Corrupção e *compliance* nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016)*

Corruption and compliance in state-owned companies: rationality of the Brazilian State Owned Companies Law (13.303/2016)

Clóvis Alberto Bertolini de Pinho**

Marcia Carla Pereira Ribeiro***

* Artigo recebido em 23 de março de 2017 e aprovado em 4 de setembro de 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.74808>.

** Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: clovisab93@gmail.com.

Bacharel em direito com ênfase em direito do estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestrando em direito do estado pela Universidade de São Paulo. Advogado em Curitiba.

*** Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. E-mail: marcia.ribeiro@pucpr.br.

Mestre e doutora em direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-doutorado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e pela Universidade de Lisboa. Professora titular de direito societário e do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Professora associada de direito empresarial e do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Ex-secretária de Administração e Previdência do Estado do Paraná (Seap-PR). Advogada, parecerista e árbitra em Curitiba. Artigo desenvolvido no âmbito do projeto “Regulação de Riscos Empresariais” no âmbito da atividade de “Pesquisa e Desenvolvimento para a Inovação (Chamada Pública 21/2012)” da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná.

RESUMO

A Lei nº 13.303/2016, Lei das Empresas Estatais, disciplinou diversos pontos lacunosos no direito brasileiro, nomeadamente a disciplina jurídica das sociedades de economia mista e empresas públicas. Um desses pontos é a obrigatoriedade da existência de políticas de *compliance* e governança corporativa para as empresas estatais, com a vedação expressa da possibilidade de acontecimentos de atos de corrupção (art. 9º, §1º, I, da Lei nº 13.303/2016). A previsão revela a particularidade com que vem sendo tratado o combate à corrupção no Brasil, principalmente no âmbito das empresas estatais. Por outro lado, a Lei nº 13.303/2016 inaugura exigências que até então eram praticadas no mercado privado e no exterior, como a constituição de Comitês de Auditoria Externos, ligados diretamente aos Conselhos de Administração das sociedades de economia mista e empresas públicas (desde que adotem o regime das sociedades anônimas). Adotando o método da análise econômica do direito, o presente artigo aborda como o fenômeno da corrupção pode afetar o funcionamento das empresas estatais brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE

Corrupção — empresas estatais — *compliance* — governança corporativa — análise econômica do direito

ABSTRACT

The Brazilian Law No. 13.303/2016 has disciplined a number of shortcomings about the State-Owned Companies in the Brazilian legal system, namely the legal discipline of mixed-capital companies and public companies. One of these points is the obligation that State-Owned Companies must have compliance and corporate governance policies, with the express prohibition of events involving acts of corruption (article 9, §1º, I, of Law 13303/2016). The Law No. 13.303/2016 reveals the particularity with which the fight against corruption in Brazil has been addressed. The Brazilian Law No. 13.303/2016 inaugurates requirements that had hitherto been practiced in the private and overseas markets, such as the constitution of External Audit Committees, directly linked to the Boards of Directors of mixed economy companies and public companies. Adopting the method of the economic analysis of law, this article shows how the phenomenon

of corruption can affect the functioning of the Brazilian state-owned enterprises.

KEYWORDS

Corruption — State-owned enterprises (SOE) — compliance — corporate governance — economic analysis of the law

1. Introdução

A utilização das empresas estatais constitui uma importante ferramenta em poder do Estado, para a concretização das suas finalidades econômicas, quando presente o relevante interesse coletivo ou o motivo de segurança nacional (conforme estabelece a Constituição Federal).

A disciplina jurídica das empresas estatais impõe desafios que excedem àqueles impostos aos agentes econômicos privados. Em princípio, possibilitam a associação entre o exercício de ações próprias da administração pública e a utilização de elementos típicos das organizações privadas para o desenvolvimento de atividades de relevância para a coletividade.

De outro lado, as empresas estatais eventualmente facilitam a ocorrência de atos de corrupção ou de malversação de recursos destinados às empresas estatais, o que vem confirmado pelos escândalos de corrupção e exigiu um movimento em direção a um maior controle e fiscalização das empresas estatais. O Congresso Nacional buscou responder aos anseios da sociedade por meio da aprovação de um marco legal para as empresas estatais.

Foi editada a Lei nº 13.303/2016, ou “Lei de Empresas Estatais”, que regulamentou o controle, a fiscalização, a licitação e os contratos administrativos das empresas estatais, conforme prerrogativa expressa no art. 173, §1º, da Constituição Federal.

Os principais objetivos da Lei nº 13.303/2016, segundo sua própria exposição de motivos, são: a implementação de (a) normas de gestão empresarial das empresas estatais; (b) regras de gestão de riscos e controle interno, com a diminuição da ocorrência de atos de corrupção, por meio do estabelecimento de aplicação de normas de *compliance* e governança corporativa nas empresas estatais; (c) procedimentos específicos de nomeação de dirigentes, limitando a possibilidade de indicações políticas para cargos técnicos; (d) regras de licitações e de celebração de contratos de aquisição de bens e

serviços; e, (e) normas de fiscalização por parte dos órgãos de controle externo e da sociedade.

O artigo busca compreender as disposições relativas à consolidação de técnicas de controle e combate à corrupção, no seio das empresas estatais, especialmente a partir de normas de *compliance* e de governança corporativa. Utiliza-se a literatura específica da análise econômica do direito, que auxilia a compreender os desafios impostos pela adoção da forma de organização societária estatal e as iniciativas de coibição dos atos de corrupção.

Para tanto, o escrito adota o método dedutivo, o que permitirá analisar as disposições específicas da Lei nº 13.303/2016, de forma a compreender de maneira mais detalhada os mecanismos de controle expostos pela Lei de Empresas Estatais, partindo do específico para uma conclusão geral. Além disso, o artigo busca compreender a exata dimensão dos mecanismos de controle da Lei de Empresas Estatais no combate à corrupção e na redução dos conflitos de agência, por conta da estrutura societária adotada por essas entidades.

A hipótese a ser verificada pelo presente trabalho é a de que os mecanismos de controle e combate à corrupção, expostos pela Lei nº 13.303/2016, poderiam reduzir significativamente os conflitos de agência no âmbito das empresas estatais e, conseqüentemente, a possibilidade de ocorrer atos de corrupção, o que será verificado a partir do exame individualizado dos mecanismos de controle da Lei de Empresas Estatais.

Ressalta-se, ainda, que os mecanismos de controle impostos pela Lei nº 13.303/2016 podem ser analisados a partir da teoria dos custos de agência, o que permitirá ao jurista uma compreensão mais abrangente a respeito do fenômeno jurídico.

2. Corrupção e a administração pública

Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka destacam que o Estado controla a distribuição de benefícios a partir da constante imposição de custos para a obtenção de benesses.¹ As distribuições dos recursos provêm de uma autoridade que detém uma faculdade discricionária. Não é incomum que

¹ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 51.

indivíduos e empresas desejem corromper essa autoridade para a obtenção dos benefícios (*payoff payments*) e de propinas decorrentes de atos de corrupção.^{2,3}

A corrupção é reflexo das instituições públicas ineficazes e uma decorrência das relações não saudáveis entre os indivíduos e o Estado. Pela corrupção, as organizações são usadas não para os fins aos quais elas se propõem, mas para o enriquecimento pessoal ou de terceiro.⁴ Rose-Ackerman e Palifka entendem que “a existência de um grande grupo de oportunistas demonstra que o ambiente institucional é um ponto chave nos riscos da corrupção”.⁵

Conforme descreve Vito Tanzi, a corrupção é associada à ocorrência de atos espúrios na estrutura da administração pública, mas também existe em diferentes partes do setor privado, tornando-se cada vez mais evidente.⁶ No entanto, a “corrupção burocrática”, ou mesmo a “grande corrupção”, é aquela que recebe a maior atenção dos estudiosos.⁷

Em linhas gerais, as empresas estatais congregam esforços do poder público para a consecução de atividades econômicas, por meio da utilização de estruturas jurídicas societárias próprias do direito privado.

Maria João Estorninho destaca que, com a constante exigência de que o Estado fosse capaz de fornecer cada vez mais atividades, típico do estado social, seria preciso uma estrutura organizacional mais maleável e que permitisse o crescimento das atividades estatais. Estorninho destaca esse fenômeno como a “fuga para o direito privado” de parte da administração pública.⁸

Deste modo, passa-se a analisar alguns aspectos a respeito da corrupção na estrutura das empresas estatais.

² Ibid.

³ Observa-se que os atos de corrupção são suscetíveis de ocorrência tanto na administração pública como no mercado privado. A respeito dos aspectos morais negativos da corrupção no âmbito do poder público, ampliar em PÉREZ, Jesús González. *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*. 2. ed. Madri: Civitas, 2014. p. 37-49.

⁴ Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka, *Corruption and government*, op. cit., p. 51.

⁵ A ideia é tradução livre de: “The existence of a large group of opportunists implies that the institutional environment is a key determinant of corruption risks”. Ibid., p. 52.

⁶ TANZI, Vito. Corruption and the economy. *Filozofija i Društvo*, Belgrado, v. XXIV, n. 1, p. 6, 2013.

⁷ Esta distinção é realizada por muitos autores a respeito da corrupção, com a respectiva divisão entre a “grande corrupção” e a “pequena corrupção”. Ampliar em Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka, *Corruption and government*, op. cit., p. 124-125.

⁸ ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado*. Reimp. Coimbra: Almedina, 2009. p. 40 e 53. A mesma conclusão é apresentada em RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *Sociedade de economia mista & empresa privada: estrutura e função*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 46. FONSECA, Rui Guerra da. *Autonomia estatutária das empresas públicas e descentralização administrativa*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 64-69.

2.1 A opção pelas empresas estatais

As empresas estatais reúnem elementos típicos da administração pública associados a instrumentos de mercado, o que justifica em parte sua complexidade. A maior flexibilidade em relação aos controles tradicionais da administração pública, especialmente quando atuam no mercado competitivo, poderia funcionar como um verdadeiro catalisador para a ocorrência de atos de corrupção.

Entre as principais motivações, segundo a OCDE, para que as empresas estatais sejam consideradas mais propícias à corrupção, destacam-se as sujeições mais brandas em termos orçamentários, bem como a não submissão ao regime de falência.⁹ Muitas empresas estatais operam em áreas em que a competição com o setor privado é muito reduzida. Soma-se a isso a falta de padrões de transparência em relação às suas contas, bem como a falta de um controlador ou proprietário e a possibilidade de alternância na indicação de seus dirigentes entre o Poder Executivo e o Legislativo, como forma de conferir cargos à base de coalizão do Executivo.¹⁰

Como alternativa aos potenciais desvios, Tanzi considera fundamental o processo de privatização apontando para a possibilidade de ocorrência de atos de corrupção até mesmo durante o processo, como foi o caso da privatização da Gazprom na Rússia.¹¹

Eros Roberto Grau possui uma visão crítica em relação aos movimentos de privatização de empresas estatais realizados na década de 1990 no Brasil, especialmente em razão de que algumas dessas privatizações se tenham efetivado porque os compradores estrangeiros das estatais privatizadas receberam financiamentos privilegiados do BNDES.¹²

Em outro sentido, Vitor Rhein Schirato considera que a realização de privatizações no Brasil decorre dos momentos do intervencionismo ou

⁹ FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 1171, nov./dez. 2008. Essa postura é confirmada pelo teor do art. 2º, I, da Lei de Recuperações e Falência (Lei nº 11.101/2005), que estabelece que os institutos da recuperação judicial e da falência não se aplicam às sociedades de economia mista e às empresas públicas.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1.171.

¹¹ TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures. *IMF Staff Papers*, Washington, International Monetary Fund, v. 45, n. 4, p. 564, dez. 1998.

¹² GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 288.

absentismo da atividade econômica brasileira, à reprodução de um movimento do pêndulo.¹³

De toda sorte, os episódios de corrupção nas empresas estatais contaminam a crença neste tipo de organização, especialmente por conta do relevante interesse coletivo envolvido.¹⁴

No próximo item, serão analisados os pontos relativos aos aspectos teóricos da corrupção nas empresas estatais.

3. Custos de agência e a organização societária

O esquema conceitual da corrupção, adotado neste trabalho, baseia-se na estrutura descrita por Edward Banfield, que entende que a corrupção funciona basicamente sob a estrutura de que um agente serve (ou falha) aos interesses de um líder.¹⁵ O agente é uma pessoa que aceitou a obrigação, normalmente por meio de um contrato de trabalho, para representar os interesses deste agente principal. Atuando para os interesses do líder ou do diretor, o agente

¹³ A ideia do pêndulo institucional do Estado é descrita por Caio Tácito, que realiza um amplo retrospecto sobre o fenômeno da intervenção do Estado na economia mediante a utilização de empresas estatais. Tácito destaca que o pêndulo em direção ao intervencionismo iniciou-se no Brasil a partir da Carta Constitucional de 1937: “As Constituições brasileiras que se sucederam, na República, são episódios ilustrativos de alternância das variações do pêndulo institucional”. TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 202, p. 8, out./dez. 1995. Também SCHIRATO, Vitor Rhein. *As empresas estatais no direito administrativo econômico atual*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 34.

¹⁴ O Supremo Tribunal Federal, na Ação Penal nº 470 (Mensalão), entendeu que o desvio de recursos de participação societária do Banco do Brasil, a Visanet, constituiria o desvio de verbas públicas, mesmo que a organização societária da Visanet fosse eminentemente de direito privado: “O Fundo Visanet, como nós sabemos, é um apêndice do Banco do Brasil, é um prolongamento do Banco do Brasil. E eu tive a oportunidade de dizer algo que foi mal interpretado aqui. Eu disse: o dinheiro do Banco do Brasil — Banco do Brasil setor público, entidade da administração pública indireta —, injetado na musculatura financeira ou econômica do Visanet, não se despubliciza por essa injeção de capitais numa empresa privada. E interpretaram como se eu dissesse que o dinheiro público não se despubliciza nunca, jamais, em tempo algum. Eu estava me referindo ao Visanet. O Visanet, sim, é prolongamento do setor público, e seu dinheiro é público. Até porque, qual é o nome do Visanet, na verdade? Empresa Brasileira de Meios de Pagamento, para evidenciar a sua natureza especial, ou seja, embora a personalidade jurídica seja de direito privado, como o Banco do Brasil tem personalidade jurídica de direito privado, e, no entanto, é uma entidade integrante da Administração Pública indireta”. *Apud* JUSTEN FILHO, Marçal. *As empresas privadas com participação estatal minoritária*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 933, p. 276, 2013.

¹⁵ A ideia é tradução livre da seguinte passagem: “The frame of reference is one in which an agent serves (or fails to serve) the interest of a principal”. BANFIELD, Edward. Corruption as a feature of governmental organization. *The Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 18, n. 3, p. 587, dez. 1975.

deve agir com discrição. Esta estrutura conceitual funciona com terceiros, que ganham ou perdem com as ações do agente.¹⁶

Para disciplinar estas relações, as regras desempenham papel fundamental, juntamente com as regras convencionais de conduta, cuja violação cria a possibilidade de imposição de penalidades e custos àquele que viola as regras, sejam elas sociais ou legais.¹⁷ O agente será entendido como pessoalmente corrupto se deliberadamente viola ou sacrifica os interesses do líder em proveito dos seus interesses. No entanto, ele será oficialmente corrupto se, servindo aos interesses do líder, viola de maneira consciente as regras, agindo de maneira ilegal ou antiética, em prol dos interesses do líder.¹⁸

A atividade econômica, a seu turno, organiza-se por meio de diversos institutos jurídicos, como a empresa individual, a sociedade por ações, cooperativas. Para isso, a escolha da forma jurídico-empresarial é fundamental para a minimização de custos de produção. A estrutura societária escolhida deve permitir que a produção ou a prestação de serviços possa ocorrer pelo menor preço e custos.¹⁹ As empresas usualmente se valem da forma de sociedade anônima, sujeitas a mecanismos específicos para o exercício das atividades empresariais.

Independentemente da estrutura, segundo Banfield, a principal forma de minimizar a corrupção é por meio da imposição de restrições. Como já comentado, a relação de agência se caracteriza pela presença de um delegante que recorre aos serviços de outra pessoa, delegada. A simples existência de uma relação de agência gera custos, os custos de agência, decorrentes das divergências entre os interesses dos delegantes e dos delegados.²⁰ A corrupção pode ser enquadrada como um dos efeitos decorrentes do conflito de agência e sujeita a custos.

Banfield observa que o controle dos custos de agência e de comportamentos oportunistas poderá tornar extremamente custoso o próprio desenvolvimento da atividade empresarial:

¹⁶ Ibid., p. 587. O modelo do agente sobre a corrupção também é apresentado pela doutrina alemã: MEYER, Olaf. *Korruption aus privatrechtlicher Perspektive*. In: GRAEFF, Peter; GRIEGER, Jürgen (Org.). *Was ist corruption?*. Baden-Baden: Nomos, 2012. p. 73.

¹⁷ Edward Banfield, *Corruption as a feature of governmental organization*, op. cit., p. 587.

¹⁸ Ibid., p. 587-588.

¹⁹ Esta, talvez, seja uma das principais dificuldades de compreensão das empresas estatais no direito brasileiro. Os estudiosos do direito administrativo não conseguem vislumbrar a necessidade de constante estudo da estrutura societária das empresas estatais.

²⁰ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise econômica do direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 532.

É evidente que os custos de eliminar, ou controlar, a corrupção podem ser maiores do que os ganhos de praticar a corrupção. Seria inimaginável uma empresa gastar tudo que possui até a falência para acabar com a corrupção, ou mesmo um sindicato sacrificando a sua posição de monopólio para empregar um agente honesto, mas incompetente em termos econômicos.²¹

Os conflitos de agência podem existir na relação entre os acionistas e os administradores. Os conflitos de agência produzem: *i*) custos de fiscalização e incentivo; *ii*) custos obrigacionais; e *iii*) custos residuais.

Por outro lado, o processo decisório em uma sociedade empresarial tem direta influência nos potenciais custos de agência, de acordo com as diferentes formas de organização societária empresarial.

Há quatro etapas na decisão empresarial: 1) iniciativa; 2) ratificação; 3) implementação; e 4) fiscalização.²² Em empresas menos complexas, é preferível a concentração dos atos decisórios nas mãos de somente um indivíduo. Com a expansão e o crescimento da empresa, a decisão tomada por numerosos agentes é mais efetiva quando se opera pela delegação a pessoas que efetivamente possam gerir as informações de forma mais eficiente.²³

A repartição de funções em uma determinada empresa busca a minimização dos custos de agência, levando em consideração as particularidades da própria organização empresarial.²⁴

Uma sociedade que promove a oferta pública de ações, com a obtenção de recursos de economia popular, caracteriza-se pela separação entre as funções decisórias e as de assunção do risco. As sociedades abertas devem ser destinadas para a organização de atividades complexas em que os ganhos da especialização das funções são relevantíssimos.²⁵

²¹ A citação é tradução livre de: "It is evident that the costs of eliminating, or controlling, corruption may on occasion be greater than the gains from doing so. One can imagine a firm's spending itself into bankruptcy in an effort to end corruption or a labor union's sacrificing the advantage of its monopoly position by employing an honest but incompetent business agent". Edward Banfield, *Corruption as a feature of governmental organization*, op. cit., p. 590.

²² Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau, *Análise econômica do direito*, op. cit., p. 532-533.

²³ Ibid., p. 535.

²⁴ A mero título de exemplo, a empresa individual pode servir como forma de unificação das diferentes funções e ganhos, pelo seu baixo nível de complexidade organizacional. A empresa individual é a forma de organização das atividades para baixas escalas de produção, bem como para as atividades de prestação de serviço. Ibid., p. 536.

²⁵ Ibid., p. 538-539.

Na sociedade anônima, como um todo, a responsabilidade dos acionistas é limitada ao seu montante de investimento.²⁶ Os modelos societários mais usuais operam por meio da constituição de uma pessoa jurídica, dotada de patrimônio distinto da sociedade e detentora de uma existência distinta dos seus membros²⁷ e de limitação de responsabilidade dos acionistas e administradores, o que facilita a administração dos riscos por parte dos investidores, a fim de que obtenham vantagens decorrentes da diversificação de seus investimentos²⁸ e minimização dos custos de fiscalização.²⁹

Por conseguinte, serão analisados os mecanismos de atenuação dos conflitos de agência nas sociedades anônimas, o que possui especial importância quando diante das sociedades de economia mista e empresas públicas que adotem a forma de sociedade por ações.

3.1 Mecanismos de controle dos conflitos de agência nas sociedades anônimas

A fiscalização pelos acionistas, em que pese a limitação de sua responsabilidade,³⁰ decorre da possibilidade de os administradores agirem de forma oportunista, descolada do interesse da empresa.

Passa-se a analisar três mecanismos específicos de coibição à ocorrência dos conflitos de agência na estrutura das empresas estatais.

3.1.1 O Conselho de Administração

A instalação de um Conselho de Administração, que permite o lançamento das bases de um sistema de governança que pode colaborar para a redução dos custos de transação, pode ser considerada uma organização destinada à minimização dos custos de agência. O Conselho de Administração permitirá,

²⁶ Este é o exato sentido do art. 1º, da Lei nº 6.404/1976: “Art. 1º A companhia ou sociedade anônima terá o capital dividido em ações, e a responsabilidade dos sócios ou acionistas será limitada ao preço de emissão das ações subscritas ou adquiridas”.

²⁷ “Art. 20. As pessoas jurídicas têm existência distinta da dos seus membros.”

²⁸ Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau, *Análise econômica do direito*, op. cit., p. 538-539.

²⁹ *Ibid.*, p. 548.

³⁰ No contexto de responsabilidade ilimitada os acionistas tenderiam hipoteticamente a gastar mais recursos com a fiscalização da sociedade. Ver *ibid.*, p. 549.

em princípio, uma maior eficiência na tomada de decisões em favor da sociedade.³¹

Especialmente quando se observa uma sociedade anônima aberta que opera no mercado financeiro, os acionistas controladores podem vender suas ações em bloco, pelo preço que acreditam pertinente, o que pode provocar trocas mais ou menos constantes de controle. Por outro lado, é também o mercado financeiro que permite aos investidores diversificarem em suas ações e agir de forma mais distante em relação às atividades específicas da empresa.³²

A separação interna da sociedade (acionista/administrador) cria uma relação de agência, potencializada pela distinção entre titularidade de ações votantes e atividade administrativa da empresa. Potencialmente, quanto maior a parcela de ações detidas pelo administrador, menos intensos serão os conflitos entre os administradores e os acionistas. Mas, em uma sociedade com base acionária dispersa, não é comum que o administrador tenha um investimento significativo que permita alinhar seus interesses ao conjunto de acionistas.³³

Na sociedade de controle, o acionista ou o grupo controlador dispõe de poder para determinar as orientações importantes da sociedade, mediante a eleição da maior parte dos administradores e participação nas decisões internas da sociedade.³⁴

Esse poder de controle pode resultar em abuso. Stéphane Rousseau e Ejan Mackaay trazem o seguinte exemplo: basta imaginar a realização de uma venda de certos ativos em uma sociedade controlada pelo acionista majoritário a outra sociedade igualmente por ele controlada.³⁵

No caso específico das empresas estatais, como o poder de controle é majoritariamente exercido pelo poder público, o risco da concentração de ativos nas mãos do poder público pode aumentar consideravelmente os riscos de oportunismos por parte de seus administradores,³⁶ seja em detrimento dos

³¹ Ibid., p. 551-552.

³² Ibid., p. 551.

³³ Ibid., p. 552.

³⁴ Ibid., p. 558-559.

³⁵ Ibid., p. 560.

³⁶ Vitor Rhein Schirato observa a necessidade de respeito à autonomia administrativa e financeira das empresas estatais: "As empresas estatais têm uma finalidade previamente colocada, patrimônio próprio e autonomia institucional para realizar suas atividades. Cabe à Administração direta controlar — nas acepções que serão adiante mais bem explicitadas — as empresas estatais, mas não lhe compete utilizar tais empresas como se elas não tivessem

acionistas minoritários ou em detrimento dos fins que justificaram a criação da estatal.

Independentemente da característica estatal, as regras de governança de uma empresa devem ser modeladas com o intuito de proteger os interesses de todos os acionistas, único grupo de participantes que têm interesse na maximização de lucros e no valor da sociedade como beneficiários residuais. As regras de governança devem preservar os interesses dos acionistas por serem aqueles que têm interesse em que o valor da companhia seja maximizado.

O Conselho de Administração tem a função primordial de reduzir a vulnerabilidade das sociedades. Serve, ainda, para facilitar e preservar o acesso aos bens tangíveis e intangíveis de que a sociedade necessita para exercer suas atividades, diminuindo as incertezas de sua exploração, quando prevista a manifestação desse colegiado para sua alienação.

O Conselho de Administração tem como incumbência o estabelecimento de uma ponte entre as partes interessadas e a preservação dos recursos necessários às atividades da sociedade. Ademais, o Conselho de Administração é órgão obrigatório na estrutura da sociedade de economia mista, conforme a Lei nº 6.404/1976, o que ressalta sua importância na própria estrutura societária.³⁷

Em sua função fiscalizadora, o Conselho de Administração deve atentar para a ação dos diretores, podendo ter sua atividade respaldada por auditorias independentes.

3.1.2 Direito de voto e controle de conflitos

O direito de voto é um dos mais importantes direitos individuais do acionista, mesmo que ele possa ser derogado pela supressão, renúncia ou mesmo reconhecimento da validade de convenções de veto em determinadas circunstâncias. O direito de voto dá ao acionista os poderes mais importantes sobre as mais variadas decisões, inclusive de eleição dos administradores.

capacidade jurídica autônoma". Vitor Rhein Schirato, *As empresas estatais no direito administrativo econômico atual*, op. cit., p. 43-44.

³⁷ "Art. 239. As companhias de economia mista terão obrigatoriamente Conselho de Administração, assegurado à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhes couber pelo processo de voto múltiplo. Parágrafo único. Os deveres e responsabilidades dos administradores das companhias de economia mista são os mesmos dos administradores das companhias abertas."

O direito de voto também permite que os acionistas se manifestem sobre as operações que afetam a estrutura da sociedade, protegendo seus direitos e interesses. Muito embora o direito de voto seja considerado uma das principais faculdades do acionista, a própria Lei nº 6.404, em seu art. 115, estabelece que o acionista deve exercer o direito de voto no interesse da companhia, podendo ser considerado abusivo quando sua utilização tenha como objetivo trazer prejuízos à companhia ou aos acionistas.

Ademais, o administrador deverá atuar na companhia com os deveres de lealdade e probidade, pois o art. 159, da Lei nº 6.404/1976, permite que a companhia, mediante deliberação da assembleia-geral, possa ingressar com a ação de responsabilidade civil contra o administrador, o que demonstra que o acionista controlador deve exercer seu direito de voto coadunado com os legítimos interesses da sociedade anônima.

Por outro lado, a eficácia do voto ainda é afetada por alguns outros elementos, como a intervenção dos acionistas para conter o oportunismo dos administradores ou mesmo dos controladores. Os benefícios que decorrem da intervenção aproveitam a todos os acionistas, na proporção destes investimentos.

3.1.3 A concorrência

O ambiente concorrencial em que atua a empresa pode ter um papel na imposição de sanções a um comportamento oportunista dos administradores, dificultando, por exemplo, a permanência no mercado de administradores que tenham maculado sua reputação.

Luigi Zingales observa que a concorrência poderia funcionar como um elemento fundamental para a governança corporativa nas companhias. Como as empresas são geridas por conselhos, seus integrantes devem ter sempre a cautela de atuar de forma a preservar sua reputação, pois eventuais convites para outras participações em Conselho de Administração dependerão de seu desempenho e de sua reputação no mercado.³⁸ Logo, a concorrência possui papel fundamental para que os integrantes da administração da sociedade zelem pela integridade de seus atos, o que viria a assegurar sua permanência no mercado de administradores.

³⁸ ZINGALES, Luigi. *Um capitalismo para o povo*. Tradução de Augusto Pacheco Calil. São Paulo: BEI Comunicação, 2015. p. 141.

Quanto à reputação da empresa, o mercado financeiro é mecanismo fundamental no direcionamento dos investimentos. Para que a empresa figure como uma boa opção de investimento, deve estar patente que os administradores e controladores estão submetidos aos deveres de prudência, diligência, lealdade e boa-fé, deveres que decorrem da lei e do estatuto.

Também nas empresas estatais, a concorrência pode funcionar como um mecanismo atenuador de ações com abuso de controle.

Schirato alerta que até mesmo a diferenciação realizada entre sociedades estatais que desempenham atividades de serviço público e atividade econômica é irrelevante para o atual regime das empresas estatais, pelo fato de que as empresas prestadoras de serviços públicos passam a estar em regime de competição com outras empresas que realizam outras atividades econômicas.³⁹

Sob tais premissas, as sociedades estatais que operam em mercados competitivos podem ter para si considerados os efeitos do mercado sobre a maior ou menor liberdade de gestão dos administradores, com a potencial coibição de ações abusivas em conflito de agência.

4. *Compliance* e governança corporativa na Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016)

A partir do que foi demonstrado no tópico anterior, a própria organização societária nas sociedades anônimas pressupõe a existência de diversos mecanismos de controle dos conflitos de agência, contribuindo, portanto, para a atenuação dos riscos de ocorrência da corrupção.

Nesse mesmo diapasão, a organização societária tem fundamental importância para as empresas estatais. Como ressaltado, a forma precípua de organização das empresas estatais se dá pela forma de sociedade anônima, que é obrigatória nas sociedades de economia mista, conforme prevê o art. 235, *caput*, da Lei nº 6.404/1976,⁴⁰ com repetição na Lei nº 13.303/2016.⁴¹

³⁹ Vitor Rhein Schirato, *As empresas estatais no direito administrativo econômico atual*, op. cit., p. 69. Na doutrina europeia também há posicionamento análogo; *por todos*, ver LAUBADÈRE, André de, *Direito público econômico*. Tradução de Maria Teresa Costa. Coimbra: Almedina, 1985. p. 468-469. Em sentido contrário, ver Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 106-124.

⁴⁰ “Art. 235. As sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal.”

⁴¹ “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

A inspiração fundamental da Lei nº 13.303/2016 volta-se ao estabelecimento de mecanismos de controle de conflitos de agência, a fim de evitar a ocorrência de atos de corrupção ou malversação de recursos nas empresas estatais.

Uma forma de contenção dos conflitos de agência adotada pela lei opera-se pela imposição de práticas de *compliance* e governança corporativa, de forma a garantir que as empresas estatais sejam devidamente fiscalizadas por agentes internos e externos à administração da sociedade estatal.

Antes mesmo da regulamentação do art. 173, §1º, da Constituição Federal, Mário Engler Pinto Júnior já destacava que:

Seria importante aproveitar a oportunidade da formulação do futuro estatuto jurídico das empresas estatais [...] para valorizar a estrutura interna de governança das empresas estatais, nomeadamente os conselhos de administração e fiscal, transformando-os em canais institucionais de controle social.⁴²

A Lei nº 13.303/2016 valoriza as estruturas internas da empresa estatal como forma de controle dos eventuais atos de corrupção que possam ocorrer no âmbito da empresa estatal.

4.1 Códigos de conduta e ética

O art. 9º, da Lei de Empresas Estatais, estabelece as regras gerais de adoção das práticas de gestão de riscos internos. O §1º, do art. 9º, da Lei nº 13.303/2016 estabelece que deve ser adotado um Código de Conduta e Integridade por parte da empresa, que estabeleça “princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude (inc. I)”, ainda que seja pouco crível que o estabelecimento de vedação

com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta. §1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação. §2º Além das normas previstas nesta Lei, a sociedade de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeita-se às disposições da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.”

⁴² PINTO JÚNIOR, Mário Engler. *Empresa estatal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 178.

da ocorrência de atos de corrupção em sede de um Código de Conduta ou Integridade possa por si só impedir a ocorrência de tais atos.

Em exemplo recente, no caso da Petrobras, os agentes da sociedade estatal condenados pela Justiça, em decorrência de atos de desvio de recursos, foram, principalmente, os integrantes do alto escalão da Companhia.⁴³ Ademais, a Petrobras possuía um Código de Conduta desde o ano de 1998, o que demonstra que a mera existência de um documento como um Código de Conduta e Integridade não pode ser considerado um típico mecanismo de controle de conflito de agência nas sociedades estatais.

As sociedades anônimas abertas brasileiras que operam no Novo Mercado da BM&FBOvespa já possuíam o dever de possuir Código de Conduta no âmbito de suas atividades empresariais desde 2005, em decorrência de sua adesão àquele segmento.⁴⁴

A existência de Códigos de Conduta e Governança Corporativa também figura como uma recomendação da OCDE para as empresas de propriedade estatal (State Owned Enterprises — SOE), bem como a adoção de práticas que evitem a ocorrência de atos de corrupção, fundamentais para o desenvolvimento do empreendimento estatal.⁴⁵

A iniciativa da Lei das Estatais não pode ser considerada um meio absoluto de prevenção ao conflito de agência, mas expressa uma opção pela existência de regras gerais a respeito de conduta e ética que buscam conferir um padrão de conduta geral aos funcionários, diretores e administradores das empresas estatais.

⁴³ Segundo informações do Ministério Público Federal, entre os integrantes do alto escalão da Petrobras já condenados pela Justiça, no âmbito da Operação Lava Jato, estão o ex-diretor da Área Internacional (Nestor Cerveró), o ex-diretor da Área de Abastecimento (Paulo Roberto Costa) e o ex-diretor da Diretoria de Serviços (Renato Duque). Ver BRASIL. Ministério Público Federal. *Decisões da Justiça*. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/decisoes-da-justica>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

⁴⁴ “6.9 Código de Conduta. A Companhia deverá elaborar, divulgar e enviar à BM&FBOVESPA código de conduta que estabeleça os valores e princípios que orientam a Companhia e que devem ser preservados no seu relacionamento com Administradores, funcionários, prestadores de serviço e demais pessoas e entidades com as quais a Companhia se relacione”. BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO. *Regulamento de listagem, aplicação de sanções pecuniária e cláusulas mínimas estatutárias*. p. 11. Disponível em: <<https://goo.gl/kQPdUm>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

⁴⁵ Segundo o relatório da OCDE, os dirigentes das empresas estatais devem desenvolver, implementar, monitorar e comunicar os controles internos, ética e programas de *compliance*, incluindo aqueles que contribuam no controle de fraudes e corrupção. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*. 2015. p. 25. Disponível em: <www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2017.

4.2 Comitês de Auditoria Estatutários

A obrigatoriedade de instauração de um Comitê de Auditoria Estatutário pode ser considerada uma das principais inovações previstas na Lei nº 13.303/2016. Os comitês de auditorias ganharam destaque com a alteração da Lei *Sarbanes-Oxley*, em 2002, nos Estados Unidos, que determinou a obrigatoriedade de sua constituição pelas companhias abertas nacionais e estrangeiras, que negociam as American Deposit Receipts (ADRs).

A Lei nº 6.404/1976 e a Lei nº 10.303/2001 não fazem nenhuma referência expressa ao comitê de auditoria. Porém, a Comissão de Valores Mobiliários e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), diante das lacunas legislativas sobre o tema e das mudanças no mercado corporativo, vêm se esforçando em divulgar o comitê de auditoria e sua importância para a governança corporativa das organizações.

O Código de Melhores Práticas do IBGC delimita a atividade do comitê de auditoria da seguinte forma:

Os Conselhos de Administração devem estimular a instituição do Comitê de Auditoria para analisar as demonstrações financeiras, promover supervisão e a responsabilização da área financeira, garantir que a Diretoria desenvolva controles internos confiáveis, que a auditoria interna desempenhe a contento o seu papel e que os auditores independentes avaliem, por meio de sua própria revisão, as práticas da Diretoria e da auditoria interna. O Comitê deve ainda zelar pelo cumprimento do código de conduta da organização.⁴⁶

No teor da Lei nº 13.303, o Comitê de Auditoria Estatutário, segundo seu art. 24, é um órgão auxiliar do Conselho de Administração,⁴⁷ que tem

⁴⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Guia de orientação para melhores práticas de comitês de auditoria*. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <www.ibgc.org.br/userfiles/files/Guia_7_.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2017.

⁴⁷ No caso da Petrobras, muitas das operações lesivas foram aprovadas pelo Conselho de Administração da Companhia. Uma das alegações da ex-presidente do Conselho de Administração da Petrobras era que o CA não teria a obrigação de saber dos prejuízos que as operações financeiras poderiam causar à Companhia. Entretanto, caso existisse um Comitê de Auditoria Estatutário na Petrobras, que somente foi criado em fevereiro de 2016, certamente, estas alegações não poderiam ser realizadas.

como competência primordial o fornecimento de informações a respeito da contratação, destituição e supervisão das atividades da auditoria independente e interna da sociedade estatal. Outra atribuição do Comitê de Auditoria Estatutário é o recebimento de denúncias anônimas que relatem a ocorrência de atos de corrupção, ou mesmo que violem os princípios ético-empresariais da empresa.⁴⁸

Luigi Zingales observa que o recebimento de denúncias internas pela própria companhia constitui uma das formas mais baratas e efetivas de combate às eventuais práticas de fraude e corrupção.⁴⁹

A instalação do Comitê de Auditoria Estatutário apresenta-se, portanto, como um dos principais mecanismos de controle dos potenciais conflitos de agência nas sociedades estatais, mediante o fortalecimento da transparência e fiscalização dos atos de administração da sociedade.

4.3 O Conselho Fiscal nas empresas estatais

Previsto na Lei de Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/1976) e na Lei das Estatais, o Conselho Fiscal possui atribuições distintas daquelas do Comitê de Auditoria Estatutário. No contexto da Lei de Sociedades Anônimas, o Conselho Fiscal possui como competências a fiscalização dos membros da administração, opinar sobre o relatório da administração, denunciar os membros da administração, analisar as demonstrações financeiras e o exercício das funções especiais em caso de liquidação.⁵⁰

⁴⁸ “Art. 24. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão possuir em sua estrutura societária Comitê de Auditoria Estatutário como órgão auxiliar do Conselho de Administração, ao qual se reportará diretamente. [...] §2º O Comitê de Auditoria Estatutário deverá possuir meios para receber denúncias, inclusive sigilosas, internas e externas à empresa pública ou à sociedade de economia mista, em matérias relacionadas ao escopo de suas atividades”.

⁴⁹ Luigi Zingales, *Um capitalismo para o povo*, op. cit., p. 141.

⁵⁰ “Art. 163. Compete ao conselho fiscal: I — fiscalizar, por qualquer de seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários; II — opinar sobre o relatório anual da administração, fazendo constar do seu parecer as informações complementares que julgar necessárias ou úteis à deliberação da assembleia geral; III — opinar sobre as propostas dos órgãos da administração, a serem submetidas à assembleia geral, relativas a modificação do capital social, emissão de debêntures ou bônus de subscrição, planos de investimento ou orçamentos de capital, distribuição de dividendos, transformação, incorporação, fusão ou cisão; IV — denunciar, por qualquer de seus membros, aos órgãos de administração e, se estes não tomarem as providências necessárias para a proteção dos interesses da companhia, à assembleia geral, os erros, fraudes ou crimes que descobrirem, e sugerir providências úteis à companhia; V — convocar a assembleia geral ordinária, se os órgãos da administração retardarem por mais de 1 (um) mês essa convocação, e

A doutrina muitas vezes aponta para a falta de eficácia do Conselho Fiscal. As principais motivações se dariam pela baixa remuneração dos conselheiros, o distanciamento dos negócios e a verificação meramente formal das contas da sociedade anônima,⁵¹ havendo quem considere sua desnecessidade, diante da profusão das auditorias independentes.

Evandro Fernandes de Pontes defende que inexiste a cultura de fiscalização interna nas sociedades brasileiras, somada à perda de importância ante a exigência de comitês de auditorias e auditorias independentes.⁵²

A par de realizar a mera repetição em relação aos critérios existentes quanto ao Conselho Fiscal na Lei nº 6.404/1976, a Lei nº 13.303/2016 traz como única novidade a necessidade de que um dos conselheiros seja servidor com vínculo permanente com a administração pública, conforme o art. 26, §2º, da Lei nº 13.303/2016.⁵³

Na experiência nacional, em que pese a importância de suas atribuições da forma como estabelecidas nas leis aplicáveis, o Conselho Fiscal na sociedade estatal não pode ser definido como um mecanismo forte de controle dos conflitos de agência. Ademais, parece haver uma sobreposição de funções com o Comitê de Auditoria Estatutário da forma como definidos na Lei das Sociedades Estatais.

4.4 O Conselho de Administração nas empresas estatais

A Lei de Empresas Estatais não parece estabelecer muitas inovações em relação ao Conselho de Administração das empresas estatais em relação à disciplina da Lei das Sociedades Anônimas.

a extraordinária, sempre que ocorrerem motivos graves ou urgentes, incluindo na agenda das assembleias as matérias que considerarem necessárias; VI — analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia; VII — examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar; VIII — exercer essas atribuições, durante a liquidação, tendo em vista as disposições especiais que a regulam.”

⁵¹ CARVALHO, Modesto; LATORRACA, Nilton. *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*. v. III. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 367.

⁵² PONTES, Evandro Fernandes de. *O conselho fiscal nas companhias abertas brasileiras*. São Paulo: Almedina, 2012. p. 252.

⁵³ “Art. 26. Além das normas previstas nesta Lei, aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal da empresa pública e da sociedade de economia mista as disposições previstas na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, relativas a seus poderes, deveres e responsabilidades, a requisitos e impedimentos para investidura e a remuneração, além de outras disposições estabelecidas na referida Lei. [...] § 2º O Conselho Fiscal contará com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública.”

O art. 18, I, da Lei nº 13.303/2016 estabelece que compete ao Conselho de Administração aprovar e monitorar as decisões relativas à governança corporativa, o que favorece o papel legado ao Comitê de Auditoria Estatutário, órgão auxiliar ao Conselho de Administração.

Competem-lhe a implementação de programas de gestão de riscos, bem como a mitigação de riscos de corrupção e fraude, conforme o art. 18, II, da Lei nº 13.303/2016.

A vedação do art. 20, da Lei nº 13.303/2016, parece ser um importante limitador da utilização política e como fonte de remuneração de agentes do poder estatal ao vedar a participação remunerada de membros da administração pública em mais de dois conselhos de administração ou fiscal.

A disciplina da Lei das Estatais voltada ao Conselho de Administração não cria mecanismos inovadores em relação à administração da sociedade, muito menos mecanismos de controle dos conflitos de agência nas relações das empresas estatais. Porém, confere maior transparência e moralidade às indicações e remunerações dos conselheiros da administração.

4.5 Regras específicas para a indicação do Conselho de Administração e dos diretores

A principal inovação em relação ao sistema de controle de combate à corrupção nas empresas estatais, estabelecida pela Lei nº 13.303/2016, parece ser a vedação de indicações sem qualificação técnica para o Conselho de Administração, diretores, diretor-geral e diretor-presidente.

É exigido que os indicados tenham experiência mínima de 10 anos no setor público ou privado, ou pelo menos tenham ocupado durante quatro anos cargos relacionados com sua área de dedicação, seja na administração pública, ou no mercado privado, ou como profissionais liberais.⁵⁴

⁵⁴ “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 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

Além de estabelecer estes limitadores em relação à qualificação dos proponentes, a Lei nº 13.303/2016 estabelece limites consideráveis em relação aos integrantes da administração pública. É terminantemente vedada a indicação de integrantes da administração pública ou do órgão ao qual a sociedade estatal responde diretamente para as mencionadas funções de gestão.

Há limites àqueles que atuaram nos últimos 36 meses como membros de estrutura decisória de partidos políticos, que exerçam cargo em organização sindical, que tenham sido contratados ou possuam parceria com a sociedade estatal ou qualquer pessoa que possa ter conflito de interesse com a sociedade estatal.

A mero título de exemplo, no mês de janeiro de 2017, a 8ª Vara Federal do Distrito Federal, em medida liminar, em ação requerida por entidade sindical dos funcionários dos Correios, determinou que seis nomeações da Vice-Presidência da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos teriam contrariado a Lei nº 13.303/2016, com a ordem de imediata suspensão dos seus efeitos. Isso demonstra a vigência da Lei de Empresas Estatais, que já se aplica, por exemplo, integralmente quanto às nomeações da Diretoria e do Conselho de Administração.⁵⁵

As regras voltam-se contra a potencial ocorrência de atos que configurem conflito de agência, especialmente quanto à corrupção, na delicada relação entre poder público, força partidária, gestão profissional e gestão política da sociedade estatal.

4.6 Disposições relativas à contratação e licitações

O regime de contratação e licitações da Lei nº 13.303/2016 oferece orientações na busca de um regime peculiar de contratação, que não se comunica

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.”

⁵⁵ ALVES, Murilo Rodrigues. Justiça vê ‘afrenta’ à Lei das Estatais e afasta seis executivos dos Correios. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11 jan. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/EeerjX>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

necessariamente com as disposições da Lei Geral de Licitações (LGL) (Lei nº 8.666/1993), restritas à administração pública direta, fundacional e autárquica.

Recorda-se da discussão sobre a constitucionalidade do regime de licitação e contratos simplificado da Petrobras, que foi tema de declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mas que, no momento, se encontra suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). A partir do exemplo da Petrobras, demonstra-se que, com a edição da Lei nº 13.303/2016, as empresas estatais passam a contar com um regime peculiar de contratação e licitação, distanciando-se do regime previsto pela Lei nº 8.666/1993.⁵⁶

Os dispositivos do regime de contratação e licitação da Lei nº 13.303/2016 congregam soluções voltadas às empresas estatais que operam em regime concorrencial com vistas a torná-las mais competitivas, afastando aspectos de excessiva burocracia e lentidão em determinadas contratações essenciais ao desempenho da atividade econômica a que se volta a estatal.⁵⁷

Especialmente para as sociedades que operam em regime concorrencial, estimava-se por normas de contratação potencialmente mais eficientes, até porque nem mesmo os rigores da Lei de Licitações se afiguram como elementos

⁵⁶ A respeito do tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu o seguinte, em medida liminar em Mandado de Segurança, ajuizado em decorrência da declaração de inconstitucionalidade de seu regime simplificado de licitação: “A submissão legal da Petrobras a um regime diferenciado de licitação parece estar justificada pelo fato de que, com a relativização do monopólio do petróleo trazida pela EC nº 9/95, a empresa passou a exercer a atividade econômica de exploração do petróleo em regime de livre competição com as empresas privadas concessionárias da atividade, as quais, frise-se, não estão submetidas às regras rígidas de licitação e contratação da Lei nº 8.666/93. Lembre-se, nesse sentido, que a livre concorrência pressupõe a igualdade de condições entre os concorrentes. Assim, a declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei nº 9.478/97, e do Decreto nº 2.745/98, obrigando a Petrobras, conseqüentemente, a cumprir as exigências da Lei nº 8.666/93, parece estar em confronto com normas constitucionais, mormente as que traduzem o princípio da legalidade, as que delimitam as competências do TCU (art. 71), assim como aquelas que conformam o regime de exploração da atividade econômica do petróleo (art. 177)”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 28745 MC. Relatora: min. Ellen Gracie, julgado em 6/5/2010, publicado em *DJe*-085 DIVULG 12/05/2010 PUBLIC 13/5/2010. A respeito da posição jurisprudencial sobre o regime licitatório da Petrobras, ver ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 219-224.

⁵⁷ Marcia Carla Pereira Ribeiro e Paula Ritzmann Torres destacam que a imposição do regime de licitações e contratos da Lei nº 8.666/1993 à Petrobras, por exemplo, tornaria a empresa excessivamente ineficiente: “Assim, a simplificação do procedimento de aquisição de bens e serviços flexibiliza a forma de contratação estabelecido no artigo 37 da Constituição da República, que permeiam as atividades dos entes da Administração Pública”. RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; TORRES, Paula Ritzmann Torres. O procedimento licitatório simplificado da Petrobras — o dilema jurisprudencial de uma sociedade estatal de mercado. *Revista de Direito Empresarial*, Belo Horizonte, a. 10, n. 1, p. 180, jan./abr. 2013.

definidores do afastamento de ações em conflito de agência, destacando-se mais uma vez o risco de corrupção.

Em relação às hipóteses de dispensa de licitação por autorização legal, poucas inovações foram trazidas em relação às previsões da Lei nº 8.666/1993. Para isto, o art. 29, incs. I e II, da Lei nº 13.303, estabelece que é dispensada a realização de licitação para obras de engenharia de valor até R\$ 100.000,00 e de R\$ 50.000,00 para outros serviços, desde que não haja o parcelamento do objeto licitado, analogamente ao que ocorria com as hipóteses de dispensa de licitação do art. 24, I e II, da LGL.

Em relação ao regime de inexigibilidade de licitação, a saber, as hipóteses em que não é recomendável a realização da licitação pela existência de uma peculiaridade do produto ou serviço a ser adquirido ou pela exclusividade do fornecedor, a Lei nº 13.303/2016 trouxe consideráveis aperfeiçoamentos em relação ao regime de inexigibilidade da LGL.

O art. 30, I, da Lei nº 13.303, estabelece que a contratação direta deve ocorrer quando a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros só possa ser fornecida por um produtor, empresa ou representante exclusivo. Em relação ao art. 30, II, da Lei nº 13.303, a contratação direta poderá ocorrer para a contratação de serviços técnicos especializados, com empresas que possuam notória especialização na realização de prestação de serviços técnicos. Diferentemente do art. 25, da LGL, a Lei de Estatais estabelece um rol exemplificativo de situação em que a inexigibilidade poderá ocorrer. A previsão parece ser meramente exemplificativa, havendo possibilidade de expansão desse rol quando preenchidos os requisitos da inexigibilidade.

A primeira delas refere-se à contratação de estudos técnicos, planejamentos, projetos técnicos ou executivos (art. 30, I, alínea "a"). A segunda previsão é a hipótese para a contratação de pareceres, perícias e avaliações em geral (art. 30, I, alínea "b"). A terceira hipótese refere-se à contratação de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias (art. 30, I, alínea "c"). Esta última hipótese é de extrema importância para as sociedades de economia mista que atuam em regime de competição ou que possuam ações listadas no Novo Mercado da BM&FBovespa para fins de manutenção de seus níveis de competitividade.

A quarta hipótese refere-se a fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços (art. 30, I, alínea "d"). A quinta hipótese exemplificativa de inexigibilidade refere-se à possibilidade de contratação de sociedades de advogados para o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas (art. 30, I, alínea "d"). Muito embora as sociedades estatais possuam, geralmente,

quadro de advogados próprios, em sua grande maioria muito qualificados para a defesa dos interesses da estatal, a complexidade dos negócios empreendidos pelas sociedades estatais pode demandar a contratação de profissionais com notória especialização e reconhecida qualificação jurídico-técnica.

A sexta hipótese diz respeito à possibilidade de contratação direta para o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal (art. 30, I, alínea “e”). Quanto ao sexto e último exemplo de possibilidade de contratação direta, é o que estabelece a possibilidade de contratação direta para a restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

O que precisa ser destacado em relação ao regime de contratação direta da Lei nº 13.303 refere-se à exigência de notória especialização que seja capaz de ensinar a contratação direta, a qual se comprova pelos estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com as atividades do contratado. Diferentemente da LGL, que estabelece critérios amplos para a definição da notória especialização, a Lei nº 13.303/2016 dá concretude ao conceito de notória especialização.

Por sua vez, o art. 31, §§1º e 2º, da Lei nº 13.303/2016, expressamente exige que as empresas estatais adotem procedimentos específicos de verificação de eventuais sobrepreços no âmbito de suas contratações. Observa-se que o art. 31, §1º, da Lei nº 13.303/2016, determina que as empresas estatais devem verificar se os preços oferecidos pelos licitantes são superiores aos preços de referência do mercado, sobretudo no que se refere aos contratos de engenharia e obras.

Observa-se que o Tribunal de Contas da União já se manifestou no sentido de que, mesmo as empresas estatais que ainda não regulamentaram o seu Regulamento de Licitações e Contratos, devem tomar como base os critérios de verificação de sobrepreços da Lei nº 13.303/2016:

Enquanto não forem de observância obrigatória (art. 91) as disposições da Lei 13.303/2016 pelas empresas estatais, estas deverão justificar suficientemente as contratações efetivadas por preço superior ao valor orçado, vez que o preço máximo admissível nas licitações reguladas pelo novo diploma legal é o próprio preço estimado da contratação (art. 56, inciso IV).⁵⁸

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.549/2017*. Plenário, Representação, relator ministro José Múcio Monteiro.

Quanto à necessidade de divulgação dos valores estimados dos contratos a serem celebrados pelas empresas públicas, o art. 34, da Lei nº 13.303/2016, ressalva expressamente “[o] detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas” do sigilo da proposta. Ou seja, muito embora o valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa estatal seja sigiloso, os itens que compõem as propostas, como as planilhas, são ressaltados do sigilo imposto pelo art. 34, *caput*, da Lei nº 13.303/2016.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em recente entendimento sobre o sigilo da contratação da empresa estatal, já estabeleceu:

Nas licitações realizadas pelas empresas estatais, ainda que o valor estimado da contratação seja sigiloso, qualquer modificação no orçamento estimativo que envolva o detalhamento dos quantitativos e as demais informações necessárias para a elaboração das propostas deve ser objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, ensejando a reabertura do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Lei 13.303/2016.⁵⁹

Observa-se que nas hipóteses em que o orçamento é sigiloso, não haverá a divulgação dos custos unitários nem do valor global máximo da licitação, mas tão somente dos quantitativos estimados. Há, portanto, uma disposição diversa daquela adotada pela Lei nº 8.666/1993, que exige a divulgação também dos preços unitários e globais. A disposição aproxima-se do critério previsto do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/2011.

O objetivo é que os licitantes cote suas propostas a partir da sua realidade — a qual certamente converge com a prática de mercado, sem estar atrelado aos preços estimados pela administração licitante. A intenção do legislador, ao que tudo indica, é permitir que sejam contratados preços efetivamente formados e orçados a partir dos quantitativos necessários para a execução da obra ou serviço, e não seja construída uma planilha que tenha como única referência o preço cotado no edital.

Em relação ao art. 32, IV, da Lei nº 13.303, ficou estabelecido que as empresas estatais devem adotar, preferencialmente, o regime de pregão

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.059/2016*. Plenário, Representação, relator ministro Benjamin Zymler.

eletrônico. Em recente entendimento, o TCU já decidiu que as empresas estatais devem observar a preferência da modalidade de licitação de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços, conforme o art. 32, IV, da Lei nº 13.303/2016:

[No presente caso] verificou-se na Concorrência Emgea 01/2016 a escolha indevida da modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, uma vez que não restou demonstrada a impossibilidade da especificação de critérios técnico-operacionais que viessem a estabelecer a capacidade mínima razoável de atendimento condizente com os padrões de qualidade, rendimento e produtividade dos serviços que se desejava contratar, sendo a jurisprudência do TCU remansosa quanto à obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão, de preferência na forma eletrônica, para a contratação de bens e serviços comuns, bem como diante do disposto no art. 32, inciso IV, da Lei 13.303/2016.⁶⁰

Em relação ao procedimento licitatório da Lei nº 13.303/2016, a licitação é formada pelas seguintes fases: *i*) preparação; *ii*) divulgação; *iii*) apresentação de lances ou propostas; *iv*) julgamento; *v*) verificação de efetividade dos lances; *vi*) negociação; *vii*) habilitação; *viii*) interposição de recursos; *ix*) adjudicação do objeto; e *x*) homologação do resultado do procedimento.

Em linhas gerais, o procedimento licitatório previsto na Lei nº 13.303/2016 aproxima-se em muito ao regime imposto pelo Regime Diferenciado de Contratação, que prevê aproximadamente a mesma sequência de fases da Lei de Empresas Estatais (art. 51, da Lei nº 13.303/2016). A novidade está no fato de que a empresa estatal poderá negociar com o contratado as melhores condições para o contrato, antes mesmo da adjudicação do objeto de licitação.

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) já previa a possibilidade de negociação com os licitantes, entretanto, depois de definido o resultado do julgamento (art. 26, da Lei nº 12.462/2011). Já no regime de licitações da empresa estatal, a negociação já poderá ocorrer depois de confirmada a efetividade do lance ou da proposta que obteve primeiro lugar na etapa de julgamento.

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.853/2016, Plenário, Processo TC nº 020.036/2016-7 — relator: ministro Raimundo Carreiro — Ata nº 46/2016 — Data da sessão: 9/11/2016.

Ademais, como no RDC, o procedimento licitatório da Lei nº 13.303/2016 admite a possibilidade de ocorrência da inversão de fases que permite conferir mais dinamicidade aos procedimentos licitatórios, tendência que já se verificava em diversos atos legislativos (Lei de Concessões de Serviços Públicos e na Lei de Parceria Público-Privada).

Em relação aos contratos celebrados pelas empresas estatais, o art. 68, da Lei nº 13.303/2016, estabelece que os contratos sejam regulados exclusivamente pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito privado. Aqui, percebe-se que a Lei nº 13.303/2016 confere efetividade aos instrumentos contratuais celebrados pelas empresas estatais ao reconhecer a inaplicabilidade da concepção estrita de contratos administrativos aos negócios jurídicos celebrados pelas empresas estatais.

Quanto à regulamentação da Lei nº 13.303/2016, promovida pelo presidente da República, o Decreto Presidencial nº 8.945/2016 em nada acresce à aplicação do regime de licitação e contratação das empresas estatais, ao dispor que o “regime de licitação e contratação da Lei nº 13.303, de 2016, é autoaplicável”.

Em linhas gerais, o regime de contratação e licitação imposto pela Lei nº 13.303/2016 busca conferir certa dinamicidade às licitações e contratos celebrados por estas empresas, em especial pela constatação de várias empresas exercerem suas atividades em regime de concorrência, nomeadamente as sociedades de economia mista. Há preceitos que se distanciam da LGL, num expresse reconhecimento de que as Empresas Estatais não estão condicionadas aos mesmos critérios de contratação previstos na Lei Geral de Licitações.

Como princípio geral, o regime de contratação das empresas estatais pautado na licitação é o principal meio de coibição da ocorrência de ilícitos nas contratações promovidas pelas empresas estatais, minimizando potencialmente os conflitos de agência e desvios. A flexibilização do regime licitatório e de contratação das empresas estatais, a seu turno, favorece a dinamicidade para atuação em regime de competição, sem que o legislador tenha se descurado na previsão de salvaguardas à ocorrência de conflito de agência, como nas ferramentas de controle de sobrepreços nas contratações.

5. Conclusões

No presente artigo, buscou-se demonstrar que as empresas estatais possuem a peculiaridade de congregar elementos típicos da administração

pública, com as estruturas típicas do direito privado pela adoção de uma organização societária. Conforme visto, os conflitos de agência existentes nas empresas podem ser replicados nas sociedades estatais, fruto das divergências de interesse entre o poder-controlador e os interesses dos demais acionistas, assim como entre os interesses da sociedade e do administrador.

Por sua vez, a estrutura básica da corrupção se dá pela existência de conflitos de agência entre os interesses de um agente delegante e o agente delegado. Nas empresas estatais, os conflitos de agência normalmente decorrem da ingerência do poder controlador, ou seja, os agentes indicados pela administração pública valendo-se de sua posição para cometer atos de corrupção ou desvio de recursos públicos das sociedades estatais com as mais diversas finalidades.

Bem utilizada, a estrutura típica de sociedade anônima pode por si ofertar mecanismos de controle dos conflitos de agências, inclusive no âmbito das empresas estatais. O papel desempenhado pelo Conselho de Administração, o adequado exercício do direito de voto e os efeitos da concorrência representam seus principais pilares.

Na disciplina específica das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 elege seis mecanismos básicos para evitar a ocorrência de atos de corrupção e, consequentemente, dos custos e conflitos de agência.

O primeiro deles é a exigência da adoção de um Código de Condutas e Integridade que se revela um mecanismo que não controla diretamente a corrupção ou os conflitos de agência, mas confere um norte na condução das atividades da empresa estatal.

O segundo mecanismo trazido pela Lei de Empresas Estatais é a obrigatoriedade de instalação dos Comitês de Auditoria Estatutários, como órgãos auxiliares ao Conselho de Administração, com o potencial de atenuarem significativamente os conflitos de agência e, consequentemente, os atos de corrupção.

O terceiro mecanismo trazido pela Lei nº 13.303/2016, e que não inova nem aprimora o sistema atualmente existente, recai sobre a atuação do Conselho Fiscal.

O quarto mecanismo está centrado na existência de normas específicas de funcionamento do Conselho de Administração, mas que não trazem inovações significativas em relação à Lei nº 6.404/1976, não constituindo, assim, mecanismo significativo de controle de atos de corrupção ou dos conflitos de agência.

O quinto, e mais importante mecanismo previsto, está nas regras de indicação dos conselheiros do Conselho de Administração e dos diretores. Há expressa vedação a que integrantes de partidos políticos ou que possuam vínculo com a administração pública controladora da sociedade estatal exerçam atribuições de gestão. Conclui-se que aqui reside um dos mecanismos mais significativos de controle de conflito de agência nas sociedades estatais, fruto do pretendido distanciamento entre governo e administração da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

Por fim, o sexto e último mecanismo decorre da normativa específica em relação a contratos e licitações das empresas estatais. A Lei nº 13.303/2016 prevê normas especiais que, se não poderiam configurar mecanismo estrito de controle dos conflitos de agência, ao menos buscam conferir maior transparência e controle em eventuais abusos ou sobrepreços nas contratações de empresas públicas ou sociedades de economia mista. Deste modo, confirma-se parcialmente a hipótese lançada na introdução do presente escrito, já que nem todos os mecanismos de controle e combate à corrupção previstos na Lei nº 13.303/2016 são tão efetivos no combate à corrupção, sobretudo à luz da análise econômica do direito ou da relação de agência. Como visto, no que tange aos conflitos de agência, a Lei de Empresas Estatais estabelece, em sua maioria, instrumentos que combatem com pouca veemência os atos de corrupção ou os conflitos de agência, salvo as normas específicas de nomeação da Diretoria, com a imposição de restrições políticas e temporais para a nomeação de administradores e diretores, de modo a diminuir os conflitos de agência.

Em síntese, acredita-se que a Lei nº 13.303/2016, ao conferir maior grau de transparência às empresas estatais, oferece mecanismos de controle de conflitos de agência que podem ter por consequência minimizar a ocorrência de atos de corrupção, desde que a medida legal não seja isolada do contexto social em que está inserida e de que as instituições informais negativas sejam sobrepujadas pelas determinações normativas analisadas.

Referências

ALVES, Murilo Rodrigues. Justiça vê 'afronta' à Lei das Estatais e afasta seis executivos dos Correios. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11 jan. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/EeerJX>>.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 219-224.

BANFIELD, Edward. Corruption as a feature of governmental organization. *The Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 18, n. 3, p. 587, dez. 1975.

BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO. *Regulamento de listagem, aplicação de sanções pecuniária e cláusulas mínimas estatutárias*. p. 11. Disponível em: <<https://goo.gl/kQPdUm>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Decisões da Justiça*. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/decisoes-da-justica>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 555/2015*. Disponível em: <www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122838>.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 28745 MC, relatora: min. Ellen Gracie, julgado em 6/5/2010, publicado em DJe-085 DIVULG 12/05/2010 PUBLIC 13/05/2010.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.549/2017*. Plenário, Representação, relator ministro José Múcio Monteiro.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.853/2016*. Plenário, Processo TC nº 020.036/2016-7 — Relator: ministro Raimundo Carreiro — Ata nº 46/2016 — Data da sessão: 9/11/2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.059/2016*. Plenário, Representação, relator ministro Benjamin Zymler.

CARVALHO, Modesto; LATORRACA, Nilton. *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*. v. III. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 367.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado*. Reimp. Coimbra: Almedina, 2009. p. 40 e 53.

FONSECA, Rui Guerra da. *Autonomia estatutária das empresas públicas e descentralização administrativa*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 64-69.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 1171, nov./dez. 2008.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 288.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Guia de orientação para melhores práticas de comitês de auditoria*. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <www.ibgc.org.br/userfiles/files/Guia_7_.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. As empresas privadas com participação estatal minoritária. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 933, p. 276, 2013.

LAUBADÈRE, André de. *Direito público económico*. Tradução de Maria Teresa Costa. Coimbra: Almedina, 1985. p. 468-469.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise econômica do direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 532.

MEYER, Olaf. Korruption aus privatrechtlicher Perspektive. In: GRAEFF, Peter; GRIEGER, Jürgen (Org.). *Was ist corruption?* Baden-Baden: Nomos, 2012. p. 73.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*. 2015. p. 25. Disponível em: <www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>.

PÉREZ, Jesús González. *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*. 2. ed. Madri: Civitas, 2014. p. 37-49.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. *Empresa estatal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 178.

POLITO, Rodrigo et al. Petrobras perde R\$ 6,2 bi com corrupção e tem prejuízo de R\$ 21,6 bi. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro/São Paulo, 2015.

PONTES, Evandro Fernandes de. *O conselho fiscal nas companhias abertas brasileiras*. São Paulo: Almedina, 2012.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *Sociedade de economia mista & empresa privada: estrutura e função*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 46.

____; TORRES, Paula Ritzmann Torres. O procedimento licitatório simplificado da Petrobras — o dilema jurisprudencial de uma sociedade estatal de mercado. *Revista de Direito Empresarial*, Belo Horizonte, ano 10, n. 1, p. 180, jan./abr. 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 51.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *As empresas estatais no direito administrativo econômico atual*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 34.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 202, p. 8, out./dez. 1995.

TANZI, Vito. Corruption and the economy. *Filozofija i Društvo*, Belgrado, v. XXIV, n. 1, p. 6, 2013.

_____. Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures. *IMF Staff Papers*, Washington, International Monetary Fund, v. 45, n. 4, p. 564, dez. 1998.

ZINGALES, Luigi. *Um capitalismo para o povo*. Tradução de Augusto Pacheco Calil. São Paulo: BEI Comunicação, 2015. p. 141.