

O PAPEL DA GOVERNANÇA PARA GARANTIR EFICIÊNCIA, EVITAR CORRUPÇÃO E AUMENTAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS EMPRESAS ESTATAIS

Ronny Charles Lopes de Torres¹

Maria Emanuelle de Andrade Dantas²

Na década de 1990, o Brasil vivenciou uma intensificação do debate sobre a necessidade de implementar normas mais rigorosas de governança corporativa nas empresas estatais. O objetivo era criar um sistema que garantisse maior transparência e controle, minimizando os riscos de desvios de conduta por parte da alta gestão.³ Busca-se gestões mais eficientes e que promovam a transparência, permitindo que a sociedade tenha acesso às informações e possa acompanhar as ações das empresas, contribuindo para o combate à corrupção, além de aprimorar a qualidade da prestação de contas.

A temática de adotar maiores mecanismos de controle nas empresas estatais, pautados na governança, foi fortemente influenciada pelo modelo norte-americano, especialmente pela New Public Management (“nova gestão pública”). Essa influência se manifestou na incorporação de novos conceitos e práticas aos Códigos Brasileiros de Melhores Práticas de Governança Corporativa, o que abrange: *accountability* ou prestação de contas; *disclosure* ou transparência, *equity* ou equidade e *compliance*.⁴

¹ Advogado, Consultor e Parecerista. Doutorando em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: *Leis de Licitações Públicas comentadas* (15ª ed.); *Direito Administrativo* (coautor. 14ª ed.); *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais* (coautor. 3ª ed.) e *Improbidade Administrativa* (coautor. 4ª ed.), todos pela editora JusPodivm.

² 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.

³ NOHARA, Irene Patrícia. *Fiscalização das empresas estatais*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/116/edicao-2/fiscalizacao-das-empresas-estatais>. Acesso em: 12 set. 2024.

⁴ OCTAVIANI, A.; NOHARA. I. P. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 171.

Na edição mais recente (2023) do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, o IBGC define a governança corporativa como um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, buscando equilibrar os interesses de todos os envolvidos, com vistas à geração de valor sustentável.⁵ O Código apresenta os princípios da governança que devem nortear a atuação dos agentes, quais sejam, integridade, equidade, responsabilização (*accountability*), transparência e sustentabilidade.

A integridade busca promover o contínuo aprimoramento da cultura ética na organização, evitando decisões sob a influência de conflitos de interesses. A equidade refere-se ao tratamento de maneira justa, motivado pelo respeito, diversidade, inclusão e igualdade de direitos e oportunidades. Já a responsabilização está atrelada ao dever de desempenhar funções com diligência, assumindo a responsabilidade pelas consequências de seus atos e omissões, além de prestar contas de sua atuação de modo claro e tempestivo. O princípio da transparência diz respeito à disponibilização de informações verdadeiras e tempestivas, não se restringindo ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplando fatores ambientais, sociais e de governança. No que se refere à sustentabilidade, há o zelo pela viabilidade econômico-financeira da organização, redução das externalidades negativas e aumento das positivas⁶, compreendendo que as organizações atuam em relação de interdependência com os ecossistemas social, econômico e ambiental.⁷

É nesse contexto que se insere a governança corporativa nas empresas públicas e sociedades de economia mista. O Estatuto Jurídico das estatais, Lei n. 13.303/2016, determina no art. 6º a aplicação de regras de governança, transparência, estrutura, práticas de gestão de riscos e controle interno, composição da administração e mecanismos de proteção.

A Lei das Estatais é resultado de um longo processo de aprimoramento da legislação que regulamenta a atuação das empresas estatais na governança e nas contratações de obras, serviços e bens, consolidando e ampliando princípios e normas já estabelecidos anteriormente, como na Constituição Federal e na Lei de Improbidade Administrativa, Lei Acesso à

⁵IBGC. *Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 6. ed. São Paulo, 2023, p. 17.

⁶ Externalidade é a existência de efeitos originados pelo consumo ou pela produção que se refletem em outros agentes (sejam consumidores ou produtores), sem ser pelo mecanismo de mercado. Ela é uma situação resultante, que acarreta custos ou benefícios para terceiros não envolvidos na relação de mercado. Em suma, quando a utilidade de um agente é afetada pelas ações de outro ator, com o qual não está transacionando diretamente, diz-se que esta ação gerou efeitos externos (ou externalidades).

⁷ IBGC. *Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 6. ed. São Paulo, 2023, p. 19.

Informação e também Lei Anticorrupção⁸. No Estatuto das empresas estatais diversos são os dispositivos que visam impulsionar a eficiência, impedir a corrupção e ampliar o instituto da *accountability*.

Em termos gerais, a eficiência consiste em otimizar os recursos para atingir objetivos. O dever de submissão ao princípio da eficiência pela Administração Pública está expresso na Constituição Federal no *caput* do art. 37. A Lei n. 13.303/2016 também expressa a observância a tal princípio no âmbito das licitações realizadas e contratos celebrados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, em seu art. 31.

A noção de eficiência nas estatais pode ser compreendida da seguinte forma: as empresas devem ser eficientes, evitando desperdícios na gestão, porém, enquanto a eficiência de uma empresa privada, da perspectiva dos acionistas, está voltada para o alcance de melhores índices de lucratividade, a empresa estatal (alicerçada nos imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo) não visa apenas à produção de lucro ao Estado, pois se legitima no alcance de objetivos maiores.⁹

Ao utilizar as estatais para implementar objetivos públicos, surge o dever de avaliar a efetividade do investimento, isto é, analisar os resultados produzidos para a sociedade, observando se geram os benefícios esperados. Do contrário seria permitida uma certa burla ao princípio da eficiência. Estatais não podem ser “vertedouros” de dinheiro público.

Até a implementação de programas sociais pela via empresarial precisa contemplar a eficiência, pois invocar interesses sociais como justificativa para ausência de avaliação de desempenho não corresponde ao espírito que se busca firmar nas estatais.¹⁰ A atuação de empresas públicas e sociedades de economia mista deve ser pautada na responsabilidade para com seus proprietários, os governos e os demais interessados, o público em geral, sendo indubitável que a governança corporativa é um instrumento fundamental tal desiderato¹¹.

Estabelecer procedimentos e estruturas claras proporcionam utilização eficiente dos recursos públicos, sobretudo em virtude da influência política nas empresas estatais, o que pode

⁸ MAINIERI, F.C.L. *A Lei das Estatais e suas repercussões nas estruturas de governança corporativa das empresas de energia elétrica*. Dissertação (Mestrado em Direito da Empresa e dos Negócios). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, 2018. p. 16.

⁹ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 204. Ebook. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773312/>. Acesso em: 14 set. 2024.

¹⁰ GUIMARÃES, Bernardo Strobel et al. *Comentários à Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 163/164.

¹¹ MIRANDA, R. A. DE.; AMARAL, H. F... Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 4, p. 1069–1094, ago. 2011.

interferir nas tomadas de decisões. Nesse sentido, a Lei n. 13.303/2016 prevê, por exemplo, a atuação de Conselhos de Administração independentes, Comitê Estatutário, Auditoria Interna e Externa, e Comitê de Ética.

Para garantir a lícita e eficiente condução das empresas estatais, o diploma legal intensificou a fiscalização e a transparência como instrumentos para resguardar segurança. As leis, regulamentos e códigos de condutas representam o *compliance* da Administração Pública, com objetivo de garantir a atuação ética dos agentes dentro do estrito interesse público, com parâmetros de conduta que maximizam a chance de decisões institucionais pautadas na finalidade social¹².

O art. 8º da Lei das Estatais determina, entre outros, a elaboração de carta anual, divulgação tempestiva e atualizada de informações, divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional.

A elaboração da carta anual é um dos principais instrumentos disponibilizados na lei, que possibilita o controle social da atividade das estatais. Ela deve ser subscrita pelos membros do Conselho de Administração e deve explicitar os compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela estatal e suas eventuais subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos

Conforme ainda disciplina o § 1º do artigo 8º, o interesse público da estatal, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual.

É fundamental blindar a administração profissional da empresa, com mecanismos de defesa contra tentativas de aparelhamento político.¹³ Sua função é indicar de forma objetiva as ações a serem adotadas e os recursos necessários, exigindo indicadores de atendimento às finalidades estipuladas, de modo a ser viável a avaliação do sucesso, ou não, das estratégias traçadas.¹⁴

¹² 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. 45.

¹³ *Ibidem*. p. 171.

¹⁴ GUIMARÃES, Bernardo Strobel et al. *Comentários à Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 86.

A preocupação em garantir um fluxo contínuo e atualizado de informações está em harmonia ao princípio constitucional da publicidade, bem como à Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/11)¹⁵. Além do art. 8º, cita-se o art. 35 e 39 do Estatuto, o qual prevê regras de publicidade.

O art. 35 determina que os atos e procedimentos dos certames serão submetidos à Lei de Acesso à Informação. Tal submissão confirma o entendimento de que a publicidade deve ser regra nas licitações promovidas por estatais, conforme art. 3º da referida lei.¹⁶¹⁷ Por seu turno, o art. 39 estabelece que os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos, devem ser divulgados em portal específico mantido na internet pelas empresas estatais.

Essas medidas de transparência são relevantes ao permitir que partes interessadas, e a sociedade civil, acompanhem de perto as ações dos gestores e os responsabilize por seus atos. Por conseguinte, vinculado a esse cenário, está a obrigação da prestação de contas por parte dos administradores das empresas. A Controladoria-Geral da União (CGU) desempenha papel fundamental na fiscalização das estatais, promovendo a *accountability* e garantindo transparência, por meio de informações disponibilizadas em relatórios de auditoria¹⁸.

A noção de *accountability* é, simplificadamente, o dever de prestar contas. A conceituação do termo, de acordo com o Dicionário de Cambridge, refere-se a situação em que o indivíduo é responsável por seus atos e deve ser capaz de justificá-los de maneira satisfatória¹⁹. A tradução sob a ótica da ciência política, ligada à ideia de Estado Democrático, aponta para o controle dos agentes públicos.²⁰ É essencial que as autoridades compreendam

¹⁵ Art. 1º (...) Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: (...)

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹⁶ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

¹⁷ NORONHA, J.O.; FRAZÃO, A.; MESQUITA, D.A. (coord.). *Estatuto Jurídico das Estatais: análise da Lei nº 13.303/2016*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 227.

¹⁸ Centro de Estudos em Gestão Pública (CEGESP). *Transparência e Accountability no âmbito da Governança*. Disponível em: <https://www.cegesp.com.br/area-do-aluno/governanca-no-setor-publico/transparencia-e-accountability/>. Acesso em: 14 set. 2024.

¹⁹ CRISTÓVAM, J.S.S.; BERGAMINI, J.C.L. *A centralização da noção de accountability como instrumento de concretização do modelo de Administração Pública sustentável*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 87-108, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1372. Disponível em: <https://revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/1372>. Acesso em: 12 set. 2024.

²⁰ REBELLO, Maurício Michel. *A capacidade de premiar ou punir: responsabilização eleitoral, responsividade e legitimidade do regime democrático do Brasil*. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –

que justificar suas condutas perante a sociedade é elemento crucial, afinal, ao conduzir empresas estatais, estão lidando com recursos públicos e interesses coletivos. A divulgação de seus atos, portanto, permite identificar ilegalidades e viabilizar responsabilização por tais práticas.

Ao divulgar de forma tempestiva informações sobre suas operações financeiras e processos decisórios, as empresas estatais permitem que os cidadãos, os órgãos de controle e o mercado acompanhem suas atividades, reduzindo o espaço para corrupção e fortalecendo a confiança da sociedade e dos investidores.

As práticas de governança aqui abordadas são imprescindíveis para garantir a integridade e a sustentabilidade das empresas estatais, dado o contexto de elevada corrupção em que atuam. Nas últimas décadas ao menos 8 (oito) estatais federais e 12 (doze) fundos de pensão brasileiros foram objeto de operações policiais contra a corrupção, sendo os casos mais conhecidos o do mensalão e do petrolão. Nesse passo, a Lei n. 13.303/2016 surgiu para profissionalizar a gestão, determinando que os altos cargos de direção fossem ocupados por pessoas de notório conhecimento e reputação ilibada, por exemplo, para blindar as empresas estatais.²¹

Para acompanhar o desempenho das empresas estatais federais quanto ao cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei n. 13.303/2016, bem como induzir boas práticas de governança, foi desenvolvido o Indicador de Governança - IG-Sest²²²³. A avaliação do 6º ciclo do Indicador, divulgada em dezembro de 2022, revelou avanços significativos nas práticas de governança das estatais, no entanto sinalizou a necessidade de aprimorar a atuação dos conselhos. Das 55 estatais avaliadas, 14 foram classificadas no grau de governança de nível 1 e outras 14 no nível 2, totalizando 28 estatais certificadas. Na avaliação, o bloco referente aos conselhos obteve o segundo menor percentual de cumprimento, com 77,5%, superados apenas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. p. 11. IN CRISTÓVAM, J.S.S.; BERGAMINI, J.C.L. *A centralização da noção de accountability como instrumento de concretização do modelo de Administração Pública sustentável*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 87-108, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1372. Disponível em: <https://revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/1372>. Acesso em: 12 set. 2024.

²¹ GRANDI, Guilherme. *Antes da Lei das Estatais, empresas públicas viviam rotina de corrupção*. Gazeta do Povo. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/antes-da-lei-das-estatais-empresas-viviam-rotina-de-corrupcao/>. Acesso em: 13 set. 2024.

²² A avaliação do Indicador de Governança ocorre por meio de questionário disponibilizado no Sistema de Informações das Estatais - Siest, cujas questões são respondidas pelas próprias estatais participantes, devendo as respostas que indiquem o cumprimento das práticas descritas nos enunciados serem comprovadas por documentação enviada em anexo. A análise das respostas e a verificação da documentação quanto à adequação e completude estão sob responsabilidade da Comissão de Avaliação do IG-Sest.

²³ Regulamento Indicador de Governança Sest - 6º ciclo. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/igsest/arquivos/ig-sest-regulamento-6o-ciclo-26_04_2022-1.pdf. Acesso em: 13 set. 2024.

pelo bloco de gestão de riscos, conformidade e controle cujo percentual de itens de execução comprovada foi de 76,82%.²⁴

Diante do exposto, a implementação de sistemas de gestão de riscos e controle interno, previstos nos artigos 6º e 9º da Lei das Estatais, é fundamental para uma gestão pautada na moralidade e probidade. Por meio disso, propõe-se que haja integridade nas relações internas e externas da estatal, o que implica a adoção de regras de *compliance*²⁵. O programa de compliance de uma organização deve incluir um conjunto de mecanismos²⁶ para prevenir, detectar e corrigir desvios de conduta, fraudes e outros atos ilícitos, como lavagem de dinheiro, promovendo uma cultura de integridade.²⁷

A administração das estatais por profissionais qualificados e tecnicamente preparados para tomar decisões estratégicas, com foco na melhoria da performance organizacional é fundamental para otimizar a alocação de recursos e fortalecer a governança corporativa, ampliando a transparência e a responsabilização. Assim, é possível reduzir irregularidades e estimular um ambiente de confiança e legitimidade em prol das empresas estatais.

²⁴ PERONDI, Renan. Governança nos conselhos das empresas estatais pode melhorar. Disponível em: <https://ibgc.org.br/blog/governanca-conselhos-empresas-estatais-pode-melhorar>. Acesso em: 14 set. 2024.

²⁵ GUIMARÃES, Bernardo Strobel et al. *Comentários à Lei das Estatais* (Lei nº 13.303/2016). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 79.

²⁶ Nesse sentido, a Lei das Estatais determina no art. 9º, §1º, inc. III, a elaboração de Código de Conduta e Integridade dispendo sobre canal de denúncia. Além de atribuir ao Conselho de Administração a implementação e supervisão dos sistemas de gestão de riscos e de controle interno estabelecidos para a prevenção e mitigação dos principais riscos a que estão expostas as estatais, inclusive os riscos relacionados à integridade das informações contábeis e financeiras e os relacionados à ocorrência de corrupção e fraude (art. 24, inc. II).

²⁷ IBGC. *Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 6. ed. São Paulo, 2023, p. 65.