



ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DA NOVA LEI DAS ESTATAIS NO ÂMBITO DAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Fernanda Almeida F. de Oliveira

Pesquisadora do Centro de Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERI). Advogada, com formação complementar em Economia pela Fundação Getúlio Vargas. E-mail para contato: fernanda.oliveira@fgv.br

Endereço: R. Barão de Itambi, 60 - Botafogo, Rio de Janeiro - RJ, 20021-140 – Brasil - Tel.: +55 (21) 3799-6147

RESUMO

Em virtude dos desafios da transparência e de governança corporativa enfrentados pelas empresas estatais e companhias de economia mista brasileiras, a recente Lei 13.303/2016 – Lei das Estatais – traz ao ordenamento novas exigências jurídicas e parâmetros de governança corporativa para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias. Muito embora já tenha transcorrido mais da metade do prazo para adequação fixado pela Lei (junho de 2018), tem-se visto pouco avanço por parte das empresas no sentido de se adequarem a uma nova realidade de maior transparência e melhores padrões de governança. A fim de compreender o cenário atual e o quanto se deve evoluir para se adequar às novas exigências da Lei, o presente trabalho recorre à realidade de quatro Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CEDAE, COPASA, SABESP e SANEPAR; compila o perfil dos membros da Diretoria e analisa o cumprimento das exigências legais referentes à escolha dos mesmos. Por fim, conclui que as companhias listadas em bolsa – COPASA, SABESP e SANEPAR – apresentam melhores práticas de governança e transparência quando comparadas à CEDAE, que, por sua vez, apresenta piores resultados também no tocante à formação acadêmica e ao conhecimento de seu quadro de dirigentes.

Palavras-chave: Lei 13.303/2016. Governança corporativa. Transparência. Empresa Pública. Conselho de Administração. Diretoria. Companhia Estadual de Saneamento Básico.



INTRODUÇÃO

Durante anos, a participação do Estado por meio de empresas estatais e companhias de economia mista foi fundamental em setores nacionais estratégicos. Ao longo dos anos, diversas empresas públicas foram criadas, iniciando o movimento nos anos de 1950 com a criação da Companhia Hidrelétrica do Rio São Francisco (CHESF), da Furnas Centrais Elétricas S.A. e da Companhia Energética de Minas Gerais S.A. (CEMIG). Ainda na busca por promover o crescimento e a industrialização do país por iniciativa do Estado, houve a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – à época, assim denominado –, da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e, nos anos de 1960 e 1970, também da Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobrás) e da Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebrás).

Anos depois, seguindo as tendências mundiais de eliminação das barreiras à produção, iniciou-se um processo de promoção do desenvolvimento descentralizado, não mais focado no papel produtor do Estado, mas sim privilegiando aspectos como a desburocratização e o estabelecimento de novos padrões de relacionamento entre o Estado e a atividade privada. Deu-se, então, início ao Programa Nacional de Desestatização (PND), o qual contou com várias etapas, englobando privatizações de empresas estatais do setor produtivo e concessões de serviços públicos à iniciativa privada.

Muito embora o país tenha passado por esse processo de desestatização, a presença de empresas estatais e companhias de economia mista permanece relevante no cenário brasileiro¹. Grande parte dessas empresas controladas pelo Estado pertencem aos setores de infraestrutura e serviços públicos, os quais precisam operar de forma adequada e com desempenho satisfatório, dada a sua importância para a população e para a economia nacional.

Para isso, a existência de regras claras de governança corporativa é elemento fundamental na busca por eficiência e competitividade, e têm impactos positivos no desempenho das entidades do setor público. Segundo as Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre Governança Corporativa das Empresas Públicas (OCDE, 2015), as empresas públicas devem manter um alto nível de transparência e devem estar sujeitas aos mesmos requisitos em contabilidade, publicidade e conformidade das empresas listadas em bolsa. Ainda, segundo as diretrizes da Organização, os Conselhos de Administração das empresas públicas devem ter suficiente autoridade, competência e

¹ Dados da FGV CERI revelam que, muito embora o setor elétrico tenha passado pelo processo de privatização na década de 1990, cerca de 30% dos consumidores ainda são atendidos por empresas de distribuição cujo o controle é estatal. Na mesma linha, o setor de saneamento também tem forte influência estatal – dos 28 prestadores regionais, 27 são públicos, e se avaliarmos os operadores locais, 78% são públicos.



objetividade para realizar suas funções de direção estratégica e supervisão da gestão, bem como agir com integridade e assumir a responsabilidade por suas ações.

Nesse tocante, a literatura apresenta evidências relevantes no que diz respeito à profissionalização das diretorias de agências reguladoras na qualidade dos serviços das áreas em que atuam (AZUMENDI, 2016) e ainda indica que há relação entre a qualidade dos diretores e a qualidade dos serviços prestados pelas empresas estatais, nos setores de energia elétrica e saneamento (ANDRÉS; GUASCH; LÓPEZ AZUMENDI, 2011).

Em que pesem as orientações internacionais e as evidências apontadas pela literatura, as empresas estatais enfrentam desafios únicos para a implementação de aspectos de governança corporativa. A forte interferência estatal indevida, ou muitas vezes, a extrema passividade do governo como proprietário da empresa são algumas delas. Ainda, a prestação de contas é bastante dificultada pela complexa cadeia de responsáveis envolvidos – Ministérios, Conselhos, dentre outros – que, sem regras e princípios de ação claros, torna-se praticamente inviável.

Como consequência, evidências apontam que no setor de energia elétrica, o desempenho das estatais é sistematicamente inferior ao das empresas privadas no Brasil. Dentre as explicações encontradas para esse desempenho, as principais giram em torno da politização das decisões e das indicações para os cargos de dirigentes e da falta de uma boa governança corporativa que seja capaz de garantir transparência e controle interno, na busca por uma boa atuação da empresa em prol de sua função social (INSTITUTO ACENDE BRASIL).

Em virtude desses desafios, a recente Lei 13.303/2016, mais conhecida como Lei das Estatais, trouxe ao ordenamento novas exigências e parâmetros de governança para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Mesclando institutos de direito privado e público, a lei confere nova identidade ao regime jurídico das estatais, estabelecendo uma série de mecanismos de governança e transparência. Dentre esses mecanismos, destacam-se novas regras de divulgação de informações, regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, definição de requisitos mínimos e de características incompatíveis para escolha dos membros do Conselho de Administração e da Diretoria, além de regras de conduta.

A referida lei, em suas disposições transitórias, estabeleceu o prazo de 24 meses (2 anos) para que as empresas públicas e as sociedades de economia mista constituídas anteriormente à sua vigência se adequassem às novas exigências. No entanto, muito embora mais da metade do prazo de adequação fixado pela lei já tenha transcorrido, o avanço que se observa² por parte das empresas estatais no sentido de se adequarem à nova realidade de maior

² O Governo Federal, nas pessoas do Presidente da República, Michel Temer, e do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira, em evento realizado por ocasião da celebração de um ano da Lei das Estatais, se manifestou no sentido de que a lei tem contribuído para



transparência e melhores padrões de governança trazidos pelo texto legal ainda é distante do desejado.

A fim de compreender o cenário atual e o quanto se deve evoluir para se adequar às novas exigências da Lei 13.303/2016, o presente trabalho recorre à realidade de quatro Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) –, prestadoras de serviço essencial e carente ainda no Brasil³, e analisa o cumprimento das exigências legais referentes à escolha de seus membros da Diretoria, elemento essencial à garantia de uma boa governança. Optou-se, nesse sentido, por um estudo prático e não meramente formal. Dessa forma, busca-se mapear quem são os dirigentes escolhidos pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico em análise e de que forma essas escolhas encontram-se em consonância com os padrões trazidos pela nova lei.

Destaca-se que este é apenas um primeiro esforço no sentido de jogar luz em uma importante questão acerca da governança corporativa das empresas, qual seja, seu quadro de dirigentes. No entanto, para além dos Diretores, é importante também analisar os membros do Conselho de Administração, bem como de fiscalizar o cumprimento da lei e ter a capacidade de *enforcement* nos caso de descumprimento dos requisitos legais. Especialmente em um momento de crise fiscal, de potenciais privatizações de empresas públicas⁴ e de esforços para o ingresso do Brasil como país membro da OCDE⁵, é evidente e essencial que se revise a governança corporativa das empresas públicas, buscando promover melhorias significante no cenário atual.

aperfeiçoar a gestão, a transparência e o desempenho das empresas estatais, responsáveis por parcela significativa do investimento nacional e relevante produção de bens e serviços para o Brasil (<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/06/lei-das-estatais-contribui-para-aumentar-eficiencia-e-lucro-das-empresas>). Para maiores informações acerca do balanço efetuado, no evento acima referido, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), indicam-se os seguintes *links*: a) <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/apresentacao-um-ano-da-lei-13-303.pdf/view>; e b) <http://www.portaldelicitacao.com.br/site/noticias/planejamento-apresenta-balanco-de-um-ano-da-lei-das-estatais/>.

³ Segundo dados do SNIS (2015), 16,7% da população brasileira ainda não tem acesso a abastecimento de água e 49,7% não tem acesso à coleta de esgoto.⁴

⁴ Ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-07/audiencia-sobre-privatizacao-da-CEDAE-e-interrompida-apos-protesto-de> ; <http://g1.globo.com/economia/noticia/governo-temer-decide-privatizar-a-eletronbras.ghtml>

⁵ Para mais informações, ver: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/junho/governo-brasileiro-solicita-ingresso-a-ocde-como-pais-membro>



MATERIAL E MÉTODOS

Com o objetivo de mapear a conformação das Diretorias das Companhias Estaduais de Saneamento Básico ora em análise, o presente trabalho faz uso de uma base de dados desenvolvida pela FGV CERI, na qual foram compilados os perfis profissionais dos atuais diretores das empresas públicas COPASA, SABESP, SANEPAR e CEDAE. As companhias estaduais de saneamento básico escolhidas para análise foram aquelas que possuem capital aberto e são listadas em bolsa⁶ e que, portanto, segundo as regras do mercado⁷, disponibilizam de forma ativa um maior número de informações com relação aos seus dirigentes. A CEDAE, por sua vez, muito embora não seja listada em bolsa, foi escolhida para este estudo com a finalidade de permitir a comparação entre a realidade das companhias abertas à de uma companhia cuja titularidade é praticamente toda do governo, e observar pontos em comum e divergentes entre elas.

As informações pesquisadas e analisadas tiveram como base as exigências estabelecidas pelo art. 17 da Lei 13.303/2016⁸. Assim, no tocante ao histórico profissional e acadêmico dos

⁶ A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), muito embora seja formalmente uma companhia de capital aberto, foi excluída da análise por possuir apenas 0,002% de suas ações na bolsa. Fontes: <http://www.valor.com.br/financas/1012374/deputados-aprovam-venda-de-ate-49-das-acoes-da-casan-no-mercado> e <http://www.bmfbovespa.com.br>

⁷ A COPASA e a SABESP são companhias listadas no segmento de Novo Mercado (NM) na Bovespa, enquanto a SANEPAR pertence ao Nível 2 de Governança Corporativa (N2). Ambos os segmentos preveem a adoção de uma política de divulgação de informações mais transparente e abrangente às companhias. Fonte: <http://www.bmfbovespa.com.br>

⁸ Art. 17 da Lei 13.303/2016. 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:

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

§ 1o O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias poderá dispor sobre a contratação de seguro de responsabilidade civil pelos administradores.

§ 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**



conselheiros e diretores, foram compilados dados com relação ao nível da formação acadêmica (ensino médio, graduação, mestrado ou doutorado), cargo ocupado antes de assumir a função, e cargos e posições ocupadas nos últimos dez anos pelo profissional.

Destaca-se que o presente trabalho, longe de pretender exaurir a discussão, tem um intento modesto de tão somente trazer ao debate um importante elemento da governança das empresas pública – a saber: a conformação de seu quadro de diretores e a profissionalização dos mesmos. Nesse sentido, salienta-se que todos os dados foram obtidos na *internet*, tendo sido dada preferência àquelas veiculadas nos *sites* oficiais das próprias empresas. Quando não disponíveis nessas páginas, as informações foram colhidas em outras fontes, como perfis do *Linked In*, currículo *lattes* e notícias de jornal.

A partir da compilação das informações, procedeu-se à valoração de cada uma delas, a fim de quantificar os dados e permitir que fossem analisados e comparados de forma objetiva.

Perfil das companhias selecionadas

A fim de contextualizar as análises das companhias – objeto de análise do presente estudo –, apresenta-se brevemente uma caracterização das mesmas:

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.

§ 3º A vedação prevista no inciso I do § 2º estende-se também aos **parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau** das pessoas nele mencionadas.

§ 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.

§ 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.



Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE)

A CEDAE foi constituída em 1975, fruto de uma fusão da Empresa de Águas do Estado da Guanabara (CEDAG), da Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e da Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ). A CEDAE é uma empresa de economia mista, sediada no município do Rio de Janeiro, que opera e mantém a captação, tratamento, adução e distribuição de águas, além da coleta, transporte, tratamento e destino final dos esgotos gerados dos municípios conveniados do Estado do Rio de Janeiro. Tem como acionista majoritário o Governo do Estado do Rio de Janeiro com 99,9996% das ações e 693 acionistas minoritários com 0,0004% da totalidade das ações. Segundo dados do Balanço de 2016 da companhia, a CEDAE possui uma Receita Operacional Bruta de R\$ 4.726.633.000,00. Com relação à operação, a companhia presta serviço a 64 dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro e, em sua área de prestação, atende 88,10% da população com água e 35,64% com esgoto, o que corresponde a 11,96 milhões de pessoas e 3,80 milhões de pessoas, respectivamente.

Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA)

A COPASA foi criada em 1963, inicialmente com o nome de Companhia Mineira de Água e Esgotos (COMAG) – Lei Estadual nº 2.842, e posteriormente teve sua configuração e seu nome alterados pela Lei nº 6.475/74. A companhia é uma empresa de economia mista, cuja principal atividade é a prestação de serviços em abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Em 2006, a Companhia realizou sua Oferta Inicial de Ações (Initial Public Offering - IPO), ingressando no Novo Mercado da BM&FBOVESPA, segmento diferenciado que exige maior transparência e regras mais rígidas de governança corporativa. Segundo dados das Demonstrações Financeiras de 2016, a COPASA possui uma Receita Operacional Bruta de R\$ 4.406.833.000,00. Com relação à operação, a companhia atende 635 municípios com o serviço de água e 299 municípios com o serviço de esgotamento sanitário. De acordo com dados do SNIS de 2015, o índice de atendimento total de água em sua área de prestação é de 76,98% e de esgoto é de 52,05%.

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)

A SABESP é uma sociedade anônima de economia mista fundada em 1973. Atualmente, é responsável pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos de 367 municípios do Estado de São Paulo. É considerada uma das maiores empresas de saneamento do mundo em população atendida. São 27,7 milhões de pessoas abastecidas com água e 21,4 milhões de pessoas com coleta de esgotos. A SABESP é responsável por cerca de 27% do investimento em saneamento básico feito no Brasil. As ações da Companhia – todas ordinárias



com direito a voto – são negociadas no segmento Novo Mercado da Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBovespa) sob o código SBSP3 e na Bolsa de Valores de Nova York (NYSE), na forma de American Depositary Receipts (ADR Nível III), sob o código SBS. A Companhia segue integrando os principais índices da BM&FBovespa.

Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR)

A SANEPAR foi fundada na década de 1960 e presta serviços de fornecimento de água tratada, coleta e tratamento de esgoto sanitário, coleta seletiva e destinação de resíduos sólidos. A companhia é uma sociedade de economia mista de capital aberto, listada na BM&FBOVESPA e controlada pelo Estado do Paraná, que atua com sistemas de abastecimento de água em 345 dos 399 municípios do Paraná, além de Porto União, cidade de Santa Catarina e de esgotamento sanitário em 174 municípios. De acordo com dados disponíveis no *site* da companhia, o índice de atendimento total de água em sua área de prestação é de 100% e de esgoto é de 67,0%, sendo tratados 99,5% do esgoto coletado. A companhia presta serviço de água para 10.8 milhões de pessoas e de esgoto para 7.1 milhes de pessoas.

RESULTADOS

O próprio processo de busca das informações sobre os diretores das Companhias Estatais de Saneamento Básico ora em análise já nos fornece alguns resultados acerca da transparência e da governança dessas empresas. Muito embora a lei preveja o dever de transparência e a obrigação das empresas públicas de divulgarem informações relativas a seus dirigentes e suas remunerações⁹, nem todas as companhias analisadas cumprem de forma satisfatória tal exigência. A tabela abaixo traz informações relacionadas ao *site* das empresas e à divulgação de informações sobre seus diretores e suas remunerações.

Tabela 1 - Informações disponibilizadas nos sites das companhias

O site da empresa divulga informações sobre seus e diretores e suas remunerações?	SABESP	SANEPAR	COPASA	CEDAE
Sim, de forma completa		x	x	
Sim, mas de forma insatisfatória	x			x
Não				

Elaboração própria

⁹ Art. 8 da Lei 13.303/2016 - **As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:** (...) III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e **descrição da composição e da remuneração da administração;** (...)

Observa-se na Tabela 1 que a SANEPAR e a COPASA fornecem todas as informações, relacionando os diretores acompanhados por seus currículos de forma extensa e abrangente. No tocante à SABESP, embora as informações sobre os diretores sejam fornecidas, esse procedimento é feito de forma muito sucinta e superficial, sem informações sobre a formação acadêmica e com apenas alguns cargos que foram ocupados pelo dirigente ao longo de sua carreira. Por fim, quanto à CEDAE, é disponibilizado tão somente os nomes dos diretores, sem qualquer informação adicional sobre os mesmos, como detalhes do histórico profissional. Destaca-se que, para todas as companhias, é necessário fazer uma busca nos relatórios anuais e balanços para que se obtenham informações sobre a remuneração dos diretores¹⁰.

Em seguida, passando à coleta das informações propriamente ditas, destaca-se a existência de grande assimetria na disponibilidade de informações entre as companhias analisadas. No caso da CEDAE, única companhia em análise não listada em bolsa, foi possível obter apenas parte dos dados referentes ao histórico profissional dos diretores, ainda que se tenha buscado em outras fontes na internet. Nos demais casos, referentes às companhias listadas em bolsa, os dados estavam, em sua maioria, disponíveis nos próprios sites oficiais.

Sobre o notório conhecimento e a formação acadêmica compatível para o cargo

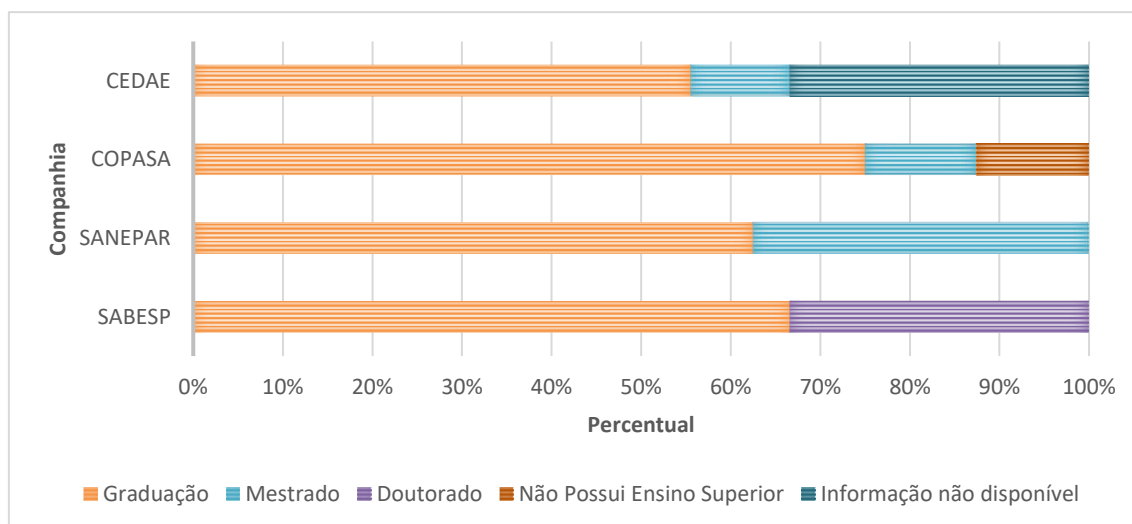
A Lei das Estatais, no caput do art. 17, determina que “*os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento (...)*”. A fim de analisar o notório conhecimento dos profissionais ocupantes dos cargos da diretoria das companhias estaduais de saneamento básico objeto desse estudo, investigou-se a formação acadêmica de cada um deles, bem como suas experiências profissionais no setor.

Para além da previsão do caput do art. 17 da lei, o inciso II do mesmo artigo ainda prevê que o diretor deverá “*ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado*”. Nesse sentido, espera-se que sejam profissionais academicamente qualificados – com distinção em sua formação por títulos de pós graduação – aqueles que ocupem os cargos de alta gerência e de grande responsabilidade nas empresas públicas, como os cargos de direção.

¹⁰ No caso da SANEPAR, essas informações são disponibilizadas na seção “Investidores > Informações financeiras > Relatórios IAN DFP > ITR do 2T17”. Disponível em: <http://site.SANEPAR.com.br/investidores/informacoes-financeiras/ian-dfp-it/>. Com relação à COPASA, as informações podem ser obtidas nos Relatórios Anuais, disponíveis no link: <http://www.COPASA.com.br/ri/>. Quanto à SABESP, ver: <http://www.SABESP.com.br/Calandraweb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&docid=A56961A6FAD8785283258122004285E9&docidPai=AB82F8DBCD12AE488325768C0052105E&pai=filho>. Por fim, no caso da CEDAE, ver: <http://www.CEDAE.com.br/balancos>

Não obstante a previsão legal, o resultado encontrado, conforme demonstrado no Gráfico 1, revela a predominância de diretores com a formação apenas de graduação. Os profissionais que possuem mestrado são poucos, representando 11% dos diretores da CEDAE, 13% dos diretores da COPASA, e 38% dos diretores da SANEPAR. Apenas na SABESP existem diretores com formação de doutorado, sendo estes 33% dos diretores da companhia.

Gráfico 1 - Formação acadêmica



Elaboração própria

Enquanto a literatura aponta a existência de forte relação entre a complexidade do setor e a profissionalização de seus tomadores de decisões (AZUMENDI, 2016), os resultados encontrados indicam a configuração de um quadro de diretores academicamente pouco qualificados nas companhias em análise, com exceção da SABESP e SANEPAR, onde se podem encontrar alguns doutores e mestres.

Quanto ao notório conhecimento dos diretores, para além de sua formação acadêmica, foram analisadas, de forma geral, as experiências que o profissional já tiveram no setor e desenvolvida uma valoração que agregasse, por média simples, as duas variáveis, a qual foi chamada de “Valoração do conhecimento”. Neste sentido, foram atribuídas notas de 0 a 1 à formação acadêmica do profissional e à experiência profissional do diretor.

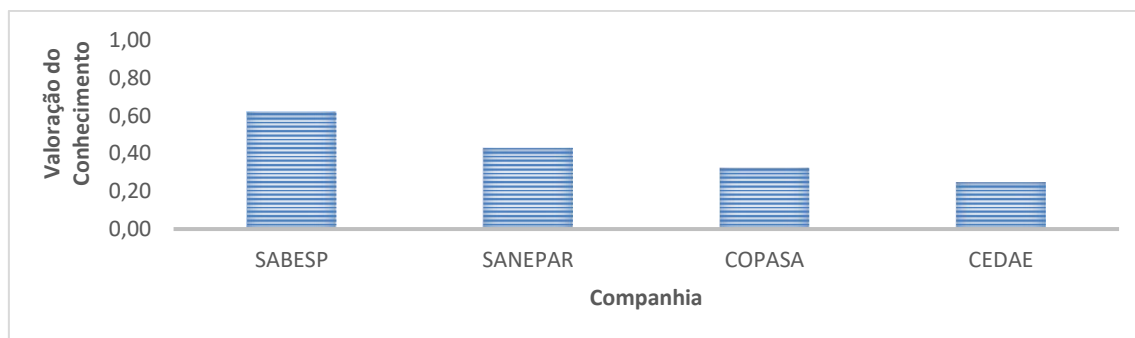
No tocante à formação acadêmica do profissional, a valoração foi feita atribuindo a maior nota (1) ao diretor com formação de doutorado e a menor nota (0) ao diretor que possui apenas ensino médio. Entre essas notas, os diretores que possuem apenas graduação ficaram com nota (0,3) e aqueles com título de mestrado com nota (0,5). A gradação das notas privilegiou os diretores com as melhores formações acadêmicas, por considerar uma evidência de que são estes profissionais que mais privilegiam uma boa formação e a aquisição de novos

conhecimentos. Nos casos em que as informações não estavam disponíveis no site oficial da companhia e não foram possíveis de serem obtidas em outros sites na internet, foi dada a menor nota (0).

Em seguida, as notas relativas à experiência do diretor foram atribuídas em uma sistemática de 0 ou 1, sendo a nota (1) dada ao profissional que possuía ao menos uma experiência no setor de atuação da empresa, e a nota (0) quando o mesmo não havia nenhuma experiência no setor registrada em seu currículo.

O Gráfico 2 mostra a agregação das notas por média simples e o resultado da “Valoração do conhecimento”, revelando que a SABESP é a companhia cujos diretores possuem melhor nível de conhecimento no setor, seguida pela SANEPAR e pela COPASA, e por último, pela CEDAE.

Gráfico 2- Valoração do conhecimento dos Diretores



Elaboração própria

Sobre a experiência profissional exigida pela lei

Ainda no art. 17, I da Lei 13.303/2016, há a determinação de que os profissionais indicados para os cargos de diretor deverão atender, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I para que comprovem sua experiência no setor de atuação da empresa:

Art. 17, I - ter experiência profissional de, no mínimo:

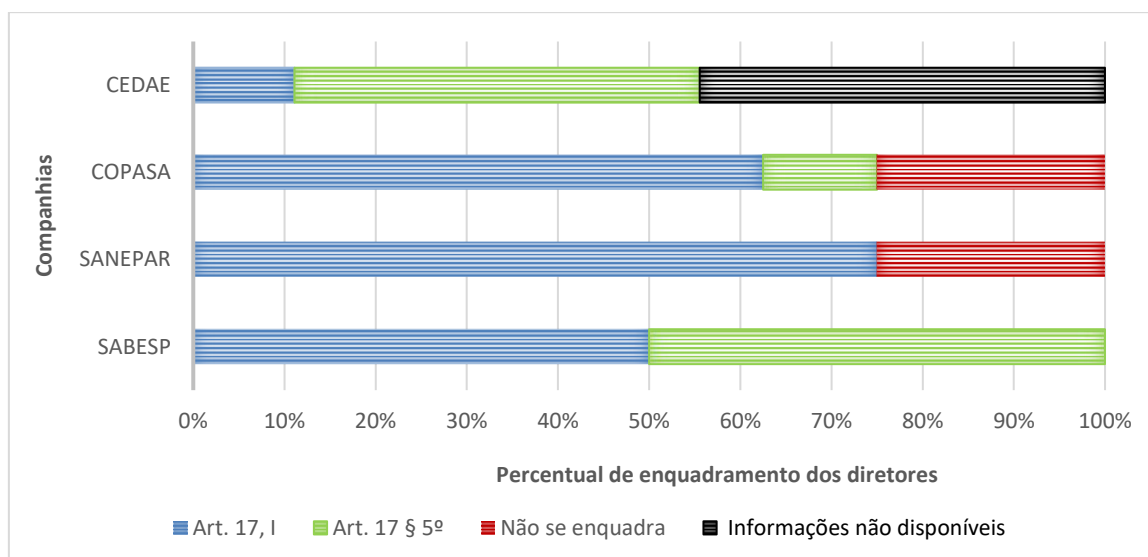
- a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou
- b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:
 1. cargo de direção ou de 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; (...)

O §5º do mesmo artigo, no entanto, prevê que tais exigências poderão ser dispensadas caso o indicado ao cargo de diretor seja empregado da empresa pública ou da sociedade de economia mista, desde que sejam atendidos, no mínimo, três requisitos: (i) o empregado tenha ingressado na empresa pública 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; (iii) o empregado tenha ocupado cargo na gestão superior da empresa pública, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades do cargo de diretor.

Diante desse cenário legal, procedeu-se a uma análise da adequação de todos os atuais diretores das companhias estaduais de saneamento básico objetos desse estudo, a fim de verificar se as companhias já cumprem com os requisitos da lei para a indicação de seus dirigentes. O resultado pode ser observado no Gráfico 3, segundo o qual a SABESP é a única companhia em que todos os diretores se enquadram aos requisitos de experiência profissional exigidos pela lei.

Gráfico 3 - Enquadramento às exigências de experiência profissional



Elaboração própria

Segundo o gráfico, a COPASA e a SANEPAR possuem diretores que, segundo os currículos disponibilizados nos *sites* das companhias e em outros *sites*, não cumprem com os requisitos de experiência exigidos pela lei no art. 17, I, e nem mesmo se enquadram na exceção



prevista pelo §5º do mesmo artigo, para os casos de servidores de carreira. Para além disso, observa-se que cerca de metade dos diretores da CEDAE não possuem informações referentes aos seus currículos divulgadas no próprio *site* da companhia ou em outras plataformas, razão que inviabilizou a análise de forma mais precisa para a companhia.

CONCLUSÃO

A Lei 13.303/2016 foi editada e inserida no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de compelir as empresas estatais e sociedades de economia mista a adotarem e seguirem boas práticas de governança corporativa, bem como para estabelecer e reforçar a eficiência da gestão e a ética empresarial, não apenas com instrumentos de controle, mas também com mecanismos de gestão, na busca por uma verdadeira transformação cultural nessas empresas. Para isso, o instrumento legal estabeleceu um prazo de 24 meses (2 anos) para que as empresas públicas e as sociedades de economia mista constituídas anteriormente à sua vigência se adequassem às novas exigências.

Tentando compreender o cenário atual e o quanto se deve evoluir para adequar-se às novas exigências da Lei 13.303/2016, o presente trabalho recorreu à realidade de quatro Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) – CEDAE, COPASA, SABESP e SANEPAR – prestadoras de serviço essencial e carente ainda no Brasil, e analisou as exigências legais referentes à escolha de seus membros da Diretoria, elemento essencial à garantia de uma boa governança.

Muito embora a pesquisa não pretenda ser exaustiva – dado que conta apenas com informações obtidas em *sites* da internet – no tocante à transparência e à divulgação de informações, pode-se concluir que a CEDAE não cumpre de forma adequada com essa obrigação. Além de apenas relacionar seus diretores em seu *site* em um formato de lista, são praticamente inexistentes as informações sobre os mesmos em outros sites da rede mundial de computadores. No caso das demais companhias, ainda que nem todas as informações estejam dispostas no site, é possível localizá-las em outras plataformas sem grande dificuldade. Este achado já evidencia que há diferença substancial entre as Companhias Estaduais de Saneamento Básico listadas em bolsa e aquelas não listadas, no tocante à transparência e divulgação de suas informações.

Ainda, a pesquisa conclui que a SABESP, seguida pela SANEPAR, é a companhia com o melhor quadro de dirigentes em termos de formação acadêmica. A CEDAE, em contrapartida, foi a companhia que apresentou o quadro de Diretores com a pior formação acadêmica. Da mesma forma, segundo a “Valoração do conhecimento”, a pesquisa revela que, em consonância



com os outros achados, a SABESP é a companhia cujos diretores possuem melhor nível de conhecimento no setor, seguida pela SANEPAR e pela COPASA, e por último, pela CEDAE.

Por fim, no tocante à adequação das companhias às exigências feitas pela lei para a escolha de seus Diretores, destaca-se que apenas a SABESP já cumpre com todas os requisitos do art. 17 da Lei das Estatais. A COPASA e a SANEPAR possuem 25% dos diretores em situação de inadequação, e a CEDAE, por sua vez, possui 44% dos diretores sem informações disponíveis quanto a suas experiências profissionais.

Neste sentido, pode-se concluir que, dentre as quatro Companhias Estaduais de Saneamento Básico objetos desse estudo, a SABESP se destaca pela adequação às exigências relativas ao quadro de dirigentes. Este fato por ser explicado, de certa forma, pelo fato desta ser a única companhia listada não apenas na BM&FBovespa, mas também na Bolsa Nova York (NYSE), cumprindo, por exigência das bolsas, com diversos critérios de governança corporativa.

Por fim, a partir dos dados trazidos, observa-se a necessidade de um longo caminho a ser trilhado, na busca por melhores práticas de transparência e governança corporativa, com especial enfoque nas companhias não listadas em bolsa – exemplificadas nesse estudo pela CEDAE. Longe de pretender exaurir a discussão, o presente estudo teve o intento de trazer ao debate um importante elemento da governança das empresas pública, caracterizado pela conformação de seu quadro de diretores e a profissionalização dos mesmos. No entanto, para além dos Diretores, destaca-se a importância de também se analisar os membros do Conselho de Administração, bem como de fiscalizar o cumprimento da lei e de ter a capacidade de *enforcement* nos caso de descumprimento dos requisitos legais. O momento de crise fiscal, de potenciais privatizações de empresas públicas e de esforços para o ingresso do Brasil como país membro da OCDE torna-se especialmente propício e importante que se revise a governança corporativa das empresas públicas, buscando promover melhorias significante no cenário atual.



REFERÊNCIAS

- ANDRÉS, Luis Alberto; GUASCH, José Luis; LÓPEZ AZUMENDI, Sebastián. 2011. **Governance in State-Owned Enterprises Revisited: The Cases of Water and Electricity in Latin America and the Caribbean**. Policy Research Working Paper; No. 5747. World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3508> License: CC BY 3.0 IGO.
- AZUMENDI, Sebastian; 2016. **Governança das agências reguladoras federais do Brasil: análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas**. <http://ceri.fgv.br/sites/ceri.fgv.br/files/arquivos/paper-sebastian-governanca-das-agencias-reguladoras-federais-do-brasil-22-09-2016.pdf>
- BRASIL. **Lei nº 13.303/2016** - 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/L13303.htm
- DUTRA, Joisa; 2016. **Nova lei de governança das estatais**. Revista Conjuntura Econômica; v. 70, n. 8 (2016); 24-25. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/65889>
- FGV CERI, 2017. **Privatização de Companhia Estadual de Saneamento: a experiência única do Tocantins - lições para novos arranjos com a iniciativa privada**. Soares, Raquel; Atalim, Irene; Duclos, Maria Teresa; Dias, Samuel Arthur. Disponível em: <http://ceri.fgv.br/sites/ceri.fgv.br/files/arquivos/privatizacao-saneatins-licoes-para-novos-arranjos-com-a-iniciativa-privada.pdf>
- FONTES FILHO, Joaquim R., Picolin, Lídice M.; 2008. **Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n6/07.pdf>
- INSTITUTO ACENDE BRASIL (2012). **Gestão Estatal (Parte 1): Despolitização e Meritocracia**. White Paper 10, São Paulo, 24 p. Disponível em: http://www.acendebrasil.com.br/media/estudos/2012_WhitePaperAcendeBrasil_10_GestaoEstatalParte1_Rev0.pdf
- IPEA, 1996. **O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras**. José Coelho Matos Filho Carlos Wagner de A. Oliveira. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0422.pdf
- OECD (2015), **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>