



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD**

**MARCELO AKIYOSHI LOUREIRO**

**O NOVO MODELO DE CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS PELOS  
CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO**

**Dissertação apresentada como condição  
para conclusão do Mestrado em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso  
Cavichioli Carmona.  
Co-orientador: Prof. Dr. Jefferson C. Carús  
Guedes**

**BRASÍLIA  
2019**

**Marcelo Akiyoshi Loureiro**

**O NOVO MODELO DE CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS PELOS  
CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO**

Dissertação apresentada como condição para  
conclusão do Mestrado em Direito.

Aprovada em    de    de

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona - Orientador

---

Prof. Dr. Jefferson C. Carús Guedes (co-orientador)

---

Prof. Dr. Ícaro Demarchi Araújo Leite

**BRASÍLIA - DF  
2019**

## Dedicatória

*À Alyne, luz do meu caminho.*

*Aos meus filhos, Mariana, Gabriel e  
Giovana, a razão da caminhada.*

## **Agradecimentos**

Trabalhos de conclusão de curso são sempre resultado de um longo processo, que envolve esforço, angústia, cansaço, desespero e alívio, não necessariamente nessa ordem e, principalmente, nunca em proporções iguais. Por isso, sua conclusão demanda agradecimentos detalhados.

Agradeço ao Prof. Paulo Afonso Cavichioli Carmona, pelas correções precisas e seguras, e pela paciência na condução da orientação.

Agradeço também ao meu co-orientador, Prof. Jefferson Carús Guedes, pela amizade e pelo apoio nas horas mais difíceis.

Não poderia deixar de agradecer a minha mãe, pela preocupação, pelo apoio e pela incomparável e cuidadosa revisão final do texto.

Devo agradecimentos ao amigo Diogo, companheiro desde os tempos de faculdade, a quem sempre devo os meus abstracts.

À Alyne, à Mariana, ao Gabriel e à Giovana, agradeço pelo carinho, pela tolerância, pela compreensão.

## Resumo

As empresas estatais e o controle a ser exercido sobre elas encontram-se em destaque em razão das recentes operações que investigam denúncias de irregularidades ocorridas nessas entidades. Nessa esteira, abre-se espaço para o estudo de formas de fiscalização das políticas públicas a serem estabelecidas pelo Estado, mais especificamente pelos Poderes Executivo e Legislativo, e que deverão ser seguidas pelas empresas estatais. As boas práticas de governança corporativa e, posteriormente, o Estatuto das Estatais deflagraram um processo que passou a situar a solução para tal problema no conselho de administração, em detrimento do modelo anterior, em que o protagonismo se reservava à diretoria executiva. Como consequência dessa configuração de novidades – tanto as boas práticas de governança corporativa quanto o Estatuto das Estatais – inexistia ainda estudo jurídico mais aprofundado sobre o tema, sendo que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já reconheceu a importância central desempenhada pelo conselho de administração para o bom desempenho e conformidade da atuação de empresas. Ao final do estudo, chega-se à conclusão de que as práticas constantes das publicações da OCDE podem ser incorporadas ao ordenamento nacional, com evidente ganho em relação à performance e à conformidade em referência.

Palavras-chave: empresas estatais; políticas públicas; Estatuto das Estatais; conselho de administração, governança corporativa.

### **Abstract**

State-owned enterprises and the control to be exercised over them have come to the fore due to recent law enforcement operations investigating irregularities in such enterprises. In this sense, a window is opened for the study of the forms of fiscalization of the public policies to be established by the State, more specifically by the Executive and the Legislative Branches, and which must be followed by the state-owned companies. Good corporate governance practices and, later, the State-Owned Enterprises Statute, started a process that began to place the solution to such a problem in the board of directors, to the detriment of the previous model, in which the executive board played the dominant role. As a result of such configuration of new developments - both good corporate governance practices and the State-Owned Enterprises Statute - no in-depth legal study of the subject has been carried out yet, and the Organization for Economic Co-operation and Development has already acknowledged the central importance of the board of directors for good governance. performance and compliance of companies. At the end of the study, it is concluded that various practices in OECD publications can be incorporated into national planning, with clear gains in performance and compliance.

Keywords: state-owned enterprises, public policies, State-Owned Enterprises Statute, Board of Directors, corporate governance.

## Lista de abreviações

CCE - Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais

CGPAR - Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União

COMU – Crown Ownership Monitoring Unit – Entidade neozelandesa que atua na supervisão das empresas estatais.

CONSAD – Conselho de Administração

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PGOVE – Programa Destaque Governança em Estatais

SEP – Sistema de Empresas – autoridade governamental chilena que supervisiona as empresas estatais

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

## Sumário

Introdução.....	10
Capítulo 1 - Histórico e crítica ao modelo anterior ao Estatuto das Estatais.....	24
1.1 Indicação política não estabelece critérios básicos para nomeação de administradores 24	
1.2 Inexistência de diretrizes claras estabelecidas pela administração para balizar a atuação dos membros do conselho de administração.....	37
Capítulo 2 - Inovações trazidas para as empresas estatais com base em normas de governança corporativa.....	39
2.1 As resoluções da CGPAR.....	40
2.2 O Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2013.....	51
2.3 A experiência de Minas Gerais – o Comitê de Governança Corporativa.....	53
2.4 Modificações trazidas pelo Estatuto das Estatais.....	55
2.4.1 Papel do consad.....	56
2.4.2 Composição do Consad: estrutura e prática referente à nomeação.....	59
2.4.3 Composição do Consad: diretrizes e restrições.....	61
2.4.4 Treinamento.....	74
2.4.5 Remuneração.....	76
2.4.6 Eficiência do conselho.....	76
2.4.7 Avaliação do conselho de administração.....	77
2.5 Conclusões do capítulo.....	79
Capítulo 3 - Sugestões para o futuro.....	80
3.1 Papel desempenhado pelo consad.....	80
3.1.1 Definição de papéis e responsabilidades.....	81
3.1.2 Abandono da ideia de ênfase exclusiva na conformidade.....	82
3.1.3 Habilidades e competências dos conselheiros.....	82
3.2 Composição do Conselho: estrutura e práticas.....	84
3.2.1 Exercendo os poderes de nomeação e seleção.....	85
3.2.2 Identificação e seleção de candidatos.....	87
3.2.3 Ferramentas disponíveis.....	88
3.2.4 O papel do conselho de administração no processo de nomeação.....	89
3.2.5 Relação com acionistas privados.....	90
3.3 Composição do conselho: diretrizes e restrições.....	90
3.3.1 Manutenção da objetividade e independência do conselho.....	92
3.3.2 Público contra privado.....	95
3.3.3 Representantes dos empregados no conselho de administração.....	96

3.3.4	Requisitos para elegibilidade.....	96
3.4	Treinamento e admissão de membros.....	100
3.4.1	Admissão de membros .....	100
3.5	Remuneração dos membros do conselho de administração.....	103
3.6	Eficiência do Conselho .....	107
3.6.1	Dinâmica de grupo.....	107
3.6.2	Carga de trabalho.....	108
3.6.3	Limites de tamanho .....	109
3.6.4	O papel desempenhado pelo presidente do conselho .....	110
3.7	Avaliação do conselho .....	111
3.7.1	Avaliação por parte do Estado/entidade que supervisiona as estatais .....	113
3.7.2	Autoavaliação do conselho de administração.....	115
3.7.3	Papel dos avaliadores externos .....	117
3.7.4	Feedback para o processo de indicação de conselheiros .....	118
	Conclusão .....	119
	Referências Bibliográficas.....	125

## Introdução

Todo trabalho jurídico deve não apenas ater-se à cientificidade, mas, também, caracterizar-se pela investigação à distância do objeto em estudo, a fim de atingir a melhor avaliação para a problemática que busca enfrentar e, quiçá, solucionar. Embora a frase seja verdadeira, e ainda que o estudioso se comprometa a segui-la fielmente, necessário, neste caso em particular, pedir vênua para incluir digressões ao iniciar esta pesquisa – ponto em que uma fuga é minimamente permitida. Assim, segue o motivo fático que levou à inquietação que motiva a presente dissertação.

Em dezembro de 2013, compondo o Conselho de Administração da empresa pública VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., este pesquisador deparou-se com dispositivo específico constante do Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2013<sup>1</sup>, que “Estrutura a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. para a execução das atividades de desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário e aprova o Estatuto Social da empresa.”

O ato normativo inovou, em seu art. 4º, ao dispor que a empresa deveria aplicar, em sua gestão, mecanismos de governança semelhantes aos adotados pelo Novo Mercado da BMF&BOVESPA - Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros, **preservada sua condição de empresa pública**, listando, a seguir, temas sobre os quais incide a prescrição, tais como a divulgação de fluxo de caixa e do calendário anual de assembleias e de reuniões de conselhos.

A partir de então, o autor do texto acompanhou os trâmites para efetivação da norma, inicialmente como membro do Conselho de Administração da empresa, função que deixou de exercer em setembro de 2016, e, após esse desligamento, atento ao desenrolar do processo, como espectador interessado pelo sucesso do andamento da questão.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2015: Estrutura a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. para a execução das atividades de desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário e aprova o Estatuto Social da empresa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8134.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2016.

Nesse período, o Tribunal de Contas, no desenvolver da fiscalização junto ao órgão, editou acórdão<sup>2</sup> em que se posicionava, dentre outros temas, pela necessidade de designação de um conselheiro independente para a Valec, nos termos do Regulamento de Listagem do Novo Mercado da BM&FBOVESPA.

Irresignada com a decisão, a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR, órgão estatal responsável pela coordenação das empresas estatais, protocolou recurso junto ao Tribunal de Contas da União, para uma revisão desse ponto específico). Em 19 de abril de 2016, o Tribunal reviu sua posição quanto a esse mesmo ponto, editando o Acórdão nº 2.449/2016- 1ª. Câmara, com fundamento no fato de que (1) “(...) a Valec é empresa pública que, por não possuir capital aberto e não negociar ações na bolsa de valores, não está vinculada às normas oriundas da BM&FBovespa”; e (2) o “(...) Decreto 8.134/2013 não obriga a participação do conselheiro independente no Consad da Valec, visto que não o teria mencionado em nenhum dos diversos dispositivos que cuidam expressamente da composição do Consad (art. 4º, art. 19 e art. 20)”<sup>3</sup>.

Resta claro, portanto, que nem todas as normas referentes à governança corporativa, nem mesmo aquelas previstas em regulamento expressamente referenciado por decreto presidencial seriam aplicáveis à empresa pública em referência. Duas dúvidas advieram de tal situação a respeito de: 1) quais seriam os dispositivos aplicáveis à Valec, no que tange às normas de governança corporativa? e se 2) tais diretrizes seriam aplicáveis a outras empresas estatais, em especial àquelas que não negociam ações no mercado.

Aliado a tudo isso, verificou-se, à época, evidente carência de normas destinadas à atuação do Conselho de Administração, ainda que existisse órgão estatal (Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR) especificamente destinado a tal fim, o que torna vulnerável a aplicação de

---

<sup>2</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 4.364/2015 – 1ª Câmara.** Relator Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 11/08/2015. Acessível em < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A4364%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em : 7 jun. 2016.

<sup>3</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.449/2015 – 1ª. Câmara.** Relator Min. José Múcio Monteiro. Sessão de 19/04/2016. Acessível em < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2449/NUMACORDAO%253A2449%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

normas referentes à governança corporativa no âmbito das empresas estatais, já que tal colegiado representa papel principal nessa seara.

Outro exemplo de modelo a ser avaliado diz respeito à criação, pelo estado de Minas Gerais, do Comitê de Governança Corporativa, por meio do Decreto Estadual nº 44.799, de 29 de abril de 2008<sup>4</sup>, como instância de compartilhamento de gestão integrada à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento e Finanças daquele estado. A atribuição do órgão consiste em acompanhar a gestão das sociedades de economia mista, empresas públicas e demais empresas controladas, oferecendo subsídios aos representantes eleitos ou indicados para órgãos colegiados.

A fim de regulamentar a situação, o governo editou o Estatuto das Estatais, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que inclui normas de governança corporativa a serem aplicadas às empresas estatais, conceito que abarca empresas públicas e sociedades de economia mista e que será explicitado adiante.

Outro ponto que deve ser abordado neste momento do trabalho consiste na importância do papel desempenhado pelas empresas estatais ainda nos dias de hoje.

As empresas estatais são elemento essencial na arquitetura econômica internacional. Nesse sentido, acabam por dominar segmentos da economia de grande importância em áreas carentes de competição. Diante da necessidade de melhor desempenho, os emissores de políticas públicas têm se preocupado com aspectos relativos à governança de tais empresas – ou seja, com o nível do controle da administração que deve ser assegurado no desempenho de tais funções. Este tema, por se tratar de empresas estatais, reflete necessariamente no direito, já que também essas empresas, como parte integrante da administração pública, encontram-se adstritas ao princípio da legalidade.

Em muitos países, as empresas estatais destacam-se como os principais provedores de serviços essenciais, inclusive os serviços públicos. Dessa forma, causam impacto direto na vida cotidiana dos cidadãos<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> MINAS GERAIS. Decreto nº 44.799, de 29 de abril de 2008: **Define as atribuições e competências do Comitê de Governança Corporativa.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44799&ano=2008>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>5</sup> OECD. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015.** OECD Publishing, Paris. 2015. p. 9.

Para iniciar a delimitação do objeto de estudo, é fundamental esclarecer os conceitos-chave que permearão toda a dissertação. Tais definições serão utilizadas ao longo de todo o documento, sendo essencial que o leitor esteja familiarizado com os significados para que a argumentação seja interpretada com precisão.

O primeiro conceito a ser definido é o de Administração Direta. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, assim o apresenta:

“Art. 4º A Administração Federal compreende:  
I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.”  
(Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967)

A Administração Direta, portanto, engloba apenas o Estado que presta serviços diretamente, sem transferir a particulares o desempenho das atividades que seriam de sua competência.

Quando a atividade pública é prestada sob este último modelo – transferida a particulares –, estará sendo adotada a prestação de forma *descentralizada*, como ensina Celso Antonio Bandeira de Mello:

“O Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu encargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos.  
Nesta segunda hipótese, ou transfere a particulares o exercício de certas atividades que lhe são próprias ou, então, cria outras pessoas, como entidades adrede concebidas para desempenhar cometimentos de sua alçada. Ao criá-las, a algumas conferirá personalidade de Direito Público e a outras personalidade de Direito Privado. Por meio delas, então, descentralizará as sobreditas atividades.  
....  
Pelo contrário, quando as desempenha ele próprio, Estado, estará mantendo tais atividades centralizadas”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. Ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 143.

O conceito de administração descentralizada pode ainda ser buscado na Lei Paulista de Processo Administrativo, a Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1988, que, no parágrafo único de seu art. 1º, ao tratar de seu âmbito de aplicação, preconiza:

“Art. 1º (*omissis*)  
Parágrafo único. Considera-se integrante da Administração descentralizada estadual toda pessoa jurídica controlada ou mantida, direta ou indiretamente, pelo Poder Público estadual, seja qual for seu regime jurídico.”<sup>7</sup>

Por fim, em oposição ao conceito de Administração Direta normalmente é definida a Administração Indireta, definida pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, com a nomeação literal e exaustiva dos entes que compõem esse grupo, a saber: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O presente trabalho, esclarece-se, orbitará em torno de um grupo específico de entidades integrantes da Administração Indireta - as empresas estatais. Um primeiro conceito referente a esse conjunto, mais genérico, pode ser oferecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que, em suas Diretrizes de Governança Corporativa para Empresas Estatais da OCDE<sup>8</sup>, afirma que, embora se instalem diferenças no entendimento dos diversos países sobre instituições admitidas como empresas estatais, qualquer pessoa jurídica, reconhecida pela legislação nacional como empresa, e cuja propriedade seja exercida pelo Estado, deve ser considerada uma empresa estatal.

Passando-se ao ordenamento nacional, observe-se que se reúnem, sob tal denominação, empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme aponta o Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, *verbis*:

“Art. 1º Fica criada a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.  
Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, consideram-se:

---

<sup>7</sup> SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998: Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>>. Acesso em: 16 Nov. 2018.

<sup>8</sup> OECD. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015.** OECD Publishing, Paris. 2015. p. 14.

I - empresas estatais federais: as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;”  
(Decreto 6.021, de 22 de janeiro de 2007).

Para complementar o conceito, indispensável o socorro das definições legais de empresa pública e sociedade de economia mista, constantes da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, o Estatuto das Estatais:

“Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.”

(Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016)

Assim, empresas estatais apresentam personalidade jurídica de direito privado como característica comum; o motivo de *discrímen* entre as entidades incide sobre a participação no capital social. Caso haja autorização para que o capital privado ingresse na empresa, estar-se-á diante de sociedade de economia mista; caso contrário, configura-se empresa pública.

Outro conceito basilar para a dissertação é o de governança corporativa. Trata-se de conceito doutrinário, externo ao direito (campo da Administração), podendo-se citar o sítio do IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – para configurá-lo corretamente:

“Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e

contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.”<sup>9</sup>

“A vertente mais aceita indica que a Governança Corporativa surgiu para superar o "conflito de agência" clássico. **Nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (administrador) o poder de decisão sobre a empresa (nos termos da lei), situação em que podem surgir divergências no entendimento de cada um dos grupos daquilo que consideram ser o melhor para a empresa e que as práticas de Governança Corporativa buscam superar.** Este tipo de conflito é mais comum em sociedades como os Estados Unidos e Inglaterra, onde a propriedade das companhias é mais pulverizada.” (grifo nosso)<sup>10</sup>

Paulo Osternack Amaral traz conceito de governança corporativa semelhante, completo: “(...) o conjunto de políticas e práticas orientadas a conferir maior transparência, estabelecer mecanismos de controle, estimular e garantir a atuação ética dos envolvidos, minimizar potenciais conflitos, agir em conformidade com as regras (internas e externas) enfim, aumentar a confiabilidade da empresa no mercado, mediante a valorização da empresa e a proteção das partes interessadas (stakeholders), dos investidores, dos empregados e dos credores”<sup>11</sup>.

Mais adiante, o mesmo autor ainda afirma que o objetivo da governança corporativa é a pulverização de poder, a fim de que a empresa atue de forma ética, transparente e conforme um sistema interno de supervisão e controle<sup>12</sup>.

Conceito de governança correlato, e que é aplicável ao presente caso, é aquele que define a relação entre governança corporativa e serviço público. Nesta seara, o Tribunal de Contas da União afirma que a governança no setor público seria “(...) *um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR,*

---

<sup>9</sup> IBGC. Governança Corporativa – IBGC. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em 21 Fev. 2017.

<sup>10</sup> IBGC. Origens da Governança Corporativa – IBGC. Disponível em <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/origens-da-governanca>>. Acesso em 21 fev. 2017.

<sup>11</sup> AMARAL, P. O. Lei das Estatais: Espectro de Incidência e Regras de Governança. In: JUSTEN FILHO, M. Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016. pp. 65/66.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 66.

*DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*<sup>13</sup>.

Os desafios de governança enfrentados pelas estatais são distintos daqueles presentes quando se trata de empresas exclusivamente privadas. Por um lado, as empresas estatais podem sofrer interferência indevida, motivada por influência política, pelo proprietário estatal, o que pode acarretar incorreções na prestação de contas, falta de responsabilização dos administradores e perda de eficiência em operações corporativas<sup>14</sup>.

Por fim, cabe ainda conceituar o órgão que, de acordo com a pesquisa, deverá desempenhar o papel central no controle das empresas estatais: o conselho de administração. O conceito tradicional pode ser buscado na Lei das S/A, a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976:

“Art. 138. A administração da companhia competirá, conforme dispuser o estatuto, ao conselho de administração e à diretoria, ou somente à diretoria.

§ 1º O conselho de administração é órgão de deliberação colegiada, sendo a representação da companhia privativa dos diretores.”  
(Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976)

Mais recentemente, o Estatuto das Estatais forneceu alguns elementos semelhantes para definição do papel do conselho de administração:

“Art. 16. (omissis)

Parágrafo único. Consideram-se administradores da empresa pública e da sociedade de economia mista os membros do Conselho de Administração e da diretoria.”

Passado este primeiro momento, em que se apresentam os elementos basilares para compreensão dos termos da dissertação, destaquem-se algumas premissas necessárias para o desenvolvimento da argumentação.

De início, cabe classificar a área em que pode ser inserida a questão cuja solução se persegue no presente trabalho: ao direito administrativo ou ao direito comercial.

---

<sup>13</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança – aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. pp. 5/6.

<sup>14</sup> OECD, op. cit., p. 14.

Para executar essa tarefa, importante, inicialmente, trazer um conceito de Direito Administrativo. Impõe-se observar que diversos conceitos já foram formulados<sup>15</sup>, mas, para fins de unidade, escolheu-se aquele formulado pelo Prof. Carlos Bastide Horbach: “*é o ramo interno do direito público que regula, de forma compreensiva — com princípios e regras especiais que se distanciam do direito comum —, a atuação das diversas pessoas, públicas ou privadas, que formam as diferentes Administrações Públicas, em suas relações com os administrados, entre si e consigo mesmas.*”<sup>16</sup>

Norteadado por esse conceito, afirma-se, em primeiro lugar, que as empresas estatais podem ser regidas pelo direito administrativo, embora apresentem personalidade jurídica de direito privado. O conceito do Prof. BASTIDE admite tal possibilidade de forma expressa, ao fazer referência às pessoas privadas.

Além disso, às empresas estatais aplicam-se normas específicas que se distanciam do regime comum administrativo, novamente em conformidade com o conceito apresentado; com efeito, as empresas estatais amparam-se na Lei nº 13.303, de 2016, embora as normas gerais da Lei das S.A possam a elas ser aplicadas subsidiariamente, nos termos do art. 5º da mesma norma.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Conceito que deve necessariamente ser citado é aquele formulado por Celso Antonio Bandeira de Mello, que afirma que “(...) *o direito administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem*” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. Ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 37). Ruy Cirne Lima conceitua o Direito Administrativo como: “*o ramo do Direito Positivo que, específica e privativamente, rege a administração pública como forma de atividade; define as pessoas administrativas e a organização e os agentes do Poder Executivo, regulando, enfim, seus direitos e obrigações, suas relações internas e com os particulares, por ocasião do desempenho daquela atividade*” (LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. pp. 25-26.) Já Raquel Melo Urbano de Carvalho define o regime jurídico administrativo, objeto de estudo do Direito Administrativo, como “(...) *conjunto de normas que exorbita o direito privado e que estabelece sujeições e benefícios em face da Administração e daqueles que com ela mantêm vínculos jurídicos*”. (CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo: parte geral, intervenção do Estado e Estrutura da Administração**. 2ª. Ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodium, 2009. p. 25.).

<sup>16</sup> HORBACH, Carlos Bastide. **Objeto e conceito do direito administrativo: revisão crítica**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 7, n. 3, p. 778/779, dez. 2017.

<sup>17</sup> “Art. 5º A sociedade de economia mista será constituída sob a forma de sociedade anônima e, ressalvado o disposto nesta Lei, estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.” (Lei nº 13.303, de 2016)

Consideradas todas as premissas apresentadas, impõe-se, neste ponto, tecer uma contextualização mais específica, elencando um histórico de diplomas importantes no âmbito da relação entre governança corporativa e empresas estatais, bem como a evolução do assunto no âmbito do ordenamento jurídico nacional.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, em lapso de tempo anterior à vigência do Estatuto das Estatais, eram regidas integralmente pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, pela Lei nº 6.404, de 1976, e por seus estatutos sociais.

Cumprir registrar que os diplomas em questão raramente incentivavam a participação popular – mesmo porque editados antes do período da redemocratização. Assim, normas referentes à publicidade, transparência e *compliance* eram quase inexistentes.

A partir de 2007, com a criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, pelo Decreto nº 6.021, o ordenamento passou a prever regras referentes ao tema, tais como a vinculação da auditoria interna ao conselho de administração.

A situação modificou-se radicalmente com a edição da Lei das Estatais. De fato, a norma em questão buscou oferecer maior transparência à gestão das empresas estatais, e, com isso, de forma justa, conferiu à população poder de fiscalização mais amplo em relação à administração da coisa pública.

No que tange aos debates a respeito do tema, em se tratando do âmbito jurídico, por se tratar de assunto novo – o primeiro código contendo normas de boas práticas em Governança Corporativa, o Relatório Cadbury, data de 1992<sup>18</sup> -, não existem ainda grandes debates a respeito da matéria.

Em pesquisa efetuada para a elaboração deste trabalho, logrou-se encontrar artigo elaborado por Mario Engler Pinto Júnior<sup>19</sup>, que trata de tema semelhante, sem que o estudo, no

---

<sup>18</sup> IBGC. Linha do tempo – IBGC. Acessível em <http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/origens-da-governanca/linha-do-tempo>. Acesso em 21 fev. 2017.

<sup>19</sup> PINTO JUNIOR, Mario Engler. **A estrutura da Administração pública indireta e o relacionamento do Estado com a companhia controlada**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte, ano 7, n. 28, out/dez. 2009.

entanto, aprofunde a pesquisa no que tange à aplicação dos princípios de governança corporativa às empresas estatais.

Passando-se à delimitação do objeto, é importante transmitir, desde o princípio, um aviso óbvio: as fundações e as autarquias não serão incluídas nesta pesquisa, já que não apresentam estrutura compatível com as normas de governança corporativa.

Não se afirma que as normas de governança não sejam a elas aplicáveis – o conceito de governança é genérico, pode ser aplicado até mesmo à Administração Pública direta, como vem tentando fazer o Tribunal de Contas da União ao construir um conceito de governança pública; no entanto, normas vêm sendo testadas em empresas que apresentam estrutura semelhante à das empresas estatais e, diante de tal proximidade, optou-se por direcionar o estudo somente para aplicação de tais normas às empresas estatais – sociedades de economia mista e empresas públicas, excluindo do estudo as fundações e as autarquias.

Ultrapassado este primeiro aviso, torna-se a tratar da delimitação do objeto.

O objeto é jurídico e, portanto, apto a ser tratado em um trabalho de Mestrado em Direito, uma vez que o Estatuto das Estatais acabou por positivizar práticas de governança corporativa, promovendo uma discussão que, embora no momento inicial tenha sido mais afeta à área exclusivamente da Administração, a partir do momento em que a norma foi editada, alavancou uma discussão a respeito da aplicabilidade das regras e de seu possível aperfeiçoamento.

O tema das empresas públicas, das sociedades de economia mista (empresas estatais) e o controle exercido sobre tais empresas, assuntos tão atuais, receberam destaque pela eclosão de recentes operações que investigam irregularidades em empresas estatais, abre espaço para o estudo de formas de fiscalização das políticas públicas a serem estabelecidas pelo Estado, mais especificamente pelo Poder Executivo, e que deverão ser seguidas pelas empresas estatais.

A opção brasileira pelo estabelecimento de companhias, seja para intervenção direta no domínio econômico, seja para prestação de serviços públicos, tem como inspiração o ideal de maior eficiência operacional; no entanto, essa eficiência, característica de sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, condição que intensifica a amplitude de atuação, mais que aquela verificada na Administração Direta, deve ser sopesada com o desempenho econômico e com redução da influência do Estado na condução diuturna dos negócios sociais.

Esses dois fatores - maior autonomia e redução do controle estatal - resultam na necessidade de que seja estabelecida uma forma de fiscalização dos rumos a serem seguidos pela empresa por parte do ente controlador.

De fato, situações como a compra da refinaria de Pasadena por parte da Petrobrás S.A. poderia ter sido mais prudentemente executada, caso houvesse uma política pública clara e prévia no que concerne à compra de sociedades pela Petrobrás, e, mais, se tal política pública tivesse sido efetivamente seguida pelo conselho de administração da empresa.

A legislação que regulamentava as empresas públicas e sociedades de economia mista era excessivamente antiga – no geral, até a edição do Estatuto das Estatais, o tema ainda apresentava como principal instrumento normativo o Decreto-Lei nº 200, editado no longínquo ano de 1967. À época não se falava em governança corporativa, tema que se tornou visível muito mais recentemente.

Assim, parece adequado que a execução das diretrizes governamentais/ministeriais a serem estabelecidas pelo ente controlador seja fiscalizada por um conselho de administração, mediante a utilização de normas de governança corporativa, para atingir um ganho no campo do controle, que será mais efetivo e também mais eficiente.

As normas que regem a governança corporativa aperfeiçoam o controle exercido pela administração direta em relação às empresas estatais, em especial no campo referente à execução de diretrizes governamentais/ministeriais.

Em suma, o objeto de estudo verificará se o conselho de administração pode desempenhar papel mais incisivo no controle das empresas estatais, com base nas normas de governança corporativa. Para tanto, o estudo traçará uma evolução das normas relativas a essas instituições privadas, em período de tempo compreendido entre a época em que não havia qualquer recomendação de governança até o presente momento e, ao final, apresentará algumas sugestões para aperfeiçoamento.

O método a ser utilizado será, essencialmente, o dedutivo, sendo o material de pesquisa a doutrina, a jurisprudência – com pesquisa junto aos tribunais pátrios, ao Tribunal de Contas da União e à Comissão de Valores Mobiliários.

Destaque-se que o estudo não abrangerá elementos da Administração, embora se pretenda utilizar conceitos consolidados de administração – uma vez que se trata de dissertação que busca analisar o aspecto jurídico do tema.

A argumentação, na presente dissertação, consistirá em apresentação dos instrumentos de governança corporativa que, já introduzidos no ordenamento jurídico pelo Estatuto das Estatais, apresentam um ganho para a população no sentido de ampliar os meios de controle em relação às empresas estatais. Em etapa posterior, listam-se sugestões de aperfeiçoamento do controle de tais empresas, sempre baseadas no papel central a ser desempenhado pelo conselho de administração.

O primeiro capítulo aponta as graves falhas constantes do modelo anterior, baseado exclusivamente no Decreto-Lei nº 200, de 1967, que não logrou evitar os gritantes escândalos envolvendo empresas estatais. Dentre essas falhas, cite-se o tênue controle que os Ministérios supervisores detêm em relação a tais entidades, baseado, exclusivamente, na possibilidade de substituir seus administradores – membros do conselho de administração e diretores.

Aliado a este ponto, cabe ainda destacar o papel secundário desempenhado pelo Conselho de Administração que, de fato, não escolhia os elementos integrantes da diretoria – normalmente indicados pelo governo, cabendo ao Consad papel de mero chancelador do nome escolhido.

O segundo capítulo tratará das mudanças realizadas com base em normas de governança corporativa – quer pelas resoluções da CGPAR, quer pela edição do Estatuto das Estatais, entre elas a adoção de critérios objetivos mínimos para designação dos diretores, a necessidade de indicação clara do interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional que autoriza a constituição de empresa pública ou da sociedade de economia mista, atribuindo, desde o início, uma obrigação para o Poder Público que deu origem a esse ente no sentido de motivar a sua criação, vinculando a atuação a esse motivo inicial.

Ainda no segundo capítulo, traça-se breve referência a decisões emanadas da Comissão de Valores Mobiliários, que vem buscando proporcionar concretude às normas do Estatuto das Estatais referentes à indicação de membros do Conselho de Administração.

Por fim, no Capítulo Terceiro formulam-se sugestões de normas que podem ser criadas, com base em boas práticas corporativas e, levando-se em conta, principalmente, as publicações editadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que se empenha para estender a governança corporativa às empresas estatais, com destaque para a atuação do Conselho de Administração.

No decorrer desta dissertação, o autor tecerá (I) críticas ao modelo anterior ao Estatuto das Estatais, a fim de comparar esse modelo com as (II) alterações promovidas com base em normas de governança corporativa, para então listar os (III) papéis que podem ser desempenhados pelo conselho de administração com base em normas de governança corporativa, além de sugestões de aperfeiçoamento das regras atualmente postas e que regulam a indicação, escolha, aperfeiçoamento, funcionamento e fiscalização dos conselhos de administração.

## Capítulo 1 - Histórico e crítica ao modelo anterior ao Estatuto das Estatais

Como já explicitado na introdução, este capítulo busca apontar as grandes falhas constantes do modelo anterior, que não apresentava influência dos princípios de governança corporativa no ordenamento e que permitiram a ocorrência dos grandes escândalos envolvendo empresas estatais.

Dentre essas falhas, lembrando, destaque-se o tênue controle que os ministérios supervisores detinham em relação a tais entidades, baseados, quase que exclusivamente, na possibilidade de substituir os administradores – membros do conselho de administração e diretores.

Outro ponto diz respeito à indicação meramente política dos administradores – o ordenamento não estabelecia critérios mínimos que balizassem a escolha dos membros da diretoria das empresas estatais.

Serão objeto de discussão a ausência de fundamentação e de discussão nos atos de criação das empresas estatais, a inexistência de órgãos governamentais que balizem a atuação dos membros do Consad, particularmente no que tange ao Ministério supervisor.

### *1.1 Indicação política não estabelece critérios básicos para nomeação de administradores*

No que concerne à finalidade do controle, ainda que se trate de senso comum o fato de que indicações políticas comprometem o erário, a constatação fática dessa situação era, há algum tempo, de difícil comprovação. Como o presente texto consiste em um trabalho acadêmico, a mera afirmação dessa circunstância, desprovida de efetiva comprovação, seria absolutamente improdutiva; no entanto, antes de transitar para a caracterização efetiva de tal problema em termos jurídicos, cumpre delimitar corretamente o objeto, classificando e conceituando tal menção.

Em primeiro lugar, importante destacar conceitos sobre o que seria o controle político nas empresas estatais.

O Prof. Adilson Dallari, em seu artigo: “Controle Político das Empresas Públicas”<sup>20</sup>, editado em 1979, discorreu a respeito do tema.

---

<sup>20</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das empresas públicas. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 19, n. 3, p. 87-98, jul. 1979. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/39679>>. Acesso em 15 Fev. 2019.

Conceituando e delimitando seu objeto de estudo, DALLARI trata das empresas públicas, conceituando-as como entidades integrantes da administração pública indireta ou descentralizada, que utilizam recursos providenciados pelo poder público (em menor ou maior escala) e por esse poder público criadas, apresentando personalidade jurídica de direito privado e que buscam a consecução de fins estatais<sup>21</sup>. Adota, portanto, conceito amplo de empresa pública (que corresponde àquele desenvolvido neste trabalho para as empresas estatais), contrapondo-o ao de empresa pública em sentido estrito. Para fins de clareza e correção metodológica, o termo “empresa pública” em sentido amplo utilizado por DALLARI em seu artigo será aqui correspondente à definição já estabelecida de empresa estatal.

Logo a seguir, DALLARI busca delimitar a definição do que seria o controle político das empresas públicas, utilizando-se classificação específica criada por Álvaro Tafur Galvis, com base na finalidade específica do controle. Nesse sentido, seria possível identificar quatro espécies de controle: o judicial, o administrativo, o fiscal e o político<sup>22</sup>.

Em linhas gerais, o controle judicial seria aquele exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário e que, à época, restringia-se ao controle de legalidade, sem que mais aprofundadas discussões a respeito de limites se manifestassem<sup>23</sup>.

Já o controle administrativo seria aquele exercido pelos órgãos superiores da administração sobre órgãos e entidades a eles hierarquicamente subordinados, ou a eles vinculados, com a finalidade de se verificar a regularidade na atuação desses mesmos órgãos e entidades, segundo normas e padrões previamente estabelecidos, bem como em relação à política governamental adotada para a área de atuação da companhia em referência<sup>24</sup>.

O controle fiscal se restringiria à verificação de adequação da atuação financeira e orçamentária, em que se avalia mérito e legalidade na gestão dos recursos públicos<sup>25</sup>.

Por fim, o controle político, para DALLARI, exercido pelo Poder Legislativo, orienta as ações administrativas, verifica o bom funcionamento dos órgãos, examina a motivação dos

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 88.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 88.

<sup>24</sup> *Idem*, p. 88.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 88.

atos da autoridade, a conformidade de tais atos com a política governamental e o atingimento dos fins a que a atividade administrativa cumpre bem fiscalizar<sup>26</sup>.

Ao tratar dos objetivos perseguidos por meio do controle político de tais empresas, DALLARI afirma que a moralidade – que à época não apresentava guarida constitucional – serviria, ao mesmo tempo, como objetivo e fundamento para tal espécie de controle. Do mesmo modo, legalidade também poderia ser fundamento de tal controle<sup>27</sup>.

No decorrer do texto, DALLARI adverte, apoiando-se em Caio Tácito, que, ainda àquela época existiria a necessidade de adaptação do controle exercido sobre as empresas estatais, principalmente no sentido de se aferir a eficiência, a legalidade e a moralidade administrativas. Seria, portanto, insuficiente a verificação tão somente da legalidade dos atos, já que, novamente apoiando-se em Caio Tácito, DALLARI afirma que esse controle não atinge o interesse coletivo. A Administração não pode exclusivamente abster-se de praticar atos ilegais, devendo esforçar-se no sentido de atingir os objetivos sociais e econômicos fixados<sup>28</sup>.

No texto, DALLARI afirma ainda que o atingimento da eficiência satisfaz tanto o interesse do particular como o do poder público. O particular, como consumidor compulsório dos serviços prestados, não pode optar por qualquer alternativa em caso de atendimento falho. Dessa forma, seria imprescindível que a avaliação de eficiência fosse executada, afirmando o autor que tal verificação deveria ser efetuada também pelo Poder Legislativo<sup>29</sup>.

O interesse da Administração em verificar a eficiência das empresas públicas também seria evidente em razão do investimento de recursos públicos e de uma certa liberdade de atuação; certo também que deveria acompanhá-las a respectiva verificação de eficiência, condição que avaliaria o fiel desempenho para o mérito da gestão empresarial<sup>30</sup>.

DALLARI ressalta que tal verificação não deve se basear no lucro da empresa estatal – frisando que não seria essencial a elas, no esforço de atender a tal requisito, que apresentassem resultado positivo, já que, pela própria natureza de atuação, deveriam ser subvencionadas. Entende, no entanto, que o poder público deveria ter presente a noção exata da razão pela qual

---

<sup>26</sup> Idem, p. 88.

<sup>27</sup> Idem, p. 89.

<sup>28</sup> Idem, p. 90.

<sup>29</sup> Idem, p. 90.

<sup>30</sup> Idem, p. 90.

os subsídios deveriam ser concedidos, de como eles estariam sendo aplicados e em que proporção seriam eles necessários<sup>31</sup>.

DALLARI defende ainda a existência de cinco finalidades para o controle político: defesa dos interesses da coletividade, de investidores particulares, da administração pública, das próprias entidades e dos seus administradores<sup>32</sup>.

O controle político, objeto do artigo, segundo DALLARI, tem por meta resguardar os interesses da administração pública como um todo, e, também, das próprias entidades controladas, evitando superposições ou conflitos de atividades, o que propiciaria economia e eficiência no desempenho da função estatal<sup>33</sup>.

Ao tratar das formas pelas quais o controle político seria exercido em relação às empresas estatais, DALLARI mais uma vez se socorre dos ensinamentos do professor colombiano Alvaro Tafur Galvis, para esclarecer que o exercício de tal controle pode realizar-se pelos seguintes meios: a) criação e supressão de estatais; b) aprovação de planos de desenvolvimento; c) aprovação do orçamento; d) prestação de informações; e) convocação de funcionários; f) comissões permanentes, do Senado e da Câmara, para fiscalização das entidades descentralizadas<sup>34</sup>.

A primeira maneira de se desempenhar o controle político, segundo DALLARI, seria por meio do processo de criação das empresas e que, no caso brasileiro, sob a égide da Constituição Federal anterior (EC 1/1967), já haveria uma competência implícita do Congresso Nacional para autorizar, por meio de lei, a criação de empresas estatais e, que se trata de mera autorização para criação, e não de criação efetiva, devendo o Poder Executivo adotar as providências necessárias, após a autorização, para constituir o ente na forma da lei civil ou comercial<sup>35</sup>.

Uma diferenciação observada por DALLARI em relação à legislação colombiana, da qual retirou a classificação instituída por Galvis, é a de que, no Brasil, não há necessidade de

---

<sup>31</sup> Idem, p. 90.

<sup>32</sup> Idem, p. 90.

<sup>33</sup> Idem, p. 90.

<sup>34</sup> Idem, p. 91.

<sup>35</sup> Idem, p. 91.

emissão de autorização do Congresso Nacional para a supressão ou para a extinção das empresas estatais, e nem mesmo poderia uma lei extinguir diretamente tais entidades<sup>36</sup>.

Trata-se de controle tênue, sem efetividade; a possibilidade de autorizar a criação da empresa estatal, apenas, mostra-se inócua se o Poder Executivo pode até mesmo deixar de criá-la. Eventual existência de um poder de extinção seria mais efetiva, apresentando potencial até mesmo para evitar um desvio de finalidade na atuação das empresas estatais; no entanto, como visto, tal poder inexistia e inexistiu no caso brasileiro, permanecendo o ordenamento com os mesmos fundamentos em dias atuais.

Assim, esse modo de atuação do controle político não se reveste de maior efeito prático para o presente trabalho.

Outra maneira de se exercer o controle político, no entendimento de DALLARI, ocorre mediante aprovação dos denominados “planos de desenvolvimento”<sup>37</sup>. Na previsão contida na Emenda Constitucional 1/1967, na redação que lhe foi conferida pela EC 1/1969, competiria ao Congresso Nacional dispor a respeito de planos e de programas nacionais e regionais de desenvolvimento<sup>38</sup>.

DALLARI destaca a importância desse dispositivo, significativa para o cumprimento do objetivo de seu artigo, uma vez que a miríade de entidades descentralizadas impunha a adoção de planos bem definidos, a fim de organizar as atividades por eles exercidas e atingir metas previstas; além disso, o professor em referência ressalta que se estabelece ligação entre os planos e programas nacionais de desenvolvimento e a atuação das empresas públicas, principalmente porque, à época (e no momento presente não é diferente), os grandes investimentos públicos eram efetuados por meio de empresas estatais<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Idem, p. 91.

<sup>37</sup> Idem, p. 91.

<sup>38</sup> “Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

(...)

IV - planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento;”

(BRASIL. Emenda Constitucional nº 1 (1969). Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2019.)

<sup>39</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Controle político das empresas públicas**. RAE - Revista de Administração de Empresas, [S.l.], v. 19, n. 3, p. 87-98, jul. 1979. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/39679>>. Acesso em 15 Fev. 2019. p. 92.

No entanto, também essa forma de controle não apresenta maiores resultados em relação à atuação eficiente das empresas estatais. O próprio DALLARI afirma que as leis que aprovam os planos de desenvolvimento mostram-se vagas e imprecisas, minimizando a importância do mecanismo constitucional<sup>40</sup>.

Em contato com o I Plano Nacional de Desenvolvimento, instituído pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971<sup>41</sup>, observam-se dados a respeito dos programas que o regime militar havia consolidado até o momento da edição daquele mesmo plano. Após, no Capítulo III, intitulado Estratégia de Desenvolvimento, afirma-se, no tópico reservado ao poder de competição, que o “(...) Governo atua sobre os fatores básicos que condicionam os níveis de eficiência das empresas privadas e governamentais”<sup>42</sup>.

Mais adiante, ao desenvolver mais adequadamente as estratégias desse mesmo tópico, o documento trata do desenvolvimento do núcleo de expansão básica, por meio do qual o Governo assegura o suprimento dos insumos essenciais – energia elétrica, petróleo e derivados, transportes, comunicação, siderurgia e matérias-primas industriais básicas, reconhecendo que, principalmente nos ramos de energia, transportes e comunicações, o papel principal era desempenhado por empresas governamentais com fundos financiados por recursos públicos. Ainda assim, não trata de nenhum direcionamento específico para empresas estatais<sup>43</sup>.

Outra diretriz genérica, destacando o poder de competição, evidencia que a política de modernização da empresa nacional seria direcionada tanto para o setor privado quanto para o público, focalizando a tecnologia e a capacidade gerencial, equacionando os problemas de inovação tecnológica, de custos e de novos métodos de gestão e controle, mesmo sem ainda desenvolver o tema de forma mais operativa<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 92.

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei n. 5.727, de 4 de novembro de 1971: Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L5727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5727.htm)>. Acesso em: 10 Jan. 2019.

<sup>42</sup> BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND – 1972/74).** Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72\\_74](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74)>. Acesso em 19 Jan. 2019. P. 20.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>44</sup> Idem, p. 20.

A parte II do Plano Nacional de Desenvolvimento expõe a execução da estratégia, e em seu capítulo I, intitulado “Ação para o Desenvolvimento”, afirma que “(...) mais de 90% dos financiamentos previstos se destinam ao setor privado”<sup>45</sup>.

O plano traça medidas genéricas, sem embasar um controle das empresas estatais nos termos em que foi editado.

É certo que estabelece metas que podem servir de diretriz às empresas, mas nunca de forma concreta, com medidas fiscalizadoras a serem utilizadas em momento posterior; portanto, mesmo neste tópico, é impossível afirmar que os planos de desenvolvimento apresentariam mais utilidade na fiscalização da atuação eficiente das empresas estatais.

Prosseguindo esse esclarecimento acerca dos mecanismos de controle político no que concerne às empresas estatais, DALLARI afirma que a aprovação do orçamento anual também seria um mecanismo importante para exercício de supervisão<sup>46</sup>.

Mais uma vez, o autor reconhece que esse instrumento é falho, já que prevê somente dotações globais para as empresas públicas, sem que disponibilize orçamento detalhado, o que permitiria acompanhamento *pari passu*, capaz de detalhar a forma de atuação da empresa. DALLARI chega a afirmar no artigo que “(...) o projeto de lei orçamentária vai ao Legislativo apenas para conhecimento”<sup>47</sup>.

Outro ponto destacado por DALLARI diz respeito à necessidade de aprovação prévia da realização de operações de crédito no exterior por estados, municípios e pelo Distrito Federal por parte do Senado Federal, constante do art. 42, inciso IV, da ordem constitucional vigente à época<sup>48</sup>. Segundo o autor, por meio desse dispositivo, o Senado pode interferir na obtenção de

---

<sup>45</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>46</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Controle político das empresas públicas**. RAE - Revista de Administração de Empresas, [S.l.], v. 19, n. 3, p. 87-98, jul. 1979. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/39679>>. Acesso em 15 Fev. 2019. p. 92.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 92.

<sup>48</sup> “Art. 42. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

IV - autorizar empréstimos, operações ou acôrdos externos, de qualquer natureza, de interêsse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal;” (EC 1969)

financiamentos pela Administração Pública e por suas entidades descentralizadas, configurando-se uma forma atípica de controle político<sup>49</sup>.

Tal autorização destaca-se como extremamente importante dentre as competências legislativas do Senado Federal, mas, ao contrário do que preconiza DALLARI, não parece ser determinante no controle das empresas estatais, uma vez que, embora retirasse a possibilidade de financiamento externo sem autorização da Casa Legislativa, é possível que as empresas nem mesmo necessitassem de tal verba, em razão da pluralidade de maneiras por meio das quais podem receber recursos<sup>50</sup>. E, ainda assim, em caso de necessidade, a decisão do Senado não poderia ocorrer de forma desmotivada, negando, meramente por capricho, um empréstimo externo necessário à consecução das políticas estabelecidas pelo governo. De todo modo, o dispositivo apenas se direciona a empréstimos a serem contraídos pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, sem incluir nessa determinação a União. Assim, as empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal não estariam circunscritas ao âmbito desse controle, ao menos até 1988, já que o art. 52, V trouxe previsão semelhante e incluiu a União em seu comando.

Outro ponto destacado por DALLARI relaciona-se com a prestação de informações ao Poder Legislativo ao fato de estar sujeito à fiscalização por parte do Congresso Nacional. Tal prerrogativa evidencia-se, com efeito, bastante útil, principalmente se conjugada com outro evento: a possibilidade de instituição de comissões parlamentares de inquérito, à época denominadas comissões especiais de inquérito<sup>51</sup>.

DALLARI compara o ordenamento nacional com o colombiano e se ressentia, no caso brasileiro, da impossibilidade de criação de comissões parlamentares permanentes incumbidas de se manifestarem previamente a respeito de projetos das empresas estatais, de estudarem os orçamentos de tais entidades, dentre outras atividades<sup>52</sup>. Nesse sentido, naquele país, tais comissões exercem controle mais efetivo sobre a estrutura da administração indireta, mesmo porque, dentre todos os mecanismos citados por DALLARI, este seria o único com a prerrogativa de atuação prévia, evitando ou prevenindo a ocorrência de danos às empresas

---

<sup>49</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Controle político das empresas públicas**. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, [S.l.], v. 19, n. 3, p. 87-98, jul. 1979. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/39679>>. Acesso em 15 Fev. 2019. p. 92.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 92.

<sup>52</sup> *Idem*, p. 93.

estatais<sup>53</sup>; no entanto, as comissões permanentes direcionadas a esse tema nunca foram criadas, e, ainda hoje, dentre as 25 comissões permanentes existentes no Congresso Nacional, nenhuma se preocupou em assegurar essa matéria.

Por fim, DALLARI trata do último mecanismo de controle político, a apreciação das contas da administração por parte do Poder Legislativo – novamente o controle repressivo – realizado com auxílio do Tribunal de Contas da União. Trata-se de controle externo realizado com fundamento na Constituição (art. 70 da EC 1/1969, e art. 70 e segs. da Constituição Federal de 1988), e detalhado na Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975. Segundo o art. 7º do normativo em questão, as entidades com personalidade jurídica de direito privado que apresentem participação de capital da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, deverão ser submetidas à fiscalização por parte do Tribunal de Contas respectivo<sup>54</sup>.

Trata-se de atuação repressiva, que não auxilia no desempenho mais eficiente das empresas estatais, restringindo-se a avaliar a qualidade do gasto público. Embora o Tribunal de Contas da União venha alterando o perfil de suas fiscalizações – evoluindo de uma mera fiscalização de conformidade para um acompanhamento diuturno da gestão da administração pública – esse controle externo não se coaduna com o modelo atual de empresa, já que não se cogitou eficiente controle em sua estrutura para impedir o dispêndio desenfreado de dinheiro público, uma vez que estabelece punição apenas para o gestor despreparado ou desonesto. A sanção evidencia-se absolutamente necessária, a fim de prevenir novos descabros com a manipulação do dinheiro público, evitando ainda que outros gestores cometam falhas semelhantes. Em verdade, não aperfeiçoa a gestão pública.

---

<sup>53</sup> Idem, p. 93.

<sup>54</sup> “Art. 7º - As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 6.525, de 1978)

§ 1º - A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia. (Redação dada pela Lei nº 6.525, de 1978)”

**(BRASIL. Lei n. 6.223, de 14 de julho de 1975: Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6223.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6223.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.)

Outra forma de controle constante do modelo anterior seria aquele praticado pelo próprio Poder Executivo. Nesse sentido, o Decreto-Lei 200, de 1967, trata do tema nos arts. 19 a 28<sup>55</sup>. É a chamada supervisão ministerial. Lucas Rocha Furtado afirma que o instituto afasta-

---

<sup>55</sup> “Art . 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Art. 20. O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

Parágrafo único. A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos desta lei.

Art. 21. O Ministro de Estado exercerá a supervisão de que trata este título com apoio nos Órgãos Centrais. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

Parágrafo único. No caso dos Ministros Militares a supervisão ministerial terá, também, como objetivo, colocar a administração, dentro dos princípios gerais estabelecidos nesta lei, em coerência com a destinação constitucional precípua das Forças Armadas, que constitui a atividade afim dos respectivos Ministérios. (Incluído pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

(...)

Art . 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

I - Assegurar a observância da legislação federal.

II - Promover a execução dos programas do Governo.

III - Fazer observar os princípios fundamentais enunciados no Título II.

IV - Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios.

V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados.

VI - Proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas.

VII - Fortalecer o sistema do mérito.

VIII - Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

IX - Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços.

X - Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

XI - Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

se levemente do mero controle administrativo, na medida em que alcança as entidades da administração indireta.<sup>56</sup>

Para Maria Sylvia Zanella de Pietro, o exercício da supervisão ministerial em relação aos órgãos da administração indireta, como é o caso das empresas estatais, configura exercício do denominado poder de tutela<sup>57</sup>.

Com efeito, por meio do poder de tutela, a administração pública direta exerceria espécie de controle político sobre as entidades administrativas que compõem a Administração Pública indireta.

De acordo com FURTADO, o controle administrativo, nestes termos, liga-se estritamente ao poder de anular e revogar atos da Administração Pública; já o poder de tutela configuraria o controle das entidades da administração indireta, pela administração direta,

- 
- b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;
  - c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;
  - d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;
  - e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou controle;
  - f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;
  - g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;
  - h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;
  - i) intervenção, por motivo de interesse público.

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Parágrafo único. Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.

Art. 28. A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

- I - Prestar contas da sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso.
- II - Prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.
- III - Evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser, no interesse do Serviço Público.

<sup>56</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. P. 1075.

<sup>57</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª. Ed.. São Paulo: Atlas, 2003. P. 601.

embora sem o arbítrio da anulação ou da revogação dos atos administrativos emanados da tutela pública. Corretamente, o autor identifica que se configura uma modalidade especial de controle político.<sup>58</sup>

A supervisão ministerial é exercida pela Administração Direta nos termos do parágrafo único do art. 26 do Decreto-Lei nº 200, de 1967. Assim, o controle principal exibiria contorno político, diante da indicação ou nomeação, pelo ministro de Estado, dos dirigentes da entidade e dos representantes da União nas Assembleias Gerais, bem como dos membros dos conselhos de administração e fiscal, que podem se posicionar sobre as contas apresentadas pelos dirigentes.

Outro ponto de controle que pode ser exercido por meio da supervisão ministerial é aquele referente aos aspectos financeiros: aprovação da proposta de orçamento e da programação financeira da entidade, fixação de critérios para gastos de publicidade e de pessoal, realização de auditoria, além de outros.

Todos esses exemplos não se mostraram suficientes para inibir ofensas ao erário, como se percebe cotidianamente nos acontecimentos envolvendo a usura que tanto corrói o bem administrado pelas empresas públicas. Assim, a promiscuidade na relação entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e os dirigentes das estatais gerou problemas sérios pelo inoperante controle.

Um primeiro esboço da nocividade de tal mecanismo foi desenhado no âmbito da Ação Penal nº 470, relativa ao que se denominou “mensalão”: o dinheiro desviado de diversos contratos, entre eles alguns referentes à publicidade, firmados pelo Banco do Brasil e pelos Correios, era efetivamente utilizado para compra de votos no Congresso Nacional. O sistema havia sido orquestrado pelo então ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu; no entanto, à época, não se cogitava verificar o mecanismo de indicação dos diretores das empresas estatais, e a AP 470 acabou atribuindo enfoque muito mais contundente aos corruptores e ao núcleo político do esquema, sem se ater especificamente aos diretores das estatais.

Mais recentemente, com o advento da operação Lava Jato, foi possível verificar e comprovar, efetivamente, como se processa o funcionamento de toda a máquina administrativa que gera propina e verba de campanhas no âmbito das empresas, e o quanto esse mecanismo é

---

<sup>58</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. P. 1076.

prejudicial ao erário e ao bom funcionamento das empresas estatais. Segue excerto da decisão proferida no âmbito da Ação Penal nº 502316214.2015.4.04.7000/PR:

117. Tramitam por este Juízo diversos inquéritos, ações penais e processos incidentes relacionados à assim denominada Operação Lavajato.

118. A investigação, com origem nos inquéritos 2009.70000032500 e 2006.70000186628, iniciou-se com a apuração de crime de lavagem consumado em Londrina/PR, sujeito, portanto, à jurisdição desta Vara, tendo o fato originado a ação penal conexa 504722977.2014.404.7000 recentemente julgada.

119. Em grande síntese, na evolução das apurações, foram colhidas provas de um grande esquema criminoso de cartel, fraude, corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A Petrobras cujo acionista majoritário e controlador é a União Federal.

120. Grandes empreiteiras do Brasil formaram um cartel, através do qual teriam sistematicamente frustrado as licitações da Petrobras para a contratação de grandes obras.

121. Em síntese, as empresas, em reuniões prévias às licitações, definiram, por ajuste, a empresa vencedora dos certames relativos aos maiores contratos. Às demais caberia dar cobertura à vencedora previamente definida, deixando de apresentar proposta na licitação ou apresentando deliberadamente proposta com valor superior aquela da empresa definida como vencedora.

122. O ajuste propiciava que a empresa definida como vencedora apresentasse proposta de preço sem concorrência real.

123. O ajuste prévio entre as empreiteiras propiciava a apresentação de proposta, sem concorrência real, de preço próximo ao limite aceitável pela Petrobrás, frustrando o propósito da licitação de, através de concorrência, obter o menor preço.

124. Além disso, as empresas componentes do cartel, pagariam sistematicamente propinas a dirigentes da empresa estatal calculadas em percentual, de um a três por cento em média, sobre os grandes contratos obtidos e seus aditivos.

125. Receberiam propinas dirigentes da Diretoria de Abastecimento, da Diretoria de Engenharia ou Serviços e da Diretoria Internacional, especialmente Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e Nestor Cuñat Cerveró.

126. Surgiram, porém, elementos probatórios de que o caso transcende à corrupção e lavagem decorrente de agentes da Petrobrás, servindo o esquema criminoso para também corromper agentes políticos e financiar, com recursos provenientes do crime, partidos políticos.

**127. Aos agentes políticos cabia dar sustentação à nomeação e à permanência nos cargos da Petrobrás dos referidos Diretores. Para tanto, recebiam remuneração periódica.**

128. Entre as empreiteiras, os Diretores da Petrobrás e os agentes políticos, atuavam terceiros encarregados do repasse das vantagens indevidas e da lavagem de dinheiro, os chamados operadores.

Um dos grandes méritos da operação Lava Jato foi exatamente o de oferecer transparência a um mecanismo que muitos afirmavam existir, mas a respeito do qual havia pouca repercussão. A partir das delações premiadas foi possível deslindar essa engrenagem tão danosa ao erário nacional.

A corrupção política grassava, como relatado acima, mediante prévio compromisso espúrio assumido pelos candidatos a diretores da estatal, o partido político procedia à sua indicação. Após a efetiva nomeação do eleito – superada, portanto, a indicação por parte do conselho de administração -, o empossado direcionava as licitações. Consumada a vitória, a empresa integrante do esquema de corrupção repassava um percentual ao diretor e outro ao partido político, para garantir sustentação às correspondentes campanhas eleitorais.

Vê-se, portanto, quão prejudicial ao erário tornou-se a indicação política em tais empresas. As licitações em questão foram fraudadas – as empresas acabaram pagando vultosíssimos valores nesses conluios.

Cabe aqui citar Alexandre Santos Aragão:

“O grande destaque dado pela imprensa, quando da edição do Estatuto das Estatais, foram as normas relativas a uma tentativa de diminuição da influência política sobre as estatais, principalmente através da positivação de requisitos e vedações para a designação de seus dirigentes, excluindo, por exemplo, os que integrem partidos políticos (ex.: art. 17, § 2º, I e II)<sup>59</sup>”

Cumpria ao Poder Público, dessa forma, apresentar inovações que buscassem oferecer controle e transparência nas indicações de dirigentes de empresas estatais, o que será objeto de verificação no próximo capítulo.

## ***1.2 Inexistência de diretrizes claras estabelecidas pela administração para balizar a atuação dos membros do conselho de administração***

Outro problema que tornava complexa a administração das empresas públicas era a inexistência de diretrizes claras para balizar a correta atuação do conselho de administração e,

---

<sup>59</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: O Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista**. 1ª. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 177.

aliado ao primeiro problema – a indicação meramente política dos conselheiros, este segundo empecilho desencadeava uma nefasta combinação de práticas lesivas ao erário.

Além de não existir previsão de formação acadêmica mínima e compatível com o cargo, o conselheiro ainda não dispunha de um roteiro que indicasse a melhor forma de atuar. Até muito recentemente, o único documento que poderia balizar, de alguma forma, a atuação desses dirigentes era um singelo Manual do Conselheiro de Administração, contendo cerca de 20 páginas, disponibilizado pelo Ministério do Planejamento<sup>60</sup>, que tratava apenas de vagos conceitos e orientações básicas ao conselheiro.

Dessa forma, verifica-se que, antes da efetiva incorporação de normas de governança corporativa, havia sérios problemas de transparência e controle nas empresas públicas, panorama que começou a ser alterado com a edição de atos normativos pela Administração.

---

<sup>60</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual do Conselheiro de Administração**. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/manual-do-conselheiro-de-administracao-dest.pdf>>. Acesso em 3 de julho de 2018.

## Capítulo 2 - Inovações trazidas para as empresas estatais com base em normas de governança corporativa

O modelo vigente até a entrada em vigor de determinadas resoluções emitidas pela CGPAR e, principalmente, do Estatuto das Estatais, acabava por permitir falhas que acarretaram vultosos prejuízos ao erário, tais como as compras efetuadas pela Petrobrás com base em seu regime especial de contratações, autorizado legalmente pelo art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997<sup>61</sup>.

Embora tenha sido objeto de contestação em várias oportunidades, não existe, até o momento, decisão judicial que suspenda o regime licitatório simplificado instituído pela lei e aprovado pelo Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998. De fato, existia decisão na Questão de Ordem em Medida Cautelar em Ação Cautelar registrada sob o nº 1.193-1/RJ, que suspendeu os efeitos de Acórdão proferido pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, que havia decidido por suspender procedimento licitatório fundamentado em tal regime. Segunda tal decisão, prolatada pelo Min. Gilmar Mendes, a suspensão poderia “(...) inviabilizar a própria atividade da Petrobrás e comprometer o processo de exploração e distribuição de petróleo em todo o país, com reflexos imediatos para a indústria, o comércio e, enfim, para toda a população”.<sup>62</sup>

A celeuma sobre a constitucionalidade do regime licitatório simplificado, instituído pela Petrobrás, esvaziou-se com a edição do Estatuto das Estatais que, em seu art. 96, II, revogou a autorização legal para que a Petrobrás editasse regulamento simplificado de licitações, devendo a estatal, a partir da vigência da lei, adequar seus procedimentos àqueles previstos na Lei nº 13.303, de 2016.

---

<sup>61</sup> Art. 67. Os contratos celebrados pela PETROBRÁS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República.

**BRASIL. Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997: Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2019.

<sup>62</sup> BRASIL. STF. **Ação Cautelar:AC-MC-QO 1.193-1 RJ.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 30/06/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=353763>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

O ordenamento jurídico anterior não foi criado com o intuito de incentivar, ou de consignar a participação popular – mesmo porque elaborado em tempo anterior ao período da redemocratização – notadamente no que tange ao Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 – editado no decorrer do regime militar. Assim, normas referentes à publicidade, transparência e *compliance* eram quase inexistentes. A própria preocupação com tais temas não estava presente naquele momento. Registre-se que tais conceitos foram adquirindo importância, tanto aqui quanto no exterior, em período mais recente.

Dentre as falhas que proporcionaram prejuízo ao erário, ressalte-se: o controle exercido pelo Estado em relação às empresas estatais se resumia a instrumentos previstos no Decreto-Lei nº 200, de 1967, ou seja, quase nulos, conforme já exposto no capítulo anterior.

A opção brasileira pelo estabelecimento de companhias, seja para intervenção direta no domínio econômico, seja para prestação de serviços públicos tem como inspiração o ideal de maior eficiência nas operações que a empresa executa; no entanto, essa maior eficiência, característica da autonomia gerencial, orçamentária e financeira, que confere maior amplitude de atuação que aquela verificada na Administração Direta, deve ser equilibrada com desempenho econômico mais eficiente, além de redução da influência do Estado na condução diuturna dos negócios sociais.

Estes dois fatores - maior autonomia e redução de controle estatal - resultam na necessidade de que seja estabelecida uma forma de fiscalização dos rumos a serem seguidos pela empresa por parte do ente controlador.

O presente capítulo buscar colher os exemplos de criação de instrumentos jurídicos inspirados em normas de governança corporativa, até a edição do Estatuto das Estatais. Com isso, cria-se um *iter* para deixar mais claro o raciocínio: inicia-se com o capítulo primeiro configurando o panorama geral do ordenamento *antes* da influência das normas de governança corporativa, passando-se para o ordenamento com influência de tais normas, tema central do capítulo 2, e chegando-se, ao fim, com o capítulo 3, que assume o compromisso de construir sugestões de aperfeiçoamento, sempre tendo como norte as boas práticas de governança corporativa.

## **2.1 As resoluções da CGPAR**

A partir de 2007, com a criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, pelo Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007<sup>63</sup>, o ordenamento passou a prever algumas regras referentes ao tema, tais como a vinculação da Auditoria Interna ao Conselho de Administração, por exemplo.

Em um breve histórico desse órgão, cabe observar que seu antecessor, o Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (CCE), teve sua atuação balizada pela Medida Provisória nº 839, de 19 de janeiro de 1995<sup>64</sup>, com sucessivas reedições, nos seguintes termos:

“Art. 31. Ao Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais compete compatibilizar a atuação das empresas estatais com os objetivos e a execução da política econômica mediante:

**I - estabelecimento de diretrizes gerais e estratégias básicas de políticas para a atuação das empresas estatais;**

**II - aprovação dos contratos de gestão e dos acordos de desempenho entre a União e as empresas estatais;**

III - aprovação dos parâmetros para a política de preços e tarifas das empresas estatais que atuem em mercados monopolistas ou oligopolizados, em consonância com os objetivos macroeconômicos, definidos pelo Ministério da Fazenda;

IV - estabelecimento da política de operações de crédito, inclusive operações de arrendamento mercantil, para as empresas estatais;

V - aprovação da proposta do plano de fontes e usos e do orçamento de investimento das empresas estatais;

VI - aprovação dos parâmetros para as políticas salarial e de benefícios e vantagens dos empregados das empresas estatais;

VII - aprovação das propostas dos acordos coletivos de trabalho das empresas estatais, na forma da legislação em vigor; e

**VIII - estabelecimento de diretrizes para a atuação dos representantes da União nos conselhos de administração das empresas estatais.”** (grifo nosso)

(Medida Provisória nº 839, de 19 de janeiro de 1995)

---

<sup>63</sup> BRASIL. Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007: Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>64</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 839, de 19 de janeiro de 1995: Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/839.htm)>. Acesso em: 23 Jan. 2019.

Essas atribuições, caso tivessem sido desempenhadas a contento por seus titulares – principalmente as contidas nos incisos I, II e VIII –, resultariam em significativo ganho, tanto para as empresas quanto para os membros dos conselhos de administração dessas mesmas estatais. Como ressaltado anteriormente, os conselheiros se ressentem, e muito, da ausência de uma política governamental clara, que estabeleça diretrizes para uma eficiente atuação. Diretrizes bem definidas para uma adequada atuação dos conselheiros nesse sentido configurariam enorme ganho de controle e de performance .

Ressalte-se que o CCE incluía, em sua composição, os ministros de Estado do Planejamento e Orçamento (Presidente), da Fazenda (Vice-Presidente), o titular da Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento e Orçamento e o titular da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, de acordo com o art. 32 da MP 839, de 1995.

Além desses membros, considerados permanentes, o Conselho poderia ainda contar com a participação do ministro de Estado do Trabalho, em reuniões nas quais houvesse discussão sobre matéria salarial ou trabalhista, e outros ministros de Estado, quando a discussão envolvesse matéria referente a interesse de empresa estatal sob a supervisão de tal pasta.

Apesar de todo o poder conferido ao CCE (a participação de dois ministros de Estado confere uma atuação segura, pois é o próprio titular da pasta que tem assento no colegiado, o que minimiza o risco de as decisões tomadas em conselho serem reformadas por eventual autoridade superior), as resoluções emitidas pelo Conselho em referência e que constam do site da CGPAR<sup>65</sup> - presume-se que seriam as mais importantes – apenas tratam de assuntos corriqueiros da administração, tais como política salarial, participação dos empregados no lucro da empresa, alteração no regulamento de pessoal e no plano de cargos e salários.

A partir da criação da CGPAR, em 2007, tornou-se possível verificar que as resoluções passaram a emanar decisões mais consentâneas com o conceito de governança corporativa. Embora a primeira resolução que consta do sítio eletrônico da CGPAR (Resolução nº 1, de 16 de agosto de 2010) tenha se referido à prorrogação de prazo administrativo, referente à Avibrás,

---

<sup>65</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Resoluções – Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Acessível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>> . Acesso em 29/08/2017.

a Resolução nº 2, de 31 de dezembro de 2010, arrolou uma série de ações baseadas em boas práticas de governança corporativa. O texto do ato normativo é o que segue:

“Art 1º Determinar a adoção pelas empresas estatais das seguintes diretrizes objetivando o aprimoramento das suas práticas corporativas:

- a) vincular a auditoria interna aos respectivos Conselhos de Administração, em conformidade com o disposto no Decreto Nº 3.591/2000, art. 15, §§ 3º e 4º;
- b) adoção ou aprimoramento de ações que tenham o fim de dar transparência às atividades da empresa e à utilização dos recursos públicos, pela ênfase em publicidade das decisões e fluxos financeiros, como forma de prestar contas à sociedade como um todo;
- c) ênfase na independência, imparcialidade, e profissionalização dos agentes que compuserem os quadros de controle interno;
- d) a auditoria interna de cada empresa se restringirá à execução de suas atividades típicas, evitando o desvio de funções e preservando sua isenção e imparcialidade;
- e) adoção de regulamento próprio para o corpo de auditoria interna de cada empresa;
- f) os órgãos responsáveis pela direção das empresas poderão fazer uso da auditoria interna como espécie de órgão de assessoria quanto ao gerenciamento de riscos relativos às decisões importantes da empresa, quando for o caso;
- g) a auditoria interna de cada empresa deve manter relacionamento institucional com os órgãos de controle: Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União<sup>66</sup>.”

Repise-se: todas as ações constantes desse art. 1º da Resolução em tela possuem clara inspiração em regras de governança corporativa, como a própria norma ressalta.

A norma constante da alínea “a” busca dar concreção a outra regra, posta pelo Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000<sup>67</sup>, que reorganiza o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Segundo o dispositivo, o órgão de auditoria interna das empresas deverá ser subordinado diretamente ao conselho de administração.

---

<sup>66</sup> BRASIL. CGPAR. **Resolução nº 2, de 31 de dezembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 Nov. 2018.

<sup>67</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000: Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm)>. Acesso em: 23 Jan. 2019.

Trata-se de medida que concretiza normas de governança corporativa na medida em que confere poder de controle ao conselho de administração, órgão que, conforme visto anteriormente, ocupará papel central na presente dissertação.

A organização de um órgão de auditoria interna, conforme aponta o próprio Decreto 3.591, de 2000, tem como objetivo o fortalecimento da gestão e a racionalização das ações de controle.<sup>68</sup> A vinculação de tal órgão ao conselho de administração confere ao Ministério supervisor e ao Poder Executivo, que indicam os membros de tal colegiado, a faculdade de se utilizarem dos serviços prestados pela auditoria para obter informações mais precisas que auxiliem na correta condução da empresa estatal.

A fórmula anterior, que mantinha a auditoria vinculada à presidência da empresa ou à diretoria executiva fragilizava a eficácia das medidas, tendo em vista que tais órgãos possuem menor relação com a própria condução da empresa – uma das competências do conselho de administração, órgão responsável pela orientação geral dos negócios da companhia e pela fiscalização da gestão dos diretores, conforme aponta o art. 142 da Lei nº 6.404, de 1976<sup>69</sup>. A presidência e a diretoria executiva acabam se envolvendo com assuntos relativos à própria execução das políticas de nível intermediário entre o estratégico e o tático. Nesse sentido, e considerando que a tarefa de fiscalização é muito mais apropriada aos conselhos (tanto o de administração quanto o fiscal), correto o deslocamento da vinculação da auditoria interna para o conselho de administração.

Some-se a isso tudo o fato de os representantes da União – e, portanto, dos acionistas controladores – encontrarem-se no conselho de administração; dessa forma, mais uma vez a tarefa de fiscalização fica a cargo do ente controlador. Justifica-se plenamente, portanto, a norma posta pela Resolução.

---

<sup>68</sup> “Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.”

<sup>69</sup> “Art. 142. Compete ao conselho de administração:

I - fixar a orientação geral dos negócios da companhia;

II - eleger e destituir os diretores da companhia e fixar-lhes as atribuições, observado o que a respeito dispuser o estatuto;

III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos;”

Atente-se para o fato de que o restante das normas trazidas pela Resolução nº 2, de 2010, elenca uma série de medidas inspiradas em conceitos caros à governança corporativa: transparência, segregação de funções, imparcialidade, aperfeiçoamento de ações de controle, ao aprofundar o relacionamento entre a auditoria interna e os órgãos de controle da Administração Pública Federal.

A Resolução nº 3, de 31 de dezembro de 2010<sup>70</sup>, traz regras semelhantes, uma vez que se norteia pela regulamentação do Conselho de Administração, *verbis*:

Art 1º Determinar a adoção, pelas empresas estatais, das seguintes diretrizes, objetivando o aprimoramento das práticas de governança corporativa, relativas ao Conselho de Administração:

- a) segregação das funções de direção, evitando o acúmulo do cargo de Presidente do Conselho de Administração, ou assemelhado, e diretor presidente pela mesma pessoa, mesmo que interinamente, com o objetivo de impedir a concentração de poder;
- b) instituição formal, da prática de sessão executiva no conselho de administração das empresas estatais, ao menos uma vez no ano, sem a presença do Presidente da empresa, para aprovação do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual das Atividades de Auditoria Interna (RAINT);
- c) sempre que o número de conselheiros de administração permitir e o custo/benefício for adequado, criar comitês de suporte ao Conselho de Administração, para aprofundamento dos estudos de assuntos estratégicos, de forma a garantir que a decisão a ser tomada pelo Conselho seja tecnicamente bem fundamentada;
- d) implementação ou aprimoramento da avaliação formal de desempenho da Diretoria e do Conselho de Administração, segundo critérios previstos no respectivo regimento interno, com o objetivo de subsidiar a decisão do acionista a respeito da recondução dos administradores; e
- e) fazer constar, em nota explicativa às suas demonstrações financeiras, os valores, na data da respectiva elaboração, da maior e menor remuneração pagas a seus empregados e administradores, nelas computadas as vantagens e benefícios efetivamente percebidos, bem assim o salário médio de seus empregados e dirigentes, fortalecendo a transparência em questão que envolve partes interessadas.

Novamente, nesse ato normativo é possível encontrar inspiração nas boas práticas de governança corporativa.

---

<sup>70</sup> BRASIL. CGPAR. **Resolução nº 3, de 31 de dezembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 Nov. 2018.

A primeira alínea traz regra importantíssima, inspirada no princípio da segregação de funções. A Lei das S/A, editada em 1976, não registra regra que se refira ao assunto.

Conforme aponta o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, editado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa<sup>71</sup>:

“2.10 Segregação das funções de presidente do Conselho e diretor-presidente

As atribuições do presidente do Conselho são diferentes e complementares às do diretor-presidente. Para que não haja concentração de poder, em prejuízo de supervisão adequada da gestão, deve ser evitado o acúmulo das funções de presidente do Conselho e diretor-presidente pela mesma pessoa.

É recomendável que o diretor-presidente não seja membro do Conselho de Administração, mas ele deve participar das reuniões de Conselho como convidado.”

Da simples leitura do texto e comparação com as práticas supracitadas é possível constatar a origem para a inspiração da norma, situada nas boas práticas de governança corporativa, buscando fortalecer a supervisão da empresa, ao criar um sistema de controles em diferentes níveis que culmina no aperfeiçoamento da própria gestão da entidade.

Duas outras normas merecem destaque nesse ato: a possibilidade de criação de comitês de apoio e a instituição de uma avaliação formal de desempenho para diretores e membros de conselho.

A permissão para criação de comitês de apoio busca o aperfeiçoamento do provimento das informações necessárias ao processo de decisão nos casos em que assuntos sensíveis sejam destacados em tela. Usualmente, os conselhos de empresas estatais não dispõem de estrutura mais ampla, além de um assessor/secretário que organiza a pauta, como era o caso da Valec até recentemente. A possibilidade de criação de comitês permite que os conselheiros estudem um determinado assunto de forma mais detalhada, a fim de instruir melhor seu voto e auxiliar os demais membros do conselho.

Cumprir lembrar que DENIS MORELLI, em dissertação de mestrado apresentada no ano de 2012, já ressaltava a importância da atuação de tais órgãos técnicos para assegurar a

---

<sup>71</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4ª. ed. São Paulo: IBGC: 2009. P. 35.

eficiência e a inoportunidade de conflitos em companhias, estabelecendo regras para composição de tais colegiados.<sup>72</sup>

Por sua vez, a instituição de avaliação formal do trabalho executado busca o aperfeiçoamento constante da administração, a fim de obter a correta verificação do desempenho dos membros da diretoria, tornando mais segura a avaliação para que o processo de uma eventual recondução se realize com sucesso, uma vez que ancorada em dados efetivos e objetivos coletados por meio desse mecanismo.

A Resolução CGPAR nº 5, de 29 de setembro de 2015<sup>73</sup>, trata das informações que devem ser, obrigatoriamente, divulgadas em sítio eletrônico oficial da empresa estatal. Pedese vênha para citar o dispositivo:

“Art. 1º Estabelecer para as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, a obrigatoriedade de divulgar as informações abaixo em sítio eletrônico oficial atualizado, com acesso fácil e organizado, sem prejuízo da aplicação de outras normas:

I - ato ou lei de criação;

II - estatuto social;

III - missão, princípios e valores da instituição;

---

<sup>72</sup> “Os Comitês são mais uma alternativa encontrada na eterna (e quase utópica) busca por um sistema de administração que seja ao mesmo tempo (i) eficiente e (ii) livre de conflitos. No quesito eficiência, os Comitês se apresentam como órgãos especializados, que profissionalizam a gestão das companhias e, conseqüentemente, contribuem para que sejam utilizadas as melhores técnicas na gestão.

Quando o objetivo dos Comitês fica restrito à busca por eficiência, difícil é imaginar situações em que esses órgãos não sejam bem-vindos. Acionistas, controladores ou não-controladores, e administradores só tem a ganhar com o aprimoramento da eficiência na gestão da companhia. Porém, o fator eficiência, por si só, não é o que justifica o clamor pelos comitês no ambiente institucional. Pretende-se que esses órgãos atuem além da técnica, para identificar eventuais ocorrências que possam revelar alguma espécie de conflito de interesses.

Para que alcancem esse outro objetivo, a pesquisa realizada para o presente trabalho demonstrou que, na maior parte dos casos, será preciso prezar pela (i) independência dos membros do Comitê, com relação às partes detentoras do “poder de dominação” que se faça presente na companhia; e (ii) transparência dos trabalhos e conclusões alcançadas pelos Comitês. Esses dois elementos, combinados ou não, definirão a força dos Comitês para combater os conflitos de interesses que afetam companhias.”

(MORELLI, Denis. **Os Órgãos Técnicos e Consultivos da Sociedade Anônima**. Dissertação (Dissertação em Direito Comercial) – USP. São Paulo, p. 156. 2012.)

<sup>73</sup> BRASIL. CGPAR. **Resolução nº 5, de 29 de setembro de 2015**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 Nov. 2018.

- IV - código de ética;
  - V - composição do capital social;
  - VI - composição da diretoria executiva;
  - VII - composição dos conselhos de administração e fiscal;
  - VIII - extrato das atas de assembleias gerais, quando for o caso;
  - IX - demonstrações financeiras anuais exigíveis das companhias abertas, acompanhadas dos pareceres do conselho fiscal e da auditoria independente;
  - X - relatório anual da administração;
  - XI – demonstrações financeiras trimestrais;
  - XII - balanço social, se houver;
  - XIII - fatos relevantes e comunicados ao mercado, quando houver;
  - e
  - XIV - currículo profissional resumido dos membros dos órgãos societários de administração e fiscalização.
- § 1º As demonstrações financeiras e documentos que as acompanham deverão permanecer disponíveis por um período mínimo de cinco anos.
- § 2º A atualização das informações deverá ocorrer sempre que a situação anterior for modificada.”
- (Resolução CGPAR nº 5, de 29 de setembro de 2015)

A divulgação de informações respeita o princípio da transparência, basilar no âmbito da governança corporativa. Agindo de tal modo, as empresas estatais obedecem ao dever constitucional da publicidade, consagrado no *caput do art. 37*.

A Resolução nº 10, de 10 de maio de 2016<sup>74</sup>, trata da adoção do Programa de Integridade instituído pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que configura “(...) o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”

Além da questão relativa à aplicação do programa de integridade, a mesma resolução ainda trata da aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal aos administradores das empresas estatais, e da necessidade de observação do sigilo por parte das mesmas autoridades. As mesmas determinações referem-se à integridade e transparência na administração pública, entendidas como valores característicos da governança corporativa.

---

<sup>74</sup> BRASIL. CGPAR. **Resolução nº 10, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

Norma de significativa importância abriga-se na Resolução nº 12, de 10 de maio de 2016<sup>75</sup>: a criação de um comitê de auditoria, com atribuições de relevo, como 1) avaliação a contratação e eventual necessidade de substituição da auditoria independente; 2) revisão demonstrações contábeis periódicas (inclusive notas explicativas, relatório da administração e parecer da auditoria independente) antes de sua publicação; 3) avaliação do cumprimento, pela diretoria, das recomendações elaboradas pelos auditores internos e independentes; 4) recomendação à diretoria da instituição, correção ou aprimoramento de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito de suas atribuições. Em suma, o comitê de auditoria foi criado para auxiliar o conselho de administração a desempenhar suas atividades com observância das boas práticas de governança corporativa.

A Resolução nº 15, também editada em 10 de maio de 2016<sup>76</sup>, estabelece requisitos mínimos de formação e de experiência para designação de membros dos órgãos estatutários indicados pela União em empresas estatais federais. Essa mesma norma foi posteriormente aperfeiçoada no âmbito do Estatuto das Estatais.

Ainda no mesmo espírito de incorporação de boas práticas de governança corporativa às empresas estatais, a Resolução nº 16, também de 10 de maio de 2016<sup>77</sup>, buscou atribuir novas competências ao conselho de administração, nos seguintes termos:

“Art. 12 Além das atribuições definidas na legislação societária e no estatuto social, compete ao Conselho de Administração das empresas estatais federais:

I - aprovar políticas gerais da empresa, inclusive de governança corporativa;

II - aprovar e acompanhar o plano estratégico, de investimentos e as metas de desempenho, que deverão ser apresentados pela diretoria;

III - analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia, sem prejuízo da atuação do Conselho Fiscal;

---

<sup>75</sup> BRASIL. CGPAR. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

<sup>76</sup> BRASIL. CGPAR. **Resolução nº 15, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

<sup>77</sup> BRASIL. CGPAR. **Resolução nº 16, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

- IV - manifestar-se sobre as propostas a serem submetidas à deliberação dos acionistas em assembleia;
- V - supervisionar os sistemas de gerenciamento de riscos e de controles internos;
- VI - definir os assuntos e valores para alçada decisória do Conselho de Administração e da Diretoria;
- VII - identificar a existência de ativos não de uso próprio da empresa e avaliar a necessidade de mantê-los;
- VIII — aprovar a inclusão de matérias no instrumento de convocação da Assembleia Geral, não se admitindo a rubrica "assuntos gerais"; e
- IX — deliberar sobre os casos omissos do estatuto social da empresa.”

Observe-se que a norma em referência encontra-se em perfeita consonância com o objetivo desta dissertação: traçar novos contornos às atribuições do conselho de administração, designando-lhe a efetiva guarda e zelo das boas práticas de governança corporativa no âmbito das empresas estatais.

Por fim, importante ainda ressaltar que a Resolução nº 18, de 10 de maio de 2016<sup>78</sup>, delineou um esboço para criação de área responsável pela avaliação da conformidade e do gerenciamento de riscos nas empresas estatais. Destaque-se que se trata de mero esboço, com atribuição de responsabilidades e fixação de princípios gerais, já que não se verifica experiência anterior nessa área no âmbito da Administração Pública.

Aliás, todas essas resoluções mais recentes apresentadas, em especial o pacote apresentado em 10 de maio, que compreende as resoluções 8 a 18, enriquecem o rol das boas práticas de governança corporativa para o seio das empresas estatais. Nesse sentido, as resoluções concretizam as conclusões de PINTO JÚNIOR<sup>79</sup>:

“O dilema entre controle governamental e autonomia gerencial pode ser superado mediante a valorização do conselho de administração, na esteira do que propõem as boas práticas de governança corporativa.”

---

<sup>78</sup> BRASIL. CGPAR. **Resolução nº 18, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

<sup>79</sup> PINTO JÚNIOR, Mario Engler. **A estrutura da administração pública indireta e o relacionamento do estado com a companhia controlada**. *Revista de Direito Público da Economia RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntf=64264>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

Importante ainda lembrar que muitas das normas constantes deste pacote editado em 10 de maio de 2016 acabaram por ser consolidadas no Estatuto das Estatais, publicado em 30 de junho de 2016.

Todas as outras resoluções da CGPAR posteriores à edição do Estatuto das Estatais tratam de temas lindeiros à governança corporativa (tais como a Resolução nº 25, de 6 de dezembro de 2018, que estabelece diretrizes para as empresas estatais no que tange ao patrocínio de planos de previdência complementar), ou de questões referentes à própria implementação do Estatuto das Estatais, como a Resolução nº 26, de 19 de dezembro de 2018.

## **2.2 O Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2013**

Um dos documentos que, conforme apontado, originou a inquietação que inspirou o tema para esta dissertação, é o Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2013<sup>80</sup>, que “Estrutura a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. para a execução das atividades de desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário e aprova o Estatuto Social da empresa.”

O ato normativo inovou em seu art. 4º, ao dispor que a empresa deveria aplicar, em sua gestão, mecanismos de governança semelhantes aos adotados pelo Novo Mercado da BMF&BOVESPA - Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros, **preservada sua condição de empresa pública**, listando, em seguida, alguns temas sobre os quais incide a norma em questão, tais como divulgação de fluxo de caixa e do calendário anual de assembleias e reuniões de conselhos. No presente caso, para contextualização, importante citar o artigo, para depois regressar e explicitar mais adequadamente as dúvidas:

“Art. 4º A Valec adotará em sua gestão mecanismos de governança semelhantes aos adotados pelo Novo Mercado da BM&FBOVESPA S.A. - Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros, preservada sua condição de empresa pública, especialmente quanto a:

I - divulgação de fluxo de caixa;

II - adoção do padrão internacional de contabilidade de acordo com o **International Financial Reporting Standards - IFRS**;

III - composição acionária somente de ações ordinárias;

---

<sup>80</sup> BRASIL. **Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2013: Estrutura a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. para a execução das atividades de desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário e aprova o Estatuto Social da empresa.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8134.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2016.

IV - divulgação trimestral das informações financeiras; e  
V - divulgação anual do calendário de assembleias e reuniões de conselhos.”

Além desse artigo específico, merece destaque o art. 2º da norma, que confirma a necessidade de se estabelecer um compromisso de metas e desempenho entre o Ministério dos Transportes e a Valec, para fixar, no mínimo: a) objetivos e metas a serem atingidos, acompanhados de cronograma e de indicadores para avaliar o cumprimento; b) critérios para avaliação da empresa, incluindo o conselho de administração; e c) instrumentos para possibilitar a contínua profissionalização da gestão da empresa.

O art. 5º do Decreto 8.134, de 2013, ainda estabelece critérios mínimos para designação de diretores na Valec, tais como diploma de conclusão de curso de graduação e experiência comprovada de cinco anos em cargo de diretor.

Nesse período, o Tribunal de Contas, em desenvolvimento de fiscalização do órgão, editou acórdão<sup>81</sup> em que se posicionava pela necessidade de designação de um conselheiro independente para a Valec, nos termos do Regulamento de Listagem do Novo Mercado da BM&FBOVESPA.

Reagindo a essa decisão, a CGPAR protocolou recurso no Tribunal de Contas da União, em busca de uma revisão desse ponto específico.

Em 19 de abril de 2016, o Tribunal reviu sua posição anterior quanto a essa questão específica, editando o Acórdão nº 2.449/2016- 1. Câmara, com fundamento no fato de que (1)

---

<sup>81</sup> “1.6. Determinar:

1.6.1. à Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A e ao Ministério dos Transportes que, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da ciência, firmem o compromisso de metas e desempenho empresarial exigido pelo art. 2º do Decreto 8.134/2013 (parágrafos 34-46 do relatório de auditoria); e

1.6.2. aos ministérios dos Transportes, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da ciência, se articulem para revisar as indicações que lhes cabem ao Conselho de Administração da Valec, atentando para a necessidade de que um dos conselheiros deve ser independente, nos termos dos itens 4.3 e 2.1 do Regulamento de Listagem da Novo Mercado da BM&FBOVESPA (parágrafos 125-140 do relatório de auditoria);

(TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 4.364/2015 – 1ª Câmara.** Relator Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 11/08/2015. Acessível em <

“(...) a Valec é empresa pública que, por não possuir capital aberto e não negociar ações na bolsa de valores, não está vinculada às normas oriundas da BMeF-Bovespa”; e (2) o “(...) Decreto 8.134/2013 não obriga a participação do conselheiro independente no Consad da Valec, visto que não o teria mencionado em nenhum dos diversos dispositivos que cuidam expressamente da composição do Consad (art. 4º, art. 19 e art. 20)”<sup>82</sup>.

Mesmo para o Tribunal de Contas, portanto, é possível afirmar que determinadas práticas de governança corporativa, cogentes no Regulamento de Listagem do Novo Mercado da BM&FBovespa, não seriam aplicáveis às empresas estatais.

O Estatuto das Estatais fez constar de seu texto a necessidade de que um quarto das vagas do conselho de administração fosse ocupado por conselheiros independentes<sup>83</sup>. O Capítulo 3 do presente trabalho também proporá um avanço relacionado com o tema em questão.

### ***2.3 A experiência de Minas Gerais – o Comitê de Governança Corporativa***

Outro ponto a ser avaliado é a criação, pelo estado de Minas Gerais, do Comitê de Governança Corporativa, por meio do Decreto Estadual nº 44.799, de 29 de abril de 2008, como instância de compartilhamento de gestão integrada à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento e Finanças daquele estado. A atribuição do órgão consistia em “(...) acompanhar a gestão das sociedades de economia mista, empresas públicas e demais empresas controladas, oferecendo subsídios aos seus representantes eleitos ou indicados nos órgãos colegiados”<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.449/2015 – 1a. Câmara.** Relator Min. José Múcio Monteiro. Sessão de 19/04/2016. Acessível em <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2449/NUMACORDAO%253A2449%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>>

<sup>83</sup> “Art. 22. O Conselho de Administração deve ser composto, no mínimo, por 25% (vinte e cinco por cento) de membros independentes ou por pelo menos 1 (um), caso haja decisão pelo exercício da faculdade do voto múltiplo pelos acionistas minoritários, nos termos do art. 141 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.” (Lei 13.303, de 30 de junho de 2016).

<sup>84</sup> GUIMARÃES, Maria Celeste Moraes. **Governança corporativa na Administração Pública: o caso de Minas Gerais.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 83, nov. 2008. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=55664>>. Acesso em: 6 Jun. 2016.

GUIMARÃES ainda destaca o objetivo da criação do comitê em referência, no sentido de que “(...) o Estado, na administração de suas empresas, mantenha uma postura de empresário ativo e informado, fixando políticas de gestão e, ao mesmo tempo, garantindo que sejam devidamente implementadas”<sup>85</sup>. Mais adiante, aduz que:

“A partir do Decreto, todos os dirigentes das entidades da Administração Pública Estadual e os representantes do Estado nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais, respeitadas as suas atribuições legais e estatutárias, adotarão as medidas necessárias à observância das diretrizes e estratégias definidas pelo Comitê.

Esta decisão do Governo de Minas reflete tendência marcante no mundo empresarial, que é a adoção de um modelo de gestão, denominado governança corporativa, que condiciona o processo decisório dentro das empresas, incidindo sobre o modo como são dirigidas e controladas. Trata-se, nos moldes definidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), de um "sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva"<sup>86</sup>.

O decreto em questão foi revogado pelo Decreto nº 45.644, de 13 de julho de 2011, que, por sua vez, acabou por ser revogado pelo Decreto nº 46.639, de 30 de outubro de 2014.

Este último diploma normativo estabelece a estrutura que controla a governança no Estado com três instâncias centrais: 1) o Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica (CPGE); 2) a Câmara de Orçamento e Finanças (COF); e 3) a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE).

O órgão que executa a supervisão, a coordenação e o controle das autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado é a CPGE. A Câmara de Coordenação das Empresas Estatais foi criada no âmbito do CPGE, na qualidade de instância de compartilhamento de gestão.

Dentre as competências da CCEE, destacam-se, nos termos do art. 14:

“Art. 14. Compete à CCEE:

---

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Idem.

I – orientar atuações conjuntas, tendo em vista a melhoria da gestão e a otimização de gastos das empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas pelo Estado;

II – propor diretrizes e estratégias de atuação da Secretaria de Estado da Fazenda na gestão das participações societárias do Estado;

III – cumprir as deliberações do Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica relacionadas com as empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas pelo Estado;

**IV – orientar a atuação dos representantes do Estado nos conselhos de administração das empresas estatais;”** (grifo nosso)

O CCEE ainda se manifesta sobre uma miríade de matérias, tais como alterações estatutárias, aumento de quantitativo de pessoal próprio, programas de desligamento voluntário de empregados, dentre outras.

Destaque-se a competência contida no inciso IV do art. 14 citado acima – a orientação dos representantes do Estado no conselho de administração. Esse sistema de orientação coaduna-se com o conceito de boa prática de governança corporativa, já que garante um fluxo de informações para os representantes dos acionistas majoritários e o constante aperfeiçoamento desses mesmos agentes.

Por fim, para desincumbir-se de suas atribuições, o CCEE atuará sempre observando, nos termos do § 2º do art. 14 do decreto em tela:

“§ 2º No exercício de suas competências a CCEE atuará no sentido de propor diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária do Estado nas empresas estatais, com vistas à:

I – defesa dos interesses do Estado, como acionista;

II – promoção da eficiência na gestão e adoção das melhores práticas de governança corporativa;

III – expectativa de retorno do capital investido pelo estado;

IV – sistematização das informações consignadas nos relatórios da administração, e demonstrações contábeis e financeiras das empresas estatais.”

(MINAS GERAIS. Decreto nº 46.639, de 30 de outubro de 2014)

#### ***2.4 Modificações trazidas pelo Estatuto das Estatais***

Após as modificações e aperfeiçoamentos assegurados pela CGPAR e por diversos decretos mais recentes, em âmbito federal e estadual, cumpre considerar alguns pontos

constantes do Estatuto das Estatais que representam modernização das normas de fiscalização e gestão inspiradas em boas práticas de governança corporativa.

Neste subcapítulo e no próximo capítulo será tomada como base para estudo a divisão preconizada pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - em estudo relacionado com as boas práticas de governança corporativa, já citado anteriormente.

Assim, as práticas instituídas pelo Estatuto das Estatais serão classificadas da seguinte maneira: a) o papel a ser desempenhado pelo conselho de administração, com definição de papéis e responsáveis, abandono da ideia de ênfase exclusiva na conformidade, habilidades e competências desejáveis nos conselheiros; b) composição do Consad, que avaliará o exercício dos poderes de nomeação e seleção, a identificação e seleção dos candidatos, as ferramentas disponíveis, o papel dos membros do Consad no processo de nomeação e a relação com os acionistas privados; c) diretrizes e restrições para o Consad, com ênfase para manutenção da objetividade e independência do conselho, opção por conselheiros oriundos do setor público ou do setor privado, e dos representantes dos empregados no Consad; d) requisitos para elegibilidade, tratando dos temas qualificação baseada em habilidades, participação simultânea em diversos conselhos; e) treinamento; f) eficiência; e g) avaliação dos membros.

Registre-se: em nome da clareza e para facilitar o entendimento, os dispositivos constantes do Estatuto das Estatais não serão listados pela ordem em que aparecem no ato normativo, mas de acordo com a classificação estipulada, o que facilitará comparações com o Capítulo 3.

#### **2.4.1 *Papel do consad***

Neste subtítulo, o que se avalia é o próprio papel a ser desempenhado pelo conselho de administração, e se buscam respostas a indagações acerca do trabalho a ser desenvolvido pelo consad; os desafios a enfrentar e o perfil ideal para os membros desse conselho.

##### **2.4.1.1 *Conformidade versus performance***

O embate sobre conformidade e performance é simples. Centra-se na ênfase que deve ser atribuída ao trabalho desempenhado pelo conselho: deverá ele se ater exclusivamente às questões de fiscalização, verificando a legalidade das práticas que forem executadas pela presidência e pela diretoria executiva, e sua conformidade em relação às políticas estabelecidas, ou deve também ter em conta a performance atingida pela empresa?

Conforme aponta a publicação da OCDE, funções importantes do conselho de administração dizem respeito à liderança estratégica e ao foco na atuação. Tais determinações indicam a necessidade de alteração de rumos: os conselhos devem concentrar sua atenção não apenas na fiscalização da legalidade e da conformidade, mas observar também o desempenho por parte dos órgãos de execução das empresas estatais<sup>87</sup>.

O Estatuto das Estatais contribui com inovações já vistas de forma embrionária nas resoluções da CGPAR e desenvolvidas mais detalhadamente no ato normativo em tela. Um exemplo do deslocamento da função do conselho de administração da mera conformidade para a performance é o conteúdo dos arts. 8º e 23 e parágrafos<sup>88</sup>.

A previsão de que os conselheiros de administração subscreverão carta explicitando a forma como serão atingidos os objetivos de políticas públicas pela empresa, e de que os membros da diretoria das empresas estatais deverão assumir compromisso de metas e resultados, além de tornar clara a política da empresa, e, ainda, de corrigir uma das falhas já ressaltadas no capítulo anterior (relativa à clareza nos objetivos da empresa), desloca toda a

---

<sup>87</sup> OECD. **Board of Directors of State-Owned Enterprises: an Overview of National Practices.** Paris: OECD Publishing, 2013a. p. 25

<sup>88</sup> “Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

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

“Art. 23. É condição para investidura em cargo de diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista a assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração, a quem incumbe fiscalizar seu cumprimento.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, a diretoria deverá apresentar, até a última reunião ordinária do Conselho de Administração do ano anterior, a quem compete sua aprovação:

I - plano de negócios para o exercício anual seguinte;

II - estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos 5 (cinco) anos.

§ 2º Compete ao Conselho de Administração, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal ou às Câmaras Municipais e aos respectivos tribunais de contas, quando houver.”

(Lei 13.303, de 2016)

atuação do conselho de administração da mera fiscalização de conformidade para a consecução e atingimento de objetivos – consequentemente, com avaliação do desempenho da empresa.

A competência atribuída ao conselho de administração pelo inciso IV do art. 18<sup>89</sup> também se inclui nessa alteração de paradigma: migração da avaliação da mera conformidade para integração entre legalidade/conformidade e performance.

De acordo com tal comando, além da avaliação de performance, o conselho de administração levará em conta, a conformidade e da performance. Este é o entendimento de Gustavo Amorim Antunes<sup>90</sup>, que oferece uma interpretação sistemática do art. 18, IV em conjunto do os incisos do art. 13.

Certo é que, dentre os elementos que influenciarão na avaliação dos diretores, estão a eficácia da ação administrativa dos atos de gestão praticados, a contribuição para o resultado do exercício e a consecução de objetivos estabelecidos no plano de negócios. Embora esta última meta encontre-se em área cinzenta, limítrofe entre uma verificação de conformidade e de performance, é correto afirmar que os dois primeiros critérios citados situam-se, indubitavelmente, nesta última área de atuação.

---

<sup>89</sup> “Art. 18. Sem prejuízo das competências previstas no art. 142 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e das demais atribuições previstas nesta Lei, compete ao Conselho de Administração:

(...)

IV - avaliar os diretores da empresa pública ou da sociedade de economia mista, nos termos do inciso III do art. 13, podendo contar com apoio metodológico e procedimental do comitê estatutário referido no art. 10.”

(Lei nº 13.303, de 2016)

<sup>90</sup> “A atribuição desse inciso III (sic) se refere à avaliação de desempenho dos administrados, que deverá abranger dois aspectos: conformidade e riscos de gestão e geração de resultados. O primeiro aspecto terá apoio do Comitê de Auditoria e o segundo será baseado em metas objetivas fixadas pelo Conselho de Administração no ano anterior, conforme arts. 23 e 24, § 1º, IV e V, da Lei nº 13.303/16. Depois que o conselho definir os critérios de avaliação, a conformidade procedimental terá apoio do Comitê de Elegibilidade, conforme art. 10. (...) Além disso, o conselho também é responsável por publicar suas conclusões e informar o Poder Legislativo, conforme art. 23, §§ 2º e 3º. Isso pode ser cumprido mediante divulgação na internet e envio do link ao Legislativo.”

(ANTUNES, Gustavo Amorim. **Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei nº 13.303/16 comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. P. 266)

#### 2.4.2 *Composição do Consad: estrutura e prática referente à nomeação*

Tendo em vista que a indicação final será efetuada apenas pelo titular do ministério supervisor, a boa prática indica a necessidade de que seja instituído um corpo independente para atuar na seleção dos nomes a serem submetidos ao crivo do ministro.

O art. 10<sup>91</sup> do Estatuto das Estatais apresenta verdadeira evolução nesse sentido, prevendo a necessidade de criação de comitê estatutário dentro da empresa estatal para verificação da conformidade do processo de indicação e de avaliação dos membros do conselho de administração e do conselho fiscal.

ANTUNES afirma que a instituição do comitê estatutário não gera novos custos para a empresa estatal, sendo possível a aplicação imediata da medida, caso haja modificação estatutária. Sem tal modificação, a aplicação se tornou possível a partir de 31 de dezembro de 2016, caso o estatuto não a afaste expressamente<sup>92</sup>.

O Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, trouxe previsão de que a empresa pode cumprir a disposição de forma imediata, sem necessidade de alteração do estatuto social, com a criação de comissão interna não estatutária<sup>93</sup>.

Como será analisado no capítulo seguinte, existe ainda espaço para aperfeiçoamento nessa área.

---

<sup>91</sup> “Art. 10. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros.”

(Lei nº 13.303, de 2016)

<sup>92</sup> “(...) Não gera custo ou restrição para MPME e será aplicado a elas se inexistir regulamentação que o afaste expressamente até 31.12.2016. (...) A diretriz da lei pode ser cumprida de imediato mediante criação e comissão interna não estatutária, conforme exposto pelo art. 64, § 1º, do Decreto n] 8.945/16”

(ANTUNES, Gustavo Amorim. **Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei nº 13.303/16 comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. P. 178)

<sup>93</sup> "Art. 64. As empresas estatais deverão adequar os seus estatutos sociais ao disposto neste Decreto até 30 de junho de 2018, se não fixado prazo inferior pela CGPAR.

§ 1o Enquanto os estatutos sociais não forem alterados para constituir o comitê de elegibilidade de que trata o art. 21, as empresas estatais deverão instituir, no prazo de até quinze dias, contado da data de entrada em vigor deste Decreto, comissão interna, transitória e não estatutária, para exercer temporariamente as competências de que trata o inciso I do caput do art. 21.

(Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016)

ANTUNES aponta falha material neste art. 10, já que se direciona não somente aos membros dos conselhos de administração e fiscal, mas também aos diretores, conforme citação expressa nos arts. 13, III e 18, IV, sobre avaliação de desempenho, e no art. 17, sobre critérios de indicação<sup>94</sup>.

Outro ponto importante a ser observado no que tange ao comitê estatutário é que, embora o *caput* do art. 10 afirme que esse grupo prestará apoio ao acionista controlador na indicação dos seus representantes, nada impede que o colegiado auxilie também os acionistas minoritários e empregados na indicação de seus representantes, e o Conselho Fiscal, na indicação dos diretores. Isto porque os critérios estabelecidos são válidos para todos os administradores e conselheiros fiscais, independentemente da origem de sua indicação. A previsão consta do art. 22, § 4º, do Decreto nº 8.945, de 2016.<sup>95</sup>

Segundo ANTUNES, o comitê estará circunscrito às políticas estabelecidas pela empresa estatal, não dispondo de liberdade para estabelecer o perfil desejado para os cargos. O comitê analisará, estritamente, o cumprimento dos requisitos, tendo função meramente opinativa – a decisão final competirá à autoridade que indica os candidatos, além das outras providências. Os subsídios são meramente objetivos e, ainda no entendimento de ANTUNES, é importante que o processo apresente componente subjetivo consistente na avaliação da compatibilidade da formação e da experiência apresentadas pelo postulante com o cargo, o que será tarefa do conselheiro ou acionista<sup>96</sup>.

Importante lembrar que, conforme será esclarecido no próximo capítulo, a posição da OCDE se processa no sentido de que os critérios estabelecidos devem todos ser enunciados, inclusive o perfil desejável para a vaga, a fim de atingir a máxima transparência no processo de indicação.

De acordo com o § 2º do art. 87 da Lei nº 13.303, de 2016<sup>97</sup>, qualquer falha no processo de indicação poderá ser denunciada por pessoa física para os tribunais de contas ou controladorias-gerais da União ou dos Estados.

---

<sup>94</sup> (ANTUNES, 2016) p. 178/179.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>96</sup> *Idem*, p. 180

<sup>97</sup> “Art. 87. (omissis)

(...)

O perfil do comitê não é tratado pelo ordenamento, sendo possível que sua composição inclua: a) membros do conselho de administração, do conselho fiscal ou da diretoria; b) empregados da própria empresa; c) membros externos sem nenhum tipo de vinculação com a empresa estatal; e d) membros independentes de outro comitê estatutário já instituído na empresa, tais como o comitê de auditoria ou de remuneração<sup>98</sup>.

A primeira alternativa conduz a um conflito de interesses, já que os membros do colegiado ou da diretoria poderiam avaliar seus pares e a si mesmos. A segunda proposta pode conduzir a uma situação embaraçosa para o empregado que reprova a indicação de um diretor ou conselheiro e, após decisão em sentido contrário, esse indicado venha a tornar-se seu chefe. A alternativa mais adequada, conforme aponta ANTUNES, seria aquela prevista na letra “d”, que preserva a independência do comitê e não incorre nas fragilidades apontadas<sup>99</sup>.

### **2.4.3 Composição do Consad: diretrizes e restrições**

#### *2.4.3.1 Indicações políticas*

No que tange a esse tema, é possível avaliar que a indicação política acaba por ferir mortalmente diversos princípios constitucionais relativos à Administração Pública – senão todos eles.

Em relação ao princípio da legalidade, a Lei das Estatais buscou garantir uma aparência mais técnica para o problema sem, no entanto, extirpar a prática das indicações políticas para os cargos de direção nas estatais. Embora não impeça tais indicações políticas, a norma tentou criar critérios mínimos para a indicação:

“Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

I - ter experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área

---

§ 2o Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao tribunal de contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.”

(Lei nº 13.303, de 2016)

<sup>98</sup> (ANTUNES, 2016) p. 181.

<sup>99</sup> Ibidem, pp. 179/180.

conexa àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;

3. cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista;

II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e

III - não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.”

(Lei nº13.303, de 2016)

A Lei das Estatais criou, nesses artigos, normas relativas à experiência mínima a ser exigida do futuro administrador, bem como um patamar de formação acadêmica, embora não defina essa formação. O fato de se referir a “formação acadêmica compatível” traz mais dúvida do que certeza; a única solidez que se pode extrair desse normativo é a de que a situação atual é melhor do que a anterior – o Decreto-Lei 200, de 1967, que não dispunha de critérios para indicação dos administradores.

A inovação se torna mais interessante a partir do § 2º do mesmo artigo, que nesta oportunidade se pede licença para citar:

“§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;  
 IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;  
 V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.”  
 (Lei nº 13.303, de 2016)

No parágrafo acima o legislador deixa transparente sua opção pela separação absoluta entre a esfera política e a esfera administrativa. Por meio da norma, busca isolar a escolha dos administradores de qualquer espécie de contorno político. Vejamos.

No primeiro caso, as hipóteses expõem eventual conflito político, à exceção da primeira, que trata de conflito de atribuições. De fato, parece eticamente impróprio indicar diretor de agência fiscalizatória para gerir uma empresa estatal. A promiscuidade, neste caso, é flagrante: o agente fiscalizador tem acesso a informações confidenciais relativas à própria atividade de vigilância da atuação da empresa estatal, sem contar que o dirigente já assume a empresa estatal conhecendo todos os agentes que fiscalizarão seu trabalho.

As opções constantes do inciso I são claramente escolhas que focam a necessidade de escolha isenta de contorno político. Ministro de Estado, secretário de Estado, de Município – cargos essencialmente políticos têm vedada sua indicação pelo texto legal.

Em seguida, a norma trata dos cargos comissionados sem vínculo com a Administração. No Brasil, o provimento de cargos efetivos na Administração Pública se processa mediante concurso público, conforme aponta o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

*(omissis)*

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para

cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”  
(Constituição Federal de 1988)

Neste caso, a vedação direciona-se aos ocupantes de cargo público comissionado sem vínculo permanente com o serviço público, ou seja, sem que o ocupante tenha sido anteriormente aprovado em concurso público.

Recentemente o Poder Executivo Federal alterou a denominação dos cargos comissionados quando ocupados por servidor detentor de cargo público de provimento em caráter efetivo, mediante a Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, que possibilitou que tais cargos fossem oferecidos sob a denominação de “Funções Comissionadas do Poder Executivo”.

A alteração aprovada não afeta o conteúdo da norma, serve tão somente para reforçar que apenas aqueles servidores titulares de cargo de provimento em comissão, ou seja, sem vínculo efetivo com o serviço público, estarão proibidos de assumir cargo de conselheiro de administração ou de diretor. Aparentemente, o objetivo da norma, mais uma vez, seria o de mitigar a possibilidade de indicação política nas empresas estatais. Sabe-se que os cargos em comissão são de livre indicação e provimento, e comumente são utilizados para acomodar apadrinhados políticos.

As figuras contidas ao final do inciso I destacam-se como aquelas que mais claramente é possível relacionar com vedações relativas à intenção de evitar as indicações políticas, como de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da Federação, ainda que licenciados do cargo.

A vedação constante do inciso II também se evidencia eminentemente política: trata de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. Seriam os dirigentes partidários e os cabos eleitorais que, em sinal de gratidão, acabam recebendo benesses absolutamente perniciosas à coisa pública, uma vez que distribuídas com base na “generosidade” do candidato vencedor do pleito.

As últimas vedações, ainda que não tratem de indicações com caráter político, abrangem pessoas cuja participação na administração da estatal seria prejudicial: dirigentes de organização sindical e aqueles que possam apresentar conflito de interesses pela indicação.

Um outro ponto a ser analisado quanto a esta matéria, ainda que se relacione apenas tangencialmente com o objeto do estudo, diz respeito à forma a que se recorre como medida para se garantir que as indicações políticas sejam efetivamente afastadas das empresas estatais. O que se defende, neste estudo, é o protagonismo que deve ser desempenhado por um conselho de administração para garantir a efetividade da norma.

No entanto, outro órgão vem assumindo papel cada vez mais importante nesse sentido: a Comissão de Valores Mobiliários.

A entidade foi criada sob forma de autarquia durante o governo Ernesto Geisel, em 1976, por intermédio da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Ainda como curiosidade, ressalte-se que a Exposição de Motivos do anteprojeto que encaminhou a matéria ao Presidente da República, foi firmada pelo Ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, e recebeu o nº 197, imediatamente posterior àquela que tratava da Lei das Sociedades por Ações (EM 196), que redundou na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Trata-se de autarquia em regime especial, sendo hoje possível afirmar que apresenta estrutura semelhante a uma agência reguladora. Foi criada pelo art. 5º da Lei nº 6.385, de 1976, nos seguintes termos:

Art. 5º É instituída a Comissão de Valores Mobiliários, entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira e orçamentária.

A redação atual do dispositivo data de 2002, após a reforma administrativa, portanto. Registre-se ainda que a CVM é considerada agência reguladora na opinião, destaque-se, de Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>100</sup> e de Raquel Melo Urbano de Carvalho<sup>101</sup>. Essa discussão

---

<sup>100</sup> Enuncia o Professor Emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: “Anotese, derradeiramente, que há uma entidade cujas funções são de índole equivalente às das ‘agências reguladoras’ e à qual também veio a ser atribuído o qualificativo de autarquia ‘sob regime especial’, mas que não recebeu a qualificação de ‘agência’ pois foi mantido seu nome original: Comissão de Valores Mobiliários – CVM.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. Ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 171)

<sup>101</sup> “Especificamente no Brasil, não é raro vincular o modelo regulatório às mudanças subsequentes ao movimento de privatização da década de 90. Ignora-se que, no país, sempre existiram órgãos e entidades encarregados do exercício da atividade de planejamento, acompanhamento e fiscalização das atividades particulares e públicas realizadas mediante

foi arrolada para um acréscimo ao assunto, e como não é objeto do presente estudo, não será desenvolvida em profundidade.

Na verdade, o que se pretende destacar é o papel a ser desempenhado pela CVM no caso da fiscalização das normas referentes à governança no âmbito das empresas estatais. Nessa seara, a Comissão emitiu recentemente três importantes decisões.

A primeira se inicia com ilação semelhante àquela que perdura até o presente momento, veja-se:

“VI. Análise

Contexto histórico da criação da Lei das Estatais

9. Nos últimos anos, a população brasileira tomou conhecimento sobre esquemas de corrupção e descaso administrativo em estatais que resultaram em perdas bilionárias para os entes federativos que as controlam. Entre outros casos, foram relevantes os prejuízos da Petróleo Brasileiro S.A., da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. e de sociedades de propósito específico nas quais estas estatais investiam. Ademais, como uma das causas destas perdas, foi identificada a nomeação de agentes políticos e seus acólitos para cargos de administração das estatais, os quais tenderiam a favorecer, no exercício do cargo, os interesses eleitorais e privados daqueles que os indicaram, e não o interesse social da companhia.

10. O Legislador, buscando responder à indignação da sociedade brasileira, promulgou a Lei das Estatais que, em seu art. 17, veda a indicação como administrador de sociedades controladas direta ou indiretamente por ente público de “pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”.

(Processo Administrativo CVM nº 19957.008923/2016-12

Diretor Henrique Balduino Machado Moreira)

Mais adiante, em resposta à defesa apresentada pela Light S.A. a respeito da competência da CVM para analisar a indicação de conselheiros por parte da empresa, o diretor aponta que, embora seja controverso afirmar que compete à autarquia a fiscalização do conteúdo da Lei das Estatais, seria incontroversa a competência atribuída à CVM “(...) para

---

delegação ou outorga. Com efeito, entidades como Banco Central, Conselho Monetário Nacional, o CADE e a CVM não são instituições recentes do Estado Brasileiro. Buscam assegurar a estabilidade da moeda, do mercado e das atividades comerciais das sociedades, com maior ou menor efetividade nos resultados alcançados, sem qualquer dependência com o movimento de desestatização realizado principalmente na década de 90”. (CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo: parte geral, intervenção do Estado e Estrutura da Administração**. 2ª. Ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodium, 2009.p. 887)

*fiscalizar a observância da Lei 6.404/76 e o art. 147, § 1º, desta lei estabelece que ‘são inelegíveis para os cargos de administração da companhia as pessoas impedidas por lei especial’, trazendo, portanto, para o escopo de supervisão desta autarquia a eleição de potenciais administradores que não preenham os requisitos do art. 17 da Lei das Estatais.’”*

Estabelecida a competência da CVM para verificar tais indicações – registrando-se que, no caso em comento, o pedido foi direcionado à autarquia por acionistas minoritários da companhia – a decisão passa a verificar a aplicabilidade da Lei das Estatais à Light, afirmando que a CEMIG é, sim, controladora da empresa, verbis:

“18. Não é possível, porém, concordar com a CEMIG quando ela defende que a Companhia não seria sua controlada, mas sim sua coligada. Primeiro, pois isso contradiz informação prestada pela própria CEMIG ao mercado: na Nota Explicativa nº 14 das suas demonstrações financeiras de 31.12.2015, a CEMIG considera a Companhia sua controlada. Segundo, porque não faria o menor sentido o art. 116 da lei societária prever, por um lado, que entende-se por acionista controlador grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto que seja titular de direitos de sócio que lhe assegurem a maioria dos votos nas deliberações da assembleia geral e, por outro lado, não considerarmos que o signatário de tal acordo devesse cumprir as regras aplicáveis ao acionista controlador.

(...)

20. Neste sentido, parece-me que seria razoável supor que a Companhia está submetida à Lei das Estatais, de acordo com a literalidade do seu art. 1º, § 6º, o qual estabelece que “submete-se ao regime previsto nesta Lei a sociedade [...] que seja controlada por empresa pública ou sociedade de economia mista”. Primeiro, porque uma sociedade de economia mista (a CEMIG) possui o poder de controle compartilhado da Companhia e, segundo, porque CEMIG e BB, conjuntamente, possuem sem sombra de dúvida posição predominante dentro do grupo controlador, podendo-se considerar, com ainda mais tranquilidade, que sociedades de economia mista controlam a Companhia.”

(Processo Administrativo CVM nº 19957.008923/2016-12  
Diretor Henrique Balduino Machado Moreira)

Por fim, e como aspecto mais importante da decisão, ao menos no que tange ao objeto deste estudo, a CVM decidiu que seria ilegal a indicação do conselheiro de administração por participação direta na eleição de Dilma Rousseff:

“Existência de vedação no caso concreto

31. Há fartos indícios de que o senhor Giles Azevedo participou, de forma relevante, na realização da campanha eleitoral da senhora

Dilma Rousseff em 2014 Ademais, oferecida a oportunidade de se manifestar no âmbito deste processo, o senhor Giles Azevedo não buscou contradizer tal entendimento.

32. Por consequência, se concluirmos que a Lei das Estatais é aplicável ao caso concreto, deve-se entender que a indicação do senhor Giles Azevedo à vaga no conselho de administração da Companhia está vedada pelo art. 17, § 2º, II, da Lei das Estatais.

33. Apenas como adendo à conclusão acima, noto que concordo com os Solicitantes quando eles defendem que a norma não indica que a proibição se refere apenas à participação em campanhas eleitorais para o ente responsável pelo controle da empresa estatal. Ao contrário, ela é propositalmente ampla, até mesmo para fechar as portas para troca de favores entre os entes federativos, com os participantes da campanha em um ente federativo sendo indicados para empresas controladas por outro, mas vinculadas pelo mesmo interesse partidário.”

(Processo Administrativo CVM nº 19957.008923/2016-12  
Diretor Henrique Balduino Machado Moreira)

Uma segunda decisão que confirma o importante papel que a CVM vem desempenhando neste momento de consolidação da Lei das Estatais diz respeito a pedido formulado pela BNDES Participações S.A. em relação à indicação pelo Estado do Paraná para composição de um denominado “Comitê de Indicação e Avaliação” na Companhia Paranaense de Energia – COPEL.

Tal comitê configura aquele previsto no art. 10 da Lei das Estatais:

“Art. 10. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros.”  
(Lei nº 13.303, de 2016)

Cabe ressaltar que nem o art. 10, nem o *caput* do art. 17 da Lei nº 13.303, de 2016, trouxeram previsão de que os membros de tal comitê estariam sujeitos às vedações previstas no art. 17; no entanto, ancorada na definição do papel desempenhado pelo comitê, utilizando-se ainda de interpretação do § 5º do art. 17, a autarquia construiu raciocínio para chegar à conclusão de que também aos membros de comitês estariam estendidas as vedações previstas na Lei das Estatais. Veja-se:

“33. Além disso, a Lei das Estatais também criou um comitê de auditoria estatutário e cuidou de estabelecer regras para a eleição de seus integrantes (art. 25).

34. Vimos, também, que além do estabelecimento de requisitos e vedações constantes do art. 17, o legislador entendeu por criar um órgão destinado a assegurar a efetividade do novo sistema, com competência específica para auxiliar o acionista controlador na indicação de membros para o conselho de administração e o conselho fiscal (art. 10), bem como na avaliação desses conselheiros. No caso da Copel, tal órgão é o CIA.

35. Trata-se, portanto, de um órgão de assessoramento destinado precipuamente a subsidiar o acionista controlador, o que dota tal comitê de um caráter especial, reforçado por sua função crucial de assegurar a efetividade dos meios de atingimento de objetivo fundamental previsto na Lei das Estatais.

36. A influência de órgãos estatutários de assessoramento, sobre aquele que recebe sua assessoria, é óbvia e natural. Aliás, se não houvesse tal influência, tal órgão seria considerado inepto ou desnecessário. Conforme já reconhecido no Parecer Jurídico CVM/SJU nº 007/87, “os membros de Conselhos Consultivos exercem influência sobre a condução dos negócios sociais com seus pareceres e estudos, ao prestarem assessoria à administração da sociedade, sendo responsabilizados por violação dos seus deveres de diligência, lealdade, informação e por atos que contrariem a lei e os estatutos, em face do disposto no art. 160 retro mencionado”.

37. Diante desse contexto, imaginemos, então, a possibilidade de indicação para o cargo de membro do comitê de indicação e avaliação, de pessoa inelegível para ocupar um cargo no conselho de administração da companhia. Teríamos uma situação em que tal pessoa – que o legislador claramente quis afastar da administração da companhia – passaria a opinar sobre as escolhas a serem feitas pelo acionista controlador justamente a respeito de ocupantes de tais cargos. E mais: participaria do processo de avaliação dos administradores. Parece se tratar de um contrassenso.

38. Para que não haja dúvidas: entender como adequada a ausência de requisitos de elegibilidade ou vedações para candidatos ao cargo de membro do CIA implicará, necessariamente, na admissão de um cenário em que a neutralização da influência político-partidária na companhia seria promovida por um órgão de assessoramento que poderia ser composto por pessoas que não apenas poderiam desatender aos requisitos legais de experiência e formação, como incidir nas hipóteses de vedação.

39. Novamente recorrendo aos princípios de hermenêutica, cabe aqui lembrar a lição de Carlos Maximiliano, segundo a qual “se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, a que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo”[9]. (grifou-se)

40. De fato, a escolha por uma leitura restritiva do art. 10 da Lei das Estatais conduziria à conclusão de que teria havido opção consciente de parte do legislador por dar total liberdade à assembleia de acionistas da Copel para eleger os membros do comitê de indicação e avaliação, levaria a resultado contrário aos

objetivos declarados da própria Lei, e portanto a um resultado ineficiente.

41. Em segundo lugar, há que se considerar o que prevê o art. 17 § 5º: “§ 5º Os requisitos previstos no inciso I do caput poderão ser dispensados no caso de indicação de empregado da empresa pública ou da sociedade de economia mista para cargo de administrador ou como membro de comitê, desde que atendidos os seguintes quesitos mínimos: I - o empregado tenha ingressado na empresa pública ou na sociedade de economia mista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos; II - o empregado tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na empresa pública ou na sociedade de economia mista; III - o empregado tenha ocupado cargo na gestão superior da empresa pública ou da sociedade de economia mista, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de que trata o caput”. (grifou-se)

42. Percebe-se, pela leitura do citado art. 17 § 5º, que o legislador se refere à possibilidade de dispensa dos requisitos do art. 17 não apenas para administradores como também para membros de comitê. Portanto, embora o caput do dispositivo se refira apenas a conselheiros de administração e diretores, seu parágrafo 5º menciona claramente o cabimento da dispensa de requisitos também a membros de comitê, sem fazer menção a qual comitê. Ora, uma vez que o CAE já tem requisitos de elegibilidade específicos, constantes do art. 25, parece que a referência a “comitê” feita no art. 17 § 5º abrange o comitê de indicação e avaliação.

43. Assim, se a lei admite a dispensa de requisitos para membro de comitê, a contrario sensu, é razoável entender que haja requisitos a serem dispensados. Sem requisitos, não haveria sentido estabelecer a dispensa. Portanto, pode-se perceber a intenção do legislador, expressa na letra do art. 17 § 5º, de exigir requisitos de elegibilidade para o cargo de membro do comitê de indicação e avaliação. E, se há requisitos, mais uma vez se conclui que o acionista não tem liberdade plena para escolher quem indicar para o comitê de indicação e avaliação.”

Nestes termos, a CVM decidiu pela aplicabilidade das vedações constantes do art. 17 também aos membros de comitê criado para avaliar indicações dos membros do consad.

Uma terceira decisão, mais recente, também se refere à Light. Nela, a CVM acabou por estender a aplicação das vedações aos indicados para membro do Conselho Fiscal, embora a companhia tenha alegado que os membros de tal colegiado não seriam propriamente administradores. Pedem-se vênias para citar alguns excertos da decisão:

“Situação 3 – Candidatos ao conselho fiscal indicados pela Cemig

36. Por fim, a última situação a ser analisada é a dos Srs. (#5) Marco Antônio de Rezende Teixeira, (#6) Paulo de Souza Duarte, (#7) Izauro dos Santos Callais, (#8) Germano Luiz Gomes Vieira, (#9) Eduardo Martins de Lima e (#10) Moacir Dias Bicalho Júnior, indicados pelo controlador ao conselho fiscal.

37. Os motivos pelos quais estes candidatos se enquadram no art. 17, §2º, I, da Lei das Estatais estão descritos na manifestação do BNDESPAR e refletidos na tabela do parágrafo 3º. Dado o rito acelerado do presente procedimento administrativo, não foi possível confirmar as informações apresentadas junto aos próprios candidatos. Todavia, considerando que elas não foram contestadas pelo acionista que os indicou, as mesmas serão presumidas como verdadeiras nesta análise.

38. Isto posto, dadas as limitações de apuração quanto a questões de fatos, a questão jurídica remanescente é: as vedações contidas no art. 17 da Lei das Estatais são aplicáveis também a candidatos ao conselho fiscal?

39. A meu ver, as duas principais controvérsias plausíveis associáveis à questão – e que permearam as discussões do Precedente 2 – decorrem dos seguintes fatos: a. a redação do referido artigo 17 contém menção expressa aos órgãos “conselho de administração” e “diretoria”, mas não a outros; e b. o conselho fiscal, ao contrário da diretoria e do conselho de administração, não é órgão que compõe a administração da companhia.

40. A meu ver, a decisão da CVM no Precedente 2 não impõe como consequência lógica nem a conclusão de aplicabilidade das vedações do art. 17 da Lei das Estatais a membros do conselho fiscal, nem sua negação. Mas, pelos motivos a seguir, entendo que uma dessas conclusões pode parecer mais aderente à decisão do Precedente 2 do que a outra.

41. No curso do Precedente 2, esta SEP ponderou sobre as duas questões descritas no parágrafo 39 e se manifestou no sentido de que [3]: a. o silêncio da Lei das Estatais em estender as vedações do art. 17 também ao CIA deveria ser interpretado como possuidor de significado – isto é, tendo o legislador ponderado sobre o tema, optou por estabelecer condições mínimas em relação aos administradores, mas não em relação aos membros de comitê; e b. porque os membros do CIA não são administradores da Companhia, nos termos do art. 138 da Lei nº 6.404/76 e do art. 16, p.u., da Lei das Estatais, seria controverso justificar a competência da CVM para fiscalizar o cumprimento da Lei das Estatais com base no art. 147, § 1º, da Lei nº 6.404/76, o qual dispõe que “são inelegíveis para os cargos de administração da companhia as pessoas impedidas por lei especial”.

42. Essa interpretação, contudo, foi revista pelo Colegiado. Pelos motivos expostos no voto do Presidente Marcelo Barbosa referenciado no parágrafo 13 deste relatório, decidiu-se que, tendo em vista função do CIA, seria de se esperar que se apliquem, aos seus integrantes, as hipóteses de vedação da Lei das Estatais.

43. Parte substancial do argumento desse voto foi o reconhecimento da conjunção natural entre a função do CIA e a administração da companhia: o CIA, apesar de não ser parte da administração, possuía como função precípua opinar sobre a indicação e avaliação dos membros da administração. Seria um contrassenso permitir que uma pessoa que o legislador optou por afastar do rol de administradores pudesse opinar sobre a escolha destes, bem como avaliá-los.

44. A rigor, conforme argumenta a Light, esse fundamento realmente não se estende – ao menos não automaticamente – ao conselho fiscal. Ao contrário do CIA, o conselho fiscal não participa da indicação de membros da administração. Também ao contrário do CIA, o legislador optou por incluir na Lei das Estatais uma seção específica para o conselho fiscal – contendo, inclusive, uma diretriz relacionada a características a serem observadas por pessoa que ocupe este cargo [4].

45. O conselho fiscal é um órgão significativamente distinto do CIA, sujeito a particularidades muito mais minuciosamente descritas nos regramentos legais, inclusive no que tange a requisitos de eleição de seus membros. Neste sentido, a extensão do conceito de “administração” para que passe a englobar também o conselho fiscal para fins de vedações da Lei das Estatais me parece um salto maior do que aquele realizado no Precedente 2 relacionado ao CIA.

46. Mas, considerando a posição da CVM no Precedente 2, é muito natural interpretar que a decisão deixou de abranger expressamente o conselho fiscal mais pelo fato de ele não ser o foco daquele processo do que uma indicação de que ele mereceria um tratamento distinto.

**47. Afinal, o conselho fiscal, ainda que não seja um órgão da administração, é um órgão relevante do sistema de governança de uma companhia. E a decisão do Precedente 2 inclusive reafirma a interpretação[5] de que “a essência do art. 17 da Lei das Estatais é ‘voltada ao aprimoramento das estruturas de governança, inclusive pela mitigação das indicações político-partidárias no âmbito de estatais e sociedades de economia mista’”.**

( Processo Administrativo CVM nº 19957.004466/2018-41)

Com esta decisão, a CVM acabou por estender as vedações também aos membros do Conselho Fiscal da empresa.

Tal decisão foi recentemente suspensa pela Justiça Federal de Minas Gerais no âmbito do Processo n. 1006938-45.2018.4.01.3800, em tramitação na 21ª. Vara Federal Cível da SJMG, que considerou não haver possibilidade de extensão das vedações ao membro do Conselho Fiscal. Curioso que, ao deferir a antecipação de tutela, o juiz ainda determinou que a assembleia ordinária para eleição do conselheiro fiscal fosse efetuada com urgência.

A atuação da CVM preocupa-se em assegurar concretude à norma constante do Estatuto das Estatais, o que é benéfico para a estabilidade do sistema.

#### 2.4.3.2 *Representantes dos empregados*

Voltando ao tema referente à composição do conselho, a OCDE afirma que os representantes dos empregados podem enriquecer a discussão, trazendo o conhecimento interno do funcionamento da empresa para o conselho. Outro benefício evidencia o aumento da confiança depositada na empresa pelos próprios empregados e por outras partes interessadas (stakeholders)<sup>102</sup>.

Embora haja expressivo ganho pela presença de representantes dos empregados no conselho de administração, deve-se tomar especial cuidado para que tais representantes possuam qualificações equivalentes àquelas comuns aos demais membros do conselho, bem como no sentido de evitar sua captura por interesses de partes interessadas.

Assim, a OCDE considera uma boa prática a presença de representantes dos empregados nos conselhos, devendo haver um processo de indicação que permita a verificação da qualificação que tais membros possuem.

No Brasil, a situação foi regulada pela Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010, que incluiu determinação no sentido de que as empresas observassem a eleição de um representante dos trabalhadores em todas as empresas estatais com mais de 200 empregados.

A norma nacional prevê, de forma esdrúxula, que o representante dos empregados disponha das mesmas qualificações previstas em lei e no estatuto social para o cargo de membro do conselho de administração (art. 2º, § 2º). No mesmo sentido, a fim de evitar interferências indevidas na decisão do colegiado, o representante dos empregados não deverá participar das discussões e deliberações que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, incluindo-se nesse rol de assuntos matérias relativas a previdência complementar e assistência (art. 2º, § 3º).<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> OECD. **Board of Directors of State-Owned Enterprises: an Overview of National Practices.** OECD Publishing. 2013a. p. 53.

<sup>103</sup> “Art. 2º Os estatutos das empresas públicas e sociedades de economia mista de que trata esta Lei deverão prever a participação nos seus conselhos de administração de representante dos trabalhadores, assegurado o direito da União de eleger a maioria dos seus membros.

Cumpra observar que tal matéria foi incorporada pelo Estatuto das Estatais em seu art. 19<sup>104</sup>, razão pela qual está sendo tratada neste tópico.

Ainda no sentido de se resguardar a independência do conselheiro, a Portaria MPOG nº 26/2011, de 14 de março de 2011, prevê, em seu art. 5º, a impossibilidade de se demitir o membro representante dos empregados sem justa causa, respeitando-se lapso de tempo entre o registro da candidatura desse representante a um ano após o final de sua gestão.

#### **2.4.4 *Treinamento***

A Lei das Estatais, buscando inovar também na área de formação dos conselheiros e de conhecimento de suas atribuições, criou documentos que, ao estabelecer metas, auxilia os membros do colegiado em sua missão, o que confere à norma muito mais objetividade, ao tempo em que busca garantir um padrão de excelência para a gestão. Esses documentos já foram apresentados anteriormente, no subitem tratado acima, razão pela qual deixa-se de efetuar uma análise mais aprofundada.

O Estatuto das Estatais busca ainda corrigir a ausência de normas direcionadas à necessidade de treinamento dos membros dos conselhos em diversos dispositivos, tais como os arts. 9º, VI e 17, § 4º<sup>105</sup>.

---

§ 1º O representante dos trabalhadores será escolhido dentre os empregados ativos da empresa pública ou sociedade de economia mista, pelo voto direto de seus pares, em eleição organizada pela empresa em conjunto com as entidades sindicais que os representem.

§ 2º O representante dos empregados está sujeito a todos os critérios e exigências para o cargo de conselheiro de administração previstos em lei e no estatuto da respectiva empresa.

§ 3º Sem prejuízo da vedação aos administradores de intervirem em qualquer operação social em que tiverem interesse conflitante com o da empresa, o conselheiro de administração representante dos empregados não participará das discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais, hipóteses em que fica configurado o conflito de interesse.”

(Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010).

<sup>104</sup> “Art. 19. É garantida a participação, no Conselho de Administração, de representante dos empregados e dos acionistas minoritários.

§ 1º As normas previstas na Lei no 12.353, de 28 de dezembro de 2010, aplicam-se à participação de empregados no Conselho de Administração da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias e controladas e das demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.”

(Lei nº 13.303, de 2016)

<sup>105</sup> “Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

O § 4º do art. 17 traz previsão de que os administradores devem participar, desde a posse, e anualmente (o que significa um aperfeiçoamento contínuo) de programas específicos referentes a diversas áreas de conhecimento necessárias para a atuação correta no conselho, tais como: legislação societária e de mercado de capitais; divulgação de informações; controle interno; código de conduta; Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção); e demais temas relacionados à empresa estatal.

Conforme aponta ANTUNES, o texto em questão foi inspirado no art. 37 do regimento do PGOVE, o Programa Destaque em Governança de Estatais, da BM&FBOVESPA, acrescido do treinamento em Lei Anticorrupção, sendo descartadas da proposta original as matérias referentes a sigilo, *compliance*, riscos e integridade. Embora a referência aos temas inexista expressamente, ANTUNES informa também que os temas foram considerados como incluídos por aqueles já enunciados no § 4º, em conjunto com aqueles previstos no art. 9º, § 1º, VI<sup>106</sup>.

Embora a amplitude dos temas desperte expectativas a respeito da questão (afinal, como será executado esse treinamento?), para ANTUNES o treinamento relativo à posse “(...) talvez possa ser atendido pela entrega de manual e explanação rápida sobre seu conteúdo<sup>107</sup>” e o ideal seria a contratação de cursos online unificados para todos os indicados para o cargo de administrador, referindo-se à economia de escala gerada como benéfica aos interesses da União.

No Capítulo 3, ao analisar como a OCDE aborda o tema, será possível verificar que alguns países atribuem extrema importância a esse treinamento inicial, não devendo esse evento ser relegado a mera entrega de material.

---

(...)

VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.”

“Art. 17. (omissis)

(...)

§ 4o Os administradores eleitos devem participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e demais temas relacionados às atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.”

(Lei nº 13.303, de 2016)

<sup>106</sup> (ANTUNES, 2016) p. 259.

<sup>107</sup> Ibidem, p. 260.

Em momento posterior, este trabalho apontará as recomendações da OCDE a respeito do treinamento, instante em que será possível aferir que a legislação nacional deu um grande passo nesse sentido.

#### **2.4.5 Remuneração**

A remuneração dos membros do conselho de administração é fixada anualmente pela assembleia geral, nos termos do art. 152 da Lei nº 6.404, de 1976. De acordo com o Manual do Conselheiro de Administração, editado pela SEST, não existe discricionariedade para fixação dos valores referentes à remuneração dos membros do conselho de administração, já que os honorários mensais fixos serão equivalentes a 10% da remuneração mensal dos diretores, nos termos da Lei nº 9.292, de 12 de julho de 1996<sup>108</sup>, do art. 34 do Decreto nº 8.945, de 2016<sup>109</sup>.

Os honorários dos conselheiros são pagos mensalmente, independente de comparecimento à reunião, em razão de a responsabilidade persistir durante todo o prazo de gestão, vedando-se acumulação com qualquer outro benefício, excetuados o INSS, se o membro não for servidor público, e a previdência complementar, se benefício semelhante houver sido instituído para os empregados. O conselheiro apresenta ainda idêntico direito conferido aos demais diretores da empresa no que diz respeito a diárias, passagens e demais despesas de deslocamento para participação em reuniões do colegiado, desde que haja previsão estatutária ou determinação da Assembleia Geral<sup>110</sup>.

A Lei nº 13.303, de 2016, traz determinação importante quanto à necessidade de divulgação da remuneração dos conselheiros e diretores, que respeita o princípio da publicidade, tão caro à governança corporativa

#### **2.4.6 Eficiência do conselho**

Outro dado importante na determinação da eficiência do conselho diz respeito ao número de membros, que não poderá ser exagerado, o que acarretaria dificuldades na condução

---

<sup>108</sup> BRASIL. **Lei n. 9.292, de 12 de julho de 1996: Dispõe sobre a remuneração dos membros dos conselhos de administração e fiscal das entidades que menciona e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9292.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9292.htm)>. Acesso em: 20 Jan. 2019.

<sup>109</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual do Conselheiro de Administração.** 3ª ed. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/manual-do-conselheiro/manual-conselheiro-de-adm.pdf>> . Acesso em 30 Jan. 2019

<sup>110</sup> Ibidem, pp. 20/21.

do colegiado, e nem excessivamente restrito, a comprometer as necessidades da companhia, por gerar carga de trabalho excessiva para seus membros. Assim, o art. 13, I do Estatuto das Estatais estabelece esse número entre sete e onze conselheiros<sup>111</sup>.

#### **2.4.7 Avaliação do conselho de administração**

Ainda no que tange à atuação do conselho de administração, cumpre ainda sublinhar que a Lei das Estatais regulamentou uma boa prática administrativa que privilegia a concretização do princípio constitucional da publicidade. Trata-se da previsão contida no inciso I do art. 8º, no sentido de que o órgão colegiado deverá, anualmente, subscrever carta anual contendo compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa estatal. Como previsão, a divulgação de uma carta pode parecer insuficiente. Poderia resultar em documentos vagos, que não representariam compromisso real assumido pelo Conselho de Administração. Desse modo, andou bem o legislador ao agregar previsão de que os compromissos devem: a) ser relacionados com o interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou sua criação; b) definir claramente quais recursos serão empregados para esse fim; c) definir os impactos econômico-financeiros da consecução de tais objetivos, que deverão ser mensurados por meio de indicadores objetivos.

Dessa maneira, a divulgação da carta cria controles que poderão ser utilizados para avaliar o bom andamento da empresa estatal, com base em compromissos assumidos pelo órgão máximo de direção da entidade, o que confere maior transparência e segurança e assegura a possibilidade de que a população em geral possa verificar como a empresa tem empregado o dinheiro público nela investido.

Além disso, outro ponto em que a Lei das Estatais inovou, trazendo maior governança para as empresas estatais, especificamente quanto à atuação da diretoria executiva, diz respeito ao compromisso de metas e resultados. Nesse sentido, os dirigentes nomeados dirigentes devem firmar, antes de assumir o cargo, compromisso contendo metas e resultados que serão buscados, e com base no qual serão os diretores avaliados. Esse compromisso confere maior transparência à gestão: a população poderá fiscalizar a gestão praticada pelos diretores, aferindo

---

<sup>111</sup> “Art. 13. A lei que autorizar a criação da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá dispor sobre as diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia, em especial sobre:

I - constituição e funcionamento do Conselho de Administração, observados o número mínimo de 7 (sete) e o número máximo de 11 (onze) membros;”  
(Lei nº 13.303, de 2016)

principalmente se o atingimento de tais metas e objetivos está sendo considerado na manutenção ou substituição dos diretores da empresa. Segue o artigo em questão:

“Art. 23. É condição para investidura em cargo de diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista a assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração, a quem incumbe fiscalizar seu cumprimento.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, a diretoria deverá apresentar, até a última reunião ordinária do Conselho de Administração do ano anterior, a quem compete sua aprovação:

I - plano de negócios para o exercício anual seguinte;

II - estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos 5 (cinco) anos.

§ 2º Compete ao Conselho de Administração, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal ou às Câmaras Municipais e aos respectivos tribunais de contas, quando houver.

§ 3º Excluem-se da obrigação de publicação a que se refere o § 2º as informações de natureza estratégica cuja divulgação possa ser comprovadamente prejudicial ao interesse da empresa pública ou da sociedade de economia mista.”

(Lei nº 13.303, de 2016)

Esse compromisso, conforme aponta a norma, é aprovado previamente pelo Conselho de Administração, que ainda cumpre a relevante função de fiscalizar seu cumprimento. Nem poderia se dar de forma diversa, já que os diretores são efetivamente indicados pelo mesmo órgão colegiado.

A Diretoria Colegiada, de acordo ainda com o mesmo artigo, agora em seu § 1º, deverá apresentar plano de negócios, relativo ao exercício anual seguinte, e estratégia de longo prazo para os cinco anos subsequentes. Anualmente o Conselho de Administração deverá fiscalizar o cumprimento de tais metas, sendo obrigatória a publicação das conclusões, que serão ainda objeto de comunicação ao Poder Legislativo respectivo.

Observe-se que a Lei das Estatais criou uma série de documentos obrigatórios que facilitam a fiscalização da gestão, gerando maior segurança, sempre tendo como norte o princípio constitucional da publicidade e com a criação de instâncias – especialmente de uma instância fiscalizadora, que já era anteriormente exercida pelo Conselho de Administração, mas

que passou a contar com essa coletânea de documentos e compromissos obrigatórios que auxiliam a verificação do cumprimento dos objetivos pela direção.

## **2.5 Conclusões do capítulo**

O presente capítulo buscou demonstrar que diversas práticas de governança corporativa acabaram por ser incorporadas às normas que regem as empresas estatais.

Sob a égide do Decreto-Lei nº 200, de 1967, em razão de seu caráter pouco democrático, não estabelecia previsão de normas tendentes à publicidade dos atos nas empresas estatais.

A partir da redemocratização, e com a criação do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais e, posteriormente, da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, em 2007, o Poder Executivo Federal passou a incorporar boas práticas de governança corporativa às normas que regem as empresas estatais, que foram analisadas no âmbito deste capítulo.

Registre-se que a evolução – incorporação de boas práticas de governança corporativa às empresas estatais – registrou prosseguimento, como comprova a edição dos Estatuto das Estatais, que será melhor avaliado no próximo capítulo.

### Capítulo 3 - Sugestões para o futuro

Antes de iniciar o conteúdo efetivo do capítulo, uma premissa metodológica: a classificação das práticas de governança corporativa – tanto aquelas que regem o momento atual quanto aquelas que configuram sugestões para o futuro – será, na medida do possível, fundamentada na divisão enunciada em publicação da OCDE<sup>112</sup>.

Assim, como já apontado no subcapítulo anterior, as práticas serão classificadas da seguinte maneira: a) o papel a ser desempenhado pelo conselho de administração, com definição de papéis e responsáveis, abandono da ideia de ênfase exclusiva na conformidade, habilidades e competências desejáveis aos conselheiros; b) composição do consad, que avaliará os poderes de nomeação e seleção, a identificação e seleção dos candidatos, as ferramentas disponíveis, o papel do consad no processo de nomeação e a relação com os acionistas privados; c) diretrizes e restrições para o consad, com ênfase para manutenção da objetividade e independência do conselho, opção por conselheiros oriundos do setor público ou do setor privado, e dos representantes dos empregados no consad; d) requisitos para elegibilidade, tratando dos temas qualificação baseada em habilidades, participação simultânea em diversos conselhos; e) treinamento; f) eficiência; e g) avaliação dos membros.

#### 3.1 *Papel desempenhado pelo consad*

De acordo com a declaração de PINTO JUNIOR<sup>113</sup>, o conselho de administração deverá desempenhar função central nas empresas estatais. O órgão apresenta, na conformação mais moderna, responsabilidade ampliada, uma vez que atua como intermediário entre o Estado e a Companhia (diretoria executiva). Abandona a antiga função de mera supervisão para atuar como órgão que impõe metas e estratégias, auxiliando os executivos na sua implementação<sup>114</sup>.

As Diretrizes sobre Governança Corporativa em Empresas Estatais, editadas pela OCDE, já estabeleciam a importância da definição correta do papel a ser desempenhado pelo

---

<sup>112</sup> OECD. **Board of Directors of State-Owned Enterprises: an Overview of National Practices.** OECD Publishing. 2013a.

<sup>113</sup> “O dilema entre controle governamental e autonomia gerencial pode ser superado mediante a valorização do conselho de administração, na esteira do que propõem as boas práticas de governança corporativa.” (PINTO JUNIOR, 2009)

<sup>114</sup> (OECD. 2013a) p. 23.

Estado, pelo conselho de administração e pela diretoria executiva nas empresas estatais (Diretrizes I e VII)<sup>115</sup>.

Esta seção avaliará: a definição de papéis e responsabilidades dentro do conselho para o seu bom funcionamento; formas de composição do organismo; envolvimento do conselho de administração na gerência da companhia.

### **3.1.1 Definição de papéis e responsabilidades**

O proprietário – o Estado – deve ser o responsável pela definição do papel a ser desempenhado pelos integrantes do conselho de administração, como a tarefa de comunicar aos membros desse Conselho não apenas a política a ser implementada pela empresa, mas também, os objetivos específicos, além dos resultados esperados. Caberá ao órgão supervisionar a estratégia para atingir tais objetivos e monitorar o progresso<sup>116</sup>.

Para atingir tal conformação, compete à diretoria executiva propor uma estratégia corporativa que deverá ser submetida à aprovação do conselho de administração. Admite-se que o caminho inverso (elaboração da estratégia pelo próprio conselho) também seria possível<sup>117</sup>.

Neste esquema, o conselho de administração deve se assegurar de poderes – autoridade, autonomia e independência para tomar decisões que afetarão a performance da companhia.

Duas boas práticas enunciadas pela OCDE nesse tema afirmam que: 1) o conselho de administração deverá desempenhar uma função central na governança das empresas estatais, agindo como intermediária entre o ministério supervisor – no caso brasileiro – e a diretoria executiva da empresa; e 2) o papel do conselho de administração deve ser claramente definido e ancorado na legislação, preferencialmente de acordo com uma lei geral de companhias<sup>118</sup>.

Importante observar que a conformação atual da maioria dos conselhos de administração da administração pública federal já segue um modelo semelhante – a União seria a detentora majoritária das ações, a empresa seria administrada pelo ministério supervisor – que tem papel relevante na indicação dos conselheiros de administração – e o conselho de

---

<sup>115</sup> OECD. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015**. OECD Publishing, Paris. 2015. P. 14.

<sup>116</sup> (OECD, 2013a). p. 24.

<sup>117</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>118</sup> Idem, p. 24.

administração estabelece a ponte entre os detentores de ações – majoritários e minoritários – e os executivos da empresa.

O próprio Estatuto das Estatais traça esquema semelhante – com o consad servindo como intermediário entre o ministério supervisor e a diretoria executiva, em especial nos arts. 18, I e IV<sup>119</sup>. Esta boa prática, portanto, pode ser considerada implementada de forma adequada na legislação nacional, embora ainda haja espaço para aperfeiçoamento, como a designação de órgão no ministério supervisor que seja responsável pelo estabelecimento de políticas públicas a serem buscadas pela entidade no desempenho de sua função. Esta diretriz conferiria um guia mais útil ao consad que lhe possibilitaria direcionar, de forma mais segura, o caminho da empresa.

Cabe lembrar que a assinatura do compromisso de metas e resultados pelos diretores, cuja fiscalização, no caso brasileiro, incumbe ao conselho de administração, já se encontra previsto no art. 23 do Estatuto das Estatais<sup>120</sup>.

### **3.1.2 Abandono da ideia de ênfase exclusiva na conformidade**

Esta diretriz já foi abordada no capítulo anterior, e encontra-se já estabelecida no Estatuto das Estatais, sendo desnecessário tratá-la neste capítulo.

### **3.1.3 Habilidades e competências dos conselheiros**

Segundo a publicação da OCDE a respeito do desempenho de conselhos de administração, uma formação adequada para o órgão permite agregar valor, ao auxiliar a diretoria executiva a adotar decisões melhores. A prática relativa a esse procedimento

---

<sup>119</sup> “Art. 18. Sem prejuízo das competências previstas no art. 142 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e das demais atribuições previstas nesta Lei, compete ao Conselho de Administração:

I - discutir, aprovar e monitorar decisões envolvendo práticas de governança corporativa, relacionamento com partes interessadas, política de gestão de pessoas e código de conduta dos agentes;

(...)

IV - avaliar os diretores da empresa pública ou da sociedade de economia mista, nos termos do inciso III do art. 13, podendo contar com apoio metodológico e procedimental do comitê estatutário referido no art. 10.”

(Lei n. 13.303, de 2016)

<sup>120</sup> “Art. 23. É condição para investidura em cargo de diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista a assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração, a quem incumbe fiscalizar seu cumprimento.”

(Lei nº 13.303, de 2016)

relaciona-se com o fato de que o Estado deve informar o conselho a respeito dos objetivos e prioridades por meio dos canais apropriados, assegurando ao órgão a máxima autonomia e independência<sup>121</sup>.

Como já referido anteriormente na seção 3.1.1, o Estado deve informar o conselho de administração a respeito dos seus objetivos e prioridades. Em alguns casos enunciados pela OCDE, o Estado, por meio do Ministério supervisor e a própria empresa estabelecem a estratégia a ser seguida. Em outros casos, os níveis de expectativa são definidos pelo governo (novamente, no caso brasileiro, em geral pelo Ministério supervisor), sendo que a estratégia para atingir tais níveis é estabelecida em conjunto entre o conselho de administração e a diretoria executiva<sup>122</sup>.

Nos casos mais críticos, os membros do conselho de administração receberiam instruções diretamente do círculo político, o que leva a um enfraquecimento da governança pública. Outro caso que, no entender da OCDE, conduz a resultados que podem ser desastrosos seria aquele em que seria possível a indicação de “diretores do Estado”, que agiriam como fiduciários do interesse do governo dentro do conselho. Tal posicionamento é discutível (citar liana lessa)

De todo modo, cumpre aqui ressaltar, mais uma vez, que seria mais adequado um estabelecimento de objetivos de forma pública, de maneira a permitir a fiscalização por parte dos órgãos a respeito de tais metas. Sabe-se que tal fórmula nem sempre é possível – afinal, o objetivo pode ser incluído entre os segredos comerciais da empresa, e não passível de divulgação.

Nesse caso específico, a sugestão ainda seria no sentido de que houvesse documento formal designando os objetivos, que seria classificado como sigiloso nos termos do art. 22 da Lei de Acesso, mas ainda assim passível de acesso por parte dos órgãos de controle<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> OECD, 2013a. p. 28.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>123</sup> “Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.”  
(Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.)

### 3.2 *Composição do Conselho: estrutura e práticas*

Para o desempenho da importante tarefa descrita na seção anterior, faz-se necessário que a composição do conselho de administração seja direcionada para tal papel, ou seja, que seus membros possuam as competências necessárias e suficientes para o desembaraço do problema. Em outras palavras, a escolha dos membros do conselho deverá garantir uma química correta entre técnica e experiência que garanta conhecimento necessário para os problemas com os quais irá se deparar.

Muitos avanços foram alcançados até o momento com a incorporação dos conceitos de governança corporativa nessa área. Busca-se, então, apresentar uma série de sugestões de aperfeiçoamento para o futuro.

O primeiro ponto a ser observado é que o ministro responsável<sup>124</sup> pela escolha não deve nunca perder de vista que a indicação acaba, ao fim e ao cabo, por ser verdadeiro guardião da moralidade pública no momento da escolha do membro do conselho de administração.

Além disso, as Diretrizes da OCDE para empresas estatais afirmam que o ponto de partida para um conselho efetivo consiste em assegurar uma política de nomeação de membros bem estruturada e transparente.<sup>125</sup> Tal atitude, além de tudo, muito em razão da clareza necessária para as regras, torna a indicação mais previsível, protegendo o conselho de interferências políticas.<sup>126</sup>

O desafio nessa área é especialmente delicado. A excessiva politização das indicações é um obstáculo para o estabelecimento de políticas confiáveis e robustas para consolidar nomeações técnicas para os conselhos de administração.

---

<sup>124</sup> No caso da Eletrobrás, por exemplo, o Estatuto Social (Decreto nº 4.559, de 30 de dezembro de 2002, art. 17, I e II) prevê a indicação, pelo ministro da área responsável, de sete dos membros do conselho de administração, e sendo que um oitavo membro será indicado pelo Ministro do Planejamento. Observe-se que o Conselho de Administração da empresa conta com 10 (dez) membros.

<sup>125</sup> Segundo as diretrizes, seria elencada como responsabilidade do Estado: “II.F.2. Establishing well structured and transparente board nomination processes in fully or majority owned SOEs, and actively participating in the nomination of all SOEs’ boards”. (OECD. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015.** OECD Publishing, Paris. 2015.) Pp. 22/23 e 29.

<sup>126</sup> OECD, 2013a. p. 32.

As indicações políticas, conforme indica FREDERICK, levaram a resultados ineficientes no longo prazo, causados por erros em excesso, pela falta de perfis adequados no conselho de administração, ou até mesmo pela estagnação devido à falta de novos perfis ou personalidades que possam contribuir com inovação.

O Estado necessita dispor de noção clara para, com segurança, indicar membros idôneos para o conselho, sendo que tais pessoas terão que agir não somente privilegiando o interesse estatal, mas preservando, acima de qualquer outra motivação, o interesse da companhia. Deve-se ter sempre em mente que o ministro responsável pela indicação não é o proprietário da empresa, devendo evitar a politização excessiva, baseando suas decisões em fundamentos racionais<sup>127</sup>.

A forma mais adequada para atingir esse objetivo, segundo a OCDE, seria criar uma autoridade que exercesse, supervisionasse ou auditasse formalmente o processo de nomeação, garantindo um processo de recrutamento transparente e competitivo, que coibisse intervenções indevidas ou desvios no processo de nomeação<sup>128</sup>.

A OCDE enuncia ainda, de forma resumida, uma boa prática para esse processo: deve especificar claramente o responsável pelas nomeações; apresentar transparência; e ser consistente em sua aplicação.

### ***3.2.1 Exercendo os poderes de nomeação e seleção***

As diretrizes da OCDE apontam claramente no sentido de que um dos papéis mais importantes do Estado como proprietário seria participar ativamente da nomeação dos conselheiros das empresas estatais.

Nesse sentido, cabe recordar que, no âmbito nacional, antes mesmo da introdução do Estatuto das Estatais, já havia a previsão de que a indicação seria efetuada pelo ministro da área vinculada, sendo que os estatutos e leis de criação das empresas informam o número de conselheiros a serem indicados por tais ministros, como se esclareceu anteriormente quando se lembrou o caso da Eletrobrás.

---

<sup>127</sup> Ibidem, pp. 32/33.

<sup>128</sup> Idem, p. 33.

A indicação pelo ministro assegura legitimidade política à indicação, mas tal fato não deve acarretar enfraquecimento do exercício da propriedade em relação às empresas.

Explica-se: em alguns países, como o Brasil, pratica-se um modelo centralizado, em que os órgãos responsáveis pelo exercício da propriedade da empresa estatal concentram-se na Administração Direta; em outros casos, uma agência específica e especializada exerce tais funções em relação à empresa.

Em áreas nas quais as empresas estatais encontram-se sujeitas a interesses e regulações setoriais, é comum que as nomeações sejam coordenadas pelo governo como um todo. Em casos de tal natureza, nomeações ou investigações ficam sob responsabilidade de um grupo de ministros, ou do próprio gabinete em alguns casos, após a indicação pelo ministro responsável pelo setor em que atua a empresa estatal.

Registram-se, portanto, alguns sistemas possíveis para a indicação, conforme aponta a OCDE: 1) indicação e nomeação exclusivamente pelo ministro titular da pasta responsável pela empresa estatal; 2) nomeação e indicação por órgão instituído especificamente para tal fim (casos de Chile e Eslovênia, especificamente); e 3) indicação pelo ministro titular da pasta responsável com posterior confirmação/supervisão por um comitê de ministros ou pelo próprio gabinete (parlamentarismo).

A OECD inclina-se em direção a este último modelo, ao afirmar que as indicações devem ser providenciadas pelo ministro setorial, após obtenção de consenso por parte de um grupo mais abrangente de ministros. Toma como exemplo o modelo sueco, que considera ser esta uma característica-chave em seu sistema de governança. A boa prática enunciada pelo órgão internacional nesse tema afirma exatamente que as indicações devem ser sujeitas a um sistema de coordenação ou de consenso em uma base abrangente do governo<sup>129</sup>.

No modelo nacional, na maior parte das empresas estatais constata-se indicações sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, e outras que são efetuadas pelo ministro supervisor.

Isto não significa, em absoluto, que a boa prática esteja sendo atendida, senão vejamos: o objetivo final da norma seria exatamente bloquear eventuais indicações políticas para atender, única e exclusivamente, aos interesses de um grupo ou partido. A designação de conselheiros

---

<sup>129</sup> Idem, p. 33.

de administração pelo Ministro do Planejamento acaba apenas por garantir maior diversidade na composição do conselho – prática louvável, porém não suficiente, pois fica claro que ainda assim será possível que os conselheiros indicados pelo ministro setorial, normalmente em maior número, podem atuar para proteger interesses não republicanos.

No entanto, a internalização de um processo nesse sentido seria muito difícil no sistema pátrio, que adota o presidencialismo. Não existe um gabinete que possa garantir apoio de diversas legendas ao novo conselheiro, evitando indicações escusas. Nesse sentido, o mais próximo do ideal seria a submissão da indicação ao crivo do Senado, como ocorre nos casos de diretores de agências. Ainda assim, esse mecanismo não tem sido utilizado de forma efetiva no ordenamento pátrio, o que poderia resultar em progresso praticamente nulo com a adoção de tal medida.

Outra observação efetuada pela OECD diz respeito ao papel desempenhado pela Assembleia-Geral nas empresas estatais. Nos casos em que a participação do Estado atinge todo o capital social da empresa, pode até mesmo aparentar que a indicação pela Assembleia seja apenas formal; ainda assim, até mesmo para manter a transparência de tais nomeações, é absolutamente necessária a realização de tais reuniões<sup>130</sup>.

### **3.2.2 Identificação e seleção de candidatos**

Embora o Estatuto das Estatais tenha avançado consideravelmente na seleção de candidatos, com a previsão de criação de comitê que busca a conformidade da indicação, ainda existe bastante espaço para avanços.

Isto porque o comitê previsto no art. 10 do Estatuto das Estatais apenas verifica a conformidade da indicação, ou seja, procede a uma análise *ex post* da nomeação. A boa prática prevista nas Diretrizes da OCDE vai além: prevê a participação do comitê no processo de seleção e indicação dos membros do Conselho<sup>131</sup>.

Além disso, as sugestões da OCDE ressaltam que o papel dos comitês nesses casos é de extrema importância, mesmo que não apresente poderes de indicação. E tal ocorre porque os

---

<sup>130</sup> Idem, p. 33.

<sup>131</sup> OECD, 2015.

colegiados acabam por representar uma forte influência inclinada a estimular a independência e o profissionalismo dos conselhos<sup>132</sup>.

Nesse sentido, o comitê deve elaborar um método transparente para o processo de indicação, enunciando as qualificações necessárias para o posto – que podem exceder aquelas previstas em lei, já que a norma apenas estabelece um patamar mínimo. Além disso, pode ainda elaborar diretrizes para as entrevistas, bem como beneficiar-se de práticas constantes de outras empresas estatais<sup>133</sup>.

Por vezes, não é necessária a constituição de comitê de nomeação formal, contendo servidores públicos e representantes do mercado. No caso sueco, por exemplo, um grupo de trabalho é nomeado para cada companhia, que deverá analisar a necessidade real de experiência para as operações da empresa, a situação atual e os desafios futuros<sup>134</sup>.

### 3.2.3 Ferramentas disponíveis

Outro ponto que pode ser aperfeiçoado no modelo nacional seria a utilização de um instrumental mais amplo para a designação de membros do conselho de administração.

Alguns países utilizam um banco de talentos para selecionar os candidatos ao conselho de administração, que são então filtrados com base nas necessidades da empresa. Muitos utilizam-se de profissionais de recrutamento (head-hunters) ou de consultores para identificar os indivíduos mais adequados ao perfil desejado. Outro ponto a ser analisado é a necessidade de que o próprio conselho, ao identificar necessidades e carências em sua atuação, participe do processo de escolha<sup>135</sup>.

A Finlândia contrata uma empresa para obter um banco de dados de candidatos pré-qualificados para a tarefa. Essa contratação beneficia-se das vantagens que o mercado privado oferece: um banco de dados próprio não propiciaria acesso a redes de contatos e recursos da empresa recrutadora, que deve contar, em seu quadro, com profissionais capacitados na captação de candidatos em conselhos de empresas da iniciativa privada, especialmente

---

<sup>132</sup> OECD, 2013a. p. 33

<sup>133</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>134</sup> Idem, p. 35.

<sup>135</sup> Idem, p. 35.

candidatos internacionais. A prática ainda reduz o risco de envolvimento político no processo de nomeação<sup>136</sup>.

### **3.2.4 O papel do conselho de administração no processo de nomeação**

O grande benefício obtido pela inclusão do conselho de administração no processo de nomeação de novos membros consiste, essencialmente, no conhecimento que o colegiado detém sobre as competências necessárias para a formação do conselho, que serão buscadas no novo conselheiro<sup>137</sup>.

No Canadá, os conselhos de empresas estatais propõem-se, como obrigação formal, a manter um perfil para o conselho, que deve prover informações acerca das competências desejadas pelo conselho como um todo e eventuais lacunas na composição que devam ser preenchidas. Tais informações contêm, cite-se, a experiência, os atributos e as competências que o conselho, como um todo, deve apresentar. Enquanto algumas dessas características seriam desejáveis para todos os membros do conselho, outros atributos somente seriam indispensáveis para um ou dois membros. Os perfis individuais apresentam-se como uma subdivisão da seleção de um perfil geral, que contém todas as informações para preenchimento de uma determinada vaga<sup>138</sup>.

Mais importante: tais perfis são públicos, acessíveis por meio da internet, o que garante transparência absoluta no preenchimento das vagas<sup>139</sup>.

Essa inovação, com a atribuição de responsabilidade ao próprio conselho de manter um perfil desejado de seus membros, é extremamente salutar, principalmente em relação à transparência na divulgação das características desejadas para o conselho e seus membros, o que providencia uma defesa contra indicações excessivamente políticas<sup>140</sup>.

Em âmbito nacional não se conhece instrumento semelhante. Seria recomendável incluir disposição no Estatuto das Estatais nesse sentido.

---

<sup>136</sup> Idem, p. 35/36.

<sup>137</sup> Idem, p. 38.

<sup>138</sup> Idem, p. 39.

<sup>139</sup> Idem, p. 40.

<sup>140</sup> Idem, p. 40.

### 3.2.5 *Relação com acionistas privados*

As Diretrizes da OCDE para governança corporativa em empresas estatais prevê a necessidade de que seja assegurada a participação de representantes da minoria em decisões importantes da empresa, tais como a eleição de membros do conselho<sup>141</sup>.

A garantia de participação de conselheiros independentes pode causar impacto positivo para a qualidade dos conselhos, ao contar com experiência diversa daquela exclusivamente pública. Ressalte-se, ainda, que tal medida já se encontra presente no Estatuto das Estatais, conforme visto anteriormente<sup>142</sup>.

### 3.3 *Composição do conselho: diretrizes e restrições*

Complementando assunto contido nos tópicos anteriores, esta seção tratará de normas para inclusão dos membros no conselho, mediante sugestões de regras e vedações. Assim, juntamente com o estabelecimento do papel do conselho e de um processo de nomeação, este passo aqui tratado pretende atuar com sugestões auxiliares para a composição de um conselho que possa enfrentar os desafios, assegurados pelo papel que ao membro dos empregados compete, após eleito por meio de um processo estabelecido previamente, que garantirá previsibilidade e objetividade às nomeações.

A tendência atual, levando-se em consideração o avanço das empresas estatais no empenho de aproximação em direção ao setor privado, ocorre pela inclusão de representantes independentes no conselho de administração<sup>143</sup>.

A diretriz VII.C da OCDE<sup>144</sup> trata da composição do conselho e do estabelecimento de regras garantidoras da independência dos membros (e, conseqüentemente, do próprio colegiado) em relação à instância política, ou seja, preocupa-se em assegurar o rompimento de laços com velhos paradigmas que alimentavam práticas lesivas ao erário, para que prevaleça a

---

<sup>141</sup> Tal disposição encontra-se prevista na Diretriz IV.A.4. (OECD, 2015, p. 24).

<sup>142</sup> “Art. 22. O Conselho de Administração deve ser composto, no mínimo, por 25% (vinte e cinco por cento) de membros independentes ou por pelo menos 1 (um), caso haja decisão pelo exercício da faculdade do voto múltiplo pelos acionistas minoritários, nos termos do art. 141 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.”

(Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016)

<sup>143</sup> (OECD, 2013a, p. 47.)

<sup>144</sup> “A composição do conselho da EE deve permitir o exercício do julgamento objetivo e independente. Todos os conselheiros, inclusive os funcionários públicos, devem ser nomeados com base nas qualificações e ter responsabilidades legais equivalentes.” (OECD, 2015, p. 74.)

transparência e a ética. O consenso na OCDE preconiza que a melhor prática trabalhe no sentido de coibir liames escusos entre a instância política e a gerência da empresa<sup>145</sup>.

Embora alimente a pretensão de contar com membros que disponham das características desejáveis para o desempenho mais eficiente no conselho, tais como conhecimento técnico e experiência prévia em cargos semelhantes, a OCDE, em seu guia a respeito das melhores práticas a serem adotadas em empresas estatais, optou pela omissão, afirmando tão somente que a escolha dos membros deverá pautar-se pela necessidade de se preservar o julgamento objetivo e independente de cada indivíduo. Registre-se que a independência do conselho não pode ser confundida meramente com a presença de conselheiros independentes em sua composição.<sup>146</sup>

O conselho independente, segundo a OCDE, opera sob base legal, sujeito à governança pública<sup>147</sup>, constituído de acordo com as habilidades e competências que os candidatos devem apresentar para o desempenho da função. Assim, são nomeados os diretores independentes, que, por sua vez, são indivíduos que não se encontram representando diretamente qualquer interesse de alguma parte interessada – independentemente de se tratar do governo ou de alguma empresa que atue na mesma área em que a empresa estatal. Ao invés disso, são designados para seus postos a fim de trazer habilidades e competências técnicas para o conselho.

Muitos países, como o Brasil, norteiam-se por diretrizes legais ou regulamentares para indicação dos membros do conselho – tais como a participação de representantes dos empregados ou um balanceamento entre conselheiros privados e públicos. A OCDE indica que, atualmente, mesmo em empresas que possuam ligação menor com o serviço público, a presença de conselheiros egressos do serviço público é minoritária<sup>148</sup> em todo o mundo.

---

<sup>145</sup> (OECD, 2013a, p. 49.)

<sup>146</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>147</sup> Recorde-se aqui o conceito de governança pública do Tribunal de Contas da União, já citado anteriormente neste trabalho, e que se amolda perfeitamente à situação: “(...) um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

(BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança – aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. pp. 5/6.)

<sup>148</sup> (OECD, 2013a. p. 49.)

### 3.3.1 *Manutenção da objetividade e independência do conselho*

Uma das características insólitas dos conselhos de administração de empresas estatais, em comparação com seus correspondentes em empresas privadas, é a tradição mantida em determinados países – o Brasil incluído dentre eles – de se elencarem representantes diretos do Estado-proprietário no conselho<sup>149</sup>.

Outro problema a ser necessariamente enfrentado diz respeito ao relacionamento entre membros públicos e privados e sua combinação no âmbito do conselho<sup>150</sup>.

Um terceiro foco de preocupação destaca a independência do conselheiro e, quanto a isso, pode-se afirmar que a divisão não é somente bipartida – entre representantes diretos do Estado e conselheiros independentes. Existem nuances, zonas cinzentas, englobando ainda, necessariamente, os outros diretores que representam o Estado – alguns países designam membros para o conselho de administração, que são encontrados na academia ou no setor privado, mas que recebem a tarefa de atuar no interesse do Estado, e membros que atuam no interesse de outros “stakeholders”, isto é, entidades públicas ou privadas que apresentam interesse na atuação da empresa<sup>151</sup>.

Alguns países, a fim de preservar a independência dos membros do conselho, estabelecem mandatos para a atuação de cada conselheiro, enquanto outros envolvem comitês na nomeação, como já visto anteriormente, o que resulta em uma nomeação que preserva, de forma mais adequada, os interesses da empresa, e não necessariamente aqueles do Estado-proprietário<sup>152</sup>.

As Diretrizes de Governança Corporativa para Empresas Estatais da OCDE preveem especificamente a determinação de que a empresa estatal deverá permitir o exercício do julgamento objetivo e independente por parte dos conselheiros e, em caso de previsão legal específica de designação de conselheiros independentes, deverão apresentar-se livres de

---

<sup>149</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>150</sup> Idem, p. 50.

<sup>151</sup> Idem, p. 50.

<sup>152</sup> Idem, p. 50.

quaisquer interesses quer sejam do Estado-proprietário ou de algum stakeholder, ainda de acordo com as diretrizes<sup>153</sup>.

No caso brasileiro, o Estatuto das Estatais<sup>154</sup>, ao longo do art. 22, trata dos conselheiros independentes, inclusive apresentando a previsão de que um quarto (25%) dos membros do colegiado deverá ser independente.

Em sua caracterização, o § 1º do dispositivo em questão afirma que o conselheiro independente: a) não poderá apresentar vínculo com a empresa estatal, exceto participação de capital; b) não poderá ser cônjuge ou parente consanguíneo ou afim até o terceiro grau, ou por adoção, de chefe do Poder Executivo, de Ministro de Estado, de secretário de Estado ou de Município, ou de administrador da mesma empresa estatal; c) não deve ter mantido, nos três anos antecedentes à sua designação, vínculo de qualquer natureza com a empresa estatal ou com seus controladores que possa comprometer sua independência no futuro; d) não deve apresentar vínculo empregatício ou não ter sido membro da diretoria da empresa estatal ou de sociedade controlada, coligada ou subsidiária da empresa nos últimos 3 (três) anos, exceto se o vínculo tiver sido estabelecido exclusivamente com instituições de ensino ou de pesquisa; e) não ser fornecedor ou comprador, indireto ou direto, de serviços ou produtos da empresa estatal, de modo a implicar perda da independência; f) não ser empregado ou administrador de sociedade ou entidade que esteja oferecendo ou demandando serviços ou produtos à empresa estatal, comprometendo dessa forma sua independência; g) não receber qualquer outra remuneração da empresa estatal além daquela relativa ao cargo de conselheiro, à exceção de proventos oriundos de participação em capital<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> “Diretriz VII.C. A composição do conselho da empresa estatal deve permitir o exercício do julgamento objetivo e independente. Todos os conselheiros, inclusive quaisquer agentes ou funcionários públicos, devem ser indicados com base em qualificações e ter responsabilidades legais equivalentes”

“Diretriz VII.D. Os conselheiros independentes, quando for o caso, devem estar livres de quaisquer interesses ou relações materiais com a empresa, seus gestores, outros grandes acionistas e a entidade proprietária que possam pôr em risco o seu exercício de julgamento objetivo.”

(OECD, 2015. P. 29.)

<sup>154</sup> “Art. 22. O Conselho de Administração deve ser composto, no mínimo, por 25% (vinte e cinco por cento) de membros independentes ou por pelo menos 1 (um), caso haja decisão pelo exercício da faculdade do voto múltiplo pelos acionistas minoritários, nos termos do art. 141 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976.”

(Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016).

<sup>155</sup> “§ 1º O conselheiro independente caracteriza-se por:

Esclarece no § 3º que as vagas previstas para o conselheiro representante dos empregados não podem ser computadas como conselheiros independentes. Bem faria a norma se incluísse a expressão “*ainda que preenchidos os requisitos constantes dos incisos do § 1º*”, ou expressão equivalente, a fim de evitar que o Estado-proprietário deixasse de indicar o percentual legal de conselheiros exclusivamente com base em suas qualificações e habilidades.

Por outro lado, os conselheiros eleitos por acionistas minoritários (§ 4º) poderão ser considerados membros independentes. Nesse ponto, o texto merece críticas, principalmente porque não reflete a estrutura que é replicada na maioria dos países, como visto acima, que apresentam maioria de conselheiros que são oriundos do setor privado<sup>156</sup>, sendo o Brasil elencado dentre a minoria dos países, juntamente com México e Turquia, em que existe uma clara preferência aos membros de conselho oriundos do setor público.

---

I - não ter qualquer vínculo com a empresa pública ou a sociedade de economia mista, exceto participação de capital;

II - não ser cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau ou por adoção, de chefe do Poder Executivo, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado ou Município ou de administrador da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

III - não ter mantido, nos últimos 3 (três) anos, vínculo de qualquer natureza com a empresa pública, a sociedade de economia mista ou seus controladores, que possa vir a comprometer sua independência;

IV - não ser ou não ter sido, nos últimos 3 (três) anos, empregado ou diretor da empresa pública, da sociedade de economia mista ou de sociedade controlada, coligada ou subsidiária da empresa pública ou da sociedade de economia mista, exceto se o vínculo for exclusivamente com instituições públicas de ensino ou pesquisa;

V - não ser fornecedor ou comprador, direto ou indireto, de serviços ou produtos da empresa pública ou da sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência;

VI - não ser funcionário ou administrador de sociedade ou entidade que esteja oferecendo ou demandando serviços ou produtos à empresa pública ou à sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência;

VII - não receber outra remuneração da empresa pública ou da sociedade de economia mista além daquela relativa ao cargo de conselheiro, à exceção de proventos em dinheiro oriundos de participação no capital.

§ 2º Quando, em decorrência da observância do percentual mencionado no caput, resultar número fracionário de conselheiros, proceder-se-á ao arredondamento para o número inteiro:

I - imediatamente superior, quando a fração for igual ou superior a 0,5 (cinco décimos);

II - imediatamente inferior, quando a fração for inferior a 0,5 (cinco décimos).

§ 3º Não serão consideradas, para o cômputo das vagas destinadas a membros independentes, aquelas ocupadas pelos conselheiros eleitos por empregados, nos termos do § 1º do art. 19.

§ 4º Serão consideradas, para o cômputo das vagas destinadas a membros independentes, aquelas ocupadas pelos conselheiros eleitos por acionistas minoritários, nos termos do § 2º do art. 19.”

<sup>156</sup> OECD, 2013a, p. 49.

Outra crítica que pode ser formulada em relação ao texto legal diz respeito à falta de correspondência entre o conceito de conselheiro independente e aquele preconizado pela OCDE. Isto porque a independência, segundo o órgão internacional, abrange também a vedação de interferência de qualquer outro stakeholder, como uma empresa concorrente. O texto legal brasileiro, preocupado com a indevida ingerência do Estado-proprietário em empresas estatais, foca o conceito de independência do conselheiro no setor público, e traz uma tímida incursão ao setor privado nas alíneas V e VI, sem, no entanto, tratar de empresas que concorrem diretamente no mercado com a empresa estatal. Nesse caso, poderá haver atuação que apresenta interferência na independência do gestor, e pior, com grave risco de dano ao patrimônio da empresa estatal.

Andaria bem o legislador caso incluísse tal previsão no texto legal, a fim de evitar o risco de grave prejuízo ao erário com a designação de membros do conselho de administração que tenham tido vínculo com empresas concorrentes.

### ***3.3.2 Público contra privado***

No geral, os países tendem a apresentar número equivalente de conselheiros oriundos do setor público e do setor privado. Representam exceção, com clara preferência pelo setor público, como já visto acima, Brasil, Turquia e México<sup>157</sup>.

A justificativa para a presença de membros do setor público está plenamente presente quando seus objetivos não comerciais são mais pronunciados, como no caso brasileiro das empresas prestadoras de serviço público.

Segundo a OCDE, existe reconhecimento cada vez mais amplo de que alguns representantes do setor público não são aceitos, de nenhuma maneira, como representantes na administração da empresa pública, tais como ministros, secretários de estado ou seus representantes diretos, e nem mesmo membros de partidos relacionados com o Poder Executivo<sup>158</sup>.

No entender da OCDE, tal prática poderia ser ampliada para integrantes do serviço público, inclusive elencando como boa prática vedar que qualquer indicação para os conselhos recaia sobre pessoas ligadas ao Poder Executivo, sendo que outras pessoas que representem o Estado (como no caso de representantes privados investidos legalmente na função de defesa

---

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>158</sup> *Idem*, p. 51.

dos interesses do Estado-proprietário) podem ser nomeados em razão de suas qualificações, e sujeitos a mecanismos específicos de veto por parte do parlamento. A Noruega traz vedação nesse sentido, ao abranger membros do parlamento, ministros, secretários de Estado e servidores civis responsáveis por funções de controle no âmbito de atuação da empresa estatal.<sup>159</sup>

Alguns países apresentam vedação a servidores civis em geral, tais como: a Finlândia, que permite apenas um servidor do ente supervisor, com potencial vedação de sua indicação caso a indicação tenha sido política; a Austrália, que trata tais indicações excepcionalmente, no sentido de que somente poderão ser levadas a efeito caso se comprove a qualificação do candidato e sempre levando em conta conflitos de interesse que podem surgir; e Israel, que trata as indicações que apresentem interferência indevida – seja ela pessoal, seja comercial, seja política – com o aumento das qualificações que deverão ser titularizadas pelo indicado<sup>160</sup>.

### ***3.3.3 Representantes dos empregados no conselho de administração***

O regulamento anterior ao Estatuto das Estatais regulamentou de forma adequada o assunto, sendo desnecessário tecer maiores considerações a respeito do tema.

### ***3.3.4 Requisitos para elegibilidade***

#### ***3.3.4.1 Qualificação baseada em habilidades***

Em sua análise, a OCDE tende a considerar mais adequada a aproximação caso a caso, relatando os benefícios que advêm de tal processo; portanto, mais do que o estabelecimento de requisitos formais para a indicação, a boa prática nesse caso configura-se com o estabelecimento das necessidades do conselho, e a conseqüente escolha do membro com base em tais necessidades.<sup>161</sup>

No caso australiano, estabelecem-se diretrizes específicas que incluem a nomeação de indivíduos que apresentam o equilíbrio apropriado entre habilidades relevantes, tais como comércio, direito, finanças, contabilidade, marketing, relações de trabalho e gerenciamento<sup>162</sup>.

Em países com previsão de requisitos mínimos, tais como o Brasil, o patamar mínimo refere-se ao nível de educação, usualmente nível superior, com exigência de PhD em alguns

---

<sup>159</sup> Idem, p. 52.

<sup>160</sup> Idem, p. 52.

<sup>161</sup> Idem, p. 55.

<sup>162</sup> Idem, p. 55.

casos, como Israel, que, além de exigir elevado nível educacional, também prevê a necessidade de cinco anos de experiência em cargos de diretoria<sup>163</sup>.

Nos casos em que não se estabelece nível mínimo de educação, as exigências são mais genéricas, com descrição das qualidades necessárias para que um candidato se torne membro do conselho. A vantagem dessa opção ocorre pela maior facilidade em acomodarem-se membros cujo perfil não se coadune com um ou dois requisitos mínimos, mas que possuam outras qualidades, tais como vasta experiência anterior no âmbito em que deve atuar, ou conhecimento do mercado<sup>164</sup>.

Como já apresentado no Capítulo 2 do presente trabalho, o modelo brasileiro baseia-se exclusivamente no estabelecimento de requisitos mínimos para designação dos conselheiros, presentes atualmente no Estatuto das Estatais, mas que tem origem em norma anterior, a Resolução nº 15 da CGPAR, também já tratada no mesmo capítulo.

#### *3.3.4.2 Participação simultânea em diversos conselhos*

Não existe dúvida de que a participação de um mesmo indivíduo em vários conselhos simultaneamente deve ser limitada, uma vez que seria impossível que o seu desempenho se preservasse impecável, independentemente do número de conselhos dos quais fizesse parte. Assim, a OCDE trata como boa prática a limitação de número de conselhos compostos simultaneamente pelos mesmos conselheiros.<sup>165</sup>

De fato, embora haja dificuldade em se localizar pessoas aptas a desempenhar as complexas funções em um conselho de administração, a alternativa, com certeza, não transita pela opção de se designar a mesma pessoa para participação como membro de conselho em diversas empresas estatais. Tal medida sobrecarregaria o desempenho desse profissional e, como resultado, a qualidade do seu trabalho se tornaria sofrível<sup>166</sup>.

Na Áustria, o número máximo de conselhos simultâneos foi estabelecido em 10, o que parece excessivo. Já na Estônia, esse número é menor do que quatro, com avaliação da carga de trabalho individual.<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup> Idem, p. 55.

<sup>164</sup> Idem, p. 56.

<sup>165</sup> Idem, p. 57.

<sup>166</sup> Idem, p. 57.

<sup>167</sup> Idem, p. 57.

Mais adiante, será discutido o número de membros do conselho de administração, de acordo com a estrutura da empresa administrada. A OCDE afirma que as empresas estatais maiores demandam menos tempo de cada diretor.

No caso brasileiro, inexistente tal determinação. Nem mesmo a questão relativa à remuneração é atingida por imposições nesse sentido, já que a participação em conselhos não limita a remuneração total do indivíduo ao teto constitucional, tema que se encontra em discussão no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.485/DF, relatada pela Ministra Rosa Weber. Registre-se que a medida cautelar foi negada no longínquo ano de 1996 pelo Ministro Néri da Silveira, e desde então não houve nova decisão.

Andaria bem o Estatuto das Estatais em estabelecer um número máximo de participações simultâneas em conselhos de empresas diversas, já que tal medida, sem sombra de dúvida, poderia afetar a própria eficiência do conselheiro e, conseqüentemente, do próprio órgão de direção.

#### 3.3.4.3 *Cotas para gênero, diversidade e nacionalidade/residência*

A OCDE discute a diversidade de opiniões em âmbito do conselho, afirmando que aqueles que defendem tal opinião consideram as cotas um elemento catalisador da discussão, por conferir amplitude e diversidade ao intercâmbio de ideias, contribuindo para aperfeiçoar a performance do grupo. Por outro lado, os críticos afirmam que a imposição de cotas limita o número de candidatos aptos, o que poderia impactar negativamente na qualidade dos conselhos das empresas estatais.<sup>168</sup>

Alguns países europeus acabaram por impor uma cota de gênero, tais como a Áustria (25% de representantes do sexo feminino em 2013), a Bélgica (33,3% - um terço) e a Finlândia. Este último Estado enuncia as cotas de forma curiosa: 40% para ambos os sexos. A Noruega não prevê cotas, mas afirma ser necessária uma representação igualitária entre os sexos.<sup>169</sup>

Outros países europeus demonstram preferências, sem enunciar cotas. A Dinamarca afirma que o equilíbrio entre os sexos é encorajado “na medida do possível”. Em outras nações,

---

<sup>168</sup> Idem, p. 57.

<sup>169</sup> Idem, p. 58.

estabelecem-se cotas apenas para os indicados pelo próprio Estado-proprietário, como é o caso de Grécia e Eslovênia.<sup>170</sup>

O Canadá, por outro lado, traz preocupação com outras ações afirmativas, tais como a origem do membro, ou a representação de minorias. A OCDE critica este último posicionamento, destacando que, embora aumente o total de candidatos, poderia afetar a qualidade do conselho<sup>171</sup>.

No caso da restrição relativa à nacionalidade do membro, a OCDE entende que deveria ser aplicável apenas aos casos em que se coloque em risco a segurança nacional ou em empresas estatais que atuem em setores estratégicos.<sup>172</sup>

No que tange ao estabelecimento de cotas, cabe registrar que o Estatuto não trouxe tal previsão. Embora se trate de ação afirmativa, realmente seria necessário, caso houvesse opção pelo estabelecimento de cotas, criar mecanismos que impedissem a queda de qualidade dos conselhos. Com certeza, no caso brasileiro, o estabelecimento de cotas de gênero não acarretaria problemas no que tange à qualidade do conselho, já que a qualificação de homens e mulheres, no que tange aos requisitos previstos legalmente pelo Estatuto são meramente formais.

No entanto, andaria melhor o legislador caso adotasse o modelo em que a escolha dos candidatos fosse estabelecida com base em um perfil prévio, para atender às necessidades da empresa. O modelo brasileiro prevê um comitê apenas para verificar a conformidade das indicações, sem que a ele tenha sido atribuído o estabelecimento de requisitos e de perfis desejáveis para ingresso no órgão colegiado. Um caminho mais adequado seria estabelecer o correto balanceamento entre gêneros por meio do estabelecimento de perfis, impondo-se, nesse caso, uma alteração legislativa.

O Estatuto das Estatais também não apresenta previsão de que o candidato a membro do conselho de administração seja brasileiro, o que automaticamente autoriza a presença de estrangeiros. Outro ponto que poderia ser observado pelo legislador, e que fica como sugestão do presente trabalho, seria a necessidade de que fosse estabelecida uma limitação de áreas para a presença de membros do conselho de administração não nacionais.

---

<sup>170</sup> Idem, p. 58.

<sup>171</sup> Idem, p. 58.

<sup>172</sup> Idem, p. 58.

### **3.4 *Treinamento e admissão de membros***

Ultrapassado o momento de escolha dos membros do conselho, passa-se à necessidade de orientação e aperfeiçoamento dos conselheiros já escolhidos e efetivamente nomeados. Nessa seara, é importante diferenciar casos dos membros indicados advindos de um programa de seleção – o que acaba por resultar na indicação de um componente mais preparado e, portanto, que necessita menos de treinamento, e aqueles casos em que o conselho é composto essencialmente por servidores civis, figuras públicas ou representantes dos empregados que não são recrutados levando-se em consideração a experiência corporativa. Nesses últimos casos, o treinamento pode ser muito útil<sup>173</sup>.

Em alguns países, embora o escolhido já disponha de uma formação adequada, resultante de um processo bem estruturado de seleção, existem centros de excelência que buscam desenvolver ainda mais as competências já presentes no conselho, focando o treinamento nos papéis e responsabilidades, assim como no treinamento específico a respeito de aspectos relevantes<sup>174</sup>.

#### **3.4.1 *Admissão de membros***

No momento em que o membro toma ciência de suas novas atribuições, e de quaisquer outras regras e regulações importantes para o desempenho de sua função, ele pode desempenhar sua função de forma mais efetiva. O processo de admissão auxilia nessa etapa de ambientação dos novos membros, apresentando-os à companhia e às suas novas funções<sup>175</sup>.

A OCDE aponta como boa prática a adaptação de tais programas de admissão às necessidades de cada conselho, servindo como instrumento para o aperfeiçoamento da efetividade dos colegiados<sup>176</sup>.

O processo de admissão é uma prática comum na maioria dos países membros da OCDE, embora o formato e a organização, conforme já indica a boa prática ressaltada acima, varie de acordo com o país e com a empresa estatal. De fato, existem casos em que a variação ocorre até mesmo de acordo com o indivíduo que está sendo admitido<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> Idem, p. 62.

<sup>174</sup> Idem, p. 62

<sup>175</sup> Idem, p. 63

<sup>176</sup> Idem, p. 63.

<sup>177</sup> Idem, p. 63.

O processo de admissão torna-se mais eficaz quando realizado no primeiro mês a partir do ingresso, e deve ser realizado, necessariamente, antes da primeira reunião do conselho. Uma primeira sessão de indicação/apresentação, presidida pelo titular do Conselho de Administração, com a presença, se possível, dos demais membros do conselho, deve ser realizada. Outros membros devem também se fazer presentes, assim como o eventual secretário do conselho<sup>178</sup>.

As sessões de apresentação destacam três áreas principais: estratégica, organizacional e individual. Como as sessões devem ser adaptadas ao ingressante, no caso de membros menos experientes, por exemplo, que haja instrução a respeito de algumas habilidades básicas. Essa sessão de apresentação deve ainda explorar as necessidades de aperfeiçoamento e resultar na apresentação de um plano para supri-las<sup>179</sup>.

A Nova Zelândia se destaca no que tange a essas sessões de apresentação, uma vez que a COMU (Crown Ownership Monitoring Unit, a autoridade relativa às empresas estatais) organiza os encontros direcionados a novos conselheiros e também àqueles que foram reconduzidos<sup>180</sup>.

O processo neozelandês de ambientação apresenta operações de pessoal, estratégias e mercados relativos à empresa estatal. Os conhecimentos são repassados com supervisão dos membros já presentes no conselho, e de acordo com o método determinado pela empresa. A COMU organiza um programa de introdução a todos os novos diretores, que cobre: a) deveres e responsabilidades dos diretores da Coroa; b) a expectativa do ministro supervisor da empresa estatal; c) relacionamento com os principais grupos interessados na atuação da empresa estatal (*stakeholders*); d) oportunidade de encontrar outros diretores/membros dos conselhos para estabelecer redes de relacionamentos<sup>181</sup>.

Embora as reuniões não exijam presença obrigatória, é esperado que os novos membros compareçam, em um período de até seis meses a partir da indicação. A COMU arca com todos os custos relativos a tais cursos, e as empresas estatais cobrem os custos de diárias e passagens<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Idem, p. 63.

<sup>179</sup> Idem, p. 63.

<sup>180</sup> Idem, p. 63.

<sup>181</sup> Idem, p. 64.

<sup>182</sup> Idem, p. 64.

Em outros países, como a Austrália, o Chile e a Alemanha, estabelece-se uma reunião de apresentação obrigatória, com a presença de cada um dos ingressantes. Na Alemanha, o processo de apresentação é realizado no decorrer de duas semanas, a fim de prover os membros recém-empossados do conhecimento atualizado necessário para que eles desempenhem suas funções<sup>183</sup>.

O documento editado pela OCDE constatou que a tendência na maior parte dos países se dá no sentido de se focar em treinamentos pontuais nas áreas em que o conhecimento é mais necessário: padrões de contabilidade, direito tributário, leis e regulamentos referentes à área de atuação da empresa. O treinamento não precisa ser direcionado tão somente aos membros de conselho e aos diretores, podendo ser estendido aos integrantes de áreas técnicas e comitês da empresa<sup>184</sup>.

A preferência tem sido pela organização de treinamentos curtos (workshops), em que as boas práticas podem ser trocadas com membros dos conselhos. Existem casos em que o Estado incentiva o desenvolvimento profissional, disponibilizando uma verba para ser utilizada em cursos de aperfeiçoamento, cuja necessidade foi constatada ou a fim de atender a pedido do próprio membro do conselho, como em Israel<sup>185</sup>.

Existem experiências no sentido de instituir centros de excelência (como, por exemplo, institutos de diretores) que desempenham um importante papel no treinamento, oferecendo cursos padronizados que são orientados para membros de conselhos em geral (sem importar que se trate de conselhos públicos ou privados)<sup>186</sup>.

Situações como as descritas podem ser encontradas na Índia, onde um programa de certificação para diretores é patrocinado pelo governo, e atende a diretores e executivos *sênior* de grandes empresas estatais, incluindo até mesmo diretores independentes e nomeados pelo governo. Todos devem se submeter a um exame de três horas para ter direito ao certificado<sup>187</sup>.

Na Malásia, o treinamento providenciado pelo governo elenca temas diversos, tais como: a) facilitar e encorajar a troca de experiências e de conhecimentos por meio de fóruns e da construção de banco de dados das melhores práticas; b) conduzir a pesquisa e o

---

<sup>183</sup> Idem, p. 63.

<sup>184</sup> Idem, p. 64/65.

<sup>185</sup> Idem, p. 65.

<sup>186</sup> Idem, p. 65.

<sup>187</sup> Idem, p. 65.

desenvolvimento de casos já ocorridos na Malásia para auxiliar diretores a produzir e adquirir conhecimento sobre como lidar com situações específicas; c) organizar oportunidades de aprendizado e orientação realizadas no próprio ambiente de trabalho, que serão customizadas de acordo com as necessidades de cada diretor/membro de conselho; d) aumentar a qualidade dos cursos de treinamento e dos programas de desenvolvimento já organizados para atender às necessidades dos membros do conselho<sup>188</sup>.

No caso brasileiro, como visto no capítulo anterior, existe previsão de treinamento contida no art. 9º, § 1º, VI (especificamente tratando do código de integridade) e no art. 17, § 4º, que trata do aperfeiçoamento anual. Nesse sentido, existe a previsão legal mas inexistente recomendação de aperfeiçoamento da legislação no caso, sendo necessário apenas que a execução observe as melhores práticas contidas no documento da OCDE e aqui relatadas.

### **3.5 Remuneração dos membros do conselho de administração**

Em seara envolvendo remuneração, as práticas constantes da publicação da OCDE oscilam entre a necessidade de atrair talentos e profissionais qualificados para as empresas estatais e a necessidade de preservar os cofres públicos. Nesse sentido, na maioria dos países, a remuneração dos membros do conselho será inferior ao nível de mercado, regulada e limitada para os membros do conselho e para os diretores. Alguns países podem oferecer remunerações semelhantes àquelas despendidas pelo mercado, mas não serão mais atraentes do que aquelas de diretorias e conselhos de empresas exclusivamente privadas<sup>189</sup>.

Os modelos mais comuns são: a) limitar a remuneração a uma quantia determinada por reunião do conselho; b) limitar a remuneração dos membros do conselho a um múltiplo do salário médio da empresa estatal ou da economia nacional; c) desenvolver uma política de remuneração levando em conta diversos fatores, tais como o tamanho da empresa estatal, dispêndio de tempo e qualificação do diretor<sup>190</sup>.

Atrair talentos com remunerações modestas configura um desafio, mas outros benefícios não pecuniários, como prestígio, oportunidades de vivenciar experiências que não

---

<sup>188</sup> Idem, p. 65/66.

<sup>189</sup> Idem, p. 67.

<sup>190</sup> Idem, p. 67.

seriam possíveis no mercado privado e de criar uma maior rede de contatos podem auxiliar na tarefa compensam a remuneração menor<sup>191</sup>.

De acordo com as Diretrizes de Governança Corporativa para Empresas Estatais da OCDE<sup>192</sup>, o Estado deve exercer seus direitos de proprietário, assegurando que a política de remuneração para os membros do conselho das empresas estatais estimule o interesse da empresa no longo prazo, ao mesmo tempo em que permita atrair profissionais motivados e de qualidade.

A preocupação com a remuneração nas empresas estatais é política, por natureza. O público em geral espera que a remuneração de qualquer servidor governamental, por ser executada com recursos públicos, seja efetuada em níveis “justos”, mesmo que o termo seja de difícil definição<sup>193</sup>.

Uma das funções do governo seria estabelecer justiça na retribuição percebida pelo trabalho prestado, guardando relação com os valores que a população percebe. Em uma primeira análise mais superficial, seria injusto diferenciar a remuneração recebida pelos membros de conselhos vinculados à iniciativa privada e por aqueles integrantes de empresas estatais. Um segundo ponto de vista pode considerar injusto remunerar os membros de conselho pagos pelo erário mais generosamente do que aqueles vinculados a empresas privadas. Diante desse desafio, e considerando os benefícios indiretos dos cargos, os governos acabam por optar pela redução da remuneração dos seus servidores, evitando maiores controvérsias sobre o dispêndio desnecessário de verbas públicas e ainda assim preservando o recrutamento de candidatos para os conselhos de empresas estatais<sup>194</sup>.

Os critérios para o estabelecimento da remuneração dos membros dos conselhos podem ser determinados por uma série de fatores, sendo comum a preferência recair: no tamanho da empresa estatal, carga de trabalho, nível de risco, nível de remuneração, setor em que a empresa atua, bem como a prática em relação à sua área de atuação<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> Idem, p. 67.

<sup>192</sup> OECD, 2015, p. 5.

<sup>193</sup> OECD, 2013a p. 68.

<sup>194</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>195</sup> Idem, p. 69.

Os indivíduos que aceitam tais desafios, mesmo com uma remuneração baixa, provavelmente levam em conta fatores não monetários, tais como a reputação de ter participado, por exemplo, da reconstrução de uma grande empresa estatal que chegou perto da falência<sup>196</sup>.

Quando servidores civis fazem parte do conselho de administração, a prática mais usual seria uma remuneração extra, além de seu salário. O hábito pode ser útil para se evitarem controvérsias, em virtude de a remuneração proveniente do erário já ser percebida pelo servidor, mas essa política cria uma percepção de que os servidores públicos integrantes do conselho seriam verdadeiros guardiões da moralidade e do interesse público, mais do que dos interesses da companhia. A prática também deixa de criar incentivos (aliás, age como forma de repúdio ao cargo) para os servidores civis mais qualificados para os cargos<sup>197</sup>, que receberão menos do que os oriundos do mercado em retribuição pela mesma tarefa executada.

Dessa forma, a OCDE acaba por enunciar, como boa prática nessa seara, a necessidade de que a remuneração do conselho reflita as condições de mercado na extensão necessária e suficiente para atrair e manter os diretores/membros de conselho mais qualificados<sup>198</sup>.

Todos os esforços no sentido de se conferir maior profissionalismo e melhorar a performance do conselho de administração serão infrutíferos, caso a política de remuneração não esteja dimensionada de forma adequada, a fim de atrair e manter os membros de conselho mais aptos para o desempenho de sua função<sup>199</sup>.

Reformas mais recentes, como na República Tcheca e nos países nórdicos (Finlândia, Noruega e Suécia), acabaram por impor políticas limitadoras e restritivas em relação à remuneração e às condições de emprego para membros de conselho e executivos das empresas estatais. No geral, é possível classificar as políticas remuneratórias encontradas da seguinte maneira<sup>200</sup>:

a) remuneração por participação: em alguns poucos países, a remuneração depende do número de reuniões que o membro do conselho participou. Obviamente, remunerações maiores por participação resultarão em salários maiores, mas a tendência seria manter a remuneração por participação baixa. Grécia, Espanha e Eslovênia utilizam esse sistema, sendo que no último

---

<sup>196</sup> Idem, p. 69.

<sup>197</sup> Idem, p. 69.

<sup>198</sup> Idem, p. 69.

<sup>199</sup> Idem, p. 69.

<sup>200</sup> Idem, p. 70.

país existe dificuldade notificada de se atraírem membros do setor público para os conselhos de empresas estatais<sup>201</sup>;

b) um segundo sistema cria limites de remuneração, fixos ou em percentual dos empregados ou diretores da empresa estatal (como é o caso de Brasil, Hungria, Polônia e Portugal). No Brasil o limite da remuneração dos membros do conselho de administração é de 10% do salário dos diretores. Na Hungria e na Polônia, o valor da remuneração dos conselheiros é um múltiplo do salário dos empregados, e em Portugal o estipêndio é obtido em relação à remuneração do diretor-presidente<sup>202</sup>.

c) o terceiro sistema compreende uma estrutura remuneratória completa, de acordo com potencial da empresa estatal e com outros indicadores de carga de trabalho. É o caso de Canadá, Estônia, Israel, Nova Zelândia e Suécia, que qualificam cada empresa estatal de acordo com um sistema, e a remuneração corresponde à posição atingida pela instituição nesse ranking; no entanto, na generalidade dos casos, a remuneração dos conselheiros será menor do que aquela prevista nas empresas privadas<sup>203</sup>.

A conclusão do estudo evidencia que a remuneração do conselheiro, que também desempenha funções públicas, deve ser estipulada de maneira cuidadosa, fazendo que os incentivos mais corretos sejam preservados no interesse do bom desempenho do colegiado<sup>204</sup>.

Não é usual que o conselho tenha qualquer participação no estabelecimento de sua remuneração. As exceções, nesse caso, são Lituânia e Itália, em que o conselho de administração formula recomendações à Assembleia Geral. Na Dinamarca, o diretor-presidente mantém uma conversa informal com o ministro responsável antes da Assembleia que decidirá a respeito das remunerações. Ainda que possa configurar conflito de competências, o Estado não pode prescindir da avaliação do conselho de administração para estabelecer a remuneração. Comum a consulta prévia ao conselho a respeito do assunto, e a transparência deve permear toda discussão, sendo que a remuneração deverá adotar padrão de acordo com práticas em companhias similares (inclusive aquelas do setor privado)<sup>205</sup>.

---

<sup>201</sup> *Idem*, p. 70.

<sup>202</sup> *Idem*, p. 70.

<sup>203</sup> *Idem*, p. 71.

<sup>204</sup> *Idem*, p. 71.

<sup>205</sup> *Idem*, p. 71.

### **3.6 Eficiência do Conselho**

À medida que os conselhos de administração se profissionalizam, a questão da eficiência do colegiado toma a frente da discussão. Um conselho em perfeito funcionamento responsabiliza-se pelo estabelecimento da estratégia e por aumentar o valor da empresa ao agir como uma entidade com responsabilidade compartilhada. Tem se tornado importante a identificação de conselheiros que respondem a demandas concretas sobre habilidades e competências nos órgãos. No curso desse processo de profissionalização, as proporções dos conselhos geralmente têm se atrofiado, aumentando o papel dos diretores agregadores e, parcialmente relacionado ao último ponto, o papel do presidente como convocador e coordenador tem se fortalecido, assim como o papel dos comitês. Todavia, tal mudança também levou a um aumento na carga de trabalho e do comprometimento de tempo dos diretores, o que implica problemas relacionados com o recrutamento e com a remuneração dos conselheiros<sup>206</sup>.

Ainda em tal seara, as Diretrizes de Governança Corporativa para Empresas Estatais da OCDE não tratam, de forma expressa, da delicada questão referente à eficiência dos conselhos, embora se posicione a respeito de um considerável número de questões que se enquadram, de forma ampla, sob a égide da eficiência. Apesar disso, a questão vem ganhando importância singular entre os Estados detentores de empresas estatais<sup>207</sup>.

Para avaliar a eficiência, o conselho de uma empresa estatal deve considerar se está produzindo uma contribuição efetiva à função social da empresa e ao atingimento dos objetivos que o Estado proprietário estabeleceu. Tal processo se inicia com a definição de papéis do conselho e com sua composição, mas também envolve outros aspectos, tais como dinâmica de grupo, carga de trabalho, dimensão e estrutura (passando pelo papel do presidente do conselho e pelos respectivos comitês), que serão analisados ao longo deste item.

#### **3.6.1 Dinâmica de grupo**

Quanto mais a química se instala entre os membros do conselho, mais eficiente será sua atuação. De um lado, as características individuais dos membros contribuem para a eficiência, mas também o ambiente de trabalho quando os membros têm consciência da importância do trabalho em equipe conduz a essa interação. Tal dinâmica não será influenciada tão somente

---

<sup>206</sup> Idem, p. 74.

<sup>207</sup> Idem, p. 74.

pela consciência que os membros devem ter a respeito do papel que será por eles desempenhado, mas também pela participação ativa de cada membro dentro do grupo. Para contribuir com a eficiência do conselho, os representantes dos empregados deverão interagir nesse conselho como mais um membro do grupo e não apenas como representante exclusivo daqueles que o constituíram. Esses fatores determinarão o sucesso do conselho, que, agindo como um grupo coeso, influenciará beneficentemente a performance da empresa<sup>208</sup>.

De acordo com essas diretrizes, um conselho efetivo tomará decisões sempre com fundamento nas participações de cada um com a preocupação de contribuir para a melhor performance da empresa, de forma ponderada e considerando alternativas. As decisões não se basearão exclusivamente na expectativa que o Estado proprietário detém, focando-se na execução de decisões acertadas<sup>209</sup>.

### **3.6.2 Carga de trabalho**

Como no setor privado, as expectativas em relação aos conselhos de administração vêm crescendo sempre. A manifestação mais visível de tal afirmação é o aumento da carga de trabalho e de comprometimento de tempo que os membros do conselho de administração vêm experimentando. É certo que a carga de trabalho de um conselho de administração é reflexo tanto do número e complexidade das questões que são a ele submetidas, mas também do empenho da equipe na solução dos problemas<sup>210</sup>.

Hodiernamente, os conselhos devem necessariamente considerar as dificuldades técnicas crescentes, incluindo riscos e sua gestão efetiva, demonstrações financeiras, sistemas de controle, além de outros desafios. Questões submetidas ao colegiado podem ser menos técnicas, mas não menos desafiadoras de um ponto de vista conceitual, podendo ser citada, como exemplo, a responsabilidade social e corporativa. Além de todas essas tarefas, os conselhos são incentivados a olhar para o futuro e antecipar eventos<sup>211</sup>.

Os conselheiros, hoje em dia, apresentam média de 10 a 25 dias de trabalho por ano, enquanto a expectativa referente aos presidentes de conselho é muito maior. Dependendo do tamanho de uma companhia, um presidente usualmente reserva de 40 a 90 dias de trabalho por ano e, em circunstâncias especiais (controle de crise, por exemplo), essa média pode ser muito

---

<sup>208</sup> Idem, p. 74.

<sup>209</sup> Idem, p. 75.

<sup>210</sup> Idem, p. 75.

<sup>211</sup> Idem, p. 75.

maior. Poucos países desenvolveram ou estão desenvolvendo diretrizes específicas para conduzir as maneiras pelas quais a carga de trabalho dos conselhos das empresas estatais será distribuída. O único requisito usualmente estabelecido pela norma que rege as companhias ou em legislação específica direcionada a empresas estatais diz respeito à obrigação com relação à carga horária das reuniões do conselho e ao número de reuniões que serão mantidas por mês ou por ano, e que variam de duas por mês na Turquia a uma por ano na Austrália<sup>212</sup>.

A organização interna apresentada pelo conselho de administração também afetará a eficiência e a carga de trabalho. Um aspecto importante a respeito da carga de trabalho é a comunicação, com antecedência, da data das reuniões do conselhos. Ao se manter uma agenda clara com datas fixas, é certo que a performance do conselho será maior<sup>213</sup>.

A eficiência do Conselho também reflete no nível de preparação dos conselheiros, uma vez que quando os membros do conselho contribuem para a discussão com base em experiências pessoais, com conhecimento adequado do negócio mantido pela companhia e das condições nas quais são executadas suas operações, os resultados surgem. A expectativa de carga de trabalho para os membros do conselho também deve computar o tempo despendido em pesquisa da área de atuação da companhia, como são suas operações, de que negócios vem seu faturamento, sobre quaisquer objetivos não-comerciais e conhecimento sobre o mercado competidor<sup>214</sup>.

### **3.6.3 Limites de tamanho**

Determinar o tamanho ideal do conselho de administração é uma questão importante no que diz respeito à promoção da eficiência do órgão. Não é possível nem apropriado recomendar uma abordagem única para todas as empresas públicas no que tange a esse tema. O que deve ser sopesado nessa decisão é que conselhos maiores podem se deparar com maior dificuldade na condução do colegiado e falta de direção clara, enquanto os conselhos menores podem não refletir corretamente as necessidades da companhia. Em alguns Estados, como Portugal e Hungria, a economia atua como elemento motivador para redução do tamanho dos conselhos. Por outro lado, na Suíça, os conselhos de tamanho reduzido são incentivados pelos princípios de governança corporativa<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Idem, p. 76.

<sup>213</sup> Idem, p. 76.

<sup>214</sup> Idem, p. 76.

<sup>215</sup> Idem, p. 76.

Como regra geral, o número de membros participantes de um conselho deve ser determinado sempre tendo como norte fatores como o tamanho da entidade, sua complexidade, o risco de suas operações e as necessidades do conselho. Além disso, ao longo do tempo, o tamanho ideal do conselho pode variar de acordo com mudanças em suas funções ou das necessidades do conselho. De todo modo, parece haver consenso em vários Estados de que o tamanho mais adequado está situado entre cinco e oito membros<sup>216</sup>.

No Brasil, o Estatuto das Estatais prevê que o número de membros deve situar-se entre sete e onze participantes.

### **3.6.4 O papel desempenhado pelo presidente do conselho**

O elemento crucial na promoção de eficiência do conselho é o seu presidente. É função desse integrante do conselho montar um grupo coeso, considerando o material humano fornecido. Essa tarefa requer habilidades específicas, como liderança, capacidade de montar e motivar equipes, habilidade de enfrentar diferentes perspectivas e expectativas, de dirimir conflitos incentivando o diálogo. O presidente do conselho deve ainda representar a interface entre o Estado, o conselho e a diretoria. Seu papel como elo entre o Estado proprietário e a empresa estatal destaca-o como importante canal de comunicação. Deve ainda entender a respeito do negócio e assegurar a conformidade com todas as obrigações estatutárias e legais<sup>217</sup>.

Alguns países evidenciam a importância do presidente do conselho para o correto funcionamento do colegiado. Foi constatado, no estudo da OCDE<sup>218</sup>, que, em geral, as funções do presidente do conselho devem, ao menos:

- a) estabelecer a agenda do conselho;
- b) facilitar o fluxo de informações e discussões;
- c) conduzir as reuniões;
- d) assegurar o correto funcionamento do colegiado;
- e) estabelecer o vínculo e se reportar ao ministro responsável ou à entidade que controla as empresas estatais;

---

<sup>216</sup> Idem, p. 76.

<sup>217</sup> Idem, p. 78.

<sup>218</sup> Idem, p. 78,

- f) revisar a performance do conselho e da organização como um todo
- g) indicar e receber os novos membros.

Os presidentes dos conselhos têm contribuído de maneira inovadora, aperfeiçoando os procedimentos de composição e seleção de membros, por exemplo. Em alguns países, os presidentes analisam o perfil dos novos membros, determinando quais seriam as características desejáveis para a nova composição, e entrevistando os candidatos para obter informações pessoais e características de comportamento<sup>219</sup>.

Outro ponto em que se comprova a contribuição dos presidentes de conselhos pode ser verificado na capacidade de expressar reservas em relação aos indicados e vetar eventuais indicações do governo, desde que baseado em preocupações fundamentadas<sup>220</sup>.

Uma observação final a respeito da função do presidente do conselho é a de que dele será exigida contribuição significativamente maior do que em relação aos demais conselheiros. Sua carga de trabalho precisa ser levada em consideração quando se tratar de acumulação de cargos em conselhos, bem como em sua remuneração<sup>221</sup>.

### **3.7 Avaliação do conselho**

A avaliação constante e baseada em critérios objetivos a que as empresas públicas devem ser submetidas aumenta o profissionalismo e usualmente é considerada uma boa prática. A verificação frequente é útil para os membros e para o presidente do conselho de administração como um meio para avaliar e melhorar a forma de funcionamento do colegiado, ao mesmo tempo em que auxilia a autoridade que os indica no processo de manutenção ou renovação do órgão de direção<sup>222</sup>.

A administração que gerencia as empresas estatais relativamente próximas do governo tende a se apoiar em abordagens que se baseiam nos objetivos corporativos. Nas empresas estatais comerciais, a tendência é recorrer à avaliação dos membros do conselho de administração. Essas formas de aproximação contribuem para a verificação do trabalho que o conselho desenvolve. Alguns se estendem para uma verificação individual. Auto-avaliações

---

<sup>219</sup> Idem, p. 78.

<sup>220</sup> Idem, p. 78.

<sup>221</sup> Idem, p. 78.

<sup>222</sup> Idem, p. 81.

são supervisionadas por um órgão externo privado, ou, em alguns casos, por um setor governamental<sup>223</sup>.

A avaliação do conselho de administração vem se constituindo um lugar comum em grandes companhias do setor privado. Mais recentemente, tem se tornado mais frequentes também nas empresas estatais. Os governos incentivam tais avaliações como meio para maximizar a performance dos conselhos e minimizar os riscos. Os Estados têm se interessado cada vez mais por tais avaliações, principalmente por se tornar uma forma de ter conhecimento das atividades dos conselhos nos casos em que as empresas dispõem de maior autonomia<sup>224</sup>.

A avaliação de desempenho configura, essencialmente, uma ferramenta para promoção do funcionamento regular dos conselhos. As Diretrizes de Governança Corporativa para Empresas Estatais da OCDE<sup>225</sup>, mais especificamente em seu tópico VI.f, afirmam que tais avaliações devem ser realizadas em periodicidade anual, utilizada para aperfeiçoar o profissionalismo no conselho das empresas estatais, ao enfatizar o nível de cumprimento das responsabilidades do conselheiro e em respeito aos deveres. Também é instrumento útil para reconhecer as competências necessárias para bom desempenho do colegiado e os perfis de cada um de seus membros.

Na perspectiva do Estado controlador, as avaliações do conselho podem servir como propósito para permitir aos responsáveis pelas nomeações dos membros reconstruir o órgão, quando o desempenho não atinge patamares mínimos, ou reforçar postos com habilidades que julgar necessárias (seja pela substituição do membro, seja pela oferta de treinamento dos indivíduos que o compõem). Mesmo nos casos em que o processo de nomeação é estruturado observando rigorosamente as normas, a nomeação de membros individuais do conselho pode ser efetuada mediante uma sucessão de decisões discretas, com o risco de que será negligenciada uma consideração sobre as necessidades globais do conselho em termos de balanceamento de habilidades e experiências. Ao se utilizar a avaliação do conselho como um dado essencial para as decisões relativas às nomeações, cria-se um mecanismo que auxilia nas decisões complexas sobre substituições nos postos necessários, aperfeiçoamento de pessoal e

---

<sup>223</sup> *Idem*, p. 82

<sup>224</sup> *Idem*, p. 82

<sup>225</sup> (OECD, 2015) p. 31.

demais ações que vão preencher os vazios em relação às habilidades das quais o conselho de administração se ressente<sup>226</sup>.

As avaliações dos conselhos de administração devem, necessariamente, avaliar a performance, ao invés de focar simplesmente mecanismos formais, tais como o comparecimento em reuniões e número de intervenções. O envolvimento do conselho nessa avaliação (ainda que haja uma posterior ou concomitante revisão dos dados por um elemento externo) produz resultado mais produtivo. A maioria dos países avaliados pela OCDE adota uma dessas duas metodologias: o Estado ou a autoridade à qual se encontra vinculada a empresa estatal avaliará o funcionamento do conselho, ou o próprio conselho será encarregado de sua avaliação. A seguir, são avaliados o papel desempenhado pelo Estado ou pela entidade que supervisiona as empresas estatais, pelo próprio conselho de administração e pelos avaliadores externos no que tange ao processo de julgamento da performance do colegiado<sup>227</sup>.

### ***3.7.1 Avaliação por parte do Estado/entidade que supervisiona as estatais***

A avaliação por parte do Estado ou da entidade que supervisiona as estatais é efetuada com base em objetivos e estratégias corporativos, sendo que somente a minoria dos Estados avaliados utiliza essa forma como principal meio. Na realidade, somente será possível a avaliação nesses termos caso o Estado enuncie claramente os objetivos desejados para aquela empresa estatal – principalmente naquelas que não atuam exclusivamente no mercado, devendo atingir objetivos vinculados ao serviço público. O conselho de administração não será melhor do que os objetivos por ele perseguidos, e sem que tais fins sejam corretamente enunciados, não restará claro que referenciais serão utilizados para avaliação do colegiado<sup>228</sup>.

No caso brasileiro, o Estatuto das Estatais instituiu dois instrumentos para fixação de objetivos corporativos, e que auxiliam no processo de avaliação: em primeiro lugar, a carta que explicita o compromisso de atingimento de políticas públicas, firmado pelos membros do conselho de administração, e a assunção do compromisso de metas e resultados por parte dos membros da diretoria executiva, aprovado previamente pelo conselho de administração.

As abordagens quanto à avaliação diferem principalmente no que concerne à sua extensão: será ela efetuada apenas com base numa revisão de performance geral, ou se estenderá

---

<sup>226</sup> (OECD, 2013a) p. 82/83.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>228</sup> *Idem*, p. 83.

também para o próprio funcionamento do conselho como órgão da empresa, incluindo esforços individuais dos conselheiros<sup>229</sup>?

No Chile, o SEP – Sistema de Empresas –, entidade que gerencia as empresas estatais, coordena a avaliação de performance de todas as empresas estatais chilenas, mas se utiliza do assessoramento de Centros de Governança Corporativa externos, nacionalmente conhecidos, de companhias especializadas, ou de auditores, enquanto a entidade governamental reserva-se para atuar somente em um papel de supervisão<sup>230</sup>.

A SEP conduz uma avaliação anual de todos os membros de conselho de administração de todas as empresas estatais chilenas. A análise de performance foca no conselho como um todo, mas a função e o impacto do presidente do conselho na performance do colegiado é um aspecto que recebe cuidado especial<sup>231</sup>.

Os relatórios são baseados essencialmente em questionários preenchidos pelos membros do conselho de administração. Ao final do processo, os membros são inquiridos a respeito das conclusões<sup>232</sup>. Esses questionários são elaborados por empresas especializadas e revisados pela SEP, de forma a assegurar que os resultados possibilitem comparação com pesquisas anteriormente efetuadas.

Outros requisitos também serão avaliados, mas apenas pela própria empresa estatal, levando em conta índice de comparecimento às reuniões, atingimento dos objetivos propostos pela SEP, e performance do conselho e da própria empresa estatal<sup>233</sup>.

Ao final do processo, os resultados são entregues ao conselho, por meio de seu presidente. Um relatório preparado pelo conselho da SEP também é remetido a autoridades relevantes<sup>234</sup>.

Na Polônia, o Ministro da Fazenda conduz avaliações periódicas dos conselhos de administração das empresas que apresentam participação estatal. Os relatórios resultam de questionários remetidos pelos membros ao Ministro, assim como de contatos pessoais mantidos com a companhia. O documento cobre elementos formais (conformidade com as leis

---

<sup>229</sup> *Idem*, p. 83.

<sup>230</sup> *Idem*, p. 83/84.

<sup>231</sup> *Idem*, p. 84.

<sup>232</sup> *Idem*, p. 84.

<sup>233</sup> *Idem*, p. 84.

<sup>234</sup> *Idem*, p. 84

vinculantes; pontualidade no atendimento de suas tarefas; assiduidade nas reuniões do conselho; completude da documentação apresentada), mas também se relacionam com a performance da empresa. O relatório traça uma avaliação da pauta das reuniões e o escopo das matérias cobertas pela supervisão e controle, além de iniciativas individuais dos membros relacionadas com a solução de problemas apresentados ao colegiado e que se destinam ao aperfeiçoamento da empresa<sup>235</sup>.

A performance das empresas estatais na Suíça é mensurada pelo atingimento de metas estratégicas usualmente estabelecidas para um período de quatro anos. A ponderação é efetuada considerando o conselho como um todo, e baseada em um relatório anual enviado à entidade que monitora as empresas estatais e ao Conselho Federal, que, por sua vez, avalia o cumprimento das metas atribuídas à companhia, e posteriormente remete um relatório para o presidente do conselho. Caso o conselho não tenha atingido as expectativas, o Conselho Federal está autorizado a adotar medidas predefinidas<sup>236</sup>.

No caso brasileiro, o Estatuto das Estatais avançou significativamente nessa seara, criando os documentos necessários para avaliação da performance do conselho de administração e da diretoria executiva (a carta anual de compromissos de atingimento de políticas públicas, firmada pelos membros do conselho, e o compromisso de metas e resultados, firmado pela diretoria executiva).

No entanto, outras orientações seriam desejáveis, como um rol de objetivos a serem atingidos pela empresa, direcionada à companhia pelo ministério supervisor ou pela própria Presidência da República. Tal providência tornaria muito mais claros os objetivos concretos a serem atingidos pela empresa estatal. Esses objetivos podem ser planejados em um horizonte de quatro anos, tal como ocorre na Suíça. Tal medida faria coincidir os objetivos com outro documento quadrienal: o plano plurianual, medida que auxiliaria a tornar mais claros os objetivos que o Governo deseja que sejam concluídos pela empresa estatal, fazendo que a tarefa do conselho de administração, ao estabelecer a estratégia da empresa, seja muito mais simples.

### **3.7.2 Autoavaliação do conselho de administração**

Em muitos países, os conselhos de administração de empresas estatais são submetidos a autoavaliação. O resultado geralmente é comunicado à autoridade que monitora as estatais, e,

---

<sup>235</sup> Idem, p. 85.

<sup>236</sup> Idem, p. 85.

em alguns casos, ao comitê de nomeação e indicação dos conselhos. O uso de autoavaliações pode coexistir com avaliações pela entidade responsável pelas estatais<sup>237</sup>.

O grau de envolvimento da entidade responsável pelo monitoramento das estatais nesse processo de avaliação varia enormemente. É certo que a avaliação dos conselhos serve primordialmente ao próprio conselho, fazendo que seus membros cooperem de forma mais efetiva e incentivando-os a aumentar a performance<sup>238</sup>.

Alguns países exigem uma avaliação anual dos conselhos, mas deixam o formato a cargo do próprio conselho. A autoavaliação é considerada um assunto interno do conselho – um processo colegiado focado em melhorar os trabalhos e processos do próprio colegiado. Na Nova Zelândia, o Estado exige que a avaliação seja anual, no mínimo, com avaliação individual dos conselheiros, do presidente e do conselho como um todo<sup>239</sup>.

Na Dinamarca, a autoavaliação é executada de formas diversas, dependendo de cada empresa, sem que tenha sido constatado um procedimento padrão. Em alguns casos, o presidente efetua uma autoavaliação formal baseada em um questionário padronizado, enquanto um processo menos formal pode ser aplicado em outra companhia. Para os casos em que os questionários são aplicados, os tópicos cobertos seriam: habilidades do conselho (o conselho considera que sua composição encontra-se adequada?) e funcionamento como entidade que efetua decisões (o foco está nas questões corretas, existe debate adequado nas reuniões do conselho, todos os membros participam e encontram-se devidamente preparados), a performance do presidente, etc<sup>240</sup>.

Em outros países, a entidade que supervisiona as estatais elabora linhas gerais para a forma como as autoavaliações serão executadas. Este é o caso do Brasil, em que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão organizou um formulário com diversas questões, a ser preenchido pelos membros do colegiado, gerando a expectativa de que todas as decisões sobre a composição do conselho seriam adotadas com fundamento nesse documento. O Ministro receberá uma cópia dos resultados e pode utilizá-los caso haja necessidade de recomposição do

---

<sup>237</sup> Idem, p. 85.

<sup>238</sup> Idem, p. 85.

<sup>239</sup> Idem, p. 85.

<sup>240</sup> Idem, p. 86.

conselho. No mínimo, o Ministro poderá utilizar os dados para subsidiar o processo anual de fixação da remuneração variável, de acordo com a performance do conselho<sup>241</sup>.

Na Eslovênia, a entidade responsável pelo monitoramento das empresas estatais elaborou um manual para guiar a autoavaliação, sendo a análise das respostas fornecidas processada em uma reunião especial do conselho de administração, com a elaboração de um plano de ação para aperfeiçoamento do trabalho do colegiado. O Presidente do Conselho fica responsável pela implementação desse plano<sup>242</sup>.

Embora já haja previsão, no Estatuto das Estatais, de uma série de documentos para avaliar a performance do órgão colegiado, o ordenamento ainda carece de instrumentos que conduzam à análise dos resultados e as consequências da autoavaliação. O caso da Eslovênia é emblemático, em que se exige a elaboração de um plano para corrigir as falhas encontradas, que resta sob coordenação do próprio presidente do conselho.

No geral, a posição da OCDE se dá no sentido de que a avaliação deve se processar com base na performance do conselho como entidade, não devendo a autoavaliação ser restrita a um mero exercício de presença/ausência de determinadas características, mas para avaliar a atuação do colegiado de forma mais profunda<sup>243</sup>.

### **3.7.3 *Papel dos avaliadores externos***

Os avaliadores externos, em geral, não efetuam a avaliação dos membros do conselho, limitando-se a conduzir a coleta de elementos ou atuar como facilitador das discussões, para que seja possível o julgamento por parte da autoridade competente, e permitindo que as discussões sobre a performance do conselho de administração sejam efetuadas, mediante utilização de entrevistas e questionários. A decisão, no geral, fica a cargo do próprio colegiado, e não do estado proprietário<sup>244</sup>.

Na Finlândia e na Suécia, os conselhos escolhem livremente o método de avaliação, não havendo desvio das melhores práticas comerciais. No Chile, o trabalho de coletar as informações também é terceirizado para entidades privadas<sup>245</sup>.

---

<sup>241</sup> Idem, p. 86.

<sup>242</sup> Idem, p. 86.

<sup>243</sup> Idem, p. 86.

<sup>244</sup> Idem, p. 86.

<sup>245</sup> Idem, p. 86/87.

### ***3.7.4 Feedback para o processo de indicação de conselheiros***

Um dos elementos que incentivam a coleta de dados e a consequente avaliação dos conselhos de administração é o papel que podem esses dados desempenhar na construção de um colegiado cada vez mais eficiente, já que é possível, com os subsídios, aferir o funcionamento geral do conselho, as habilidades desejáveis para os membros e, a partir daí, auxiliar no processo de busca de novos conselheiros. Para que tal ocorra, dois elementos devem estar presentes: a) a avaliação deve ser elaborada para aferir tais questões; e b) a autoridade responsável pelas indicações deve receber o necessário feedback de tais avaliações<sup>246</sup>.

Um dos países que utilizam tais informações para aperfeiçoamento do conselho é o Chile, que combina tais subsídios com entrevistas conduzidas pelo presidente do conselho e com a avaliação do atingimento de metas pelo colegiado. Na Suécia, os subsídios são fornecidos às autoridades responsáveis pela nomeação<sup>247</sup>.

Na Dinamarca, as autoavaliações efetuadas integram o processo de decisão para a composição do conselho de administração e identificação de novos membros, assim como ocorre na Finlândia<sup>248</sup>.

No Brasil não existe previsão de que tais avaliações sejam utilizadas no processo de indicação ou nomeação, mas apenas como elemento para impedir a recondução de membros do conselho.

---

<sup>246</sup> Idem, p. 87.

<sup>247</sup> Idem, p. 87.

<sup>248</sup> Idem, p. 87.

## Conclusão

O presente trabalho buscou aferir se o conselho de administração poderia assumir um papel de preponderância no controle e direção de uma empresa estatal, com base em normas de governança corporativa.

O estudo se iniciou com uma apresentação histórica sobre as empresas estatais, analisando como o sistema efetuava o controle das instituições sob a égide do Decreto-Lei nº 200, de 1967. Para tanto, traçou um panorama a respeito de como era entendido o controle político, norteados pela indicação de administradores de confiança do ministério supervisor.

Da mesma forma, o modelo anterior carecia fortemente de um melhor direcionamento da política a ser exercida na empresa estatal, ou melhor, o que deveria ser esperado como resultado, pelo poder estatal, daquela instituição.

No segundo capítulo, tentou-se traçar a evolução das instituições até o momento da edição do Estatuto das Estatais, sempre levando em consideração a boa governança corporativa. Nessa seara, o capítulo avaliou, inicialmente, inovações trazidas pela CGPAR – a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, tais como a vinculação da Auditoria Interna ao Conselho de Administração, a segregação de funções entre direção executiva e conselho de administração, a possibilidade de criação de comitês de suporte ao conselho de administração, a criação de uma avaliação formal de desempenho para a diretoria e para o conselho de administração, o estabelecimento de requisitos mínimos de formação e experiência para composição do conselho de administração e diretoria, e a própria alteração do perfil de atuação do colegiado, sugerindo-lhe novas funções compatíveis com o papel que esta dissertação busca atribuir ao órgão.

O segundo capítulo tratou ainda do Decreto nº 8.134, de 2013, que estabeleceu a fagulha inicial para este trabalho. Direcionado a uma empresa pública específica, o ato normativo traz a previsão de que a Valec deveria adotar uma série de mecanismos de governança corporativa semelhantes àqueles adotados pelo Novo Mercado da BM&FBOVESPA, enunciando alguns mecanismos específicos. Houve certa celeuma sobre quais mecanismos deveriam ser adotados efetivamente – em específico, o Tribunal de Contas da União pugnava pela presença de um conselheiro independente no conselho de administração, mas acabou acatando um recurso da CGPAR em sentido contrário.

Outro ponto avaliado no Capítulo 2 diz respeito à experiência mineira de criação de um Comitê de Governança Corporativa por meio do Decreto Estadual nº 44.799, de 2008, alterado por diversos diplomas posteriores. A importância de tal iniciativa configura-se na própria estrutura criada, com um órgão especificamente designado para atuar em supervisão às empresas estatais, é uma grande inovação, que pode perfeitamente ser adotada pelo governo federal para melhorar o controle e a performance das empresas estatais.

Logo a seguir, o trabalho avaliou as alterações oferecidas especificamente pelo Estatuto das Estatais, com base na boa governança corporativa. Para tanto, utilizou-se a metodologia adotada pela OCDE de separação em tópicos de acordo com a matéria, em detrimento de uma abordagem artigo por artigo.

Assim, no que tange ao papel que deverá ser desempenhado pela empresa estatal, constatou-se que o Estatuto das Estatais, ao instituir alguns documentos – como a carta firmada pelos membros do conselho de administração, com o conteúdo e os objetivos de políticas públicas a serem atingidos, além do compromisso de metas e resultados a ser firmado pela diretoria executiva, reformulou a sua atribuição de avaliador da mera conformidade para um órgão colegiado que tem como função estabelecer a melhor performance possível da empresa.

A estrutura do Consad também foi alterada pelo Estatuto das Estatais, com a criação de um Comitê Estatutário que verificará a conformidade das indicações para o conselho com as previsões de requisitos contidas na norma.

Quanto às diretrizes e restrições para participação no conselho de administração, a novidade se deu pela vedação à indicações políticas, por meio do art. 17 da Lei nº13.303, de 2016, com o estabelecimento de requisitos formais mínimos para nomeação no colegiado. O estudo também se debruçou sobre o importante papel que a Comissão de Valores Mobiliários vem desempenhando com relação a essa previsão, no sentido de conferir concretude ao comando normativo.

O treinamento dos membros do conselho de administração também apresentou novas determinações com base no Estatuto das Estatais, mediante instituição de treinamento periódico sobre o Código de Conduta e Integridade e a Política de Gestão de Riscos, e a previsão de treinamento, na posse e anualmente, sobre diversos temas, tais como legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, Lei Anticorrupção e demais temas gerais.

No que concerne à remuneração dos membros do conselho de administração, o Estatuto das Estatais apenas inova no que tange à necessidade de divulgação de valores, respeitando o princípio da publicidade.

Ao tratar do tema da eficiência, a previsão existente é o mero estabelecimento do número de membros do conselho, que oscilará entre 7(sete) e 11(onze) integrantes. Nesse sentido, o número será essencial na determinação da carga de trabalho atribuída a cada um dos componentes do colegiado.

Por fim, no que tange à avaliação do conselho de administração, a inovação evidencia: a instituição de documentos que oferecem maior previsibilidade à atuação da empresa, e que permitem a avaliação de sua performance, como o compromisso de metas e resultados.

No Capítulo 3, inicia-se a avaliação das recomendações da OCDE em relação ao conselho de administração, buscando coletar informações para eventuais aperfeiçoamentos na legislação atualmente vigente, principalmente no que tange à necessidade de que o conselho de administração passe a desempenhar papel cada vez mais relevante, com base na boa governança corporativa.

Iniciando-se pelo papel que deve ser desempenhado pelo Conselho de Administração, a própria OCDE informa que ele assume protagonismo tanto no que tange ao desempenho quanto no que diz respeito à fiscalização em empresas estatais. A primeira recomendação, importantíssima, refere-se à necessidade de imprimir clareza aos objetivos esperados pelo Estado proprietário em relação àquela empresa estatal.

A OCDE ainda preconiza que o conselho de administração deverá estabelecer e supervisionar a estratégia para a busca dos objetivos já enunciados, monitorando os resultados até serem atingidos.

O modelo preconizado pela OCDE é semelhante ao utilizado no Brasil, com a União detentora da totalidade ou, ao menos, maioria da empresa estatal, que delega responsabilidade a um órgão específico para tratamento com a empresa, atualmente o ministério supervisor, que designa alguns dos conselheiros, estabelecendo a ponte entre os detentores de ações, majoritários e minoritários, e os executivos da empresa.

Assim, o Estado, aliado ao conselho de administração, deveria estabelecer a estratégia a ser seguida. A enunciação direta de tais objetivos pelo Estado induz interferência política

excessiva na condução da empresa. De todo modo, os objetivos, caso não estejam abrangidos por segredos comerciais, devem ser enunciados claramente, a fim de que seja respeitado o princípio da publicidade bem como a transparência necessária para a boa governança corporativa.

A política de indicação e de nomeação dos membros do conselho de administração deve ser bem estruturada e transparente, eticamente observada, evitando-se a politização excessiva que levou a resultados desastrosos. Assim, deve-se preservar o interesse da companhia no processo de nomeação, com a criação de um órgão específico que atue na supervisão de tal processo.

Algumas das boas práticas sugeridas nesse sentido seriam: processo de indicação claro e transparente, determinação precisa da autoridade que efetuará as nomeações e consistência na aplicação desses procedimentos.

Quanto à indicação e seleção dos candidatos, a OCDE sugere a utilização de um comitê de nomeação – já previsto no ordenamento pátrio – que deverá enunciar as qualificações necessárias para ocupação dos postos. Embora a norma vigente tenha assegurado avanços, deixou de se preocupar com este último aspecto.

Ainda no que tange à nomeação dos membros do conselho de administração, a OCDE afirma que a composição do conselho deve garantir a independência de seus membros em relação à instância política, o que seria assegurado mediante fundamentação legal, sólida e também com boa governança corporativa pública, aliados a um processo de indicação e nomeação estruturado e consistentemente aplicado.

A OCDE tende a atribuir preferência aos conselheiros que não apresentem vinculação com o Estado proprietário, a fim de preservar a independência de sua atuação. Assim, preconiza a necessidade de que se vede indicação de pessoas ligadas ao poder executivo.

Alguns países apresentam norma que estabelece requisitos formais mínimos para a indicação para o cargo de conselheiro de administração, mas a OCDE opta pela necessidade de análise caso a caso, principalmente porque o perfil necessário pode alterar-se com a passagem do tempo. Essencial, nesse tema, que a qualificação mínima privilegie as habilidades e as competências do candidato.

A respeito de treinamento, o estudo concluiu pela necessidade de aprimoramento no ordenamento nacional, com o estabelecimento de uma sessão de boas-vindas ou inaugural, a fim de receber os novos conselheiros e instruí-los, expondo os objetivos da empresa e deixando claro o que se espera de atuação de cada membro. A mera edição de um manual parece não satisfazer essa necessidade.

Da mesma forma, o contínuo aperfeiçoamento, já previsto no Estatuto das Estatais, deve ser concretamente aplicado, assegurando que os conselheiros tenham conhecimento suficiente para solucionar os problemas que lhe são apresentados.

A remuneração dos membros do conselho deve ser suficiente para atrair membros de qualidade, sendo desnecessário que seja superior àquela praticada no mercado. Na maior parte dos países, a remuneração dos conselheiros estabelece-se dentro da média de mercado, já que outros fatores, como a reputação, podem servir como atrativo. Algumas características influenciam necessariamente na remuneração, como tamanho da empresa, carga de trabalho, nível de risco e de remuneração na área de atuação da companhia.

A eficiência da empresa também se relaciona com uma série de fatores, tais como o tamanho do conselho (a OCDE preconiza entre cinco a oito membros), o papel desempenhado pelo seu presidente e a carga de trabalho atribuída aos membros.

Por fim, a avaliação dos membros do conselho deve ser conduzida de forma cuidadosa, não se limitando ao mero preenchimento de formulários padronizados. A participação de terceiros não pode ser proibida, devendo ser amplamente utilizada principalmente na fase de coleta de dados. O julgamento final, no entanto, deve ficar a cargo do ministro supervisor. De todo modo, a avaliação final deve ser submetida tanto ao conselho de administração, para aperfeiçoamento dos pontos julgados insuficientes, quanto à autoridade responsável pela indicação/nomeação de membros, a fim de permitir aperfeiçoamento constante do colegiado.

Assim, após o estudo, entende-se que o conselho de administração das empresas estatais deve realmente assumir papel central, tanto na verificação de conformidade quanto na avaliação da performance da empresa, podendo ser adotadas inovações, constantes das normas da OCDE e revisitadas no presente trabalho, a fim de assegurar uma atuação cada vez mais determinante do colegiado.

Esta dissertação pretendeu oferecer sugestões para aperfeiçoamento da formação dos conselhos de empresas estatais e espera que outros pesquisadores nela encontrem dados para,

como o galo que canta de madrugada e outro e mais outro ecoa no ar o canto do amanhecer, como apregoa o célebre Tecendo a manhã, de João Cabral de Mello Neto, que o desejo de aprimoramento continue, retomado por outros e mais outros estudiosos.

## Referências Bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: O Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista**. São Paulo: Forense, 2017.

AMARAL, P. O. Lei das Estatais: Espectro de Incidência e Regras de Governança. In: JUSTEN FILHO, M. **Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

ANTUNES, Gustavo Amorim. **Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei nº 13.303/16 comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. Ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1 (1969)**. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967: dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências**, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n. 6.223, de 14 de julho de 1975: Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6223.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6223.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.292, de 12 de julho de 1996: Dispõe sobre a remuneração dos membros dos conselhos de administração e fiscal das entidades que menciona e dá outras providências**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9292.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9292.htm)>. Acesso em: 20 Jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997: Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política**

**Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2019.

**BRASIL. Lei n. 12.353, de 28 de dezembro de 2010: Dispõe sobre a participação de empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12353.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

**BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

**BRASIL. Lei n. 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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

**BRASIL. Medida Provisória nº 839, de 19 de janeiro de 1995: Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo, e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/839.htm)>. Acesso em: 23 Jan. 2019.

**BRASIL. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000: Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2019.

**BRASIL. Decreto nº 4.559, de 30 de dezembro de 2002: Aprova a reforma do Estatuto Social da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4559.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4559.htm#art4)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

**BRASIL. Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007: Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2015: Estrutura a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. para a execução das atividades de desenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário e aprova o Estatuto Social da empresa. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8134.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016: Regulamenta, no âmbito da União, a Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. CGPAR. Resolução nº 2, de 31 de dezembro de 2010. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. CGPAR. Resolução nº 3, de 31 de dezembro de 2010. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. CGPAR. Resolução nº 5, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. CGPAR. Resolução nº 10, de 10 de maio de 2016. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. CGPAR. Resolução nº 12, de 10 de maio de 2016. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. CGPAR. Resolução nº 15, de 10 de maio de 2016. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. CGPAR. Resolução nº 16, de 10 de maio de 2016. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.



FREDERICK, W. Richard. **Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises**. OECD Corporate Governance Working Papers, n. 2. Paris: OECD Publishing, 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GUIMARÃES, Maria Celeste Moraes. **Governança corporativa na Administração Pública: o caso de Minas Gerais**. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 83, nov. 2008. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=55664>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

HORBACH, Carlos Bastide. **Objeto e conceito do direito administrativo: revisão crítica**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 778/779, dez. 2017.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

LUCHESE, Janine Silva Cabral. **A adesão às práticas de governança corporativa e à autonomia privada**. *Revista de Direito Empresarial – RDEmp*, Belo Horizonte, ano 11, n. 1, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=118823>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

MILHAUPT, Curtis J.; PARGENDLER, Mariana. **Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform**. *Cornell International Law Journal*. V. 50, n. 3, Article 3, p. 473-542, Fall 2017.

MINAS GERAIS (Estado). **Decreto nº 44.799, de 29 de abril de 2008: Define as atribuições e competências do Comitê de Governança Corporativa**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44799&ano=2008>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

MORELLI, Denis. **Os Órgãos Técnicos e Consultivos da Sociedade Anônima**. Dissertação (Dissertação em Direito Comercial) – USP. São Paulo, 2012.

OECD. **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. Paris: OECD Publishing, 2008.

\_\_\_\_\_. **Board of Directors of State-Owned Enterprises: an Overview of National Practices**. Paris: OECD Publishing, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015.

PINTO JÚNIOR, Mario Engler. **A estrutura da administração pública indireta e o relacionamento do estado com a companhia controlada.** *Revista de Direito Público da Economia RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntf=64264>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998: Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>>. Acesso em: 16 nov. 2018.