

## Levando as estatais a sério

Uma abordagem de fundo

Rafael Medeiros Martins<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0009-0003-7596-4728>

### RESUMO

O estudo se destina a investigar os motivos que justificam a introdução de estatais no domínio econômico, dando os contornos do Estado empresário brasileiro. Para tanto, serão estudados os fundamentos constitucionais pertinentes, as razões econômicas e políticas que inspiram o empreendedorismo público e o interesse público justificador.

### Palavras-chave

Empresas estatais; Estado; Estado empresário; Art. 173, CF/88; Direito empresarial público.

## Taking state-owned enterprises seriously

A background approach

### ABSTRACT

The study investigates the reasons that justify the introduction of state-owned enterprises into the economic domain, thereby shaping the contours of the Brazilian entrepreneurial State. To this end, it examines the relevant constitutional foundations, the economic and political reasons that inspire public entrepreneurship, and the justifying public interest.

### Keywords

State-owned enterprises; State; Entrepreneurial state; Article 173 of the Brazilian Federal Constitution; Public corporate law.

Submetido em: 22/05/2023 – Aprovado em: 16/06/2023 – Publicado em: 19/06/2023

<sup>1</sup> Procurador do Município de São Paulo desde 2017, com lotação do Departamento de Desapropriações. Também atuou como Procurador do Município nas cidades de São João da Boa Vista e Guarulhos, além de advogado público de autarquia (Coren-SP). Foi Delegado da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Administrativo pela PUC-SP. E-mail: rmedeirosmartins@gmail.com.



## 1 ESTATAIS: UM ESTUDO DE FUNDO

O presente estudo se propõe a investigar as razões que movem o Estado a concretizar a criação de uma empresa estatal. Daí pensar este texto como um estudo “de fundo”: não serão analisados os dispositivos da Lei das Estatais, seu regime de pessoal ou os institutos relacionados ao seu funcionamento, mas os motivos que acionam o Estado empresário.

O Estado atuando como empresário e influenciando diretamente na ordem econômica é um assunto vastíssimo e que pode ser estudado de múltiplas formas, sob perspectivas que imbricam domínios intelectuais diversos; notadamente o Direito e a Economia.

Parece-nos que uma forma eficiente de enfrentar o tema é operar sob duas engrenagens, as quais serão estudadas separadamente nos tópicos seguintes.

A primeira engrenagem corresponderia ao tratamento básico da matriz constitucional, radicada no art. 173 da Constituição. Não seria possível dar o primeiro passo sem repisar este conhecido dispositivo. Mas restringir a análise dos porquês que levam o Estado a atuar diretamente na economia aos elementos do art. 173 é muito pouco. A segunda engrenagem expandirá o pensamento para buscar as razões de ordem econômica e social que nutrem o espírito empreendedor do Estado.

Dadas estas preliminares notas, registre-se a noção fundamental de que não é dado ao Estado brasileiro se lançar livremente à exploração da atividade econômica. Os agentes privados o fazem, dados os contornos capitalistas de nossa Constituição. Porém, quando devidamente preenchidos os conteúdos dos arts. 173 ao 175 da Constituição da República, o Estado poderá avocar essa atribuição e interagir no mercado com os atores privados em condição de igualdade<sup>2</sup>. É o que bem declina Carolina Barros Fidalgo (2017, p. 107.):

É importante salientar que o princípio da liberdade de iniciativa não se aplica ao Estado, ainda que no âmbito das atividades submetidas ao regime de serviços públicos ou de monopólios. A sua intervenção na economia deve atender sempre ao princípio da legalidade e aos requisitos previstos no art. 173, 174 e 175 da Carta Maior, conforme o caso, bem como aos princípios da eficiência e da proporcionalidade e voltar-se sempre ao atendimento do interesse público.

Passemos às engrenagens fundamentais.

---

<sup>2</sup> Não se pode deixar de citar, neste momento, a clássica e conhecidíssima classificação de Eros Grau (2018, p. 141), para quem a intervenção direta pode se dar por *absorção* (monopólios estatais), *participação* (Estado atuando no mercado concomitantemente com a iniciativa privada), *direção* (instrumentos de pressão) ou *indução* (introdução de benesses creditícias para fomentar determinadas práticas). A estatal se alocaria na intervenção direta do Estado na economia por participação, portanto.

## 2 A PRIMEIRA ENGRENAGEM: O ART. 173 DA CF

A Constituição emprega duas expressões que legitimam o Estado a criar e fazer trabalhar as empresas estatais: o “imperativo de segurança nacional” e o “relevante interesse coletivo”.<sup>3</sup> São estes os móveis que admitem o ingresso do Estado, por mão própria, na atividade econômica.

São conceitos jurídicos indeterminados. Há quem diga que os conceitos jurídicos indeterminados remeterão ao terreno da discricionariedade. Entretanto, entendemos que, nas hipóteses em que a indeterminação recomendar um **juízo de valor** a ser preenchido pelo administrador, poder-se-á falar em discricionariedade. De outra parte, quando a indeterminação remeter a um **juízo de experiência**, serão as técnicas de interpretação que solverão o problema, não havendo espaço para discricionariedade<sup>4</sup>, porque aqui buscaríamos uma única solução correta.

Acreditamos que o comando normativo não franqueia, num primeiro momento, um juízo de valor a respeito das duas categorias conceituais. Não seria dado ao Estado, nesta primeira hora, discernir o que é segurança nacional ou interesse coletivo por critérios de conveniência e oportunidade. Ao contrário, são as regras de experiência e a teoria da interpretação que fornecerão o que se procura.

Em palavras menos congestionadas: o Estado não possui um cheque em branco para espriar estatais discricionariamente, somente podendo lançar mão desse expediente quando objetivamente densificado o interesse coletivo ou o imperativo de segurança nacional. O desdobramento prático desta conclusão é significativo: estatal que não corresponda ao seu preceito fundador (baseado num juízo de experiência) poderá sofrer questionamentos jurídicos severos.

Porém, no passo seguinte, há margem de conveniência e oportunidade para o Estado decidir se valer ou não da estatal para intervir diretamente na economia. É dizer que evidentemente o Estado não estará **obrigado** a propor a criação de uma estatal para satisfazer o interesse coletivo ou garantir a segurança nacional, porquanto há meios jurídicos sortidos para atingir tais finalidades públicas.

Concluídas estas observações preliminares, cumpre determinar o que se pode compreender por imperativos de segurança nacional e relevante interesse público.

Pensar em “imperativo de segurança nacional”<sup>5</sup> traz à mente, de imediato, situações ligadas a conflitos bélicos. Não há erro aí, muito ao contrário, trata-se de um exemplo que se

---

<sup>3</sup> “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

<sup>4</sup> As implicações práticas são sérias, não meramente conceituais: o juízo de valor é menos propenso de confrontação no âmbito do Judiciário, ao passo que a cognição jurisdicional será ampla sobre os juízos de experiência. Não se trata, destarte, de mera catalogação estéril.

<sup>5</sup> A doutrina, classicamente, costuma se referir a este termo desta forma: “ocorre nos casos em que a intervenção se faz necessária para garantir a própria existência e razão de ser do Estado. Isto porque determinadas

inclui na zona máxima de certeza. No entanto, um alerta relevante merece registro: “segurança nacional é, no contexto da Constituição de 1988, conceito inteiramente distinto daquele consignado na Emenda Constitucional n. 1/69. Cuida-se, agora, de segurança atinente à defesa nacional” (GRAU, 2018, p. 277), muito diferente do pensamento trevoso da ditadura militar, para a qual segurança nacional significava prover a segurança do Estado **contra** a sociedade, envergando aí pressupostos autoritários que não encontram amparo – antes, repúdio – no sistema constitucional vigente.

Ao lado desta noção clássica despontam também tendências que se direcionam à ideia de alinhar a segurança nacional com a proteção da economia da nação. É o que lecionam Octaviani e Nohara (2019, p. 65-66):

Hoje, o “imperativo de segurança nacional” que legitima a criação e atividade de dada empresa estatal guarda mais relação, por exemplo, com o ordenamento de defesa econômica manuseado pelos EUA a partir de todo seu arsenal de direito econômico para a defesa de sua capacidade produtiva interna [...], que permitem avaliar a aquisição de poder de controle por capitais estrangeiros de empresas norte-americanas, remetendo a critérios como “segurança do território”, “infraestruturas críticas”, “ativos energéticos”, “materiais críticos” ou “tecnologias críticas” [...]. Trata-se, o “imperativo de segurança nacional”, de instrumentalizar a economia como parte integrante da Nação. Como na sábia lição dada pelos norte-americanos.

Diante da distribuição das competências administrativas e legislativas constitucionais, Engler Pinto Junior (2013, p. 223) define bem que “apenas o motivo de segurança nacional é considerado privativo da União para efeitos de justificar a intervenção no domínio econômico, não se estendendo às demais esferas de governo”.

De outra parte, o “relevante interesse público” incrustado no art. 173 da CF é, certamente, a cláusula que substantiva o maior número de estatais. É este fundamento que legitima uma série de estatais empenhadas em concretizar os grandes planos programáticos e objetivos insculpidos na CF; daí o adjetivo “relevante”, forçando a interpretação no sentido de alcançar necessidades supraindividuais que sejam comuns a um número expressivo de pessoas.

Um último comentário sobre estes conceitos deve se referir à mutabilidade de seus conteúdos de acordo com o tempo e lugar. O que se mostra como imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo hoje poderá deixar de ser assim considerado amanhã. Todavia, isso não significa que exista um juízo de conveniência e oportunidade discricionário sobre a definição de segurança nacional e interesse coletivo: num dado momento histórico caberá um ideal para cada conceito. Em bom exemplo: o Brasil padece de um alto grau de

---

atividades econômicas são estratégicas para se garantir a Soberania do Estado e Independência da Nação, tais como a exploração de minérios portadores de energia atômica, de incontestável potencial bélico, a exploração do setor de telecomunicações, abastecimento de energia elétrica, abastecimento de água potável, exploração de combustíveis fósseis (petróleo), por exemplo” (FIGUEIREDO, 2010, p. 84).

pobreza extrema. Neste momento, por um juízo de experiência, pode-se pensar numa atuação estatal direta para erradicar a fome, e o empreendimento será legítimo. Caso – oxalá, inclusive – esse objetivo seja alcançado futuramente, não mais subsistiria o relevante interesse social daquela atuação estatal, o que implicaria na desativação da sociedade estatal.

### 3 A SEGUNDA ENGRENAGEM: RAZÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS

Disse-se que apenas esquadrihar qual o fundamento legitimador constitucional da estatal – a dualidade do art. 173 da CF – para compreender a dimensão dessa espécie de instrumento seria pouco. Não basta dizer que uma sociedade estatal está tatuada com o signo constitucional do relevante interesse coletivo ou do imperativo de segurança nacional. A próxima engrenagem é o verdadeiro desafio: compreender quais os espíritos que podem animar a atuação das estatais; ou seja, quais poderão ser os objetos sociais dessas sociedades.

Pois bem: a estatal deverá cumprir seu desiderato empresarial aliada à sua missão institucional (um verdadeiro encargo social); noutras palavras, aquilo para a qual foi vocacionada por razões **econômicas** e **político-sociais**.

As **razões econômicas** que levam o Estado a atuar diretamente na economia através da inserção de uma estatal no mercado remetem à ideia de “correção das falhas de mercado”. Não são necessárias muitas linhas para explicar que o “mito do mercado ideal”<sup>6</sup> dificilmente se realizará nas sociedades complexas dos dias atuais. Portanto, com vistas a manter o mercado interno hígido, sadio e pulsante, o Estado alongará suas mãos para intervir excepcionalmente na economia e, assim, suprir eventuais falhas de mercado.

As falhas de mercado podem brotar por diversos motivos e habitualmente são catalogadas da seguinte forma: (1) **falhas de concorrência**: concorrência perfeita não existe. Isto demandaria um grau de comprometimento ético-social de cada ator privado que não é compatível com a gênese da atividade. Além disso, há diversos outros descompassos, tais como o baixo número de atores atuando em determinados segmentos, a formação de monopólios, os conluíus entre os agentes (cartéis e trustes), o dumping, dentre outras anomalias; (2) **externalidades negativas**: consequências irradiadas sobre terceiros que não foram consideradas nos custos e benefícios da atividade econômica e acarretam malefícios ao seio social. A poluição é um bom exemplo; (3) **mercados incompletos**: nestes há uma séria descoordenação entre os interesses individuais envolvidos. É que alguns setores econômicos não se desenvolvem

---

<sup>6</sup> O mercado ideal ou perfeito seria aquele plenamente resolvido pelos agentes privados. Estes, livres para empreender e competir com amplíssima liberdade, alocariam seus recursos de forma a garantir uma competição perfeita e com alto grau de respeito aos direitos dos consumidores. Mais: o mercado ideal também produziria externalidades sociais positivas, com boa margem de redistribuição de renda e acessos fáceis àqueles que pretendessem se lançar às atividades mercantis. Tudo isto sem qualquer interferência do Estado, bastando a expertise dos atores privados, guiados pela etérea “mão invisível” idealizada por Adam Smith. É um conceito muito caro aos adeptos das teorias neoliberais, ao menos até surgir uma crise econômica.

eficientemente sem um planejamento macro e uma boa interação com outros setores. Sem a coordenação devida, todos os setores envolvidos ficam comprometidos e o mercado não consegue produzir os bens necessários para abastecer a sociedade; (4) **assimetria de informações**: déficits de informações que perturbam a livre escolha dos consumidores sobre os bens e serviços dispostos no mercado, o que conduz a irracionalidades e, por conseguinte, má disposição de recursos no mercado.

Como já adiantado, o ativismo empresarial estatal não se restringirá tão somente à correção das falhas de mercado; ou seja, não se limitará a socorrer as áreas mercantis que padecem de anomalias. Há outro grau de atuação que põe em destaque valores muito nobres ao povo brasileiro. Não serão, agora, critérios de correção financeira que justificarão a entrada de estatais na seara econômica, mas sim critérios axiológicos que realçarão os objetivos da República. Assim, ao lado das razões econômicas já expostas, **razões político-sociais** poderão lastrear o nascimento de estatais para, em última análise, proporcionar externalidades positivas sobre o meio social.

As estatais poderão, desta maneira, ter seus propósitos adequados a determinados fins sociais, operando como instrumentos de políticas públicas voltadas para a concretização de relevantes interesses públicos primários.

Mario Engler, com pena de ouro, produziu excelentes conclusões neste assunto:

Já naquela época, a melhor doutrina enfatizava a necessidade de a intervenção direta do Estado ser orientada por critérios jurídicos – e não apenas financeiros –, a exemplo da valorização do trabalho como condição da dignidade da pessoa humana, função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre categorias sociais de produção, repressão ao abuso do poder econômico e expansão das oportunidades de emprego produtivo. Em outras palavras, o empreendimento estatal não encontrava justificativa em si mesmo, mas em razão dos benefícios proporcionados à coletividade. [...] O ativismo empresarial do Estado não se destina apenas a corrigir eventuais falhas de mercado, mas se reveste de conteúdo axiológico em prol do consumidor e da inclusão social. (PINTO JUNIOR, 2013, p. 251-257)

Este tipo de atuação estatal, de viés político-social bastante acentuado, revela que a busca da eficiência econômica nem sempre será o norte guiador do aparelho empresarial do Estado. Ao contrário, o caráter redistributivista e a equidade social terão maior envergadura do que eficientes fins econômicos. Aliás, é exatamente por isso que a famigerada máxima econômica denominada “ótima de Pareto” não se ajusta bem ao tema ora estudado: não se busca aqui, como meta, atingir o cume da eficiência econômica, esse suposto lugar onde ninguém consegue melhorar a sua situação sem piorar a de outrem. É que essa máxima não leva em consideração questões redistributivas, mas puramente individualistas: para ela, atingir-se-á a eficiência ainda que o rico continue angariando muito e o pobre, quase nada.<sup>7</sup> O escólio

---

<sup>7</sup> Note-se que, em verdade, a fórmula de Pareto depõe contra qualquer espécie de redistribuição de renda ao atribuir a uma unidade monetária o mesmo valor relativo. Com efeito, “tal prática, na verdade, beneficiaria

de Amartya Sen (1999, p. 47-48), economista laureado com o Prêmio Nobel em 1998, segue nessa linha de pensamento:

Seja como for, com o desenvolvimento da tendência antiética, quando as comparações interpessoais de utilidade passaram a ser evitadas na economia do bem-estar, o critério sobrevivente foi a otimalidade de Pareto. Considera-se que um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se, e somente se, for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa. Este é um tipo muito limitado de êxito e, em si mesmo, pode não garantir grande coisa. Um estado pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos. A otimalidade de Pareto, como o “espírito de César”, pode “vir quente do inferno”.

Em conclusão, deve-se deixar assentado que manusear uma estatal como instrumento de política pública desobriga o Estado a buscar balancetes lucrativos quando o empreendimento, na verdade, propõe-se a garantir predicados como a equidade social, a universalização de serviços, a promoção dos fundamentos e objetivos da Constituição de 88, a proteção ao consumidor; dentre tantas outras intenções não afetas diretamente à ideia de lucro. Ressalte-se que “nesse caso, é perfeitamente possível, sob o ponto de vista jurídico, a realização de investimentos pouco rentáveis ou mesmo deficitários, mas que produzam elevadas externalidades sociais positivas” (PINTO JUNIOR, 2013, p. 241).

#### 4 A BUSCA PELO INTERESSE PÚBLICO JUSTIFICADOR

Passados a limpo os caracteres que legitimam o empreendimento societário estatal, é importante agora estabelecer a ligação entre as estatais e o interesse público.

Toda estatal ostenta um mandato público, o que significa dizer que essas sociedades sempre buscarão a realização do interesse público. Esta afirmação parece óbvia, mas não é. Basta ver o debate antigo – e atualíssimo – sobre as estatais deficitárias: para alguns, aquelas permanentemente deficitárias deveriam ser em regra extintas<sup>8</sup>; ao passo que, para outros, é plenamente justificável o Estado sustentar estatal deficitária que cumpre o interesse público embrenhado na sua genética<sup>9</sup>.

Mas o que é isso – o interesse público?

---

o *status quo*, na medida em que impediria que alterações na distribuição fossem feitas se um dos envolvidos na relação viesse a ser prejudicado” (FIDALGO, 2017, p. 47).

<sup>8</sup> Pela dicção que emprega, parece ser esta a posição de Marçal Justen Filho (2018, p. 194): “Uma estatal permanentemente deficitária deve ser extinta, a não ser que exista uma forte justificativa para que o Estado e a sociedade continuem a custear seus funcionários”.

<sup>9</sup> “Por isso, é plenamente admitido que as empresas estatais sejam economicamente deficitárias: o ‘lucro’ estatal consiste na realização do interesse público, e não na obtenção de mais dinheiro” (MARTINS, 2011, p. 279).

Uma primeira consideração é que o interesse público nem sempre se mostra coeso, mas antes, fragmentado. Os grupos sociais se mostram cada vez mais complexos, nossa sociedade pulsa num meio tecnológico que irradia seus efeitos para todos os pontos cardeais. Marçal Justen Filho (2018, p. 62) cita um bom exemplo: “[b]asta ver o caso da implantação de hidrelétricas na região amazônica. Há o interesse público na geração de energia elétrica, mas também existe o interesse público na proteção do meio ambiente.”

E esta é só umas das dificuldades.

Mas podemos dizer, de antemão e com boa dose de segurança, o que **não é** interesse público: (1) interesses públicos secundários (patrimoniais do Estado) desgarrados (não coincidentes) de um interesse público primário não é interesse público; (2) interesses privados e egoísticos do agente público não são interesses públicos tão só por aquele exercer função administrativa; (3) o interesse da sociedade, colocado de forma genérica e sem conexão com qualquer interesse individual real, não pode ser aceito como interesse público, sob pena de até mesmo inaugurar algo próximo ao totalitarismo; (4) o interesse da maioria não é o interesse público.

A articulação do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 61) parece ser a que melhor ilumina os recantos deste conceito jurídico tão citado:

É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrigando também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais.

Estas brevíssimas considerações auxiliam a compreender o papel da estatal dentro do esquema societário de mercado: ela é vocacionada para realizar o interesse público, que ora vai se constituir no combate às falhas de mercado, ora desempenhará políticas públicas que irão ao encontro dos anseios distributivos por uma melhor justiça social com fundamento nos objetivos da República estampados no art. 3º da Constituição.

O interesse público será, portanto, a Estrela Polar das estatais, indicando o norte para as decisões societárias, inclusive funcionando como meio para dirimir eventuais dilemas societários que porventura possam surgir. De fato, uma estatal que presta serviços públicos ou próximos a isso deve se preocupar precipuamente com a universalização desses serviços e o bem-estar dos usuários, mesmo que isso implique em baixa rentabilidade<sup>10</sup>.

Esta concepção, aliás, vai ao encontro do que leciona, com muita firmeza, Ricardo Marcondes Martins (2011, p. 248), quando defende que as atividades estatais nunca buscam o lucro:

---

<sup>10</sup> O debate atual sobre a política de preços da Petrobrás leva (ou deveria levar) em consideração essas ideias.

As atividades estatais, por definição, jamais têm por finalidade principal a obtenção de atividade econômica, por isso os saldos econômicos das atividades públicas configuram apenas **superávit**. A busca de um maior proveito financeiro possível é inerente à esfera privada e incompatível com a esfera pública. Noutras palavras: **lucro** é um conceito próprio do âmbito privado, incompatível com o âmbito público.

Como última consideração, poder-se-ia indagar: se é mesmo assim, se o interesse público pode por vezes resolver impasses indicando o sacrifício da eficiência econômica em prol da proteção dos objetivos da República, qual seria o atrativo de uma sociedade de economia mista que admite participação privada na formação de seu capital? Não é pergunta difícil se partirmos de uma lógica de mercado com a qual todos aqueles que investem se defrontam: a definição do perfil do investidor. Ora, uma estatal não está sujeita à falência e conta com participação significativa do Estado; tudo isto a lhe conferir um perfil estável. Esta configuração, no mais das vezes, se aproxima dos interesses do **investidor conservador**. Falsa, portanto, a ideia de que o empreendimento público não se ajusta bem às carteiras mercantis.

## 5 CONCLUSÃO

Defendeu-se que a atuação direta do Estado por meio de empresas estatais na Economia deve ser guiada pelos contornos do art. 173 da CF, devidamente combinada com o interesse público justificador e as razões econômicas ou sociais. A modelagem das estatais deve seguir essa lógica para ser bem compreendida e manipulada de acordo com os ideários constitucionais.

Demonstrou-se que a atividade direta do Estado sobre o mercado, por meio das estatais, possui um campo bastante considerável, notadamente quando assume a categoria do relevante interesse social para desempenhar atividades não puramente econômicas (correção das falhas de mercado), mas revestidas de substrato social.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- FIDALGO, Carolina Barros. **O Estado empresário: das sociedades estatais às sociedades privadas com participação minoritário do Estado**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017.
- FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobrás, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções do Estado capitalista contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Empresa estatal: função econômica e dilemas societários**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- SEN, Amartya Kumar. **Sobre ética e economia**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.