

EMPRESAS ESTATAIS E A MÃO VISÍVEL DA GOVERNANÇA: EFICIÊNCIA, INTEGRIDADE E INOVAÇÃO NO AMBIENTE PÚBLICO**STATE-OWNED ENTERPRISES AND THE VISIBLE HAND OF GOVERNANCE: EFFICIENCY, INTEGRITY, AND INNOVATION IN THE PUBLIC SPHERE****LAS EMPRESAS ESTATALES Y LA MANO VISIBLE DE LA GOBERNANZA: EFICIENCIA, INTEGRIDAD E INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

<https://doi.org/10.56238/ERR01v10n7-019>

Júlio Edstron Secundino Santos

Doutor em Direito

Instituição: UniCEUB

E-mail: edstron@yahoo.com.br

RESUMO

A presente pesquisa investiga a complexa figura do Estado Empresário no ordenamento jurídico brasileiro, analisando a tensão dialética entre a eficiência econômica e a função social sob a égide da Lei nº 13.303/2016. O problema central reside na compatibilidade entre a racionalidade de mercado e a persecução do interesse público, cuja elucidação é vital para a soberania nacional e o desenvolvimento socioeconômico em setores estratégicos. Mediante rigorosa revisão bibliográfica multidisciplinar e aplicação do método hipotético-dedutivo, a análise demonstra que a atual governança corporativa, alicerçada na integridade e na agenda ESG, atua como vetor de conciliação, transformando estatais em instrumentos híbridos geradores de valor público. As conclusões refutam a premissa de ineficiência da gestão pública, evidenciando, através da análise da inovação no Pré-Sal e da atuação anticíclica dos bancos federais, que a profissionalização administrativa garante a sustentabilidade financeira sem abdicar da efetivação de direitos fundamentais. Confirma-se, assim, que a "mão visível" da governança legítima a empresa estatal não como um anacronismo, mas como pilar insubstituível de um projeto de nação autônomo, justo e tecnologicamente avançado.

Palavras-chave: Empresas Estatais. Governança ESG. Lei nº 13.303/2016. Interesse Público. Atividade Econômica do Estado.

ABSTRACT

This research investigates the complex figure of the Entrepreneurial State within the Brazilian legal order, analyzing the dialectical tension between economic efficiency and social function under the aegis of Law No. 13.303/2016. The central problem lies in the compatibility between market rationality and the pursuit of public interest, the elucidation of which is vital for national sovereignty and socioeconomic development in strategic sectors. Through a rigorous multidisciplinary bibliographic review and the application of the hypothetical-deductive method, the analysis demonstrates that current corporate governance, grounded in integrity and the ESG agenda, acts as a vector of conciliation, transforming state-owned enterprises into hybrid instruments that generate public value. The conclusions refute the premise of public management inefficiency, evidencing, through the analysis of innovation in the Pre-Salt layer and the counter-cyclical performance of federal banks, that

administrative professionalization guarantees financial sustainability without renouncing the realization of fundamental rights. Thus, it is confirmed that the "visible hand" of governance legitimizes the state-owned enterprise not as an anachronism, but as an irreplaceable pillar of an autonomous, just, and technologically advanced nation project.

Keywords: State-Owned Enterprises. ESG Governance. Law No. 13.303/2016. Public Interest. State Economic Activity.

RESUMEN

Esta investigación indaga en la compleja figura de la Empresa Pública en el ordenamiento jurídico brasileño, analizando la tensión dialéctica entre la eficiencia económica y la función social en el marco de la Ley n.º 13.303/2016. El problema central reside en la compatibilidad entre la racionalidad del mercado y la búsqueda del interés público, cuya elucidación es vital para la soberanía nacional y el desarrollo socioeconómico en sectores estratégicos. Mediante una rigurosa revisión bibliográfica multidisciplinaria y la aplicación del método hipotético-deductivo, el análisis demuestra que el gobierno corporativo actual, basado en la integridad y la agenda ESG, actúa como un vector de conciliación, transformando a las empresas públicas en instrumentos híbridos que generan valor público. Las conclusiones refutan la premisa de la ineficiencia en la gestión pública, demostrando, mediante el análisis de la innovación en los yacimientos petrolíferos del presal y las acciones anticíclicas de la banca federal, que la profesionalización administrativa garantiza la sostenibilidad financiera sin sacrificar la realización de los derechos fundamentales. Esto confirma que la "mano visible" de la gobernanza legítima a la empresa estatal no como un anacronismo, sino como un pilar insustituible de un proyecto nacional autónomo, justo y tecnológicamente avanzado.

Palabras clave: Empresas Estatales. Gobernanza ESG. Ley N.º 13.303/2016. Interés Público. Actividad Económica del Estado.

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado no domínio econômico, materializada através das Empresas Estatais, constitui um dos temas mais complexos e instigantes do Direito Administrativo e Econômico contemporâneo, transcendendo a dicotomia clássica entre público e privado. A presente pesquisa debruça-se sobre a figura do "Estado Empresário", propondo-se a analisar a evolução, a governança e a função social dessas entidades que, embora revistam-se de personalidade jurídica de direito privado, carregam em seu cerne a missão inafastável de persecução do interesse público.

A relevância desta investigação reside na urgência de compreender como essas organizações híbridas operam na tensão dialética entre a eficiência mercadológica e o atendimento a imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme delineado no artigo 173 da Constituição Cidadã de 1988.

O panorama histórico brasileiro revela que as Estatais não foram meros apêndices burocráticos, mas sim motores centrais do desenvolvimento nacional, atuando onde o capital privado se mostrava insuficiente ou avesso ao risco. Desde a gênese industrial na Era Vargas até a consolidação de gigantes setoriais, o Estado utilizou essas empresas para internalizar tecnologias, integrar o território e fomentar a infraestrutura básica, criando as bases materiais da economia brasileira.

A evolução legislativa, partindo do Decreto-Lei nº 200/1967 até a promulgação da Constituição de 1988, demonstra um movimento pendular entre a flexibilidade administrativa e a necessidade de controle republicano. Este processo culminou em um regime jurídico que busca, incessantemente, equilibrar a agilidade empresarial necessária à competição de mercado com os princípios rígidos da legalidade e moralidade administrativa.

O problema de pesquisa que norteia esta análise centra-se na seguinte indagação: em que medida o atual arcabouço jurídico, notadamente após a Lei nº 13.303/2016, permite que as Empresas Estatais conciliem a eficiência econômica e a governança corporativa com a efetivação de sua função social e de direitos fundamentais? A hipótese levantada é a de que a dicotomia entre lucro e interesse público é superável através de mecanismos robustos de governança e *compliance*, onde a sustentabilidade financeira não figura como um fim em si mesmo, mas como o meio necessário para garantir a perenidade dos serviços e investimentos sociais que justificam a existência da estatal.

A importância desta pesquisa justifica-se pelo impacto direto que as Estatais exercem sobre a macroeconomia e o bem-estar social, sendo responsáveis por setores vitais como energia, saneamento e crédito. Em um cenário global marcado por crises e pela necessidade de retomada do desenvolvimento, compreender o papel estratégico dessas empresas torna-se fundamental para a soberania nacional.



A análise proposta não se limita a aspectos teóricos, mas busca evidenciar como a gestão eficiente dessas entidades pode alavancar a inovação tecnológica e garantir a universalização de serviços essenciais, combatendo desigualdades regionais e promovendo a inclusão social através de políticas públicas estruturantes.

Para responder ao problema proposto, a metodologia adotada baseia-se em uma revisão bibliográfica aprofundada, articulando doutrina jurídica, legislação pertinente e relatórios técnicos de órgãos de controle e gestão. A análise documental abrangeu desde os textos constitucionais até os relatórios de sustentabilidade e governança das principais estatais federais, permitindo uma visão holística do objeto de estudo. A literatura selecionada propicia um diálogo entre o Direito, a Economia e a Administração Pública, essencial para decifrar a natureza multifacetada das empresas estatais e os desafios contemporâneos que enfrentam.

O método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, partindo-se das premissas gerais estabelecidas pelo Ordenamento Jurídico Brasileiro sobre a intervenção do Estado na economia para, em seguida, testar sua aplicação na realidade concreta das Estatais, principalmente federais e estaduais.

Buscar-se-á verificar se as normas de governança e controle, deduzidas dos princípios constitucionais da eficiência e da publicidade, são efetivamente capazes de mitigar os problemas de agência e o risco de captura política, transformando a gestão dessas empresas em modelos de integridade e performance.

A pesquisa estrutura-se, inicialmente, na análise crítica da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), considerada um marco divisor na governança pública brasileira. A análise examinará como as exigências de qualificação técnica para administradores, a vedação de indicações político-partidárias e o fortalecimento dos conselhos de administração e comitês de auditoria buscam criar um novo paradigma de gestão. A investigação pretende demonstrar em que grau tais mecanismos blindam as empresas de ingerências indevidas e alinham suas práticas aos padrões internacionais da OCDE, visando aumentar a confiança de investidores e da sociedade.

No desenvolvimento deste trabalho acadêmico, a governança ESG (*Environmental, Social and Governance*) será analisada como um potencial vetor de modernização e legitimação das estatais. A pesquisa investigará se a adoção de práticas ambientais sustentáveis, responsabilidade social e governança ética não constitui apenas um modismo ou uma estratégia de sobrevivência e competitividade. Buscar-se-á evidenciar se as Estatais que incorporam esses princípios demonstram maior resiliência a crises e capacidade de gerar valor compartilhado, testando a premissa de que a responsabilidade socioambiental é intrínseca à função pública dessas empresas.

A análise dos resultados financeiros e operacionais de empresas como Petrobras, Banco do Brasil e BNDES servirá como base empírica para testar a viabilidade do modelo de "Estado

Empresário" eficiente. Os dados serão escrutinados para verificar se refutam a premissa de ineficiência da gestão pública, contrastando lucros e retornos sobre o patrimônio com os do setor privado. A pesquisa enfatizará a compreensão desse resultado como um "lucro social", questionando como ele retorna ao Tesouro Nacional e se é reinvestido em políticas públicas, fechando o ciclo virtuoso do investimento estatal.

Um ponto nevrálgico a ser abordado é a capacidade de inovação das Estatais, exemplificada por casos como o do Pré-Sal, a atuação da Embrapa e a implementação do PIX pelo Banco Central. A pesquisa avaliará se o Estado, através de suas empresas, possui de fato a capacidade única de realizar investimentos de longo prazo e alto risco (*patient capital*) que o setor privado negligencia. Essa atuação "orientada por missões" será analisada sob a ótica de sua importância para romper fronteiras tecnológicas e garantir a soberania do país em áreas estratégicas.

A investigação debruçar-se-á também sobre a função social da Empresa Estatal, delimitada pelo artigo 27 da Lei nº 13.303/2016. Será analisado como a legislação vincula a atuação social ao objeto da empresa e exige a contabilização transparente dos custos, visando evitar subsídios opacos. A discussão centrar-se-á na tese de que a função social não é caridade, mas um dever legal de atender ao interesse coletivo, devendo ser executada com racionalidade econômica para não comprometer a saúde financeira da entidade.

No que tange ao sistema financeiro público, a análise acadêmica destacará o papel anticíclico dos bancos estatais em momentos de retração econômica. A análise demonstrará como instituições como a Caixa Econômica Federal e o BNDES atuam na manutenção da oferta de crédito e financiamento de infraestrutura quando a liquidez privada se retrai. Essa atuação estratégica será examinada para confirmar se o sistema financeiro estatal permanece como instrumento indispensável de política econômica, capaz de amortecer choques externos.

As reflexões encaminhar-se-ão para apontar se o fortalecimento da governança corporativa é, de fato, o caminho mais seguro para a defesa do patrimônio público. A pesquisa indicará se a privatização irrestrita se apresenta como única solução ou se a reforma gerencial, pautada na integridade e na meritocracia, pode entregar resultados superiores. Discutir-se-á a manutenção de setores estratégicos sob controle estatal como forma de assegurar que os benefícios da exploração econômica sejam distribuídos de forma mais equânime.

Outra dimensão relevante refere-se à necessidade de permanente vigilância e controle social. A pesquisa reforçará a importância da transparência ativa, através da divulgação de cartas anuais de políticas públicas e relatórios integrados, para o exercício fiscalizatório da sociedade. O aprimoramento dos mecanismos de *compliance* e a atuação dos órgãos de controle externo serão

analisados como garantias fundamentais para evitar retrocessos e assegurar que a autonomia administrativa não se transforme em soberania indevida.

A pesquisa concluirá debatendo se a inovação e a sustentabilidade devem ser eixos transversais na estratégia das Estatais. A transição para uma economia de baixo carbono e a transformação digital impõem desafios que exigem investimentos robustos. As estatais serão analisadas quanto ao seu dever de liderar esse processo, induzindo o mercado a adotar padrões mais elevados e funcionando como âncoras de desenvolvimento tecnológico e sustentável.

Em síntese, esta análise pretende demonstrar que o "Estado Empresário" não é um anacronismo, mas uma necessidade estratégica renovada. A Empresa Estatal brasileira do século XXI, regida pela Lei nº 13.303/2016 e orientada por critérios ESG, emerge como objeto de pesquisa resiliente, capaz de gerar valor econômico e social simultaneamente. O sucesso dessas corporações será a prova de que é possível alinhar a racionalidade administrativa à sensibilidade social, transformando recursos públicos em bem-estar coletivo e soberania nacional.

2 O ESTADO EMPRESÁRIO: EVOLUÇÃO, GOVERNANÇA E FUNÇÃO SOCIAL DAS EMPRESAS ESTATAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

As Empresas Estatais representam uma das manifestações mais complexas e estratégicas da intervenção do Estado no domínio econômico, configurando-se como instrumentos híbridos que operam na tensão dialética entre a racionalidade empresarial privada e a persecução do interesse público. No Ordenamento Jurídico Brasileiro, estas entidades, que compreendem as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integram a Administração Pública Indireta e são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, conforme o artigo 173¹ da Constituição Cidadã de 1988.

A sua existência justifica-se, precipuamente, por imperativos de segurança nacional ou pela presença de relevante interesse coletivo, atuando muitas vezes onde há falhas de mercado ou necessidade de alavancagem econômica estratégica (Brasil, 2025). A natureza jurídica híbrida destas entidades impõe desafios singulares de governança, uma vez que devem equilibrar a eficiência econômica com as finalidades sociais que justificaram sua criação, evitando tanto a captura por interesses privados quanto o uso político-partidário (Silva, 2019).

A compreensão da natureza das Estatais exige a análise sob a ótica da teoria da agência, que examina os conflitos inerentes à separação entre a propriedade (o Estado e a sociedade) e o controle

¹ Quer dizer, o art. 173 da CF está cuidando da hipótese em que o Estado esteja na condição de agente empresarial, isto é, esteja explorando, diretamente, atividade econômica em concorrência com a iniciativa privada. Os parágrafos, então, do citado art. 173 aplicam-se com observância do comando constante do *caput*. Se não houver concorrência – existindo monopólio, CF, art. 177 – não haverá aplicação do disposto no § 1º do mencionado art. 173. [RE 407.099, voto do rel. min. Carlos Velloso, j. 22-6-2004, 2ª T, DJ de 6-8-2004.] (Constituição e o Supremo, 2025)

(os administradores). Diferentemente da empresa privada clássica, onde o objetivo é a maximização do lucro para o acionista, na estatal a função-objetivo é múltipla e por vezes difusa, abrangendo metas sociais, desenvolvimento regional e estabilização macroeconômica.

Conforme Silva (2019), o modelo convencional de governança *shareholder-oriented* mostra-se insuficiente para capturar a complexidade das estatais, exigindo um modelo *stakeholder-oriented* que considere a diversidade de interesses envolvidos na execução de políticas públicas. Esta complexidade transforma a relação agente-principal em uma rede de relações contratuais e institucionais que demandam mecanismos robustos de controle e transparência para mitigar a assimetria informacional e o risco moral.

Historicamente, a gênese das Estatais no Brasil remonta à chegada da Família Real em 1808, com a criação do primeiro Banco do Brasil, marco inicial de uma intervenção estatal que, à época, ainda não possuía o caráter intervencionista moderno. Contudo, foi na Era Vargas que o Estado assumiu um papel de protagonista na industrialização, com a criação de empresas estruturantes como a Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e a Vale do Rio Doce (1942), culminando na criação da Petrobras em 1953.

Nesse período, o Estado agiu para suprir a incapacidade de investimento do capital privado em setores de base, “consolidando o modelo de substituição de importações e estabelecendo a infraestrutura necessária para o desenvolvimento nacional” (Leite, 2007, p. 100). A estatal, neste contexto, funcionou como o motor do desenvolvimento, viabilizando empreendimentos de longa maturação e alto risco que o setor privado não estava apto a assumir.

A evolução institucional avançou significativamente com o Decreto-Lei nº 200/1967, que operou uma reforma administrativa profunda, institucionalizando a descentralização funcional e a figura da Administração Indireta. O objetivo era dotar o aparelho estatal de flexibilidade e eficiência empresarial, permitindo que o setor público operasse com a agilidade do setor privado.

Entretanto, como aponta Leite (2007, p. 102), o resultado prático, muitas vezes, foi uma expansão desordenada e a proliferação de entidades sem o devido controle, gerando o agigantamento da burocracia e a captura patrimonialista do Estado por tecnocratas. Este período consolidou o “Estado Desenvolvimentista”, onde as Estatais foram essenciais para o crescimento econômico, mas também geraram passivos fiscais e problemas de governança que se tornariam críticos nas décadas seguintes.

A promulgação da Constituição Cidadã de 1988 representou um ponto de inflexão, impondo um regime jurídico mais rígido às Estatais, submetendo-as aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Constituição exigiu lei específica para a criação dessas entidades e estendeu a elas “a obrigatoriedade de concurso público e licitação, visando coibir o uso político e a ineficiência administrativa” (Leite, 2007, p. 104).

Este movimento de "publização" das regras de gestão, embora necessário para o controle republicano, foi criticado por alguns setores por supostamente engessar a atividade empresarial do Estado, criando uma tensão permanente entre a necessidade de flexibilidade comercial e o dever de *accountability* pública. O Tribunal de Contas da União (TCU), nesse cenário, passou a exercer um Controle Externo rigoroso, consolidando o entendimento de que a natureza privada não exime a estatal do dever de probidade e transparência.

Seguindo, na década de 1990, o Brasil vivenciou uma mudança de paradigma com o Programa Nacional de Desestatização (PND), impulsionado pela crise fiscal do Estado e pela ideologia neoliberal do Consenso de Washington. O Estado produtor cedeu lugar ao Estado regulador, com a privatização de setores inteiros como telecomunicações e siderurgia, e a quebra de monopólios estatais no petróleo e gás (Leite, 2007).

A privatização visava não apenas a obtenção de receitas fiscais para abatimento da dívida pública, mas também a atração de investimentos privados para modernizar a infraestrutura e aumentar a eficiência econômica. Contudo, setores estratégicos e bancos públicos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, permaneceram sob controle estatal, reafirmando a importância desses instrumentos para a execução de políticas anticíclicas e de fomento ao desenvolvimento.

A relação entre as Empresas Estatais e o desenvolvimento tecnológico nacional é outro vetor crucial de análise. O autor Rattner (1984) argumenta que, em economias de desenvolvimento tardio, as estatais são fundamentais para superar barreiras tecnológicas, organizacionais e financeiras que limitam a iniciativa privada. O poder de compra das estatais (*procurement*) constitui uma ferramenta poderosa de política industrial, capaz de fomentar cadeias produtivas locais e estimular a inovação.

No entanto, historicamente, houve uma inconsistência entre a política tecnológica explícita e a implícita, onde a busca por eficiência de curto prazo muitas vezes levou as estatais a importarem pacotes tecnológicos prontos, em detrimento do desenvolvimento endógeno de tecnologia, perpetuando a dependência externa.

A despeito dessas contradições históricas, empresas como a Petrobras demonstraram a capacidade do Estado de liderar saltos tecnológicos. A trajetória da exploração *offshore*, que culminou na descoberta do Pré-Sal, é um exemplo paradigmático de como o Estado, "por meio de uma estatal, assumiu riscos que o setor privado rejeitou, coordenando esforços de inovação e engenharia que colocaram o país na fronteira do conhecimento em águas profundas" (Leão; Nozaki, 2019, p. 298).

Este sucesso não foi obra do acaso, mas fruto de um planejamento estatal de longo prazo e de parcerias estratégicas, evidenciando que a estatal não deve ser vista apenas sob a ótica do lucro imediato, mas como um vetor de soberania energética e capacidade tecnológica nacional. A capacidade



de inovação, portanto, é um ativo estratégico que justifica a manutenção de certas empresas sob controle estatal.

No campo do fomento à inovação, instituições como a Finep e o BNDES desempenham papéis insubstituíveis, atuando de forma transversal na política de Ciência, Tecnologia e Inovação (*CT&I*). A literatura neo-schumpeteriana destaca a importância de políticas "orientadas por missões" (*mission-oriented*), "onde o Estado não apenas corrige falhas de mercado, mas cria e molda novos mercados" (Koeller; Zucoloto; Schmidt, 2019, p. 168).

O Plano Inova Empresa, uma parceria entre Finep e BNDES, exemplifica essa abordagem, direcionando recursos para desafios tecnológicos específicos e coordenando a atuação de diversos atores do sistema nacional de inovação. A atuação anticíclica dessas instituições financeiras, especialmente após a crise de 2008, reforça a tese de que o sistema financeiro público é essencial para mitigar a preferência pela liquidez dos bancos privados em momentos de incerteza econômica.

A governança corporativa das Estatais sofreu uma atualização legislativa robusta com a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), promulgada em resposta a escândalos de corrupção e ineficiência. Esta lei estabeleceu regras rígidas para a nomeação de dirigentes, vedando a indicação de ministros de Estado e dirigentes partidários, e exigindo requisitos técnicos e de experiência profissional (Brasil, 2016).

Neste sentido, o objetivo foi blindar as estatais da ingerência política excessiva e profissionalizar a gestão, alinhando o Brasil às diretrizes da OCDE sobre governança de empresas estatais. A lei impôs a necessidade de estatutos com regras claras sobre compras, licitações e a constituição de comitês de auditoria e elegibilidade, buscando aproximar a gestão pública das melhores práticas corporativas do setor privado (Silva, 2019).

Um dos pontos nevrálgicos da Lei das Estatais é a definição da função social da empresa, prevista no artigo 27². A lei determina que a estatal terá a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo de segurança nacional, conforme expresso na lei de sua criação. Frazão (2017, p. 1) destaca que essa delimitação legal visa impedir que a função social seja

² 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, bem como para o seguinte: I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista; II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada. § 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam. § 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

utilizada como um "cheque em branco" para justificar qualquer tipo de ineficiência ou desvio de finalidade.

A lei das Estatais vincula a função social ao objetivo específico da criação da empresa, exigindo que práticas de responsabilidade social ou subsídios sejam economicamente sustentados e contabilizados de forma transparente, evitando o uso da estatal para políticas públicas sem a devida previsão orçamentária.

A análise da função social sob a ótica dos direitos fundamentais revela que as estatais são vetores essenciais para a concretização de direitos sociais, como transporte, saúde e saneamento. No entanto, a nova legislação impõe restrições que, paradoxalmente, podem tornar a persecução do interesse público mais difícil para as Estatais do que para as empresas privadas, que gozam de maior liberdade para ações de responsabilidade social voluntária (Frazão, 2017).

A exigência de que as atividades sociais estejam estritamente vinculadas ao objeto social ou ao fortalecimento da marca, com contrapartida econômica demonstrável, reforça a natureza lucrativa da empresa, mas impõe desafios à gestão de projetos que visam puramente o bem-estar social sem retorno financeiro imediato.

A transparência e o controle são eixos fundamentais do novo regime jurídico. A Lei das Estatais exige a divulgação tempestiva de informações financeiras e de gestão de riscos, alinhando-se aos padrões de *disclosure* das companhias abertas (Silva, 2019). A exigência de auditorias externas independentes e a fortificação dos conselhos de administração visam mitigar os problemas de agência e garantir que a sociedade, a verdadeira "acionista" dessas empresas, tenha acesso real sobre como os recursos estão sendo geridos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem reforçado essa diretriz, conforme evidenciado no recente Acórdão nº 2.813/2023 – Plenário, no qual a Corte de Contas determinou que as estatais demonstrem claramente o custo de suas políticas públicas e a separação entre as atividades comerciais e as atividades de interesse social.

Naquele decisum, o TCU alertou que a falta de clareza sobre o impacto financeiro de diretrizes governamentais pode configurar abuso de poder de controle, combatendo assim os subsídios cruzados opacos e assegurando a sustentabilidade econômica da entidade. "No que tange às finanças públicas, a relação entre o Tesouro Nacional e as estatais é complexa e bidirecional. As empresas estatais dependentes, que necessitam de recursos do Tesouro para custeio e pessoal, impactam diretamente o orçamento fiscal e estão sujeitas aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já as não dependentes, como Petrobras e Banco do Brasil, relacionam-se com o Tesouro principalmente via distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio (Pellegrini, 2019). A saúde financeira dessas empresas é, portanto, vital para o equilíbrio fiscal do Estado. A ineficiência ou o uso

político para controle artificial de preços podem gerar prejuízos que, em última instância, serão cobertos pelo contribuinte ou resultarão em menor arrecadação de dividendos, comprometendo a capacidade de investimento do Estado em áreas essenciais.

A avaliação de desempenho organizacional nas Estatais também requer uma abordagem multidimensional. Carneiro (2019) ressalta que métricas puramente financeiras são insuficientes para capturar o valor gerado por essas empresas. Indicadores de eficácia, eficiência e efetividade devem considerar o impacto social, ambiental e o cumprimento da missão pública.

A dificuldade reside em equilibrar metas, por vezes conflitantes, de rentabilidade e interesse público. A Lei das Estatais tenta resolver isso ao exigir a contratualização de objetivos de políticas públicas, onde o Estado deve ressarcir a empresa pelos custos incorridos no atendimento a metas que não sejam comercialmente viáveis, preservando assim o equilíbrio econômico-financeiro da entidade.

O debate sobre a privatização *versus* a manutenção da propriedade estatal permanece atual e polarizado. Pellegrini (2019, p. 26) argumenta que, “para as empresas dependentes, o valor de venda pode ser nulo ou negativo, dado o prejuízo operacional crônico, sugerindo que a extinção ou reestruturação pode ser mais vantajosa fiscalmente do que a privatização”.

Para as grandes Estatais lucrativas, a discussão gira em torno do papel estratégico do Estado em setores como energia e finanças. A alienação de ativos deve considerar não apenas o alívio fiscal imediato, mas a perda de instrumentos de política econômica e soberania nacional a longo prazo. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 5624, reforçou a necessidade de autorização legislativa para a privatização de empresas matriz, embora tenha flexibilizado a regra para subsidiárias, evidenciando a tensão jurídica e política sobre o tema.

A experiência internacional, notadamente a chinesa, oferece um contraponto interessante ao modelo ocidental. As estatais chinesas passaram por profundas reformas de governança e consolidação, transformando-se em gigantes globais que atuam como braços da política externa e econômica de Pequim (Puty, 2019).

A estratégia chinesa demonstra que a propriedade Estatal não é incompatível com a eficiência e a expansão global, desde que alinhada a um projeto nacional claro e a mecanismos de gestão profissionalizados. No entanto, a transposição desse modelo para o Brasil encontra barreiras na diferente cultura, estrutura política e institucional, exigindo soluções que respeitem o regime democrático e os mecanismos de controle republicanos.

No setor elétrico e de petróleo, a atuação da Petrobras e da Eletrobrás evidencia a importância das estatais na infraestrutura. Especificamente a Eletrobrás, historicamente, foi responsável pela construção das grandes hidrelétricas que garantiram a segurança energética do país.

Por sua vez a Petrobras não apenas garantiu o abastecimento, mas fomentou uma cadeia de fornecedores nacionais e desenvolvimento tecnológico (Leão; Nozaki, 2019). A desintegração vertical dessas empresas e a venda de ativos estratégicos, observadas em períodos recentes, levantam preocupações sobre a capacidade futura do Estado de coordenar o setor energético e garantir tarifas módicas e acesso universal, direitos fundamentais implícitos na ordem econômica constitucional.

A questão da inovação é transversal à atuação das Estatais. Neste sentido, Paula (2019) indica que, em determinados períodos, as estatais brasileiras apresentaram maior intensidade de inovação do que suas congêneres privadas, impulsionadas por recursos garantidos e missões de longo prazo. O indicador de Pessoal Ocupado Técnico-Científico (PoTec) nas estatais federais mostrou crescimento consistente, sugerindo que essas empresas mantêm ilhas de excelência técnica.

Todavia, a conversão desse esforço em resultados financeiros nem sempre é imediata, o que reforça a necessidade de métricas de avaliação que capturem as externalidades positivas geradas pela inovação estatal, em áreas sensíveis como tecnologia e ações sociais, para a economia como um todo.

A política de compras governamentais das estatais, regulada agora pela Lei nº 13.303/2016, continua sendo um instrumento potente de desenvolvimento. A nova lei trouxe maior agilidade ao introduzir regimes de contratação mais flexíveis, inspirados no Regime Diferenciado de Contratações (RDC), e permitiu o uso do "poder de compra" para fomentar inovação e conteúdo local, "embora com limitações impostas pela necessidade de competitividade" (Heckert *et al.*, 2019, p. 108). A utilização estratégica das licitações pode induzir a modernização de setores inteiros, como a indústria naval e de defesa, desde que gerida com integridade e planejamento, evitando os erros do passado recente que resultaram em corrupção e sobrepreço.

A gestão de pessoas nas Estatais apresenta desafios particulares. A estabilidade, ainda que não absoluta como no serviço público direto, e a necessidade de concurso público criam um corpo técnico qualificado e resiliente, mas podem dificultar ajustes de pessoal em momentos de crise ou mudança tecnológica.

A Lei das Estatais trouxe maior rigor na seleção de dirigentes, mas a gestão do corpo funcional permanente ainda carece de modernização, com a implementação de sistemas de incentivos e avaliação de desempenho que alinhem os objetivos individuais aos organizacionais (Fontes-Filho, 2019). A meritocracia deve ser o critério reitor, substituindo as indicações políticas que historicamente minaram a eficiência dessas empresas.

A posição das Estatais na Administração Pública brasileira é, portanto, central e estratégica. Elas não são meros apêndices do Estado, mas braços operacionais que permitem a intervenção direta na economia para corrigir distorções, promover o desenvolvimento e garantir direitos essenciais.



O arcabouço jurídico atual, consolidado na Lei nº 13.303/2016 e na jurisprudência do STF e TCU³, busca um equilíbrio difícil entre a autonomia necessária para competir no mercado e o controle indispensável para garantir o interesse público. A governança corporativa, a conformidade (*compliance*) e a gestão de riscos tornaram-se imperativos legais, não apenas boas práticas gerenciais.

A efetivação dos direitos fundamentais passa, inevitavelmente, pela atuação eficiente das Estatais. Seja garantindo o acesso à água e saneamento, financiando a casa própria, provendo energia ou assegurando a soberania tecnológica, essas empresas materializam as promessas constitucionais de desenvolvimento e justiça social.

A ineficiência ou a corrupção nessas empresas não são apenas perdas econômicas, mas violações indiretas de direitos fundamentais⁴, pois drenam recursos que deveriam servir à coletividade. Portanto, a defesa da Empresa Estatal passa necessariamente pela defesa de sua integridade, eficiência e transparência.

Dessa forma, a evolução histórica e legislativa demonstra que o Ordenamento Jurídico Brasileiro construiu as bases para um Estado Empresário contemporâneo. Superada a fase de definição de governança e função social, torna-se um dever de analisar, na seção seguinte, como esses mecanismos teóricos se traduzem em resultados práticos, verificando se a eficiência prometida pela lei se confirma nos números e na estratégia das estatais contemporâneas.

³ A afirmação sobre o "equilíbrio difícil" entre autonomia e controle ancora-se precipuamente no julgamento da ADI 5.624 pelo Supremo Tribunal Federal, que validou a constitucionalidade da Lei nº 13.303/2016. Nesse *leading case*, a Corte reconheceu a necessidade de agilidade empresarial (permitindo, por exemplo, a venda de subsidiárias sem autorização legislativa específica para garantir competitividade), mas condicionou essa autonomia à observância de princípios rígidos de administração pública (exigindo procedimentos competitivos transparentes). Por sua vez, a assertiva de que governança e *compliance* são "imperativos legais" baseia-se na atuação normativa e fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, exemplificada no recente Acórdão nº 2.813/2023 – Plenário e no referencial do Acórdão nº 3.153/2020 – Plenário. Nessas decisões, a Corte de Contas estabeleceu que a "função social" não autoriza o descumprimento das normas de conformidade, exigindo que os riscos de políticas públicas sejam quantificados e mitigados, transformando a gestão de riscos de uma ferramenta gerencial optativa em um dever de prestação de contas (*accountability*) indispensável para a legitimidade da estatal.

⁴ A corrupção sistêmica e a ineficiência administrativa não devem ser compreendidas apenas como desvios éticos, mas como a subtração direta da base material necessária à dignidade humana. A magnitude financeira desse impacto é evidenciada, por contraste, na recuperação da capacidade econômica das estatais: ao implementar mecanismos de governança que mitigam o uso político-partidário e a captura por interesses privados, desafios centrais apontados por Silva (2019, p. 70) , o sistema estatal federal logrou alcançar, no exercício de 2023, um lucro líquido agregado de aproximadamente R\$ 197 bilhões (BRASIL, 2024, p. 15). Esse montante vultoso, quando comparado aos cenários pretéritos de prejuízos operacionais crônicos em empresas dependentes e má gestão de ativos, revela o gigantesco 'custo de oportunidade' da corrupção: são centenas de bilhões que, outrora dissipados pela falta de integridade, hoje retornam ao Estado para financiar saúde, educação e infraestrutura, confirmando que a blindagem do patrimônio público é, rigorosamente, a pré-condição para a efetivação dos direitos fundamentais."

3 EFICIÊNCIA E FUNÇÃO SOCIAL: O SUCESSO ESTRATÉGICO DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A atuação do Estado no domínio econômico, materializada por meio das Empresas Estatais, transcende a mera correção de falhas de mercado, configurando-se como um instrumento central para o desenvolvimento nacional e a soberania econômica. Conforme preceitua o artigo 173 da Constituição Cidadã de 1988, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado é justificada por imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Nesse contexto, a Empresa Estatal não deve ser analisada sob a ótica reducionista da maximização do lucro a qualquer custo, mas sim como uma entidade híbrida que deve equilibrar a eficiência operacional com o cumprimento de sua função social. Segundo Carneiro (2018), a mensuração do desempenho dessas organizações exige uma abordagem multidimensional que contemple não apenas indicadores financeiros, mas também a eficácia no atendimento às demandas sociais e a efetividade na implementação de políticas públicas estruturantes.

Historicamente, as Estatais brasileiras desempenharam um papel de vanguarda no processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico, atuando onde o capital privado era insuficiente ou avesso ao risco. Rattner (1984) destaca que, em economias de desenvolvimento tardio, o Estado empresário foi fundamental para a internalização de tecnologias e para a ruptura com o modelo agroexportador, estabelecendo a infraestrutura básica necessária para a modernização.

A chamada "tríplice aliança" entre capital estatal, capital privado nacional e capital multinacional permitiu que empresas como a Petrobras e a Eletrobrás se tornassem líderes globais em seus setores, desenvolvendo tecnologias endógenas, como a exploração de petróleo em águas profundas, que geraram externalidades positivas para toda a cadeia produtiva nacional.

A análise do desempenho financeiro recente das empresas estatais federais refuta a premissa de que a gestão pública é inherentemente ineficiente. O "Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais" (Brasil, 2024) aponta que, no exercício de 2023, as estatais federais registraram um lucro líquido agregado de aproximadamente R\$ 197 bilhões. Esse resultado expressivo demonstra a capacidade dessas empresas de gerar valor econômico robusto, garantindo sua sustentabilidade financeira e permitindo a distribuição de dividendos substanciais à União. Tais recursos, longe de serem apenas métricas contábeis, transformam-se em receitas primárias fundamentais para o equilíbrio fiscal do Estado e para o financiamento de políticas sociais em áreas como saúde e educação.

O sucesso das instituições financeiras públicas, notadamente o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), exemplifica a sinergia entre solidez bancária e desenvolvimento. Pellegrini (2017, p. 38) observa que "esses bancos consistentemente apresentam retornos sobre o patrimônio líquido (ROE) superiores ao



custo de captação da dívida pública, indicando que a manutenção desses ativos sob controle estatal” é economicamente vantajosa para o Tesouro.

Além da rentabilidade, essas instituições atuam como braços operacionais de políticas anticíclicas, mantendo a oferta de crédito em momentos de retração dos bancos privados e financiando setores estratégicos como a agricultura, a habitação e a infraestrutura.

No setor de petróleo e gás, a Petrobrás mantém-se como o principal vetor de investimentos e geração de caixa do sistema estatal. A despeito da volatilidade dos preços internacionais do petróleo, a empresa tem demonstrado resiliência e alta capacidade de geração de valor, impulsionada pela produtividade do Pré-Sal⁵.

O lucro líquido da Petrobras, que representou a maior parcela do resultado agregado das Estatais em 2023, evidencia que a gestão estatal, quando blindada de interferências político-partidárias indevidas e pautada por critérios técnicos, compete em pé de igualdade com as maiores *majors* privadas do mundo. A estatal não apenas gera lucros, mas atua como âncora de demanda tecnológica, fomentando a inovação na indústria naval e de engenharia (Brasil, 2024).

A análise do lucro nas Empresas Estatais, contudo, deve ser qualificada pela compreensão de sua natureza distinta. Pellegrini (2021) argumenta que o lucro na estatal não é um fim em si mesmo, mas um meio para garantir a capacidade de investimento e a expansão dos serviços prestados à sociedade.

Assim, o "lucro social", conceito que abrange os benefícios difusos gerados pela atuação da estatal – como a modicidade tarifária, a universalização do acesso a serviços essenciais e o desenvolvimento regional – deve ser contabilizado na avaliação de seu sucesso. Uma estatal que

⁵ O "Pré-Sal" não se refere apenas a uma localização geográfica, mas a uma província geológica singular. Trata-se de um conjunto de rochas reservatório localizadas na costa brasileira, estendendo-se do estado do Espírito Santo ao de Santa Catarina. A denominação advém do fato de essas reservas estarem situadas sob uma espessa camada de sal — que pode atingir até 2.000 metros de espessura —, depositada durante o processo de abertura do Oceano Atlântico e a separação do supercontinente Gondwana. Para alcançar essas reservas, a perfuração deve atravessar a lâmina d'água, a camada de rochas pós-sal e a camada de sal, chegando a profundidades totais que superam os 7.000 metros. A importância estratégica do Pré-Sal para o Brasil transcende o volume de barris produzidos; ela reside na alta produtividade e na qualidade do óleo. Geologicamente, a camada de sal atuou como um "selo" perfeito, preservando a qualidade do petróleo leve (de maior valor comercial) e permitindo a acumulação de grandes volumes em reservatórios contínuos. Em termos econômicos, o Pré-Sal transformou o perfil da balança comercial brasileira. Dados recentes da Agência Nacional do Petróleo (ANP) indicam que, em setembro de 2024, a produção do Pré-Sal atingiu o recorde de 3,68 milhões de barris de óleo equivalente por dia (boe/d), representando 81,2% de toda a produção nacional. Além da soberania energética, o Pré-Sal consolidou-se como uma fonte vital de financiamento estatal. A comercialização do óleo da União, gerido pela estatal PPSA nos contratos de partilha, gerou uma arrecadação recorde de R\$ 10,32 bilhões apenas em 2024, recursos estes que são direcionados para fundos soberanos e áreas estratégicas como saúde e educação. Do ponto de vista do investimento em infraestrutura, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) projeta que a indústria de óleo e gás, impulsionada pela competitividade do Pré-Sal, tem potencial para atrair cerca de US\$ 1,31 trilhões em investimentos acumulados até 2050, funcionando como uma âncora para o desenvolvimento industrial do país. Portanto, a exploração do Pré-Sal é a base que sustenta não apenas a segurança energética do Brasil, mas sua capacidade de investimento público a longo prazo e sua posição geopolítica como grande exportador global de energia.

apresenta lucro contábil exorbitante às custas da exclusão de parcela da população de serviços básicos estaria, em última análise, falhando em sua missão constitucional.

No âmbito estadual, empresas como a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) e o Banrisul (Banco do Estado do Rio Grande do Sul) figuram como exemplos de eficiência e relevância pública. A Sabesp, antes de seu processo de desestatização, consolidou-se como uma das maiores empresas de saneamento do mundo, com índices de atendimento e tratamento de esgoto superiores à média nacional, demonstrando que a gestão pública pode ser sinônimo de excelência técnica e operacional.

Em mais um exemplo, o Banrisul, por sua vez, mantém-se como um agente fundamental para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, provendo crédito para o agronegócio e para pequenas e médias empresas, preenchendo lacunas deixadas pelos grandes conglomerados financeiros privados.

No mesmo sentido, a validação do 'Estado Empresário', como se demonstra, não se restringe às grandes corporações federais; no âmbito Estadual, a Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM) desponta como um arquétipo de eficiência na indução do desenvolvimento econômico. Diferentemente do modelo de operação direta, a CBPM adota uma estratégia de 'fomento inteligente': a estatal assume o elevado risco geológico da fase de pesquisa e, ao confirmar o potencial das jazidas, transfere a exploração para a iniciativa privada mediante contratos de arrendamento e pagamento de *royalties* adicionais ao Estado.

Essa modelagem de negócios permitiu que a Bahia se consolidasse, em 2023, “como o terceiro maior produtor mineral do país, com a empresa registrando recordes consecutivos de arrecadação e atraindo investimentos privados que superam a casa dos bilhões de reais” (Bahia, 2024, p. 12). Ao focar na descoberta de minerais estratégicos para a transição energética, como níquel e cobre, a CBPM demonstra que a empresa pública pode atuar como uma alavanca de inovação e soberania regional, transformando o patrimônio geológico em receita social líquida sem onerar a máquina pública com os custos operacionais da extração (Santos; Costa, 2023).

A governança corporativa das Estatais sofreu um salto qualitativo com a promulgação da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). Este marco regulatório instituiu regras rígidas para a nomeação de administradores, exigindo qualificação técnica e vedando a indicação de dirigentes partidários, além de fortalecer os mecanismos de *compliance* e gestão de riscos. A implementação dessas diretrizes foi decisiva para a melhoria dos indicadores financeiros e operacionais observados nos últimos anos.

Neste sentido, a transparência e a profissionalização da gestão, monitoradas por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU), asseguram que a autonomia administrativa das estatais seja exercida em consonância com os princípios da legalidade e da moralidade administrativa.

Segundo, a atuação do BNDES merece destaque singular no fomento ao desenvolvimento de longo prazo. Diferentemente dos bancos comerciais, esta Estatal atua no financiamento de projetos de infraestrutura e inovação que possuem maturação longa e riscos elevados, áreas onde o mercado de capitais privado ainda é incipiente no Brasil. A capacidade do banco de prover *funding* estável para a indústria e para a transição energética é um ativo estratégico do Estado brasileiro.

O lucro do BNDES, derivado de suas operações de crédito e participações acionárias, retorna ao Tesouro na forma de dividendos, criando um ciclo virtuoso onde o financiamento do desenvolvimento gera retorno fiscal para implementar políticas sociais (Brasil, 2024).

Por sua vez, a Caixa Econômica Federal, como principal agente de políticas públicas sociais, demonstra que é possível conciliar função social com sustentabilidade econômica. Responsável pela operacionalização de programas como o Bolsa Família, o FGTS e o financiamento habitacional, esta estatal atende a milhões de brasileiros, promovendo a inclusão bancária e o acesso à moradia.

O resultado positivo da instituição, na casa dos bilhões de reais, refuta a tese de que a atuação em segmentos de baixa renda é necessariamente deficitária. A escala de operações da Caixa Econômica Federal e sua capilaridade permitem que ela gere receitas acessórias e *spreads* que garantem sua solidez, ao mesmo tempo em que cumpre um papel social insubstituível.

A relação entre as Estatais e o orçamento público é frequentemente mal compreendida. As Empresas Estatais não dependentes, que constituem a maioria dos ativos do Estado (como Petrobras, BB e Caixa), não recebem recursos do Tesouro para custeio ou pessoal; ao contrário, são elas que transferem recursos para o Estado. Em 2023, o volume de dividendos e Juros sobre Capital Próprio (JCP) pagos à União atingiu montantes históricos, contribuindo significativamente para o cumprimento das metas fiscais (Brasil, 2024). Portanto, essas empresas não são um "peso" para o contribuinte, mas sim fontes de receita que aliviam a carga tributária e financiam o Estado.

A eficiência das Estatais também se manifesta na capacidade de investimento. O relatório do Ministério da Fazenda (Brasil, 2024) indica que as Estatais Federais executaram investimentos vultosos em 2023, recuperando a capacidade de induzir o crescimento econômico.

Diferentemente do investimento privado, que tende a se retrair em momentos de incerteza, o investimento das estatais pode ser utilizado como ferramenta anticíclica para sustentar a demanda agregada e evitar recessões profundas. A retomada dos investimentos da Petrobras em refino e energias renováveis, por exemplo, sinaliza um reposicionamento estratégico visando à segurança energética e à sustentabilidade ambiental.

A dimensão da inovação tecnológica nas Estatais é outro ponto de sucesso. Rattner (1984) já apontava que a dependência tecnológica é um dos principais entraves ao desenvolvimento. As estatais, ao investirem pesadamente em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), como faz o CENPES da Petrobras



e a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), rompem com a lógica de importação de pacotes tecnológicos. A tecnologia do pré-sal e a tropicalização da agricultura no Cerrado são conquistas tecnológicas genuinamente brasileiras, lideradas por empresas públicas, que geraram vantagens competitivas permanentes para o país no cenário internacional.

O conceito de função social, positivado na Lei das Estatais, legitima a atuação dessas empresas em áreas onde a lógica de mercado falha. Pellegrini (2021) destaca que a função social não é uma caridade, mas uma obrigação legal de atender ao interesse coletivo.

Isso implica que, em determinadas situações, a estatal pode e deve praticar subsídios cruzados⁶ ou tarifas diferenciadas para garantir o acesso universal a serviços essenciais, desde que preservado o equilíbrio econômico-financeiro da entidade. O sucesso da estatal mede-se, portanto, pela sua capacidade de entregar valor público (serviços de qualidade, desenvolvimento, inovação) mantendo-se financeiramente saudável.

A imprescindibilidade das Empresas Estatais na arquitetura do bem-estar social reside na sua capacidade singular de utilizar o subsídio cruzado como ferramenta de justiça distributiva, corrigindo as assimetrias de um mercado que, por sua natureza, tende a naturalizar a exclusão. Ao contrário da lógica estritamente privada, que busca maximizar margens em nichos de alta renda, a estatal apropria-se do excedente econômico gerado nos grandes centros para financiar a universalização do acesso à água potável, ao saneamento e à energia elétrica em regiões periféricas e rurais, onde a operação seria inviável sob a ótica do lucro imediato (Aragão, 2023).

Essa atuação estratégica estende-se vitalmente à segurança alimentar, onde a intervenção estatal na logística e na regulação de estoques assegura que alimentos básicos cheguem à mesa da população carente a preços estabilizados, blindando os vulneráveis da volatilidade inflacionária global. Portanto, a empresa estatal não apenas presta serviços; ela materializa a dignidade humana ao transformar bens essenciais — “que seriam privilégios na pura lógica mercantil — em direitos de cidadania acessíveis e inalienáveis” (Sundfeld; Ari Sundfeld, 2022, p. 88).

A comparação entre o desempenho das Estatais e do setor privado muitas vezes ignora as diferenças de missão. Carneiro (2018) alerta que comparar a eficiência de uma Estatal com uma

⁶ O subsídio cruzado constitui a mais sofisticada engenharia financeira de solidariedade econômica aplicada à gestão pública, operando como o mecanismo vital que viabiliza a universalização de serviços essenciais em um país marcado por abismos regionais. Tecnicamente, trata-se de uma técnica de tarifação onde o excedente econômico gerado em áreas ou segmentos de alta rentabilidade (*filé mignon*) é redirecionado para custear a operação em regiões deficitárias ou para faixas de renda vulneráveis, que seriam sumariamente excluídas pela lógica pura de mercado (Aragão, 2017). Longe de ser uma distorção, essa prática representa a materialização do princípio da modicidade tarifária, transformando a estrutura de custos da estatal em uma rede de proteção social onde “o usuário com maior capacidade contributiva subsidia, invisivelmente, a cidadania daquele que habita os rincões do território ou a periferia do sistema econômico” (Moreira, 2019, p. 112). Portanto, o subsídio cruzado é a ferramenta que permite ao Estado Empresário superar a barreira do lucro imediato para entregar o lucro social da integração nacional

empresa privada usando apenas métricas financeiras é metodologicamente falho, pois ignora as externalidades positivas geradas pela primeira.

Em outro exemplo, uma Estatal de transporte que opere linhas deficitárias para garantir a mobilidade em áreas remotas está cumprindo sua função social com sucesso, mesmo que sua margem de lucro seja inferior à de uma empresa que opera apenas nos grandes centros urbanos. A eficiência da estatal deve ser medida pela otimização do uso dos recursos públicos para maximizar o bem-estar social.

Outro exemplo é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) transcende a condição de mero operador logístico para se afirmar como o sistema nervoso da integração nacional, materializando o conceito de 'cidadania logística' em um país de dimensões continentais.

Enquanto a lógica privada opera sob o imperativo do *cream skimming* — selecionando apenas as rotas superavitárias dos grandes centros —, os Correios atuam sob o princípio da universalidade, garantindo que o código postal (CEP) não se torne um critério de exclusão social.

A funcionalidade desse modelo reside no mecanismo do subsídio cruzado, onde a rentabilidade das operações concorrentiais financia a presença do Estado nos rincões mais remotos, onde o mercado jamais chegaria por falta de atratividade econômica (Bercovici, 2024).

Assim, embora o equilíbrio fiscal e a responsabilidade orçamentária sejam premissas de gestão inegociáveis, inclusive nos Correios, eles constituem o meio, e não o fim; o verdadeiro 'lucro' da estatal é a manutenção da coesão territorial e o acesso democrático ao mercado de consumo, reafirmando que, na equação da logística pública, a soberania e a integração valem mais do que o dividendo financeiro imediato (Correios, 2024).

A transparência e o controle social são bases do sucesso das estatais contemporâneas. A obrigatoriedade de divulgação de cartas anuais de políticas públicas e de governança corporativa, trazida pela Lei nº 13.303/2016, permitiu que a sociedade acompanhasse de perto a gestão dessas empresas.

Neste sentido, o controle exercido pelo TCU e pelas controladorias internas tem sido fundamental para prevenir a corrupção e melhorar a qualidade do gasto. As Estatais que adotam as melhores práticas de ESG tendem a apresentar melhores resultados operacionais e menor custo de capital, atraindo investidores e parceiros estratégicos.

A evolução do quadro de pessoal das Estatais reflete a busca por produtividade. Os dados de 2023 mostram uma estabilização e, em alguns casos, redução do quadro de pessoal, acompanhada de programas de demissão voluntária (PDV) e digitalização de processos (Brasil, 2024). O aumento da receita por empregado em empresas como o Banco do Brasil demonstra que o setor público pode



alcançar índices de produtividade comparáveis ou superiores aos do setor privado, desmistificando a ideia de inchaço da máquina pública nas empresas que operam em regime de mercado.

A relevância das Estatais para a soberania nacional é inegável. Em um mundo marcado por disputas geopolíticas e protecionismo, o controle estatal sobre recursos estratégicos como energia, água e dados financeiros é uma questão de segurança nacional. As estatais chinesas, por exemplo, são utilizadas como pontas de lança da estratégia geopolítica de seu país.

O Brasil, ao manter empresas robustas e eficientes como a Petrobras e o BNDES, preserva sua capacidade de autodeterminação econômica e de implementação de um projeto nacional de desenvolvimento autônomo, não subordinado inteiramente aos interesses do capital transnacional.

Avançando, o benefício que as empresas estatais causam na sociedade é difuso e estruturante. Elas garantem que o desenvolvimento econômico não seja excludente, levando infraestrutura e serviços a regiões que não seriam atendidas pela lógica pura do lucro.

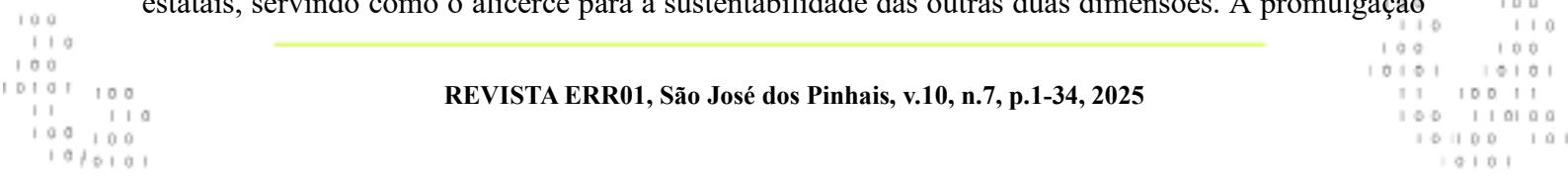
O sucesso das Estatais federais e estaduais, evidenciado pelos lucros recordes e pela solidez patrimonial, comprova que o modelo de Estado empresário, quando regido por boa governança e compromisso público, é não apenas viável, mas essencial para a construção de um país mais justo e desenvolvido. A defesa dessas empresas passa pelo reconhecimento de que seu valor vai muito além do dividendo pago ao acionista; reside na sua capacidade de transformar a realidade social e econômica do Brasil.

4 EMPRESAS ESTATAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNAÇÃO ESG: VANTAGENS, DESAFIOS E APLICABILIDADE

A implementação da governança ambiental, social e corporativa (ESG) nas empresas estatais brasileiras não representa apenas uma tendência de mercado, mas uma necessidade imperativa de modernização e alinhamento com os princípios constitucionais da eficiência e da função social. As empresas estatais, por sua natureza híbrida, operam na interseção entre o interesse público e a racionalidade econômica, o que as coloca em uma posição estratégica para liderar a transição para uma economia sustentável e inclusiva.

A adoção de práticas ESG oferece uma estrutura robusta para mitigar os riscos de agência inerentes à gestão pública, promovendo uma administração mais atuante, transparente e responsável. Segundo Fontes Filho (2018, p. 124), “a governança corporativa eficaz é fundamental para assegurar que os administradores atuem no melhor interesse da sociedade e dos acionistas”, equilibrando a busca por resultados financeiros com o atendimento às demandas sociais e ambientais.

A dimensão da governança (G) no tríptico ESG assume um papel central no contexto das estatais, servindo como o alicerce para a sustentabilidade das outras duas dimensões. A promulgação



da Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, estabeleceu um novo marco regulatório que reforça os mecanismos de controle interno, *compliance* e gestão de riscos, essenciais para a integridade corporativa. A profissionalização da gestão, com critérios técnicos rigorosos para a nomeação de dirigentes, visa blindar essas empresas de interferências político-partidárias que historicamente comprometeram sua eficiência e reputação.

Conforme destaca Silva (2019, p. 66), “a governança constitui um arranjo institucional orientado ao desempenho eficiente, sendo vital para assegurar aos financiadores e à sociedade o retorno esperado dos investimentos públicos”, todas as suas dimensões.

A transparência, um dos pilares da governança ESG, é crucial para reduzir a assimetria de informações entre a estatal, o Estado controlador e a sociedade. A divulgação clara de objetivos, metas e resultados permite um controle social mais efetivo e fortalece a legitimidade da atuação estatal.

Nesta direção, o Tribunal de Contas da União (TCU) transmutou a transparência em dogma de gestão, reiterando em seus julgados mais recentes, notadamente no paradigmático Acórdão nº 2.813/2023 – Plenário, a imperiosidade de que as estatais segreguem contabilmente suas operações comerciais daquelas de estrito interesse público. O TCU foi taxativo ao estabelecer que a ausência de demonstração clara dos custos de políticas governamentais configura opacidade inaceitável, determinando que eventuais subsídios cruzados sejam evidenciados para não comprometer a sustentabilidade econômico-financeira da entidade (Brasil, 2023).

Nesse cenário de rigor fiscal, a adoção de relatórios integrados de sustentabilidade, alinhados aos padrões globais do GRI (*Global Reporting Initiative*), deixa de ser uma ferramenta acessória para se tornar o instrumento técnico de *accountability* indispensável, comunicando como a empresa gera valor multidimensional em curto, médio e longo prazo e alinhando-se, simultaneamente, às determinações do controle externo e às expectativas dos investidores globais.

No âmbito ambiental (E), as estatais brasileiras, especialmente nos setores de energia, saneamento e infraestrutura, possuem um impacto direto e significativo sobre os recursos naturais e a biodiversidade. A governança ESG impulsiona essas empresas a internalizarem as externalidades ambientais em suas estratégias de negócio, transformando riscos climáticos em oportunidades de inovação.

A transição energética, por exemplo, exige que empresas como a Petrobras invistam pesadamente em tecnologias de descarbonização e energias renováveis, não apenas para cumprir acordos internacionais, mas para garantir sua perenidade em um mercado de baixo carbono. A gestão ambiental proativa deixa de ser um custo acessório para se tornar um vetor de competitividade e resiliência operacional frente às mudanças climáticas.



A dimensão social (S) do ESG nas estatais está intrinsecamente ligada à sua função social, prevista no artigo 173 da Constituição Cidadã. Diferentemente das empresas privadas, cujo foco primário é o lucro, as Estatais devem atender aos deveres de segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Isso, por óbvio, implica uma responsabilidade ampliada com as comunidades onde operam, com a diversidade e inclusão em seus quadros funcionais e com o respeito aos direitos humanos em toda a cadeia de suprimentos. Frazão (2017) ressalta que a função social não deve ser um pretexto para ineficiência, mas sim um direcionador estratégico que, quando bem gerido, fortalece a marca e a licença social para operar. A governança ESG instrumentaliza essa função social, criando métricas claras para avaliar o impacto das políticas públicas executadas pela empresa.

A inovação tecnológica surge como um subproduto natural e necessário da implementação da governança ESG. Para enfrentar desafios complexos como a eficiência energética, o tratamento de resíduos e a inclusão digital, as estatais precisam investir em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de forma estratégica. Paula (2018) argumenta que as Empresas Estatais têm a capacidade única de realizar investimentos de longo prazo e alto risco em inovação, atuando onde o setor privado muitas vezes é reticente. A adoção de critérios ESG estimula a busca por tecnologias limpas e processos mais eficientes, fomentando um ecossistema de inovação que beneficia toda a cadeia produtiva nacional e gera *spillovers* tecnológicos para a sociedade.

O conceito de inovação orientada por missões (*mission-oriented innovation*), discutido na literatura neo-schumpeteriana, aplica-se perfeitamente ao contexto das estatais guiadas por princípios ESG. Ao definir grandes desafios sociais e ambientais como metas estratégicas – por exemplo, a universalização do saneamento ou a soberania em energias renováveis – o Estado utiliza suas empresas como motores de inovação direcionada.

Esse modelo permite que a governança corporativa transcend a conformidade burocrática e se torne um instrumento de transformação econômica. A Finep e o BNDES, ao alinharem suas linhas de financiamento a critérios de sustentabilidade, “induzem a inovação no setor produtivo, demonstrando o poder de compra e fomento do Estado” (Koller; Zucoloto; Schmidt, 2019, p. 168).

Aprofundando, um exemplo concreto da sinergia entre governança ESG e inovação é a atuação da Petrobras no desenvolvimento de tecnologias para a exploração em águas ultraprofundas. O desafio técnico do Pré-Sal exigiu um esforço coordenado de P&D que resultou em soluções inéditas de engenharia, com menor impacto ambiental por barril produzido em comparação a outras fontes.

A governança tecnológica da empresa, apoiada pelo CENPES, permitiu a internalização de conhecimento e o desenvolvimento de uma cadeia de fornecedores locais qualificados. Esse caso

ilustra como a busca por eficiência e segurança energética (dimensões G e S) impulsionou a fronteira tecnológica (Inovação), gerando valor econômico e estratégico para o país (Leão; Nozaki, 2019).

No setor elétrico, a Eletrobrás, historicamente, desempenhou um papel fundamental na construção da matriz energética renovável do Brasil, uma das mais limpas do mundo. A aplicação de critérios ESG reforça a necessidade de modernização de suas usinas e linhas de transmissão, incorporando tecnologias digitais (*smart grids*) que aumentam a eficiência e reduzem perdas.

A inovação neste setor não se restringe à geração, mas avança para a gestão inteligente do consumo e a integração de fontes intermitentes como eólica e solar. A governança corporativa robusta é essencial para gerir os complexos contratos de concessão e parcerias público-privadas que viabilizam esses investimentos, garantindo a modicidade tarifária e a segurança do abastecimento.

Por sua vez, o Banco do Brasil (BB) destaca-se como um exemplo de como a governança ESG pode ser integrada ao *core business* de uma instituição financeira estatal. O banco tem liderado a oferta de crédito para a agricultura de baixo carbono (Plano ABC), utilizando critérios socioambientais rigorosos na análise de risco de crédito.

Essa postura não apenas mitiga riscos financeiros associados a passivos ambientais, mas também induz a adoção de práticas sustentáveis no agronegócio, um setor vital para a economia brasileira. A governança do BB, reconhecida pelo mercado, permite que a instituição capte recursos internacionais (como *green bonds*) a custos competitivos, repassando esses benefícios aos produtores rurais que investem em tecnologia e sustentabilidade.

Nesta mesma direção, a Caixa Econômica Federal, por sua vez, demonstra o impacto social da governança ESG na gestão de programas habitacionais e de infraestrutura urbana. A incorporação de critérios de eficiência energética e sustentabilidade nos projetos financiados pelo programa Minha Casa Minha Vida é um exemplo de inovação social que reduz o custo de vida das famílias de baixa renda e melhora a qualidade ambiental das cidades.

A governança da Caixa Econômica Federal principalmente sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) exige uma administração atuante, prudente e transparente dos recursos dos trabalhadores, assegurando que os investimentos em saneamento e habitação gerem retorno social efetivo e sustentabilidade financeira para o fundo (Pellegrini, 2019).

A Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) é, talvez, o maior exemplo global de sucesso de uma Estatal focada em inovação e sustentabilidade. Sua governança científica permitiu a tropicalização da agricultura, transformando o Cerrado brasileiro em um celeiro mundial. A aplicação de princípios ESG na Embrapa orienta a pesquisa para o desenvolvimento de bioinsumos, fixação biológica de nitrogênio e sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF).



Essas inovações tecnológicas aumentam a produtividade sem a necessidade de expansão da fronteira agrícola, conciliando a segurança alimentar (S) com a preservação ambiental (E), sob a égide de uma gestão pública de excelência (G).

A gestão de riscos sob a ótica ESG tornou-se um imperativo para a sobrevivência e competitividade das estatais. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a constitucionalidade da Lei das Estatais (ADI 5624), reforçou a necessidade de mecanismos de proteção contra o uso político abusivo dessas empresas. A implementação de comitês de auditoria estatutários e áreas de *compliance* autônomas permite a identificação precoce de riscos de corrupção e de gestão temerária. A governança ESG amplia esse escopo para incluir riscos climáticos, reputacionais e sociais, exigindo que o conselho de administração tenha uma visão holística e de longo prazo sobre a resiliência do negócio.

A atração de investimentos privados e parcerias estratégicas depende cada vez mais da credibilidade das práticas ESG das Estatais. Investidores institucionais globais adotam critérios de investimento responsável que excluem empresas com governança fraca ou passivos ambientais elevados. Para que as estatais brasileiras possam acessar o mercado de capitais e formar *joint ventures* tecnológicas, é indispensável que demonstrem compromisso real com a sustentabilidade.

A adesão ao Código Brasileiro de Governança Corporativa e a listagem em segmentos especiais da B3, como o Novo Mercado, “como no caso das sociedades de economia mista, sinalizam ao mercado a qualidade da governança e reduzem o custo de capital da empresa” (Silva, 2019, p. 97).

A diversidade e a inclusão nos conselhos e diretorias das estatais são aspectos críticos da governança ESG que promovem a inovação. A homogeneidade de pensamento na alta gestão pode levar a uma visão de túnel e à aversão ao risco, prejudicando a capacidade de adaptação da empresa.

Juridicamente, a Lei das Estatais, ao estabelecer requisitos técnicos e vedações para administradores, busca qualificar a gestão, mas a governança ESG vai além, incentivando a pluralidade de gêneros, raças e experiências profissionais. Estudos “demonstram que equipes diversas são mais criativas e inovadoras, capazes de compreender melhor as necessidades complexas da sociedade e propor soluções mais efetivas para os problemas públicos” (Carneiro, 2019, p. 58).

A transformação digital das Estatais é outro campo onde a governança ESG atua como catalisadora. A digitalização de serviços públicos, liderada por empresas como o Serpro e a Dataprev, aumenta a eficiência administrativa, reduz a burocracia e promove a transparência. A governança de dados e a segurança cibernética tornam-se, assim, componentes essenciais da responsabilidade corporativa.

A inovação digital permite também o monitoramento em tempo real de impactos ambientais e sociais, facilitando a prestação de contas e a tomada de decisão baseada em evidências. A tecnologia,

governada por princípios éticos, aproxima a estatal do cidadão, democratizando o acesso aos serviços públicos.

Materializando a inovação digital o Pix, arquitetado pelo Banco Central do Brasil, ergue-se como o monumento definitivo da capacidade de inovação do Estado no século XXI, transcendendo a função técnica de arranjo de pagamentos para se consolidar como a mais robusta política de inclusão financeira da história nacional.

A genialidade dessa ferramenta reside na democratização radical do acesso: ao quebrar as barreiras de entrada e eliminar os custos de transação que historicamente penalizavam a população de baixa renda, o Estado brasileiro inseriu milhões de cidadãos 'desbancarizados' na economia formal digital. Sob a ótica da governança ESG, o Pix materializa a dimensão Social ('S') com vigor inédito, pois ao reduzir a circulação de papel-moeda e “digitalizar as trocas na economia popular, conferiu cidadania econômica instantânea e segurança a pequenos empreendedores e beneficiários de programas sociais” (Banco Central do Brasil, 2024, p. 18).

Essa infraestrutura pública comprova que a inovação tecnológica, quando guiada pelo interesse coletivo, atua como um potente redutor de desigualdades, permitindo que a eficiência do sistema financeiro chegue, finalmente, à base da pirâmide (Dota; Trivilin, 2023).

O papel dos órgãos de controle, como o TCU e a CGU, é fundamental para induzir a adoção de práticas ESG nas estatais. Auditorias operacionais que avaliam não apenas a legalidade, mas também o desempenho e a sustentabilidade das ações públicas, criam incentivos para a melhoria contínua da governança.

O TCU tem desenvolvido referenciais de governança pública que incorporam princípios de sustentabilidade e valor público, orientando os gestores na implementação de boas práticas. Nesse contexto, destaca-se a publicação do Referencial Básico de Governança Organizacional, cuja terceira edição consolidou mecanismos de liderança, estratégia e controle para assegurar que as organizações públicas entreguem resultados efetivos à sociedade (Brasil, 2020). A atuação preventiva e pedagógica dos órgãos de controle, materializada nestes guias orientativos, contribui decisivamente para a mitigação de riscos e para o fortalecimento da cultura de integridade nas empresas estatais.

A relação com os *stakeholders* é redefinida pela governança ESG, passando de uma gestão reativa de conflitos para um engajamento proativo e colaborativo. As estatais, por sua natureza pública, devem prestar contas não apenas ao governo, mas a uma ampla gama de partes interessadas, incluindo clientes, fornecedores, comunidades locais e órgãos reguladores. Canais de diálogo transparentes e efetivos permitem a identificação de demandas sociais e a cocriação de soluções inovadoras. A gestão de *stakeholders* baseada em confiança e respeito mútuo reduz custos de transação, previne litígios e fortalece a reputação institucional da empresa.

A sustentabilidade financeira das Estatais é reforçada pela adoção de práticas ESG, que promovem a eficiência alocativa e a redução de desperdícios. A gestão eficiente de recursos naturais, a otimização de processos produtivos e a redução de passivos judiciais e ambientais impactam diretamente a última linha do balanço. Além disso, a inovação em modelos de negócio circulares e de baixo carbono abre novas fontes de receita.

A lucratividade da Estatal, quando obtida de forma ética e sustentável, não é incompatível com sua função pública; ao contrário, garante a capacidade de investimento e a autonomia financeira necessária para cumprir sua missão social sem depender excessivamente do Tesouro Nacional (Pellegrini, 2019).

A educação corporativa e o desenvolvimento de competências ESG nos quadros das estatais são essenciais para a perenidade dessas práticas. A inovação não ocorre por decreto; ela depende de uma cultura organizacional que valorize a criatividade, o aprendizado contínuo e a responsabilidade socioambiental.

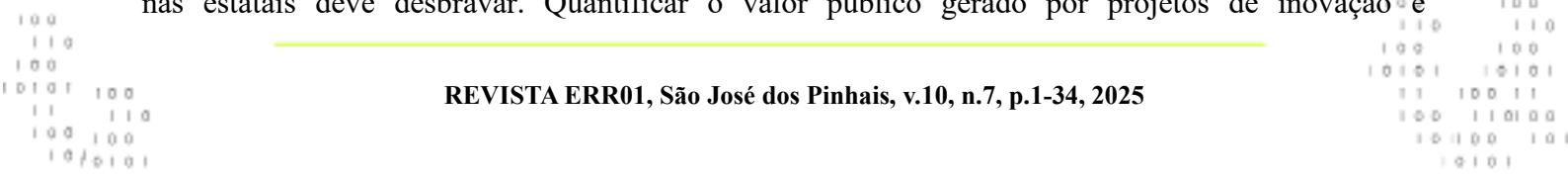
Programas de treinamento e capacitação devem alinhar os servidores e empregados públicos aos objetivos estratégicos da empresa, fomentando uma mentalidade de intraempreendedorismo público. A gestão do conhecimento, apoiada por uma governança sólida, assegura que o capital intelectual da estatal seja preservado e utilizado em benefício da inovação e da sociedade.

A cooperação internacional e o *benchmarking* com Estatais de outros países são importantes vetores de aprimoramento da governança. A experiência da OCDE na definição de diretrizes para empresas estatais oferece um referencial valioso para o Brasil. A troca de experiências sobre como estatais na Europa ou na Ásia lidam com a transição energética e a inovação tecnológica pode acelerar a curva de aprendizado das empresas brasileiras. A participação em fóruns globais de sustentabilidade posiciona as estatais brasileiras como atores relevantes na agenda global de desenvolvimento sustentável, atraindo parcerias tecnológicas e financeiras.

A licitação sustentável é um instrumento poderoso de política pública que as estatais podem utilizar para fomentar a inovação e a sustentabilidade no mercado. Ao incorporar critérios ambientais e sociais em seus editais de compras, as estatais induzem seus fornecedores a adotarem práticas mais responsáveis e a investirem em tecnologias mais limpas.

O poder de compra do Estado, exercido através de suas empresas, tem o potencial de transformar mercados inteiros, criando demanda para produtos e serviços inovadores e sustentáveis. “A governança dessas contratações deve ser rigorosa para garantir a isonomia e a competitividade, evitando direcionamentos indevidos” (Heckert *et al.*, 2019, p. 115).

A mensuração do retorno social do investimento (SROI) é uma fronteira que a governança ESG nas estatais deve desbravar. Quantificar o valor público gerado por projetos de inovação



infraestrutura é complexo, mas necessário para justificar a alocação de recursos públicos. Métricas que capturem não apenas o retorno financeiro, mas também os benefícios sociais e ambientais, permitem uma avaliação mais justa e completa do desempenho da estatal. A transparência sobre esses indicadores fortalece o contrato social entre a empresa e a sociedade, demonstrando que o lucro da estatal é, em última instância, o bem-estar coletivo.

A superação da dicotomia entre Estado e Mercado é facilitada pela governança ESG, que propõe uma visão integrada onde a eficiência econômica e a responsabilidade social caminham juntas. As Estatais atuais não podem se dar ao luxo de serem ineficientes em nome do social, nem de serem predatórias em nome do lucro.

O modelo ESG oferece a síntese necessária: uma gestão atuante, profissional, transparente e inovadora, orientada por propósitos públicos. As Estatais brasileiras, com seu vasto patrimônio humano e tecnológico, têm todas as condições de serem protagonistas globais dessa nova economia, desde que mantenham o compromisso inegociável com a boa governança.

A aplicação da governança ESG nas empresas estatais brasileiras é um dever de sobrevivência e relevância no século XXI. As vantagens são claras: maior eficiência operacional, mitigação de riscos, acesso a capital mais barato, atração de talentos e, fundamentalmente, maior legitimidade social. A governança robusta é a chave que destrava o potencial de inovação dessas empresas, permitindo que elas liderem o desenvolvimento de tecnologias que solucionem problemas reais da sociedade brasileira.

Os exemplos concretos como o Pré-Sal, a agricultura tropical e a digitalização bancária provam que a Estatal, quando bem governada, é um motor insubstituível de progresso. A consolidação do ESG nas estatais é, portanto, um projeto de Estado que deve ser defendido e aprofundado, garantindo que essas empresas continuem a servir como alavancas de desenvolvimento sustentável para as futuras gerações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação científica debruçou-se sobre a complexa e pluralizada figura do Estado Empresário no ordenamento jurídico brasileiro, buscando compreender a natureza, a evolução e os desafios contemporâneos das empresas estatais. O percurso analítico revelou que estas entidades não constituem meras anomalias de mercado ou resquícios de um passado intervencionista, mas sim instrumentos estratégicos de soberania nacional e desenvolvimento econômico.

A análise demonstrou que a atuação direta do Estado na Economia, quando fundamentada nos imperativos constitucionais de segurança nacional e relevante interesse coletivo, preenche lacunas

deixadas pela iniciativa privada e atua como catalisadora de investimentos estruturantes, essenciais para a superação do subdesenvolvimento e para a garantia de infraestrutura básica à população.

O problema de pesquisa que norteou esta pesquisa centrou-se na indagação sobre a compatibilidade entre a eficiência empresarial, exigida pelo mercado, e a função social, exigida pela Constituição, dentro do novo marco regulatório brasileiro. A investigação buscou responder se é possível conciliar a busca pela lucratividade e sustentabilidade financeira com a efetivação de políticas públicas e direitos fundamentais, sem que um objetivo anule o outro. A hipótese confirmada ao longo desta análise é a de que a governança corporativa robusta, aliada a mecanismos de integridade e transparência, é o elo capaz de harmonizar essa tensão dialética, transformando a empresa estatal em um vetor de valor público e econômico simultaneamente.

A importância desta análise reside na necessidade urgente de desmistificar a gestão pública empresarial em um cenário de disputas ideológicas polarizadas. Ao aprofundar o estudo sobre o regime jurídico das estatais, especialmente após a promulgação da Lei das Estatais, o trabalho oferece subsídios para qualificar o debate sobre privatizações, eficiência administrativa e o papel do Estado na economia.

A relevância acadêmica e social do tema manifesta-se na compreensão de que o fortalecimento institucional dessas empresas impacta diretamente a qualidade de vida do cidadão, seja através do fornecimento de energia e saneamento, seja através da oferta de crédito e fomento à inovação tecnológica.

A articulação doutrinária empreendida entre o Direito Administrativo e a Ciência Econômica revelou-se fundamental para validar a premissa de que a modernização das estatais é condição *sine qua non* para sua sobrevivência e legitimidade. Ao confrontar as normas gerais de direito público com a realidade corporativa, a investigação transcendeu a mera exegese normativa para demonstrar, de forma inequívoca, que a eficiência não é apenas uma opção gerencial, mas um dever constitucional imposto a quem gera recursos da coletividade, validando a tese de que a integridade e a performance são indissociáveis no regime jurídico contemporâneo.

O resgate histórico realizado evidenciou que as Empresas Estatais foram os pilares da industrialização brasileira, operando transformações que o capital privado nacional, incipiente à época, não teria condições de realizar. Desde a criação das indústrias de base na Era Vargas até a complexidade do setor petrolífero e financeiro atual, o Estado Empresário moldou a morfologia econômica do país.

A evolução legislativa, culminando na Constituição de 1988 e na legislação superveniente, demonstra um amadurecimento institucional que busca afastar o uso patrimonialista dessas entidades, impondo-lhes um regime de freios e contrapesos que visa proteger o patrimônio público contra a captura por interesses político-partidários.

Uma das conclusões centrais alcançadas é que a Lei nº 13.303/2016 representou um divisor de águas na governança pública, estabelecendo um "escudo republicano" em torno das estatais. A exigência de requisitos técnicos rigorosos para a ocupação de cargos de direção e a vedação de nomeações meramente políticas elevaram o nível de profissionalização da gestão. Concluiu-se que a implementação de comitês de auditoria, áreas de conformidade e a gestão de riscos não são burocracias adicionais, mas salvaguardas essenciais que garantem a perenidade da empresa e a segurança do acionista estatal, permitindo uma tomada de decisão baseada em critérios técnicos e estratégicos.

No que tange à função social, a pesquisa concluiu que ela é a própria razão de ser da empresa estatal, distinguindo-a das corporações privadas convencionais. No entanto, essa função não pode servir de pretexto para a irresponsabilidade fiscal ou gerencial. A legislação atual acerta ao exigir que as políticas públicas executadas pela Estatal sejam claramente definidas, especificadas e custeadas pelo ente controlador, evitando o fenômeno dos subsídios cruzados opacos que historicamente drenaram o caixa dessas empresas. A transparência na execução da função social fortalece a legitimidade da estatal perante a sociedade, demonstrando que o lucro obtido é meio para um fim maior.

A adoção da agenda ESG foi identificada como um imperativo inadiável para as estatais que almejam liderança e competitividade global. A pesquisa demonstrou que as empresas públicas brasileiras têm avançado significativamente na incorporação de práticas sustentáveis, não apenas por pressão regulatória, mas como estratégia de negócio.

A gestão ambiental responsável, o respeito aos direitos humanos e a governança ética reduzem o custo de capital, atraem investimentos qualificados e mitigam riscos reputacionais e jurídicos, provando que a sustentabilidade é intrínseca à eficiência econômica de longo prazo.

A capacidade de inovação das estatais foi outro ponto de destaque nas conclusões, refutando a ideia de que o setor público é estagnado tecnologicamente. A análise de casos como a exploração em águas profundas e a pesquisa agropecuária revelou que o Estado possui a capacidade única de atuar como investidor paciente, assumindo riscos tecnológicos que o setor privado evita. A atuação orientada por missões permite que as estatais desbravem novas fronteiras do conhecimento, gerando externalidades positivas que beneficiam toda a cadeia produtiva e garantem a soberania tecnológica do país em setores críticos.

A análise do desempenho financeiro comprovou que a eficiência não é monopólio da iniciativa privada. As Estatais federais e estaduais, quando geridas com autonomia técnica e responsabilidade, apresentaram resultados robustos, gerando lucros expressivos e distribuindo dividendos que reforçam o caixa do Tesouro Nacional.

Concluiu-se, que essas empresas são superavitárias e essenciais para o equilíbrio fiscal do Estado, desconstruindo a narrativa de que são necessariamente um peso para o contribuinte.

rentabilidade alcançada demonstra que é plenamente possível alinhar a gestão de ativos públicos com as melhores práticas de mercado.

O papel dos bancos públicos foi reafirmado como vital para a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento social. A pesquisa concluiu que instituições financeiras estatais exercem uma função anticíclica indispensável, mantendo a oferta de crédito em momentos de crise de liquidez e financiando setores que não atraem o interesse imediato dos bancos privados, como a agricultura familiar e a habitação popular. A capilaridade e a solidez desses bancos são ativos estratégicos que permitem ao Estado executar políticas monetárias e de fomento com maior eficácia e alcance social.

A governança de dados e a transformação digital nas estatais emergiram como fronteiras necessárias para a modernização do serviço público. A conclusão aponta que a digitalização de processos e o uso de inteligência de dados aumentam a transparência, reduzem custos operacionais e melhoram a experiência do cidadão-usuário. As estatais de tecnologia e processamento de dados desempenham, portanto, um papel estruturante na construção de um governo digital, garantindo a segurança da informação e a soberania sobre os dados estratégicos da nação.

A relação entre o Estado controlador e a empresa estatal deve ser pautada pelo profissionalismo e pelo respeito à autonomia administrativa. A pesquisa indicou que a interferência política direta na gestão cotidiana é deletéria e ilegal, devendo o acionista exercer sua influência através dos conselhos de administração e das diretrizes estratégicas formalizadas. O fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo é fundamental para monitorar essa relação, assegurando que o interesse público prevaleça sobre interesses de governo momentâneos ou grupos de pressão.

A diversidade e a inclusão nos quadros das estatais foram identificadas como vetores de inovação e justiça social. A conclusão aponta que a gestão pública deve refletir a pluralidade da sociedade brasileira, promovendo ambientes de trabalho inclusivos e equitativos. A adoção de políticas afirmativas e a valorização do capital humano concursado, aliadas a sistemas de avaliação de desempenho meritocráticos, são essenciais para manter a motivação e a produtividade, transformando a cultura organizacional em um ativo de valor.

A questão da integridade e do combate à corrupção foi tratada como eixo central para a sobrevivência das estatais. A pesquisa concluiu que os programas de *compliance* devem ser efetivos e permeados em toda a estrutura organizacional, criando uma cultura de ética inegociável. A prevenção de ilícitos e a rápida resposta a desvios de conduta são condições para recuperar e manter a confiança da sociedade e dos investidores, blindando o patrimônio público contra a dilapidação que marcou episódios recentes da história nacional.

Esta pesquisa também concluiu que a privatização não deve ser tratada como um dogma ou solução universal. A transferência de ativos para o setor privado deve ser precedida de estudos técnicos



rigorosos que demonstrem a vantagem para o interesse público, considerando não apenas o ganho fiscal imediato, mas os impactos de longo prazo na soberania, na regulação de preços e no acesso a serviços. Em setores de monopólio natural ou estratégicos, a manutenção do controle estatal, sob novas bases de governança, pode ser a alternativa mais vantajosa para o desenvolvimento nacional.

A transparência ativa e a prestação de contas foram reafirmadas como deveres inafastáveis. A conclusão destaca que a sociedade é a verdadeira titular do patrimônio das estatais e tem o direito de saber como os recursos são geridos e quais os resultados alcançados. A divulgação clara e acessível de informações financeiras, operacionais e de sustentabilidade é ferramenta de empoderamento cidadão e controle democrático, essencial para legitimar a existência e a atuação dessas empresas.

A pesquisa evidenciou que o modelo jurídico híbrido das estatais, embora complexo, é funcional e necessário. A sujeição ao regime privado permite agilidade comercial, enquanto a vinculação aos princípios da administração pública garante a finalidade social. O equilíbrio entre esses dois polos exige uma vigilância constante e o aperfeiçoamento contínuo das normas e práticas de gestão. O Direito, portanto, não é um entrave, mas a bússola que orienta a atuação do Estado Empresário rumo à eficiência e à justiça.

Portanto, as conclusões apontam para um futuro onde as empresas estatais continuam a desempenhar um papel protagonista no desenvolvimento do Brasil. Longe de serem obsoletas, essas entidades, quando modernizadas e blindadas contra o patrimonialismo, são ferramentas poderosas para enfrentar os desafios do século XXI, como a transição energética e a redução das desigualdades. A defesa da empresa estatal é, portanto, a defesa de um projeto de nação autônoma, capaz de dirigir seu próprio destino econômico e social.

Finalmente, pode-se sintetizar que o Estado Empresário brasileiro, reconfigurado pelos ventos da governança corporativa e da responsabilidade socioambiental, transcende a frieza dos números contábeis para se afirmar como o braço vigoroso da vontade constitucional; é a prova viva de que a eficiência econômica não é antagônica à sensibilidade social, mas sim sua aliada indispensável, forjando empresas que não apenas geram riqueza, mas distribuem esperança, soberania e desenvolvimento, consolidando-se como pilares insubstituíveis na arquitetura de um Brasil mais justo, próspero e independente.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA GOV. Petróleo e gás extraídos do pré-sal garantem R\$ 10,32 bilhões para a União em 2024. Brasília: EBC, 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Pré-sal bate recorde de produção de petróleo e gás natural em setembro. Brasília: Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anp>. Acesso em: 21 nov. 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito dos serviços públicos. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BAHIA. Companhia Baiana de Pesquisa Mineral. Relatório Integrado da Administração 2023. Salvador: CBPM, 2024. Disponível em: <http://www.cbpm.ba.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. A infraestrutura como questão constitucional: o papel das empresas estatais. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 78-102, jan./abr. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais 2024 (Ano Base 2023). Brasília: SEST/MGI, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Extraordinário nº 407.099. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgamento em: 22 jun. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 06 ago. 2004. Disponível em: <https://constitucional.supremo.jus.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.624. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 06 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 134, 21 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.813/2023 – Plenário. Acompanhamento sobre a nova estratégia comercial e de preços da Petrobras. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 06 dez. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.153/2020 – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 25 nov. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.



CARNEIRO, Jorge. Conceituação e mensuração do desempenho organizacional de empresas estatais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 15, p. 89-98, 2018.

CARNEIRO, Jorge. Avaliação do desempenho organizacional de empresas estatais: reflexões sobre as perspectivas e recomendações de empregados de três empresas. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). *Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho*. Brasília: Ipea, 2019. p. 41-63.

CORREIOS. *Relatório Integrado 2023*. Brasília: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, 2024. Disponível em: <https://www.correios.com.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). *Caderno de Previsões da Produção de Petróleo e Gás Natural do PDE 2034*. Rio de Janeiro: EPE, 2024.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303-2016). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, edição especial, p. 121-148, dez. 2018.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. Remuneração e mecanismos de alinhamento de interesses na governança corporativa das empresas estatais brasileiras. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). *Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho*. Brasília: Ipea, 2019. p. 123-144.

FRAZÃO, Ana. A função social das empresas estatais. *Jota*, 2017. Disponível em: <https://jota.info>. Acesso em: 21 nov. 2025.

HECKERT, Cristiano Rocha; FERNANDES, Murilo Queiroz Melo Jacoby; FENILI, Renato Ribeiro. As contratações na Lei das Estatais. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). *Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho*. Brasília: Ipea, 2019. p. 103-121.

HERNÁNDEZ, Andoni; STEFANELO, Fernanda. A força e as perspectivas da governança no ESG. São Paulo: Demarest, 2021.

KOELLER, Priscila; ZUCOLOTO, Graziela Ferrero; SCHMIDT, Flávia de Holanda. Estatais federais com atuação transversal na política de ciência, tecnologia e inovação brasileira: agências federais de fomento à inovação – Finep e BNDES. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). *Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho*. Brasília: Ipea, 2019. p. 161-215.

LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William. A Petrobras no mar: uma história de incertezas e sucessos orientados pelo Estado Nacional. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). *Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho*. Brasília: Ipea, 2019. p. 297-365.

LEITE, Sandro Grangeiro. A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro. *Revista do TCU*, Brasília, n. 109, p. 99-110, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das estatais: a Lei nº 13.303/2016 e o regime jurídico das empresas estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PAULA, Fábio de Oliveira. Inovação em empresas estatais: evidências dos setores elétrico, de telecomunicações e de óleo e gás. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho. Brasília: Ipea, 2019. p. 217-259.

PELLEGRINI, Josué. Análise do desempenho financeiro das empresas estatais federais: um contraponto entre as classificações dependentes e não dependentes. Brasília: Senado Federal, IFI, 2017.

PELLEGRINI, Josué. Empresas estatais federais: relações com o Tesouro e valor. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho. Brasília: Ipea, 2019. p. 21-39.

PELLEGRINI, Josué. O lucro nas empresas estatais. Estudo Técnico. Brasília: IPEA, 2021.

PETROBRAS. Pré-sal: mergulhe nessa jornada ultraprofunda. Rio de Janeiro: Petrobras, 2024. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pre-sal>. Acesso em: 21 nov. 2025.

PRÉ-SAL PETRÓLEO (PPSA). Relatório da Administração 2023. Brasília: PPSA, 2024.

PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco. O papel das empresas estatais no investimento direto chinês no Brasil. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho. Brasília: Ipea, 2019. p. 367-390.

RATTNER, Henrique. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 5-12, 1984.

SANTOS, Carlos Alberto; COSTA, Fernanda Maria. O papel das companhias estaduais de mineração no desenvolvimento regional brasileiro. Revista Brasileira de Geologia Econômica, Brasília, v. 15, n. 2, p. 45-62, 2023.

SILVA, Mauro Santos. Teoria e política pública de governança corporativa de empresas estatais no Brasil. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). Empresas Estatais: políticas públicas, governança e desempenho. Brasília: Ipea, 2019. p. 65-101.

SUNDFELD, Carlos Ari; ARI SUNDFELD, Vera. Direito administrativo para céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.