drill Ship International B.V.
  - Frade Inversões (PETROBRAS FRADE INVERSIONES S.A. – PFI)
  - Gás Brasileiro Distribuidora S/A – GBD
  - GPAT Companhia Financeira S/A
  - Misuroil S/A
  - P&M DRILLING INTERNATIONAL B.V. – PMDI
  - Petróbras America Incorporation – PAI
  - Petróbras Biocombustível S/A – PBIO
  - Petróbras Bolívia Distribuidora – PEBD
  - Petróbras Bolívia Inversões Y Servicios S/A – PEBIS
  - Petróbras Colômbia Combustível S.A.
  - Petróbras Comercializadora de Energia S/A – PBEN
  - Petróbras Europe Limited – PEL
  - Petróbras Gás S/A – GasPetro
  - Petróbras Global Finance B.V. – PGF
  - Petróbras Global Trading B.V. – PGT B.V.
  - Petróbras International Braspetro B.V. – PIB BV
  - Petróbras International Braspetro Sucursal Colômbia – PIB COL

Boletim das Empresas Estatais Federais – 10ª Edição – Pág. 79

- Petrobras Logística de Exploração e Produção S/A – PB-LOG
- Petrobras México, S. de R.L. de C.V. – PB-MEX
- Petrobras Netherlands B.V. S/A – PNBV
- Petrobras Operaciones S/A – POSA
- Petrobras Singapore Private Limited – PSPL
- Petrobras Transporte S/A – Transpetro
- Petrobras Uruguay Distribución S/A – PUDSA
- Petrobras Valores Inter España
- Petrobras Venezuela Investments and Services B.V. – PVIS
- PETROBRAS WELL RESPONSE B.V. – PWR
- Petroleum Middle East B.V. – PEMID
- PIB BV Sucursal Angola
- PTB Uruguay
- PTB Uruguay Inversión – PUSAI
- PVIE Sucursal Colômbia
- Termomacê Comercializadora de Energia S/A
- Termomacê S/A

- Iermobahia S/A – Iermobahia
- Transpetro Bel 09 S.A.
- Transpetro Internacional B.V. – TIBV
- Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A – TBG
- Paraná Xisto S/A
- Refinaria de Canoas S.A. – Refinaria Canoas
- Refinaria de Manaus S/A
- Refinaria de Mataripe S.A. – Refinaria Mataripe
- Refinaria de Mucuripe S.A. – Refinaria Mucuripe
- Grupo Centrais Elétricas Brasileiras S/A – ELETROBRAS+ (22 subsidiárias):
  - Eletrobras
  - Brasil Ventos Energia S/A – Brasil Ventos
  - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte
  - Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do País – CGT Eletrosul

- Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF
- Eletrobras Participações S/A – Eletropar
- Eletrobras Termonuclear S/A – Eletro nuclear
- Transenergia Goiás S/A – TGO
- Transmissora Sul Litorânea de Energia S/A – TSL
- Energia dos Ventos VI S/A – EDV VI
- Energia dos Ventos VII S/A – EDV VII
- Energia dos Ventos VIII S/A – EDV VIII
- Energia dos Ventos IX S/A – EDV IX
- Energia dos Ventos V S/A – EDV V
- Eólica Cerro Chato IV S/A
- Eólica Cerro Chato V S/A
- Eólica Cerro Chato VI S/A
- Eólica Cerro dos Trindades S/A
- Eólica Irapuitã S/A
- Itaguçu da Bahia Energias Renováveis S/A – IBER
- Furnas Centrais Elétricas S/A – Furnas
- Livramento Holding S/A
- Geradora Eólica Ventos de Angelim S/A – Ventos de Angelim

SAÚDE

- Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A – GHC
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH
- Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA

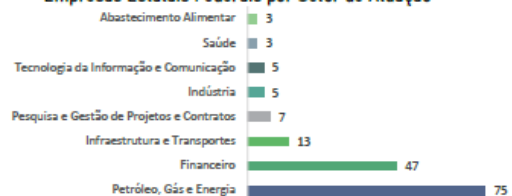
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

- Empresa Brasil de Comunicação – EBC
- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV
- Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO
- Telecomunicações Brasileiras S/A – TELEBRAS

Legenda

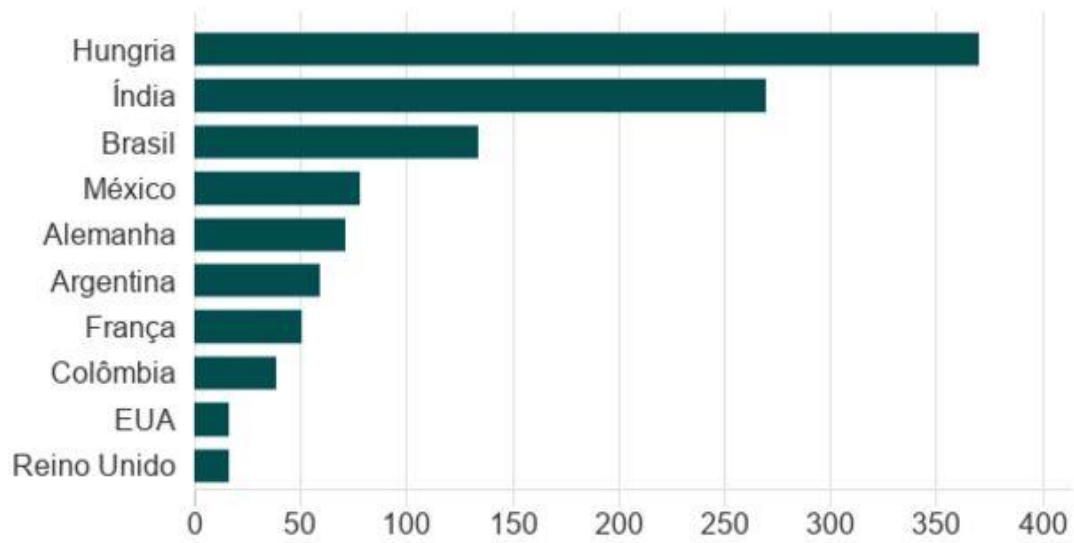
- Controle direto
- Controle indireto
- ▶ Empresas Dependentes do Tesouro Nacional
- ✦ Empresas incluídas no Plano Nacional de Desestatização – PND
- 🌐 Empresas sediadas no exterior

Empresas Estatais Federais por Setor de Atuação



## Total de estatais federais

Dados de 2015



Fonte: OCDE \*A China, com mais de 51 mil estatais, foi excluída da lista para não distorcer a imagem **BBC**

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46538732>

## Anexo B: OCDE Policy Maker's Guide to Privatization

A OCDE tem vários documentos tratando do assunto de privatizações de empresas sob controle estatal. Na presente seção vamos trazer como referência o Guia de Privatização para formuladores de política pública da OCDE (OCDE ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2019)<sup>18</sup>.

Na visão da OCDE, o elaborador da política pública deve guiar-se numa privatização por 4 estágios: a decisão e comunicação da motivação da privatização e estrutura institucional, a definição de medidas a serem tomadas antes da privatização, a organização do processo de privatização em si e os passos a se tomar pós-privatização (Figura 2).

Neste capítulo, vamos destacar os dois primeiros conteúdos, vez que o foco do presente trabalho está nas fases iniciais de decisão e inclusão de empresas no programa de privatização.

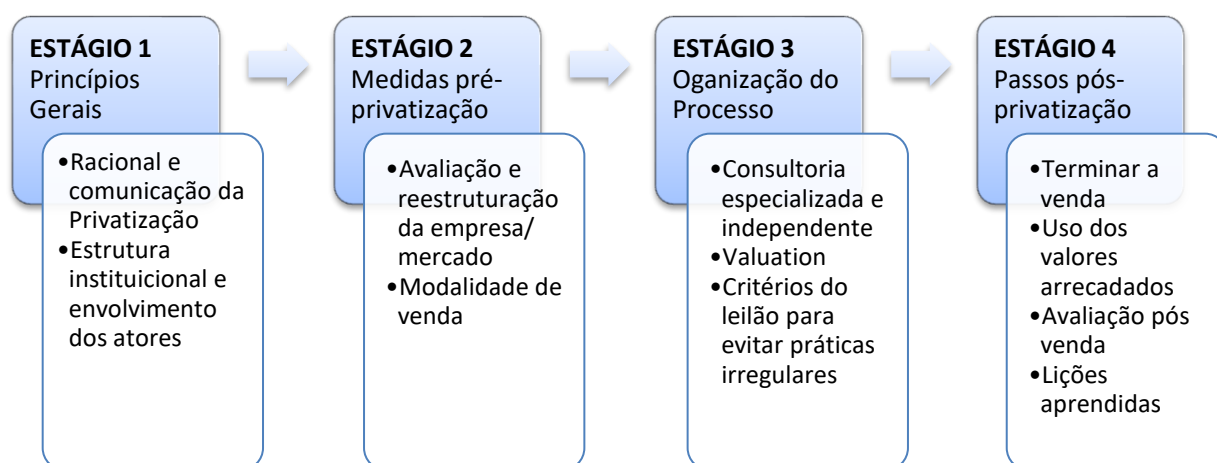


Figura 10: Etapas do Guia de Privatização da OCDE, elaboração própria

A OCDE destaca que a tomada de decisão é complexa e permeada de considerações políticas, por isso o guia fornece ferramentas para apoiar o formulador de políticas a garantir credibilidade, transparência e integridade ao processo, evitando a tomada de decisões discricionárias.

### Estágio 1: Princípios Gerais

O estágio 1: Princípios gerais enfatiza que antes de começar um processo de desestatização, deve-se ter claro os princípios e racional para esta privatização. Além disso, os arranjos institucionais devem ser robustos e os atores devem ser envolvidos. Para esse estágio, o guia apresenta várias ferramentas, discutidas a seguir e listadas na figura abaixo.

<sup>18</sup> Todo o conteúdo desta seção é uma tradução resumida, feita pela autora, do Guia de Privatizações da OCDE, 2019.

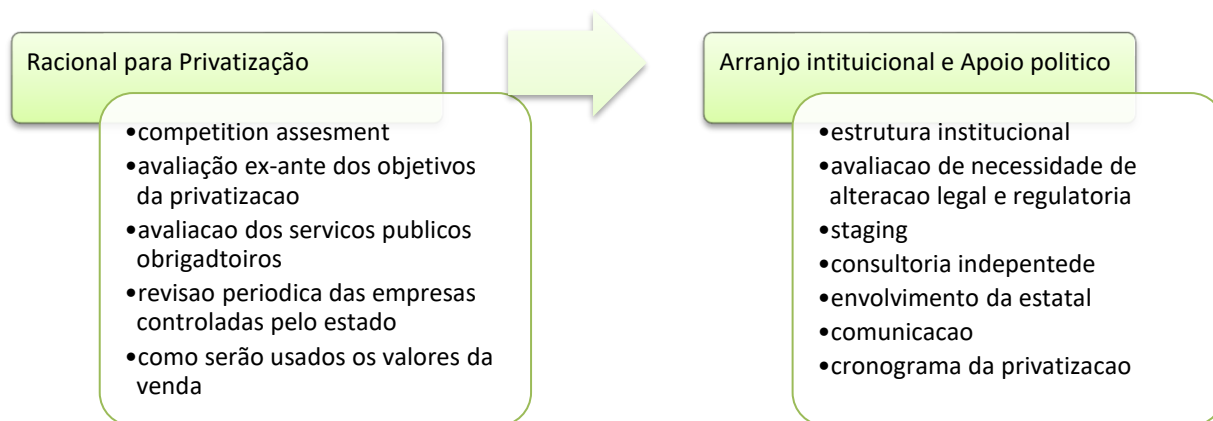


Figura 11: Ferramentas do Estágio 1: Princípios, do Guia de Privatização (OCDE, 2019)

### Racional para a Privatização

Embora não haja uma abordagem única para a privatização, a justificativa para o desinvestimento está intimamente ligada aos fundamentos e política do estado sobre a propriedade de empresas (Figura 4). Nos países onde existe uma política de propriedade de estatais definida, a privatização será normalmente justificada pelo fato de que esta empresa não se enquadra mais na lógica de propriedade estatal estabelecido pela política.

De forma geral, os objetivos de uma privatização envolvem fatores políticos e econômicos, o que exige um equilíbrio entre propriedade pública, privada e mista.

Em economias maduras, as razões para a propriedade estatal são concentradas em remediar falhas do mercado, fornecendo bens e serviços para os quais não há probabilidade fornecedor privado. A privatização tem sido frequentemente motivada por mudanças nas condições de mercado onde operam as estatais e a entrada de concorrentes privados.

Nas economias emergentes, as razões para a interferência do estado na economia por meio de estatais, às vezes são definidas mais amplamente e pode, por exemplo, relacionar-se ao papel das empresas estatais nas estratégias de desenvolvimento nacional ou na prestação de uma gama mais ampla de serviços públicos, salvaguardando propriedade de empresas. Pode também ser fruto de um esforço contínuo para reequilibrar as participações públicas e privadas da economia produtiva.

Os países também diferem no que diz respeito ao rigor que aplicam ao avaliar o que fazer com uma estatal que não está mais cumprindo totalmente sua justificativa de existência. Muitos governos tendem a ver essas empresas meramente como candidatas à privatização. Em alguns casos, a alienação de ativos do Estado pode caber em uma propriedade mista, por meio de uma política de desinvestimento parcial, sem o objetivo final de privatização total. O envolvimento do Estado com o privado numa empresa pode equilibrar os objetivos desejados.

Seja qual for o racional, estes devem ser baseados em critérios claros e objetivos, na medida do possível, para evitar a tomada de decisão excessivamente "subjetiva". Para as empresas

candidatas à privatização, os formuladores de políticas devem garantir que haja um bom caso, calcado numa análise custo-benefício robusta. Garantir a boa relação custo-benefício exigirá necessariamente o equilíbrio da receita com a maximização com outros objetivos de política, que muitas vezes são imateriais, mas importante que sejam definidos e anunciados antes do início do processo.

A comunicação deve incluir como as receitas da privatização serão potencialmente usadas e como os serviços públicos serão entregues à sociedade no pós-privatização. A justificativa deve ser feita de forma clara e transparente e deve ser reafirmada periodicamente, usando indicadores mensuráveis para determinar se a justificativa declarada ainda é aplicável (por exemplo, falha de mercado).

Neste aspecto, a nova lei das estatais brasileiras traz uma novidade, exigindo que as empresas justifiquem periodicamente sua razão legal de existir, trazendo transparência tanto a forma de propriedade da empresa, quanto numa eventual desestatização.

Para ajudar a equilibrar as motivações políticas e econômicas de uma decisão de privatização, as autoridades competentes dispõem de uma série de ferramentas para tomar uma decisão informada, incluindo a realização de avaliações de competitividade do mercado, de custo-benefício, revisões periódicas da carteira de empresas e estatais e o estabelecimento de políticas claras para a utilização dos recursos da privatização.

### **Avaliação da competição**

Envolve avaliar a estrutura e o grau de competição do mercado onde atua a empresa candidata à privatização. Essa análise inclui avaliar se a presença do estado no mercado tem efeitos anticompetitivos e se tais efeitos são inevitáveis (ou os objetivos da política poderiam ser alcançados de forma menos invasiva) e se existem outras medidas de correção do mercado. O kit de ferramentas de avaliação da concorrência da OCDE fornece orientação a este respeito.

Antes de privatizar uma estatal, o governo precisará considerar cuidadosamente possíveis impactos que a transação pode ter sobre a empresa, o mercado e o mais amplamente sobre a economia. Os tipos de avaliações realizadas precisarão avaliar: custos e benefícios, tanto para a empresa quanto para o mercado e a economia em geral; valor pelo dinheiro da transação; e avaliações de tempo e risco.

### **Avaliação ex-ante dos objetivos de privatização )**

#### **Avaliação da prestação de serviços públicos obrigatórios**

Alguma avaliação específica para obrigações de serviço universal onde a privatização terá um impacto potencial na prestação do serviço universal obrigações, os formuladores de políticas devem realizar uma avaliação específica para garantir que a transação não prejudica a entrega de tais serviços e se transferidos para a entidade privatizada, os princípios fundamentais de qualidade, acessibilidade, acessibilidade e a universalidade é garantida. Esta avaliação deve levar em consideração o longo prazo avaliações de custos e eficiência.



### Revisão periódica da propriedade do governo

É considerada uma boa prática revisar os fundamentos de propriedade empresarial dos governos em intervalos regulares. As práticas para realizar essas análises variam entre jurisdições e podem informar o processo de tomada de decisão para o desinvestimento.

### Uso dos valores arrecadados com a venda da estatal

Antes de embarcar no processo de privatização, o governo deve decidir sobre as várias razões por trás da privatização, os usos para o produto da privatização e, onde relevantes, o veículo de investimento apropriado ou fundo por meio do qual a privatização prosseguirão serão canalizados (por exemplo, riqueza soberana, infraestrutura, pensão ou fundo de inovação).

Isso também pode ajudar a garantir que as partes interessadas e o público em geral vejam os benefícios do reformar e, possivelmente, garantir um apoio público mais amplo para a privatização (ver Quadro 2.2). As disposições que regem o uso e tratamento dos recursos da privatização também podem servir como um veículo para aumentar a transparência e responsabilidade e alcançar um equilíbrio entre os motores fiscais e de eficiência da privatização.

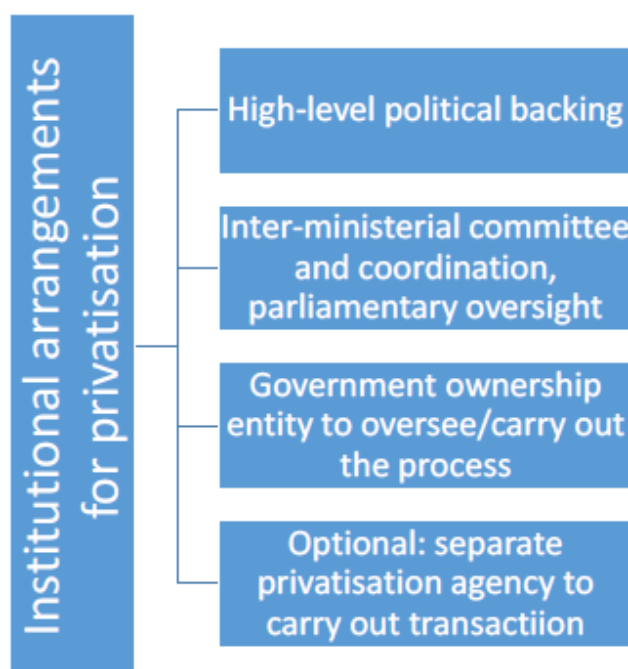
### Arranjo institucional e apoio político

As privatizações são complexas; elas exigem instituições transparentes e confiáveis estruturas que envolvem apropriadamente as partes interessadas. As decisões devem ser apoiadas pelo apoio político de alto nível. Há uma multiplicidade de atores envolvidos no processo de privatização e seus respectivos papéis e responsabilidades devem ser bem definidos.

Uma autoridade profissional e informada, operando à distância de a formulação de políticas e responsabilidades regulatórias, deve orientar a execução do transação em estreita coordenação com os tomadores de decisão, com o envolvimento das principais partes interessadas, incluindo o conselho e a gestão da empresa, consultores externos, funcionários e grupos trabalhistas e em comunicação com o público. O processo geral deve se beneficiar de apoio político de alto nível e diálogo interministerial para superar a inércia burocrática.

### Figure 2.3. Typical institutional arrangements for a privatisation transaction

Various levels of hierarchy involved in the institutional arrangements for privatisation.



#### Estágio 2: Medidas a serem tomadas antes da privatização

- Estrutura: Reestruturação da indústria / mudanças regulatórias
- Mudanças legislativas
- Etapas e velocidade de venda
- comunicação / relacionamento e preocupações de stakeholders
- **Ensuring effective communication, transparency and integrity of the process**

O capítulo 3 do Guia da OCDE, discute que antes da privatização, as autoridades públicas tomarão medidas preparatórias para a empresa e para a indústria em que a empresa estatal opera, para se preparar para a transação de venda. Isso inclui mudanças regulatórias e legais previamente necessárias à uma privatização, avaliar os atores envolvidos, relações e preocupações das partes interessadas; decidir sobre o método de venda apropriado; e garantir comunicação eficaz, transparência e integridade do processo.

É necessário existir um ambiente de concorrência adequada e regulamentação de mercado. Pode ser necessária uma reestruturação da indústria ou da empresa para garantir prontidão para a venda. A consideração cuidadosa do impacto da transação de venda na empresa, no mercado e na economia são necessárias para garantir o sucesso da privatização.

Essa reestruturação do mercado nem sempre é necessária, mas deve ser avaliada caso a caso e pode envolver reestruturação estratégica da empresa, reestruturação operacional, financeira, legal e regulatória, e de propriedade (pg52-53 do guia detalham).

Os formuladores de políticas devem também avaliar a necessidade de alterações legislativas para viabilizar a transação.

Um dos fatores decisivos que a equipe do governo deve avaliar é em relação às etapas da venda, em outras palavras, o quão rápido a empresa deve ser vendida. Isso envolve a decisão se a empresa deve ser vendida em etapas, de uma só vez e com que velocidade o mercado tem capacidade de absorver essa nova empresa.

Os formuladores de políticas devem considerar cuidadosamente os méritos / deméritos relativos de várias opções de vendas, incluindo seus custos relativos, preparação, complexidade e potencial exposição a riscos de corrupção / comportamento ilícito. Esse estudo está incluído na OCDE nas etapas iniciais.

## Anexo C: Check List de Avaliação ex ante

O guia Prático de análise ex ante- Avaliação de políticas públicas do governo Federal elaborado pela presidência da República (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; IPEA, 2018) se referir a políticas públicas, as etapas e metodologia sugerida tem muitas similaridades e aplicabilidade no processo de privatização, em especial porque os ritos e estruturas previstas em lei descrevem a privatização em si, e não contemplam tão detalhadamente o processo decisório, que é o foco do documento aqui em questão.

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências
  - 1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
  - 1.2 Quais as causas que acarretam o problema?
  - 1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?
  - 1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.
  - 1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?
  - 1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.
  
2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados
  - 2.1 Qual o objetivo da proposta?
  - 2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?
  - 2.3 Quais são as ações a serem implantadas?
  - 2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?
  - 2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.
  - 2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.
  
3. Desenho, estratégia de implementação e focalização
  - 3.1 Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?
  - 3.2 Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.
  - 3.3 Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.
  - 3.4 Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.
  - 3.5 Qual o público-alvo que se quer atingir?
  - 3.6 Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.
  - 3.7 Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.
  - 3.8 Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.
  
4. Impacto orçamentário e financeiro

4.1 Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

4.2 Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- b) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;
- c) se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e
- d) demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

4.3 Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4.4 Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

## 5. Estratégia de construção de confiança e suporte

5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem

os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

## 6. Monitoramento, avaliação e controle

6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento

ao longo da execução da política?

6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

