

## GOVERNANÇA, CONTROLE E TRANSPARÊNCIA COMO PILARES NA LEI DAS ESTATAIS

Ronny Charles Lopes de Torres<sup>1</sup>

Maria Emanuelle de Andrade Dantas<sup>2</sup>

A Lei nº 13.303/2016 regulamentou o estatuto jurídico das Empresas Estatais em cumprimento ao disposto no §1º do art. 173 da Constituição Federal. Em um contexto político turbulento, com escândalos de corrupção envolvendo a Administração Pública indireta, a edição do texto legal pautou-se na inserção de elementos pertinentes para viabilizar maior controle e fiscalização nas estatais, buscando promover gestões mais transparentes e eficientes.

No tocante a esses elementos destaca-se a governança corporativa, o controle e a transparência, elementos de implementação fundamental para empresas públicas e sociedades de economia mista, sejam voltadas à exploração de atividade econômica ou à prestação de serviços públicos.

O diploma normativo trouxe em seu art. 6º a determinação de que o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias observe regras de governança corporativa e transparência, além de gestão de riscos e controle interno. Em toda a lei é notória a preocupação de implementar mecanismos para evitar práticas ilícitas e assegurar a confiabilidade de suas ações.

As empresas estatais devem estar sujeitas a regras rígidas de governança, submetendo-se a supervisões próprias, responsabilidade pública e maiores controles internos e externos;

---

<sup>1</sup> Advogado. Consultor Jurídico. Parecerista. Membro fundador do Instituto Nacional de Contratações Públicas (INCP). Doutorando em Direito do Estado. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Já atuou, pela AGU, como Consultor Jurídico Adjunto da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego e Coordenador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos. Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (15ª Edição. Ed. JusPodivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Comentários à Lei de Improbidade administrativa (2ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Análise Econômica das licitações e contratos (2ª edição. Coautor. Ed. Fórum).

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Estagiária do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB); Estagiou na Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado (SUPLAN/PB) e no Ministério Público do Estado da Paraíba (Comarca de Santa Rita); Atuou como monitora da disciplina de Direito Administrativo II.

contudo, um dos desafios a ser considerado nessa estruturação do controle<sup>3</sup> é o enfrentamento do dilema entre as dimensões administrativas e políticas das empresas.

A temática da governança corporativa está estritamente relacionada com transparência e controle. Com base no Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança corporativa caracteriza um sistema abrangente no qual as empresas e organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, sendo conduzida por princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa<sup>4</sup>. Neste aspecto, a governança corporativa visa garantir que os colaboradores atuem de forma ética e conforme as diretrizes estabelecidas, aumentando a credibilidade da organização no mercado e protegendo os *stakeholders*, investidores, empregados e credores<sup>5</sup>.

Ao tratar da atuação em conformidade com a lei e as regras internas, importa ressaltar que embora os conceitos de governança corporativa e *compliance* estejam interligados não são iguais. *Compliance* significa cumprir fielmente as leis, normas e regulamentos. A governança corporativa abrange percepções maiores: gestão estratégica agregando valor à empresa frente aos envolvidos e a sociedade, a partir de instrumentos de controle interno eficientes e integrados. O *compliance* não se confunde com a governança, mas consiste em uma de suas bases essenciais.

De acordo com o Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do TCU, no plano jurídico brasileiro a Lei das Estatais está entre as principais normas relacionadas ao tema da governança corporativa, ao lado da Lei do Mercado de Valores Mobiliários (Lei 6.385/1976), Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/1976), Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) e Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013)<sup>6</sup>.

Na prática, com intuito de garantir observância às regras de governança, controle e transparência, a Lei das Estatais disciplinou a criação de alguns mecanismos, tais como, o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal. Para mais, estabeleceu no art. 9º a necessidade

---

<sup>3</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública, p. 220 e ss.

<sup>4</sup> QUINTELLA, M.; LESSA, M. *Governança e Compliance nas Empresas Estatais*: os avanços trazidos pela lei das estatais e os impactos no programa brasileiro de desestatização. FGV Transportes. 2021, p. 2. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/b93ffc76-9677-4018-a3c3-eced464d63df>. Acesso em: 11 jul. 2024.

<sup>5</sup> AMARAL, Paulo Osternack. *Lei das Estatais*: espectro de incidência e regras de governança. IN JUSTEN FILHO, Marçal (org.) et al. *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais*: lei 13.303/2016. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 64-65.

<sup>6</sup> TCU. *Referencial Básico de Governança Pública Organizacional*. 3. ed. 2020, p. 28. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

das empresas públicas e sociedades de economia mista adotarem regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno abrangendo Auditoria Interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

A Auditoria Interna, segundo §3º do art. 9º, é órgão responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade de processos de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras. Prevê, ainda, a vinculação da Auditoria ao Conselho de Administração, de modo direto ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário.

Essa vinculação demonstra a integração que os institutos devem ter nas empresas estatais favorecendo a transparência e a fiscalização. Tal integração também é atestada no §4º ao apontar que o estatuto social deverá prever a possibilidade da área de *compliance* se reportar diretamente ao Conselho de Administração em casos de suspeita de envolvimento do diretor-presidente em irregularidades.

O Comitê de Auditoria Estatutário, por sua vez, consiste em órgão auxiliar do Conselho de Administração, devendo acompanhar a qualidade e a integridade das informações produzidas pela administração das estatais em processos de controle, auditoria interna e externa, como também a execução da política de gestão de riscos.<sup>7</sup> Ressalta-se que a disposição acerca do Comitê cumpre orientação que vinha sendo feita pelo TCU<sup>8</sup> determinando a instalação de comitê de auditoria, em consonância com o Código das Melhores Práticas de Governança, para certificar transparência e gestão adequada das estatais por meio do controle interno.<sup>9</sup>

Ademais, o §1º do art. 9º da Lei 13.303/2016 cuida da determinação de elaboração e divulgação do Código de Conduta e Integridade, dispondo orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude, além de canais de denúncias que possibilitem o recebimento de informações de descumprimento das normas e obrigações, bem como sanções para casos de violação.

Nesse passo, convém enfatizar que o Código de Integridade “deverá estar em consonância com os mecanismos de *compliance* a que se refere o art. 7º, VIII, da Lei

---

<sup>7</sup> ALTOUNIAN, C. S.; CAVALCANTE, R. J.; COELHO, S. K. *Empresas Estatais: governança, compliance, integridade e contratações - os impactos da Lei nº 13.303/2006*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 185.

<sup>8</sup> Acórdão 2.322/2015 e Acórdão 2.063/2016 Plenário.

<sup>9</sup> BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. *Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a Lei das Estatais*. Curitiba: Editora JML, 2019, p. 43-44. Disponível em: [https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/editora/pdf/EBOOK\\_GRUPO\\_JML\\_Reflexoes\\_pontuais\\_sobre\\_a\\_Lei\\_das\\_Estatais.pdf](https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/editora/pdf/EBOOK_GRUPO_JML_Reflexoes_pontuais_sobre_a_Lei_das_Estatais.pdf). Acesso em: 12 jul. 2024.

Anticorrupção (Lei 12.846/2013)”<sup>10</sup>, tratando-se de mecanismo capaz de contribuir para redução de ilícitos, a exemplo de desvios de condutas e conluios.

De qualquer forma, não basta apenas a formalização de um código de conduta para que haja efetividade na política de integridade. Para inibição de práticas de corrupção e violações éticas é fundamental a construção de um sistema de incentivo a condutas transparentes e íntegras de todos os envolvidos nas empresas estatais, sobretudo dos integrantes dos órgãos internos como os conselheiros administrativos, conselheiros fiscais e diretores.

Nesse sentido, relevante inovação da Lei das Estatais, em relação à governança, refere-se ao processo de escolha e avaliação dos administradores. A livre nomeação política, como era costumeiro outrora, gerava um ambiente fecundo a distorções prejudiciais à condução proba e eficiente dessas entidades da Administração Indireta.

Após a promulgação da Lei n. 13.303/2016, deve-se impor que a seleção dos administradores das empresas públicas e sociedade de economia mista ocorram respeitando critérios técnicos, além do atendimento a requisitos de avaliação de desempenho e treinamentos anuais, trazendo mais rigor para a estrutura das estatais.<sup>11</sup>

Entretanto, apesar de critérios como reputação ilibada e experiência profissional relevante, estes foram firmados de maneira menos rigorosa do que os observados pelas empresas privadas do porte das estatais quando na ocupação de cargos da diretoria e conselhos de administração, havendo, assim, que se avançar ainda mais para aproximar a gestão das estatais à prática do mercado.<sup>12</sup>

Para além do controle interno, há também a importante ferramenta do controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, e do controle social, realizado pela participação da sociedade na Administração Pública.

Em conjunto com os mecanismos de controle, nota-se a observância do legislador ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, CF) ao dispor de requisitos de transparência que deverão ser cumpridos pelas empresas públicas e sociedades de economia mista.

---

<sup>10</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres et al. *Comentários à Lei das Empresas Estatais: Lei nº 13.303/16*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 69.

<sup>11</sup> FONTES FILHO, Joaquim Rubens. A Governança Corporativa em Empresas Estatais frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). *Rev. Serv. Público Brasília*. v 69. dez 2018. p. 231. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5373>. Acesso em: 12 jul. 2024.

<sup>12</sup> QUINTELLA, M.; LESSA, M. *Governança e Compliance nas Empresas Estatais: os avanços trazidos pela lei das estatais e os impactos no programa brasileiro de desestatização*. FGV Transportes. 2021, p. 6. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/b93ffc76-9677-4018-a3c3-eced464d63df>. Acesso em: 11 jul. 2024.

O art. 8º da Lei 13.303/2016 determina, por exemplo, a elaboração de carta anual, a divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, e dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas ao alcance dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional. Tais documentos, entre outros fixados na lei, asseguram o acesso à informação (direito garantido no art. XXXIII da CF), viabilizando, conseqüentemente, o controle social.

Com efeito, as disposições até então abordadas revelam-se cruciais no âmbito estatal à medida que “os recursos envolvidos na gestão são totalmente públicos, no caso das empresas públicas, ou parcialmente públicos, no caso das sociedades de economia mista, em que se comungam esforços públicos e privados”<sup>13</sup>. Nada obstante, seja de forma integral ou parcial, o fato de que suas despesas envolvem verbas públicas, impõe às estatais o dever legal de prestar contas e sujeitar-se a controles.<sup>14</sup>

Embora ainda haja consideráveis desafios em relação ao controle administrativo das estatais, é evidente que a Lei 13.303/2016 representa um importante avanço em questões de responsabilização e fiscalização.

As determinações de governança corporativa, controle e transparência presentes no Estatuto Jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista mostram-se relevantes para mitigar a ingerência política e corrupção, verdadeiros pilares, prevenindo fraudes e desvios de recursos, fomentando uma gestão eficiente fulcrada em práticas de *compliance*, ética e moralidade.

---

<sup>13</sup> DA COSTA, Katia Maria. *Regime Jurídico das Empresas Estatais Brasileiras: com as alterações da lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016*. 1. ed. Curitiba: APPRIS, 2020, p. 62.

<sup>14</sup> *Ibid.*