

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

ANTONIO PEDRO RIMA DE OLIVEIRA FARIA

**O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI DAS ESTATAIS E A OCDE: UM
ESTUDO SOBRE A CONVERGÊNCIA E A DIVERGÊNCIA DOS MODELOS
DE REGULAÇÃO**

SÃO PAULO

2020

ANTONIO PEDRO RIMA DE OLIVEIRA FARIA

**O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI DAS ESTATAIS E A OCDE: UM
ESTUDO SOBRE A CONVERGÊNCIA E A DIVERGÊNCIA DOS MODELOS
DE REGULAÇÃO**

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Desenvolvimento

Orientador: Professor Doutor Mario Gomes Schapiro

SÃO PAULO

2020

Faria, Antonio Pedro Rima de Oliveira.

O processo legislativo da Lei das Estatais e a OCDE : um estudo sobre a convergência e a divergência dos modelos de regulação / Antonio Pedro Rima de Oliveira Faria. - 2020.

97 f.

Orientador: Mario Gomes Schapiro.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Empresas públicas - Brasil - Legislação. 2. Brasil. [Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016]. 3. Governança corporativa. 4. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. I. Schapiro, Mario Gomes. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 342.9(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

ANTONIO PEDRO RIMA DE OLIVEIRA FARIA

**O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI DAS ESTATAIS E A OCDE: UM
ESTUDO SOBRE A CONVERGÊNCIA E A DIVERGÊNCIA DOS MODELOS
DE REGULAÇÃO**

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Desenvolvimento

Data de aprovação:

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro (Orientador)
FGV DIREITO SP

Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld
FGV DIREITO SP

Prof. Dr. Sérgio Giovanetti Lazzarini
Insper

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais e meu irmão, pela paciência e carinho. Também dedico à Bia, pela compreensão e por ter me aguentado durante essa jornada.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Getulio Vargas, por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais por terem me ajudado não só financeiramente, mas afetivamente durante a execução deste trabalho. Agradeço ao meu orientador, Mario Schapiro, aos meus professores da Fundação Getulio Vargas e aos meus colegas de sala por terem feito os últimos anos especiais. Agradeço as professoras Michelle Ratton Sanchez Badin e Mariana Pargendler por terem me ajudado a enfrentar a complexidade de se estudar um objeto tão multidisciplinar. Gostaria de agradecer o Pedro Salomon Bezerra Mouallem e a Liana Issa Lima que me ensinaram tanto sobre tudo o que foi pesquisado. Por fim, gostaria de agradecer a organização Diplomacia Civil que me levou até a OCDE e me concedeu a oportunidade de conhecer de perto meu objeto de estudo.

RESUMO

Dentro de um contexto de combate a corrupção, melhoria da eficiência da administração pública e modernização do Estado brasileiro, em 2016 foi aprovada uma lei sobre Governança Corporativa em empresas estatais. Embora tenha sido objeto de importantes discussões, pouco se falou sobre a influência internacional na sua elaboração e qual seria o seu grau de convergência para uma agenda globalizada de Governança Corporativa. O presente trabalho olha para o processo legislativo da Lei das Estatais, fundado em um marco teórico sobre convergência regulatória e transplantes legais para compreender em que medida a experiência internacional foi importante, contrastando o processo com as Diretrizes Sobre Governança Corporativa para empresas estatais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. A conclusão é que a Lei das Estatais avançou no sentido de melhorar a gestão empresarial e afastar a agenda política da agenda empresarial, não avançou no sentido de delinear melhor qual é a função das empresas estatais no contexto brasileiro e sequer abordou pautas como neutralidade competitiva e a relação entre empresas estatais e órgãos reguladores brasileiros. A reforma foi marcada por um contexto imediatista, em que a preocupação dos legisladores era recuperar a confiança e aumentar a capitalização das empresas estatais brasileiras, mas pouca atenção foi dada a uma reforma estrutural que de fato impactasse a governança empresarial das empresas estatais no longo prazo.

Palavras-chave: Lei das Estatais, Empresas Estatais, OCDE, Transplantes Legais, Convergência Regulatória.

ABSTRACT

In a context of fighting corruption, improving the efficiency of Brazilian public administration and modernizing the Brazilian State, in 2016 a law on Corporate Governance of State-owned Enterprises was approved. Although the law was subject of important debates, little has been said about the international influence in its elaboration and its degree of convergence towards a global standard of Corporate Governance. This paper looks at the legislative process of the Law no. 13.303/2016, based on a theoretical framework on regulatory convergence and legal transplants to understand to which extent international experience was important, contrasting the process with the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. The conclusion is that Law no. 13.303/2016 made advances in order to improve business management and move the political agenda away from the business agenda, however it has not advanced in the sense of improving definition over what is the role of State-owned Enterprises in the Brazilian context and has not even addressed issues such as competitive neutrality and the relationship between State-owned Enterprises and Brazilian regulatory bodies. The reform was marked by its 'immediatism', where the legislators' concern was to regain confidence and increase the capitalization of Brazilian State Companies, but little attention was paid to structural reform that would in fact impact the corporate governance of State Companies in the long run.

Keywords: Corporate Governance of State Owned Enterprises, Brazil, State-Owned Companies, OECD, Legal Transplants, Regulatory Convergence.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Taxonomia dos dispositivos legais	27
Figura 2 - Linha do tempo da Lei das Estatais	30

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelo de classificação dos dispositivos normativos.....	29
Tabela 2 - Aprovação e convergência	50
Tabela 3 - Aprovação e convergência (exclui licitações e contratos)	50
Tabela 4 - Aprovação e explicitude.....	52
Tabela 5 - Dispositivos do PLS nº 555/2015.....	74
Tabela 6 - Propostas de emendas do Senado	77
Tabela 7 - Propostas de emendas da Câmara	90
Tabela 8 - Propostas aprovadas pela Câmara e aprovadas pelo Senado	93
Tabela 9 - Vetos.....	94
Tabela 10 - Dispositivos da Lei n. 13.303/2016.....	96

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ATN	Ato Conjunto do Congresso e do Senado
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
CAF	Corporación Andina de Fomento
CGU	Controladoria Geral da União
CMLRE	Comissão Mista da Lei de Responsabilidade das Estatais
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EP	Empresa(s) Pública(s)
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo dos 20
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICGN	International Corporate Governance Network
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PLS	Projeto de Lei do Senado
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SA	Sociedades Anônimas
SEM	Sociedade(s) de Economia Mista
TCU	Tribunal de Contas da União
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
US GAAP	United States Generally Accepted Accounting Principles

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
I CAPITALISMO REGULADOR	19
1.1 Emergência de um Capitalismo Regulador	19
1.2 Transplantes Legais	23
II METODOLOGIA E HIPÓTESES	25
2.1 Process Tracing.....	25
2.2 Material de Análise.....	29
2.3 A OCDE como Benchmark comparativo	30
III O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI DAS ESTATAIS	33
3.1 Ato Conjunto n. 3/2015 e Comissão Mista da Lei da Responsabilidade das Estatais – CMLRE	33
3.2 Os projetos antecessores e a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado – CAE	33
3.3 Audiências públicas	39
3.4 Relatório da CMLRE.....	47
3.5 Senado	49
3.6 Câmara.....	53
3.7 Retorno ao Senado.....	54
3.8 Vetos	55
3.9 Lei Final.....	56
3.10 Avaliação Geral do Processo Legislativo	57
3.11 Viés de Sobrevivência e as Divergências Invisíveis	58
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS	67
ANEXOS	74

INTRODUÇÃO

A Operação Lava Jato, surgida em março de 2014, consiste em uma operação da Polícia Federal brasileira cujo objetivo seria a investigação de crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, recebimento de vantagem indevida, evasão de divisas e uma série de outros crimes contra o sistema financeiro nacional a partir de contratos superfaturados da Petrobrás, embora hoje a operação tenha se estendido para diversas outras frentes¹. Durante a elaboração do presente trabalho, a operação conta com ao menos 70 fases², consistindo em ciclos de apreensões, prisões preventivas e coleta de provas.

Porém, apesar de sua enorme complexidade, em linhas gerais os esquemas de corrupção na Petrobrás consistiam em Diretores e funcionários realizando licitações e compras direcionadas, favorecendo um cartel de empreiteiras que loteavam os resultados dos certames e remuneravam esses integrantes da Petrobrás, e os agentes políticos que os indicaram, mediante empresas de fachada abertas no exterior³.

A deflagração da operação causou uma série de impactos negativos na Petrobrás, nas empreiteiras envolvidas nos supracitados cartéis, mas também em uma série de outras empresas estatais de grande porte envolvidas em esquemas de corrupção muito similares àqueles da Petrobrás.

Um desdobramento indireto da operação foi a elaboração de uma lei e um decreto visando criar novos mecanismos de controle e sanção para atos de corrupção e improbidade, dentro de um contexto de “*legislação reativa*” nas empresas estatais.

Marques Neto e Palma (2017, pág. 22) definem legislação reativa como um fenômeno que surge “*diante de denúncias e crises de ética na esfera administrativa, o legislador tende a reagir aprovando a primeira proposta de lei que pareça sanear os costumes da da Administração Pública*”. Parte considerável das normas brasileiras que versam sobre controle da administração pública podem ser compreendidas dentro desta ótica. Marques Neto e Palma citam a Lei de Improbidade Administrativa, como resposta aos escândalos no governo Collor e a Lei Anticorrupção, como resposta às manifestações

¹ FOLHA EXPLICA Operação Lava Jato. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>. Último acesso em: 03/06/2020

² VIANNA, J. KANIAK, T. Lava Jato chega à 70ª fase e mira fraude em contratos de R\$ 6 bilhões de afretamento de navios, **G1**, Curitiba. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/12/18/lava-jato-chega-a-70a-fase-e-mira-contratos-de-afretamento-de-navios.ghtml>. Último Acesso em: 03/06/2020

³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Lava Jato: Entenda o Caso da Lava Jato. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Último Acesso em: 03/06/2020.

de 2013 durante o governo Dilma Rousseff, por exemplo.

O mesmo fenômeno ocorreu no caso das empresas estatais, mediante a instituição do Ato Conjunto dos Presidentes da Câmara e do Senado nº 3 de 2015 (ATN nº 3/2015), de uma força tarefa na Câmara e no Senado cujo objetivo seria a proposição de uma *lei de responsabilidade das empresas estatais*. A partir dessas reuniões foi elaborado o Projeto de Lei do Senado nº 555/2015 que veio a se tornar a Lei de nº 13.303, de 30 de junho de 2016, a chamada Lei das Estatais. O escopo da lei foi ampliado para além da pauta da responsabilidade meramente, a nova norma trataria sobre Governança Corporativa, Licitações e Contratos de todas as empresas estatais, sejam elas Sociedades de Economia Mista (SEM), Empresas Públicas ou suas subsidiárias.

Um dos fatores motivadores para a criação da lei foi a leitura de que o escândalo durante a época foi ocasionado pelo regime licitatório das empresas estatais e pelos critérios de seleção de Conselheiros e Diretores. Normalmente, empresas estatais, assim como a administração pública direta, são obrigadas a seguir o regime licitatório disposto na Lei nº 8.666/1993, a Lei Geral de Licitações, contudo, a Petrobras seguia um regime específico de licitações denominado “*Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras*” nos termos do Decreto nº 2.745/1998, autorizado pelo Art. 67 da Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997) que seguia um regime simplificado⁴.

O Decreto, já revogado, permitia que a Petrobrás realizasse licitações por meio de convites em hipóteses em que outras empresas e a administração direta seriam obrigadas a recorrer a modalidades menos céleres e mais onerosas, sob o pretexto de que a atividade empresarial da Petrobrás exigiria maior eficiência sob pena de a estatal não conseguir concorrer em pé de igualdade com suas concorrentes no cenário global⁵. Na prática, como o Presidente da República é autorizado pela Lei do Petróleo a estabelecer mediante Decreto um regime licitatório específico, a empresa poderia se eximir dos mecanismos de controle tradicionais e os cartéis teriam sido facilitados.

Para além das questões de probidade e corrupção, a constitucionalidade do Art. 67 da Lei do Petróleo e o Decreto nº 2.745/1998 foram questionados pelo TCU no Acórdão nº 663/02, visto que a necessidade de uma lei sobre licitações foi instituída pela

⁴ CAMPOS, R. BARROS, J V. Licitações da Petrobras na era pós Lava Jato. **Jota**, São Paulo. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/licitacoes-da-petrobras-na-era-pos-lava-jato-26062017>. Último Acesso em: 03/06/2020.

⁵ PEIXOTO, Maria Andrade de Godoy. *A Análise Econômica do Direito no Tribunal de Contas da União: um estudo a partir da fiscalização da PETROBRAS*. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Pág. 9

Emenda Constitucional nº 19/98 e a Lei do Petróleo a precede, não tendo sido recepcionada⁶.

Não obstante o caso da Petrobrás, o Brasil havia normatizado desde 2011, por meio da Lei nº 12.462/11 o Regime Diferenciado de Contratação, conhecido como RDC, uma modalidade licitatória instituída especificamente por causa da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e Olimpíadas de Verão no Rio de Janeiro de 2016. A natureza contingente da norma, somada a uma série de inovações em licitações, sobretudo a contratação integrada, na qual um mesmo licitante pode elaborar projeto básico, executivo e posteriormente executar a obra ensejou a proposição das ADIn nº 4.645 e nº 4.655, questionando a Constitucionalidade da norma tanto sob seu aspecto formal quanto o seu potencial de afastar a aplicação da Lei Geral de Licitações.

A Constituição brasileira previa desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 a criação de um estatuto jurídico das empresas estatais, tal como disposto no Art. 173, § 1º da CF/88, contendo informações sobre seu regime jurídico, formas de controle, normas licitatórias e regras societárias sobre funcionamento dos Conselhos de Administração, administradores e participação dos acionistas. Contudo, de 1998 a 2016 o regime jurídico das empresas estatais fora regulado majoritariamente de forma híbrida, com prevalência do Decreto-Lei nº 200/1967, pela Lei nº 6.404/1976 (Lei das SA), pela própria Constituição supracitada e uma miríade de outras normas disciplinando, sobretudo, o regime licitatório dessas empresas com destaque a Lei 8.666/1993.

Portanto, a natureza problemática das licitações nas empresas estatais, somadas a estruturas imperfeitas de controle em que a Presidência da República dispunha de grande poder fizeram com que a Comissão Mista Especial do Congresso Nacional, cuja finalidade seria a elaboração de uma proposta de lei sobre responsabilidade em empresas estatais tenha focado em uma temática especial: Governança Corporativa.

O termo “Governança Corporativa” evoluiu ao longo das décadas e é seguro dizer que não existe um significado único, consolidado e canônico na literatura sobre qual é a sua definição precisa, sobretudo porque por diversas vezes é empregado como uma forma de solução universal para problemas econômicos em diversas esferas (Pargendler, 2016). Contudo, é possível delinear para os fins específicos deste trabalho como um conjunto de práticas que envolvem as relações entre acionistas, *stakeholders*, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de gestão. Governança Corporativa também são as

⁶ Ibid., pág. 19

regras estabelecidas para que empresas definam seus objetivos e quais são os meios permitidos para atingi-los e monitorar seu desempenho.^{7 8}

A temática da Governança Corporativa em empresas estatais também integra a agenda de pesquisa de diversos organismos internacionais, universidades e entidades privadas desde os anos 2000, com a percepção de que empresas estatais ocupam uma posição central no provisionamento de serviços públicos em países centrais e periféricos (Grossi, Papenfuß e Tremblay, 2015), bem como correspondem a aproximadamente 10% do PIB global (Bruton *et al*, 2015).

Considerando a importância da Governança Corporativa em empresas estatais e o esforço brasileiro para a promulgação de uma lei sobre esse tópico, surge uma dúvida sobre a importância da influência e da experiência internacional sobre o que ocorreu localmente. Se o Brasil teria convergido para padrões internacionais e emprestado práticas desses organismos e países centrais ou se, na verdade, o país aderiu a instituições próprias, ignorando ou relegando as ‘boas práticas’ internacionais a um papel menor.

Para responder essa pergunta, o presente trabalho se dedica a estudar como essa experiência internacional surgiu ao longo do processo legislativo de elaboração da norma. O trabalho parte da hipótese de que a regulação das empresas estatais brasileiras está inserida em um contexto de uma transição incompleta de um modelo de capitalismo desenvolvimentista para um modelo de capitalismo regulador e que a Lei das Estatais seria uma de duas opções: (i) uma convergência para um modelo regulador, inspirado e fortemente influenciado por experiências internacionais; ou (ii) um aprofundamento da agenda legislativa doméstica, prevista na Constituição. Ou ainda, uma combinação linear entre as duas possibilidades, mas que carece de pesquisa empírica que explicita os pontos em que o país convergiu e divergiu.

Considerando a impossibilidade de tratar todas as práticas internacionais como um marco referencial teórico único, o trabalho utiliza como *benchmark* uma das organizações centrais para o estudo e pesquisa sobre Governança Corporativa em empresas estatais: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico,

⁷ Os Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE definem, em sua página 9, a governança corporativa como: “*Corporate governance involves a set of relationships between a company's management, its board, its shareholders and other stakeholders. Corporate governance also provides the structure through which the objectives of the company are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance are determined.*”

⁸ BANCO MUNDIAL. Financial Sector: Corporate Governance. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/corporate-governance>. Último acesso em: 03/06/2020.

OCDE.

Criada durante o período pós-guerra como uma organização exclusivamente europeia cuja função seria coordenar a aplicação dos recursos oriundos do Plano Marshall e a reconstrução do continente, a OCDE foi refundada na década de 60 como organização global. Ao longo das décadas se diversificou e internalizou uma ampla agenda de pesquisa, cooperação e adoção de práticas em áreas como desenvolvimento, pesquisa econômica, educação, trabalho, seguridade social, empreendedorismo, urbanismo, meio-ambiente, governança corporativa, governança pública, ciência, tecnologia, inovação, estatística, tributação, comércio, investimento, agricultura, energia, transporte e energia nuclear. Ainda que não seja a organização primária para tratar de vários dos assuntos supracitados, atua como uma forma de *Think Tank* e fórum de discussão de caráter cooperativo (Woodward, 2009).

A pesquisa está dividida em quatro etapas: (i) primeiramente, a construção de um referencial teórico sobre o que é um capitalismo regulador e como operam as difusões normativas e transplantes legais neste modelo; (ii) a construção de uma metodologia de pesquisa e do material a ser pesquisado; (iii) uma análise do processo legislativo da lei nº 13.303/2016; e (iv) uma síntese conclusiva.

Ao todo, o Brasil conta com mais de 400 empresas estatais⁹, das quais 203 são empresas estatais federais, com participação no PIB de aproximadamente 5%¹⁰ e empregando aproximadamente 600 mil pessoas. Foram fundamentais para a formação da infraestrutura brasileira desde os anos 30 e hoje são alvo constante de debates acalorados e discussões sobre o seu futuro, sobretudo questões que envolvem corrupção e privatização. O trabalho busca contribuir para com o debate utilizando o arcabouço teórico da convergência regulatória, modelo de governança estatal e transplantes institucionais.

⁹ Na verdade, nenhuma fonte oficial confirma a quantidade total de Empresas Estatais no Brasil. A maior parte das matérias jornalísticas se limita a afirmar que “existem mais de 400 empresas estatais no Brasil”. A cifra de 418 Empresas foi encontrada em matéria do Estadão, de 2018. O economista Marcio Holland, durante apresentação durante um *workshop* no TCU, listou 442 Empresas, mas alertou que o resultado é impreciso, podendo ser maior. A matéria jornalística supracitada, bem como a apresentação podem ser encontradas nas referências bibliográficas.

¹⁰ Valor estimado pela OCDE no estudo *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises* de 2014. Contudo, a organização constatou apenas 134 empresas estatais federais ante as 203 relatadas pela SEST.

I CAPITALISMO REGULADOR

1.1 Emergência de um Capitalismo Regulador

Uma possível leitura sobre a criação da Lei das Estatais seria a de que essa é uma lei meramente reativa, como já fora colocado, um projeto acelerado como forma de oferecer resposta efetiva e rápida para um problema social emergente e polêmico: corrupção nas empresas estatais durante os tempos mais conturbados de Operação Lava Jato. Todavia, uma narrativa mais complexa e abrangente é a de que a referida Lei na verdade é uma internalização de um padrão global de produção e difusão do Direito que seria condizente com um modelo de Estado e capitalismo regulatório.

Braithwaite (2005) define o Capitalismo Regulador como um modelo de capitalismo no qual o Estado deixa de ser o provedor do bem-estar social ou o detentor do monopólio da violência e passa a controlar a economia utilizando um arcabouço regulatório. Por provedor, o autor se refere a uma atuação direta do Estado na economia, como um produtor de bens, prestador de serviços e distribuidor de recursos. Do outro lado, o Estado Regulador é uma figura encarregada de conduzir o desenvolvimento econômico produzindo normas, fiscalizando seu cumprimento e corrigindo falhas de mercado. O Estado deixa de produzir e distribuir os recursos diretamente e passa a direcionar a produção e distribuição de atores privados mediante regras¹¹.

Para Faur (2005), o Capitalismo regulador surgido na década de 80 do século XX

¹¹ Os economistas Glaeser e Shleifer (2001) remontam a ideia do Estado Regulador como um arranjo político e econômico criado desde o início do século XX nos EUA, como um modelo intermediário entre um *laissez-faire* absoluto no qual a solução de litígios entre empresas e sociedade civil pode ser resolvida privadamente ante um modelo judicante em que as controvérsias são resolvidas judicialmente apelando para a responsabilização, objetiva ou subjetiva empresarial. Neste modelo, a delegação do poder de produzir normas e fiscalizá-las é delegado pelo Congresso ao Executivo, que possui melhores condições de enfrentar grandes conglomerados empresariais em condições de igualdade, correndo menor risco de captura, dispondo de recursos financeiros e de pessoal para produzir regulações eficazes na redução de falhas de mercado. Contudo, o modelo de Glaeser e Shleifer trata de um Estado Regulador do final do século XIX e começo do século XX, apesar de sua importância, o Estado Regulador trabalhado pelos autores existiu em dois surtos: com uma agenda progressista no começo dos anos 1900 e durante a década de 30, sendo anteriormente precedido por um modelo mais liberal e sucedido por um modelo mais desenvolvimentista. Porém, o final do século XX é marcado por uma ascensão e consolidação de não só um modelo de Estado Regulador, como um Capitalismo Regulador tal como descrito por Faur.

é um modelo marcado por: (i) uma nova divisão do trabalho entre estado e sociedade, marcado por privatizações; (ii) uma delegação de poder para agências e órgãos especializados em setores específicos da economia; (iii) proliferação de novas tecnologias que ajudam a regulação; (iv) proliferação de mecanismos de auto-regulação institucionalizados; e (v) expansão de especialistas e criação de uma rede internacional de especialistas. É uma noção que vai para além da privatização e diminuição do Estado. Outro fenômeno do Capitalismo regulador é a difusão desse capitalismo por meio da rede, ao invés de o surgimento espontâneo e endógeno da regulação em cada país.

A difusão deste modelo chegou na América Latina por meio de um conjunto de recomendações e sugestões de reforma econômica que John Williamson, economista do *Institute for International Economics* de Washington denominou “Consenso de Washington” (Williamson, 1993). O Consenso consiste em 10 pontos recomendados por Williamson, tidos pelo autor como universais no governo e na academia americana: disciplina fiscal, fim dos subsídios setoriais, reformas tributárias com amplas bases tributárias, liberalização financeira (fim do crédito subsidiado e definição da taxa de juros pelo mercado), taxas de câmbio unificada, liberalização do comércio internacional, liberalização do investimento direto estrangeiro, privatizações, eliminar regulações que coíbam a entrada de novas firmas ou restrinjam a competição e estabelecimento de direitos de propriedade rígidos e garantidos. Os defensores desta agenda foram denominados como neoliberais, porém negaram a alcunha alegando possuírem uma visão mais ampla, ancorada em um papel ativo do Estado que deveria exercer um papel anticíclico da política econômica, implementar políticas de redução da desigualdade, manter certo grau de controle de capitais e promover a preservação ambiental.

Contudo, apesar de este modelo ter sido de fato implementado na América Latina e conseqüentemente no Brasil, o processo foi marcado por conflitos e o resultado final de sua incorporação é diferente do que foi feito em países da Europa ou dos Estados Unidos. Dubash e Morgan (2012) discutem que a transição para um modelo regulador no chamado “Sul Global” é diferente do modelo implementado no “Norte” por uma série de razões: primeiramente, o modelo foi adotado devido a uma série de pressões externas, seja por imposição (e.g FMI), como forma de emulação de um modelo adotado por países ricos almejando eficiência e modernização ou pela difusão de uma rede de acadêmicos e funcionários governamentais de alto escalão formados em países centrais, sobretudo os EUA. Em segundo lugar, países em desenvolvimento precisam constantemente equilibrar os conflitos entre a racionalidade econômica imposta pela regulação, normalmente

acompanhada de recomposições tarifárias necessárias para reformar e modernizar serviços públicos, versus uma população proporcionalmente mais pobre do que aquela dos países centrais sem condições de arcar com o aumento dos custos dos serviços privatizados. E por último, o Estado não tem a capacidade estatal necessária de atender todas as demandas sociais ao mesmo tempo em que garante condições estáveis e sólidas de mercado para os agentes econômicos, sendo que o conflito entre equidade e eficiência toma uma proporção maior e diferente do que seria esperado de um país desenvolvido.

Neste modelo de Estado regulador, as agências reguladoras são constantemente testadas entre atender demandas de mercado e demandas redistributivas. O Brasil, como outros países nessas condições, teria realizado uma transição parcial: de um lado, institui agências reguladoras e privatiza empresas estatais. Porém, as agências são prioritariamente vinculadas ao Executivo, e não ao Legislativo como no modelo norte-americano, herdando parcialmente o poder discricionário típico de um modelo desenvolvimentista (Schapiro, 2018) e empresas estatais ainda são executoras de políticas públicas e exercem papéis sociais conflitantes com a lógica do modelo Regulador.

Walter (2008) discute ainda a diferença entre uma convergência formal e uma convergência substantiva ao modelo regulador imposto. Alguns países, quando pressionados a reformarem um setor específico, tendem a adotar estruturas formais que emulam as estruturas tidas como padrão internacional, outros convergem efetivamente e alteram as suas práticas regulatórias. Portanto, uma hipótese a ser explorada empiricamente é a de que a Lei das Estatais é mais do que uma lei reativa, mas uma norma criada tardiamente para completar a transição para um modelo regulador, eliminando o excesso de discricionariedade estatal, supostamente fonte de ineficiências e corrupção para um modelo focado na governança com o objetivo explícito de dirimir a influência político-partidária; profissionalizar a gestão empresarial, coibindo a ocupação de cargos executivos como ‘favor’; equilíbrio entre a execução de políticas públicas e a atividade empresarial; e proteção dos acionistas minoritários e investidores institucionais que invistam nas empresas estatais.

Contudo, a literatura sobre a Lei das Estatais, sejam as matérias jornalísticas da mídia especializada como artigos acadêmicos em geral tomam como dado a relação da Lei com os episódios da Operação Lava Jato e normalmente se limitam a avaliar a constitucionalidade das normas, comparar superficialmente o que a lei alterou ou a sua

eficácia no controle das empresas estatais¹², principalmente ao tratar de tópicos como corrupção e *compliance*. O objetivo deste trabalho é um estudo de caso, utilizando a metodologia de *process tracing*, do processo legislativo do Projeto de Lei nº 555/2015 para identificar: (i) se houve convergência entre o modelo regulador brasileiro ante padrões internacionais de governança corporativa; (ii) em caso afirmativo, em que medida foi uma convergência análoga ou um transplante institucional; (iii) ou, se na verdade o Brasil divergiu desses padrões, qual foi a racionalidade subjacente.

Considerando a inexistência de uma fonte universal sobre boas práticas e que o tópico é objeto de produção de estudos e normas por diversas organizações e países, as *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de empresas estatais* (“Diretrizes”), da OCDE, publicadas em 2005 e atualizada em 2015 foram escolhidas como instrumento de comparação entre os dispositivos normativos do PLS nº 555/2015 e o que aqui está sendo denominado como um padrão global sobre governança corporativa.

As Diretrizes estão subdivididas em sete capítulos distintos: As Justificativas da Propriedade Estatal; O Papel do Estado como Proprietário; As empresas estatais no Mercado; Tratamento Equitativo dos Acionistas e Outros Investidores; Relações com Partes Interessadas e Responsabilidade Empresarial; Divulgação e Transparência; e As Responsabilidades dos Conselhos de empresas estatais. Sendo que cada um destes capítulos possui artigos definidos em letras (Cap. I, A; Cap. I, B; ...; Cap. VII, J)

Apesar de não serem normas jurídicas propriamente ditas e de não serem vinculantes, as Diretrizes operam de maneira muito similar a uma norma: consistem em comandos direcionados aos países e uma expectativa por parte da OCDE e dos demais países membros com intenção de que todos sigam o que está disposto. Nesse sentido, é

¹² ZYMLER, B. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). **Revista Interesse Público-IP**. Belo Horizonte, ano, 19, 15-26. 2016; DA SILVA PIOVESAN, Filipe; DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio. A Nova Lei das Estatais e a aplicação de sanções nos contratos administrativos: uma análise comparativa com a Lei Geral de Licitações. **Revista de Direito Administrativo**, 275: 223-248, 2014.; FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 209-238, 2018. GUADALUPE, H. As mudanças introduzidas pela lei das estatais. **Migalhas Jurídicas**. São Paulo, Ago. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/263467/as-mudancas-introduzidas-pela-lei-das-estatais>. Último acesso em: 03/06/2020; FERRAZ, L. Lei das Estatais e seu período de transição: estudo de caso em MG. **Consultor Jurídico**. São Paulo, Out. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-27/interesse-publico-lei-estatais-periodo-transicao-estudo-mg>. Último acesso em: 03/06/2020; DE ALVERGA, C F R P. Análise sobre possíveis inconstitucionalidades da nova lei das estatais. **Jus Navigandi**. Teresina, Mai. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73874/analise-sobre-possiveis-inconstitucionalidades-da-nova-lei-das-estatais>. Último acesso em: 03/06/2020.

possível afirmar que existe um transplante legal do que é posto pela OCDE *vis-à-vis* a lei brasileira.

1.2 Transplantes Legais

Embora o fenômeno de transplantar uma regra jurídica de um país ou sistema jurídico para outro exista há muito tempo, o **termo** *Legal Transplant* foi cunhado por Alan Watson em seu livro *Legal Transplants: An Approach to Comparative* de 1974 pode descrever diversos tipos de fenômenos distintos, desde a assimilação do Direito da metrópole por parte das colônias na América e na África, as reformas jurídicas da Europa Oriental após o fim do comunismo como o supracitado consenso de Washington (Van Wallendael, 2015).

A partir de então, surge uma literatura difusa de autores que criam uma taxonomia ‘meta-jurídica’ para classificar a operacionalização dos transplantes jurídicos entre diversos países, emprestando heurísticamente termos de outras áreas do conhecimento como transferência, exportação, importação, empréstimo, dentre outros – incluindo o próprio termo transplante, oriundo da medicina – para compreender um fenômeno jurídico (Beata, 2015).

Embora múltiplos autores tenham se debruçado sobre sistemas taxonômicos para transplantes legais, Jonathan Miller (2003) desenvolve um sistema fundado em autores que o precederam para classificar os transplantes legais a partir da motivação do receptor dessas reformas. De acordo com Miller, transplantes podem ser: (i) *cost-saving*; (ii) transplante em rede; (iii) transplantes externamente ditados; e (iv) transplante legitimador.

O transplante que economiza custos tem esse nome porque o país receptor via de regra almeja evitar a fase de experimentação incorrida pelos países centrais na elaboração de uma norma eficaz para resolver um conjunto de problemas sociais. Aqui, Miller contrapõe como Watson acreditava na autonomia do texto legal e na enorme capacidade que o texto teria de ser transportado para uma sociedade cujo contexto teria pouca relação com a sociedade “doadora”. Essa visão é contraposta por autores como Pistor (2003) que defendem a importância de uma contextualização social para preservar a eficácia da norma.

Os transplantes em rede são aqueles formados por uma ampla rede de profissionais, agentes governamentais e acadêmicos que trazem experiências estrangeiras

para dentro de um país. Podem ser motivados por profissionais que almejam instituir reformas que criem nichos de mercado que o favoreçam ou por profissionais que mantêm relações com empresas ou instituições dos países onde estudaram e que criem uma ponte entre o país receptor destes transplantes, beneficiado pela modernização e o país exportador que acessa um mercado assemelhado. É uma literatura predominantemente fundada nos estudos de Dezalay e Garth¹³.

Os transplantes externamente ditados são aqueles que são fortemente influenciados por pressões externas, como por exemplo o FMI, obrigando um país periférico a adotar uma padronização normativa. Miller afirma que a literatura sobre transplantes externamente ditados é abrangente: cobre desde países que alteram suas constituições após perderem guerras, países que necessitam de empréstimos e assemelham sua legislação a americana até casos como o da Argentina padronizando suas normas de aviação civil mediante agências reguladoras para se integrar com o mercado de aviação internacional.

Finalmente, os transplantes legitimadores são aqueles nos quais as normas externas são vistas de forma positiva pela população porque advém de países centrais e, por essa razão, se revestem de uma aura de legitimidade e prestígio. Essa legitimidade significa que a norma será aceita com maior facilidade pela população que cria expectativas de que a lei há de produzir maior eficiência econômica e justiça. O exemplo clássico são países recém egressos de guerras civis ou ditaduras que adotam o constitucionalismo e cartas de direitos humanos.

¹³ DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. The internationalization of palace wars. Lawyer, Economists, and the Contest to Transform Latin American States. Chicago/Londres: Universidad de Chicago, 2002.

II METODOLOGIA E HIPÓTESES

2.1 Process Tracing

O método de *Process Tracing* consiste em combinar um conjunto de fatos históricos, eventos contemporâneos e dados (caso) com teorias ou hipóteses pré-existentes para estudar fundamentalmente relações causais entre estes fatos. De acordo com Beach e Pedersen (2019), o método pode ser utilizado para atingir um ou mais de quatro objetivos distintos: (i) *outcome-explaining*, consiste em criar uma narrativa para um caso embasado em uma teoria; (ii) *theory-building*, consiste em formular uma nova teoria mediante a observação reiterada de um padrão em diversos estudos de caso distintos, porém similares entre si; (iii) *theory-testing*, é a tentativa de falsear ou confirmar uma teoria utilizando um caso específico; e (iv) *theory-refining*, a tentativa de melhorar o poder preditivo de uma teoria utilizando um caso específico para ampliar os parâmetros de análise.

Independentemente do objetivo supracitado, o foco do *Process Tracing* é a relação de causalidade. Para isso, existem duas abordagens possíveis: 1) Coletar dados ou informações sobre eventos, definir uma teoria ou hipótese *à priori* e operacionalizar esta teoria para estabelecer relações causais entre os fatos; ou 2) Partir de uma teoria, operacionalizar seus conceitos teóricos e a partir de então buscar casos que corroboram ou desafiam a teoria. Contudo, os autores entendem que as duas abordagens podem dialogar entre si: partir de uma teoria e a partir do caso refinar ou criar outra teoria.

A presente dissertação poderia ser classificada como um estudo focado no caso (*outcome-explaining*) porque parte de uma literatura sobre globalização do estado regulador e transplantes jurídicos para entender se houve convergência e transplante no caso da Lei das Estatais e, se confirmada a hipótese, embasar que tipo de transplante ocorreu com base na teoria. Contudo, também pode ser entendido como um estudo de refinamento teórico porque tenta expandir a tipologia sobre transplantes e capitalismo regulador para o caso brasileiro, ou seja, como operam os transplantes institucionais brasileiros contemporâneos e a sua convergência para um modelo regulador quando contrastados aos marcos teóricos já estabelecidos.

Primeiramente foram coletados documentos e vídeos do processo legislativo da Lei das Estatais: anteprojeto original, vídeos de debates, notas taquigráficas, pareceres, audiências públicas e propostas de emenda. Em seguida, foram contrastados com as

Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa em empresas estatais, utilizando os eixos de análise para avaliar se um determinado dispositivo, emenda ou veto são convergentes ou não.

Em seguida, cada dispositivo ou proposta de emenda foi contrastado com os dispositivos das *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de empresas estatais* de 2005 e posteriormente reformado em 2015. Avaliando: (i) se a justificativa para a proposta cita explicitamente padrões de governança internacionais; e (ii) se há convergência de valores ou divergência.

Considerando que ao todo foram analisados mais de 200 dispositivos legais, sejam artigos do anteprojeto de lei ou propostas de emenda, assim como 11 vetos, debater a convergência de cada um destes individualmente tornou-se impossível. Por isso, foram escolhidos 3 eixos de análise para sintetizar a análise: (i) profissionalização da gestão; (ii) regulação e neutralidade competitiva; e (iii) equilíbrio entre papel social e econômico. Contudo, a análise individual de cada artigo pode ser encontrada em tabelas anexas ao final do trabalho.

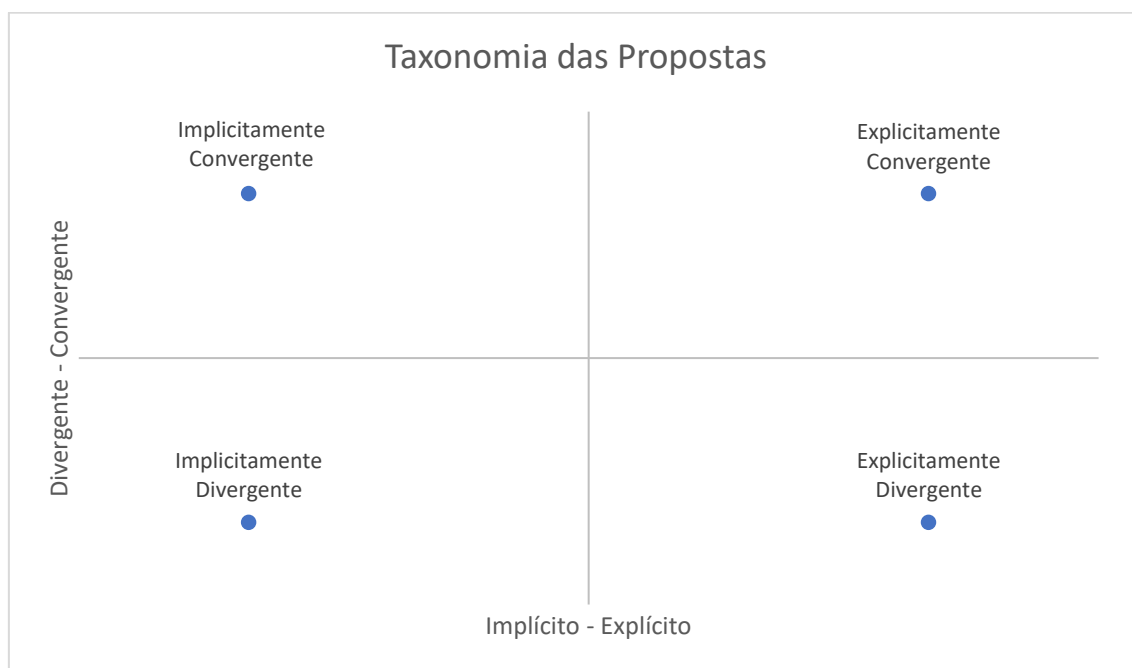
Os três critérios foram selecionados porque agregam critérios utilizados pela OCDE, pela literatura sobre governança corporativa e pela própria Lei das Estatais. Por profissionalização da gestão, estão as pautas que tratam da separação da agenda empresarial da agenda político-partidária, critérios técnicos para a escolha de cargos em Conselho e cargos em diretoria, respeito aos acionistas minoritários e critérios técnicos para atuação empresarial-estatal e, por fim, centralização da propriedade estatal. Regulação e neutralidade competitiva envolvem duas agendas distintas, porém relacionadas entre si: a primeira é o conflito entre a atividade reguladora estatal e a atividade de agente econômico, ou seja, a Empresa Estatal no contexto desenvolvimentista tem papéis que podem ser confundidos com o da administração pública, como a fixação de normas técnicas, por exemplo. É um imperativo da boa governança, nos termos da OCDE, a separação desses dois papéis. A neutralidade competitiva é principalmente a proibição de subsídios, subsídios-cruzados e isenções fiscais para Estatais, o que poderia comprometer a viabilidade da atividade empresarial privada. O termo abrange toda e qualquer vantagem competitiva que uma empresa possa obter meramente por ser Empresa Estatal. Por fim, o conflito entre o papel social e papel econômico envolve todas as atividades das empresas estatais que não objetivam o lucro, mas que possuem alcance de larga escala: patrocínios culturais e esportivos, congelamento de preços para garantir modicidade tarifária e outras pautas como

desenvolvimento tecnológico nacional e defesa.

Para cada dispositivo analisado, existem quatro cenários possíveis: (i) o texto é convergente com os princípios e normas da OCDE e faz menção direta a esses padrões, ou ao menos a ideia de “melhores práticas” internacionais; (ii) o texto é convergente com os princípios da OCDE, mas não a menciona ou sequer coloca a questão de convergência para com as práticas internacionais em nenhum momento; (iii) o texto é divergente dos princípios da OCDE e o faz de forma consciente, explicitando motivos que justifiquem esta divergência; e (iv) o texto é divergente dos princípios da OCDE, mas a questão da convergência à padrões internacionais de governança corporativa não é citado explicitamente ou não aparenta ser objeto de preocupação.

Para os casos elencados no item (i) serão denominadas as propostas **Explicitamente Convergentes**, para os casos no item (ii) serão denominadas as propostas **Implicitamente Convergentes**, para os casos no item (iii) serão denominadas as propostas **Explicitamente Divergentes** e, por fim, os casos no item (iv) serão denominadas as propostas **Implicitamente Divergentes**.

Figura 1 - Taxonomia dos dispositivos legais¹⁴



A hipótese levantada é a de que serão computadas com maior probabilidade as propostas Explicitamente Convergentes, seguidas das Implicitamente Divergentes. Com

¹⁴ Elaboração própria

menor frequência aparecerão as propostas Implicitamente Convergentes e ainda mais raramente as propostas Explicitamente Divergentes. O motivo seria o fato de que os parlamentares, entusiasmados com um marco legal sobre governança corporativa em empresas estatais, também estariam propensos a utilização de marcos teóricos e referências internacionais para fundamentar sua tomada de decisão, assim como os parlamentares contrários a estes padrões recomendados pela OCDE estivessem utilizando outros marcos teóricos ou, até mesmo, meras preocupações sociais e de políticas públicas locais e imediatas.

Já para os parlamentares que fizessem propostas que convergissem implicitamente, teriam meramente a intenção de modernizar a gestão mediante práticas que insulassem a gestão empresarial estatal da atividade política, sem utilizar qualquer marco teórico para isso ou, simplesmente, consumir um referencial já importado, sem fazer referência aos padrões internacionais de governança.

A última hipótese, dos parlamentares que referenciam a OCDE ou padrões internacionais de governança, mas que sabidamente vão contra estes padrões, pressupõe que o parlamentar conheça os valores postos, mas que mesmo assim os rejeite recorrendo a outros marcos teóricos – hipótese possível, porém improvável.

Há ainda um outro eixo de análise possível, aqui denominado como “erro”. Em estatística, a expressão *erro* possui carga técnica, consiste na possibilidade de assumir uma situação como verdadeira, porém ela ser falsa (erro de tipo II ou coloquialmente denominado falso positivo) ou assumir uma situação como falsa, porém ela ser verdadeira (erro de tipo I ou falso negativo). Assim como na estatística, há a possibilidade de um parlamentar entender que de forma explícita ou implícita, sua postura é convergente para com a OCDE, mas incorrer em erro através de uma leitura equivocada, ou até mesmo o oposto ocorrer: o parlamentar acreditar que está divergindo de princípios da OCDE, mas na verdade estar convergindo. Nestes casos, o trabalho empregará os termos **falsa convergência** e **falsa divergência** respectivamente.

A conclusão conta com uma breve análise estatística que explorará uma comparação qualitativa-qualitativa, que podem ser resumidas a três perguntas: 1. Existe uma relação entre a aprovação de um dispositivo e sua convergência com os padrões da OCDE? 2. Existe relação entre a aprovação de um dispositivo e sua menção explícita aos padrões da OCDE? 3. Existe relação entre a convergência aos padrões da OCDE e a menção expressa a estes padrões?

Como já foi dito, uma tabela anexa ao final do trabalho explora cada seção e

sintetiza todos os itens analisados, as tabelas constam com uma coluna indicando o autor de uma proposta, qual é o dispositivo em questão e qual é o dispositivo da OCDE que está sendo contrastado, antes de responder as perguntas sobre convergência, explicitude, erro e se o dispositivo integra a norma final. Abaixo o leitor pode conferir um modelo de como funcionam as tabelas:

Tabela 1 - Modelo de classificação dos dispositivos normativos¹⁵

Autor	Dispositivo	Dispositivo OCDE	Convergente	Explicitamente	Erro	Aprovada
Nome	Art. X, §1º	A, II	Sim	Não	Não	Sim
...
Nome	Art. Y	C, VI	Não	Não	Não	Não

2.2 Material de Análise

Foram utilizados os Projetos de Lei do Senado nº 167/2015 e nº 343/2015, antecessores ao Projeto de Lei nº 555/2015 – o projeto que efetivamente se tornou a Lei das Estatais. Estes projetos são importantes porque serviram como inspiração ao projeto principal e o PLS nº 167/2015 foi o único a receber um parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE), sendo posteriormente aproveitado para o PLS nº 555/2015.

Em seguida, foram utilizadas as notas taquigráficas e vídeos disponibilizados pelo YouTube das audiências públicas e reuniões da Comissão Mista Especial destinada a apresentar projeto de Lei de Responsabilidade das Estatais (CMLRE), a única comissão pela qual a proposta passou antes de ir à plenário.

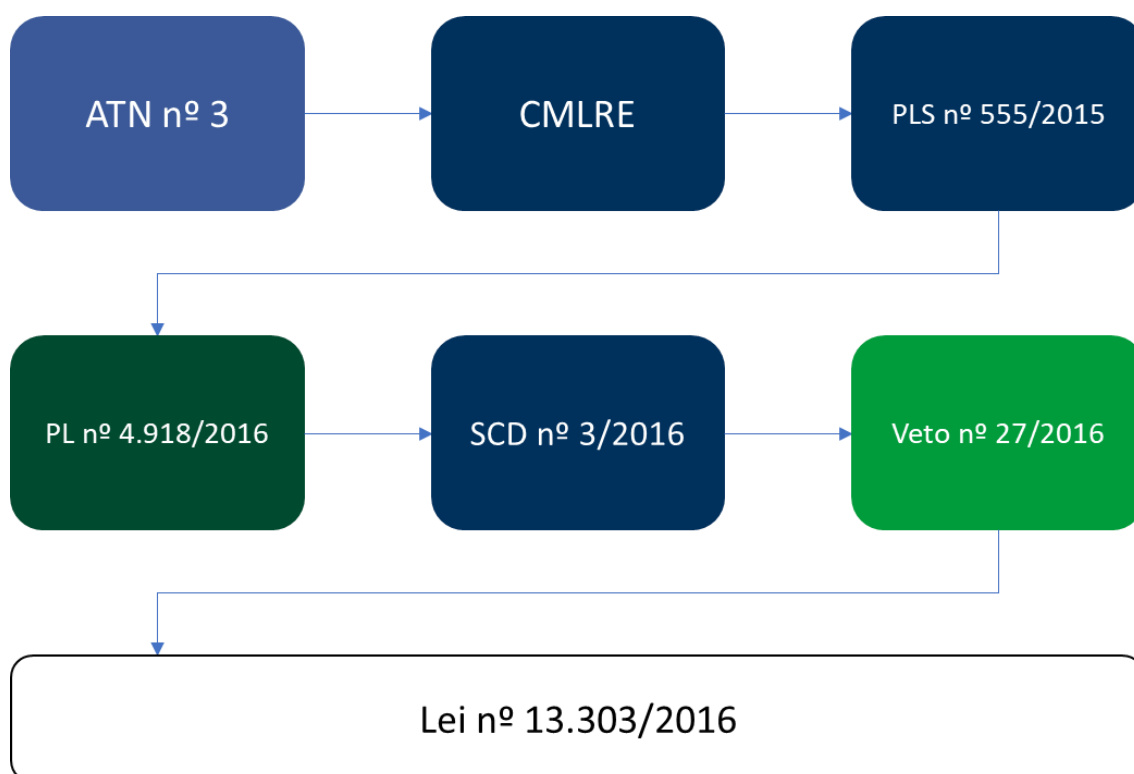
Posteriormente foram analisadas todas as 107 propostas de emenda, disponibilizadas no site do Senado e a única sessão em plenário, disponibilizada no YouTube, onde foi aprovada e encaminhada à Câmara. Na Câmara, foram analisadas as 21 propostas, disponibilizadas no site da Câmara e a única sessão onde o projeto foi debatido e aprovado, igualmente disponibilizada no Youtube. Posteriormente, o Senado só aproveitou três propostas da Câmara e encaminhou prontamente à sanção presidencial.

No Planalto, foram analisados os 11 vetos, disponibilizados pelo site do Planalto e pela Casa Civil, dos quais todos foram mantidos e finalmente, o texto final da lei.

¹⁵ Elaboração própria

No caso da OCDE, foi utilizado somente as Diretrizes como texto normativo. Porém, outras normas como os “Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE”, os “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU”, a “Convenção Anti-suborno da OCDE” e as “Orientações da OCDE de Boas Práticas de Controles Internos, Ética e Conformidade” foram utilizadas subsidiariamente porque são sistematicamente utilizadas pelas Diretrizes.

Figura 2 - Linha do tempo da Lei das Estatais¹⁶



2.3 A OCDE como Benchmark comparativo

Diversos organismos internacionais se dedicaram ao estudo da governança corporativa, incluindo estudos focalizados em empresas estatais. Podemos citar a UNCTAD, o FMI e o Banco Mundial como protagonistas, para além da OCDE. Porém, a OCDE concentra determinadas características que a tornam ideal com instrumento de *benchmark* comparativo.

Primeiramente, no que pese todas as organizações disporem de estudos acadêmicos e *policy papers*, a OCDE emergiu como uma disseminadora de ‘boas

¹⁶ Elaboração própria

práticas' regulatórias, em um cenário de governança transnacional a partir do final do século XX (Mahon e McBride, 2009, pg 85). Apesar de a organização não dispor dos mecanismos coercitivos que a ONU ou o FMI possuem, a OCDE atua em um modelo inquisitivo e de mediação: os países são submetidos a constantes avaliações pelos seus pares e debatem ou negociam entre si quais são as melhores condutas, ou quais condutas são justificáveis dentro de um contexto específico (Mahon e McBride, 2009, pg 86). Este modelo parece ser mais adequado para estudar os mecanismos de transferência normativa e convergência global no contexto do presente trabalho, dado que não se tratam de estudos acadêmicos isolados, mas normas com conteúdo 'quase-legal', elaboradas para serem difundidas, ainda que não sejam vinculantes.

Ainda nesse sentido, a OCDE objetiva harmonizar, impor e difundir suas normas de quatro formas distintas: (i) idealizando novas políticas públicas ou regulações independentemente e apresentando-as para os países membros; (ii) servindo como um ponto de encontro e mediação entre funcionários públicos de alto escalão para que estes formulem normas em conjunto; (iii) absorvendo as práticas dos países centrais e formulando princípios gerais que possam ser disseminados para os demais países; e (iv) funcionando como uma mesa de negociações onde a organização capta quais são as práticas populares entre a maioria, ou os membros centrais para em seguida absorver contribuições de membros divergentes e tentar finalmente chegar a um acordo que racionalize as práticas entre os diversos membros (Lehtonen, 2006).

Neste ponto, o Brasil participou ativamente da revisão da norma em 2015 com a participação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. O governo brasileiro também é um dos únicos não membros da OCDE, junto com Cazaquistão e Argentina, que atua no *Working Party on State Ownership and Privatisation Practices*¹⁷ e as Diretrizes foram amplamente debatidas durante o processo legislativo da Lei das Estatais. O caso brasileiro é documentalmente uma manifestação do que fora descrito por Lehtonen, o que torna o estudo empiricamente possível, caso fossem outras organizações internacionais ou até mesmo países, o estudo seria limitado a meras inferências.

Por último, a estrutura normativa das Diretrizes faz com que seja possível aplicar uma metodologia de subsunção do texto normativo brasileiro ao texto da OCDE, o que torna o processo mais simples do que seria se fossem utilizados *papers* avaliando práticas

¹⁷ <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByNameView.aspx>

comparadas, eficácia de políticas públicas ou perspectivas históricas dos países desenvolvidos.

III O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI DAS ESTATAIS

3.1 Ato Conjunto n. 3/2015 e Comissão Mista da Lei da Responsabilidade das Estatais – CMLRE

Foi instituído em 1 de junho de 2015, por meio do Ato Conjunto do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados n. 3/2015 (ATN n. 3/2015), a Comissão Mista Especial cujo objetivo seria a propositura de uma lei complementar que regulamentasse o § 1º do artigo 173 da Constituição.¹⁸

Em 18 de junho de 2015 foi finalmente instalada a CMLRE. O ATN n. 4/2015 definiu seus integrantes; a comissão seria formada por cinco senadores e cinco deputados: Tasso Jereissati, Otto Alencar, Romero Jucá, José Serra e Walter Pinheiro no Senado e Arthur Oliveira Maia, Danilo Forte, Andre Moura, Rogério Rosso e Leonardo Picciani na Câmara dos Deputados.

A princípio, a Comissão foi constituída com o objetivo de apresentar um novo Projeto de Lei versando sobre responsabilidade das empresas estatais. Para isso, baseou-se em três projetos que a precederam. De acordo com o deputado Arthur Maia no relatório final, foram o Projeto de Lei n. 167/2015, do Senador Roberto Requião, um anteprojeto não numerado do senador Renan Calheiros e do deputado Eduardo Cunha e o Projeto de Lei n. 343/2015, do Senador Aécio Neves. Também foram realizadas três consultas públicas nos dias 24 de junho, 1 de julho e 8 de julho de 2015, em que participaram uma série de representantes da sociedade civil, setor privado e Administração Pública.

3.2 Os projetos antecessores e a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado – CAE

¹⁸ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre.

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

O projeto do senador Renan Calheiros e do deputado Eduardo Cunha sequer foram disponibilizados *on-line*; já os PLS n. 167/2015 e 343/2015 tiveram vida curta antes de serem definitivamente incorporados ao PLS principal. Criados nos dias 25 de março de 2015 e 3 de junho de 2015, respectivamente, ambos foram incorporados ao PLS n. 555/2015 em agosto do mesmo ano.

Após servirem de inspiração, sofreram diversas alterações ao longo das audiências públicas, emendas e vetos, porém a estrutura elementar da futura Lei das Estatais fora traçada ali. O projeto do Senador Roberto Requião inspirou normas que abordassem a função social das estatais, mecanismos de controle, licitações e contratações. O projeto do Senador Aécio Neves inspirou normas sobre o funcionamento do Conselho de Administração, Diretorias, Comitês, auditorias, ética e responsabilidade social, porém não foi objeto de qualquer relatório, justificativa ou debate.

Apesar de não terem sido acompanhadas de uma justificativa, o PLS n. 167/2015 chegou a ser encaminhado à CAE, sob relatoria do Senador Tasso Jereissati, com o objetivo de analisar os aspectos econômicos e financeiros da proposta. A CAE realizou pequenas modificações que são pertinentes porque não só foram incorporados ao projeto de lei principal como aproximaram o projeto às recomendações da OCDE.

O projeto original, no § 2º do art. 1º, excluía as chamadas empresas estatais dependentes, ou seja, as que recebessem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas e as que exercessem suas atividades em regime de monopólio. A CAE alterou o artigo 1º para incluir todas as empresas estatais, independentemente de monopólio ou dependência. Ocorre que as Diretrizes da OCDE são claras ao exigirem uma simplificação e padronização das formas jurídicas das empresas estatais, que devem ser idênticas ou o mais próximas das empresas privadas, conforme o Capítulo II, artigo A, das Diretrizes:

Ao padronizar a forma jurídica das EEs, os governos devem se basear, o tanto quanto possível, na lei societária que é igualmente aplicável às empresas privadas, e evitar criar uma forma jurídica específica, ou conceder um status privilegiado ou proteção especial às EEs, quando isto não for absolutamente necessário para atingir os objetivos de política pública impostos à empresa. [...]. (OECD, 2018, p. 36)

Também foi incorporado um novo Título, que abordava o regime societário das empresas públicas e Sociedade de Economia Mista – SEM. O Título, de acordo com o

relator, emprestava as propostas elaboradas pela equipe de regulação da BM&FBovespa. O projeto incorporou a elaboração de uma carta anual descrevendo limites de atuação das estatais conforme a justificativa de sua criação, adequação do estatuto social à autorização legislativa para sua criação, políticas de divulgação de informações para a sociedade civil, divulgação de política de distribuição de dividendos, segregação de atividades de interesse público e atividades privadas e relatórios sobre governança e sustentabilidade.

Apesar de terem sido incorporadas a um título que trata de transparência, a OCDE trata as questões acima dentro da temática da justificativa sobre a propriedade estatal. Os artigos B, C e D do Capítulo I tratam exatamente sobre essas questões.¹⁹

Em seguida, a parte que tratava de controles internos foi, nas palavras do relator, completamente inspirada pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO,²⁰ uma organização privada fundada em 1985 nos EUA patrocinada pela Securities and Exchange Commission – SEC²¹ e cinco associações profissionais de contadores e auditores privadas: American Accounting Association; American Institute of Certified Public Accountants; Financial Executives International; The Institute of Internal Auditors e National Association of Accountants. Curioso notar que, enquanto a seção sobre transparência descreve minuciosamente o funcionamento das práticas de justificativa sobre a propriedade estatal, a parte sobre controles internos conta com apenas um parágrafo que cita a COSO como referência. Há convergência com os Capítulos V e VI da OCDE, que tratam, respectivamente sobre relações com *stakeholders* e transparência.

O capítulo sobre composição da administração passou a exigir a incorporação de um comitê de nomeação ou indicação e avaliação de executivos e conselheiros sob a liderança de um membro independente do conselho de administração, bem como a exigência de uma política de indicação com critérios mínimos de formação, experiência e características desejáveis. Esta norma também está de acordo com as Diretrizes da OCDE, dado que o Capítulo II, artigo F, trata especificamente da criação de processos de

¹⁹ Cap. I, B: “O governo deve formular uma política de propriedade estatal. Essa política deverá definir as justificativas gerais para a propriedade, o papel do Estado na governança das estatais, como o Estado irá implementar sua política de propriedade, e as respectivas funções e responsabilidades das instâncias de governo envolvidas em sua implementação.” Cap. I, C: “A política de propriedade deve estar sujeita a procedimentos adequados de responsabilização política e deve ser divulgada ao público em geral. O governo deve rever periodicamente sua política de propriedade.” Cap. I, D: “O Estado deve definir a lógica de propriedade de EEs individuais e sujeitá-la a revisões frequentes. Todos os objetivos de políticas públicas que se espera que as EEs individuais ou grupos de EEs atinjam devem ser estabelecidos e divulgados pelas autoridades competentes.”

²⁰ <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

²¹ Comissão de Títulos e Câmbio dos Estados Unidos.

indicação para conselhos em estatais e exige objetividade e transparência. O Capítulo VI, artigo A.1, também requer a divulgação da qualificação, critério de seleção, divulgação de política de diversidade e grau de independência dos conselheiros por parte da empresa.

O capítulo sobre obrigações dos acionistas controladores das SEM passou a exigir alterações no estatuto social para incorporar o que a CAE denominou “melhores práticas” sobre governança corporativa. Os Código de Conduta da Alta Administração Federal e quaisquer documentos estaduais, distritais e municipais aplicáveis também deverão ser aplicados. Novamente, a OCDE discute códigos de conduta e governança em seu Capítulo IV, artigo B, porém o anteprojeto os coloca de forma demasiadamente ampla, ainda que seja convergente. Contudo, a OCDE é enfática ao declarar que, na aplicação de normas sobre governança, estas devem ser universalmente aplicadas a todas as empresas estatais igualmente. Por um lado, o artigo persegue estes exatos objetivos, porém, a existência de múltiplos códigos a depender de estados e municípios da federação poderia criar um sistema fragmentado.

Em seguida, a CAE acrescenta o primeiro tópico potencialmente controverso e claramente discrepante em relação ao recomendado pela OCDE. A Lei das Estatais passaria a exigir que ao menos 25% das ações ordinárias fossem necessariamente negociadas livremente em bolsa pelos acionistas minoritários como mecanismo de incentivo à liquidez — conhecido no mercado como *free float*. A princípio, esta prática faz parte de um pré-requisito da BM&FBovespa (atual B3) para que uma empresa integre o Novo Mercado, segmento com padrão de governança corporativo mais elevado, necessário para empresas listadas que almejam realizar grandes ofertas para investidores institucionais, pessoas físicas e estrangeiros.²²

Ocorre que os padrões da B3 são voluntários e empresas privadas não são obrigadas a seguirem-nos. Estabelecer o *free float* para empresas listadas mediante legislação acaba criando uma regulação que diferencia as empresas estatais das empresas privadas, o que poderia conflitar com o Capítulo II, artigo A, das Diretrizes da OCDE. Outra regulação da B3 para entrar no Novo Mercado é a abolição entre a distinção entre ações preferenciais e ordinárias, conferindo poder de voto a todas e removendo direitos preferenciais.²³

O Senador Jereissati justificou o mecanismo mais rígido alegando que uma norma mais exigente do que é imposto ao setor privado ajudaria a valorização e liquidez das

²² Regulamento do Novo Mercado. Art. 10. I.

²³ Regulamento do Novo Mercado. Art. 8.

ações das SEM:

Admitimos que as sociedades de economia mista tenham as formas fechada e aberta, mas julgamos oportuno que se estabeleçam as regras mínimas para que essas sociedades atinjam a boa governança exigida pelo Novo Mercado. A nosso ver, as sociedades de economia mista devem adotar práticas de governança corporativa superiores às que são exigidas atualmente pela legislação societária. A valorização e a liquidez das ações são influenciadas pelo grau de segurança que é proporcionado aos investidores e pelas informações disponibilizadas pela companhia ao público.

Assim, incluímos dispositivos para estender às sociedades de economia mista algumas exigências necessárias para conferir padrão de excelência a suas normas societárias, e que estão entre as indispensáveis para a empresa integrar o denominado Novo Mercado da bolsa brasileira. Cumpre destacar que o Banco do Brasil é um exemplo de empresa estatal que faz parte do seito grupo de empresas integrantes das regras desse segmento. (Relatório da CAE, p. 25).

Além desses mecanismos, o Senador também incluiu no projeto outros cinco mecanismos para garantir liquidez e valorização: (i) padrões internacionais de contabilidade, seguindo as normas International Financial Reporting Standards – IFRS e as normas de contabilidade utilizadas nos EUA (US GAAP); (ii) direito de *tag along* de 100%, nos termos das regras do Novo Mercado; (iii) adesão obrigatória à Câmaras de Arbitragem para resolver conflitos entre os acionistas e a empresa estatal; (iv) proibição do acúmulo dos cargos de CEO e presidente do conselho de administração; (v) divulgação de todas as remunerações de administradores.

A princípio, as normas são superficialmente convergentes, porém cabe frisar a divergência entre o anteprojeto e o disposto na Lei das SA, a OCDE corrobora mecanismos de contabilidade padronizados²⁴ e divulgação das remunerações dos administradores,²⁵ porém, a exigência de *tag along* e de arbitragem conflitam com a universalização das formas jurídicas do Capítulo II, artigo A.

Outra alteração relevante foi o estabelecimento de uma quantia mínima e máxima de conselheiros nos conselhos de administração das estatais. A Lei das SA fixa a exigência de, no mínimo, três conselheiros e não fixa número máximo.²⁶ O relatório incluiu um número máximo de onze conselheiros e um número mínimo de cinco, sob o pretexto de que mais do que onze conselheiros incentivaria o loteamento de cargos, mas cinco membros ajudariam a oxigenar o conselho, aumentando sua independência e dificultando o aparelhamento. Novamente, o grau de convergência é debatível, visto que

²⁴ Cap. VI, A.

²⁵ Cap. VI, A.4

²⁶ Art. 140

é uma regulação que busca garantir a independência posta no Capítulo VII das Diretrizes, porém se distancia do recomendado pela OCDE em termos de padronização das formas jurídicas.

Outro critério incluído foi a necessidade de formação, experiência e reputação ilibada por parte dos integrantes dos conselhos. Este critério, de acordo com o relatório da CAE, encontra respaldo no § 1º do art. 147 da Lei das SA, não divergindo da norma legal, mas especificando-a. Também está respaldado pelas Diretrizes no Capítulo II, artigo F.2. Contudo, uma das propostas envolvia a necessidade de o Senado sabatar candidatos a membro dos conselhos de estatais com patrimônio maior do que R\$ 1 bilhão, o que poderia novamente criar atritos, além de criar novamente uma fragmentação regulatória.

Por fim, no que tange a questão dos conselheiros, diretores e integrantes de comitês, a lei facultou que as estatais criem um seguro de responsabilidade civil para administradores, para atrair potenciais executivos eventualmente preocupados com a judicialização do controle administrativo. Interessante notar que a OCDE não aborda esta questão nas Diretrizes ou *policy papers*, salvo a necessidade de tornar integrantes de conselhos responsáveis por suas condutas.

O último aspecto do relatório da CAE que cabe mencionar são as licitações. Embora não sejam objeto específico do tópico sobre governança, as Diretrizes tendem a considerar licitações como aspecto importante dentro da temática da neutralidade competitiva, visto que estatais que direcionam licitações distorcem o mercado, assim como estatais que obtêm subsídios cruzados ou condições especiais em licitações da Administração Pública direta. O Capítulo III, artigo G, trata justamente esta questão.²⁷

O relatório criou um regime licitatório especial para empresas estatais que se distancia moderadamente daquele da Lei Geral de Licitações e se aproxima do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. A ideia é que, por competirem com empresas privadas e muitas vezes serem companhias abertas e listadas, empresas estatais precisariam teoricamente de um regime licitatório dinâmico e menos burocrático. No que pese a necessidade de melhorar o regime da Lei Geral de Licitações, o conjunto de exceções e diferenciações entre diversas hipóteses fez com que o presente trabalho considerasse tais normas **não convergentes**.

²⁷ Cap. III, G: Quando as EEs participarem de licitações públicas, seja como licitante ou licitador, os procedimentos envolvidos devem ser competitivos, não discriminatórios e protegidos por padrões adequados de transparência.

Ao todo, é possível afirmar que o projeto, principalmente após as alterações realizadas pela CAE, é em alguma medida convergente. Tenta incluir todas as empresas estatais, incluindo listadas, não listadas, monopolistas, financeiramente dependentes e, por sua natureza não só administrativa como também comercial, é uma lei aplicável a estados e municípios. Abrangência, simplificação e regime universal é algo valorizado pela OCDE. Outro importante ponto de convergência são as tentativas de profissionalização dos conselhos e diretorias de empresas estatais, adotando-se políticas de qualificação, critérios objetivos de seleção e transparência. Todas essas medidas fazem parte de uma agenda de insulamento político-partidário das empresas estatais e estão em sintonia para com as Diretrizes. Contudo, salvo referências esparsas ao COSO ou à OCDE, quaisquer referências externas não são sequer mencionadas ao longo do relatório.

Todavia, o anteprojeto também conta com mecanismos divergentes, a começar por um sistema fragmentado no qual um conjunto de regras é aplicável para algumas empresas e não para outras — como, por exemplo, a necessidade de sabatina do Senado para aprovação de conselheiros em empresas com patrimônio maior do que R\$ 1 bilhão. Porém, algumas divergências são mais severas, como a criação de um sistema mais restritivo para estatais do que para empresas privadas. As regulações do Novo Mercado da Bovespa foram um grande guia normativo durante a elaboração do projeto, tal qual o relatório da CAE, porém, acabaram criando divergências entre as regras aplicáveis ao setor privado e às SEM.

Com base nos três eixos de análise, é possível afirmar que sob a ótica do eixo de profissionalização da gestão, o projeto é convergente, sob os eixos de regulação e neutralidade, assim como equilíbrio do papel econômico e social o projeto não aborda essas questões.

3.3 Audiências públicas

As Audiências Públicas foram uma etapa determinante na elaboração da Lei das Estatais. Ao todo, foram realizadas três audiências, nos dias 24 de junho de 2015, 1 de agosto de 2015 e 8 de agosto de 2015. As reuniões agregariam contribuições de integrantes da Administração Pública, representantes da sociedade civil e até mesmo integrantes de empresas estatais brasileiras. A ideia seria uma audiência para congregar órgãos reguladores e de controle: Comissão de Valores Mobiliários – CVM, BM&FBovespa e Tribunal de Contas da União – TCU; uma audiência para diretores e

conselheiros de empresas estatais; e uma última audiência para representantes do setor privado.

A 1ª audiência²⁸ contou com a presença do Coordenador de Controle Externo da Área de Infraestrutura do TCU, Arsênio Dantas; o Diretor Executivo, Financeiro, Corporativo e de Relações com Investidores da BM&FBovespa, Daniel Sonder; e o Diretor da CVM, Pablo Renteria.

A Audiência começou com uma exposição do diretor da CVM, que debateu a função social das empresas estatais. A princípio, afirma o diretor, a Lei das SA, em seu art. 238, outorga à pessoa jurídica controladora das SEM os mesmos deveres e responsabilidades do acionista controlador, reconhecendo que, apesar de as estatais disporem de regime jurídico quase igual ao das empresas privadas, a própria lei comercial cria um conjunto de exceções. Posteriormente, o diretor discorre sobre como as Diretrizes da OCDE são uma forma possível de lidar com os problemas específicos das companhias estatais:

[...] A OCDE, nesse documento, como falei, construído a partir da experiência de diversos países, identifica principalmente três grandes problemas, que são específicos. As estatais têm seus problemas, como qualquer companhia, mas o que seria específico de uma estatal? **Primeiro, o risco de uma interferência política excessiva, de uma cooptação política das estatais. O segundo ponto é que as estatais, ao contrário das privadas, não estariam sujeitas a dois riscos de mercado que são importantes para trazer a eficiência para as estatais. Estou me referindo ao risco de falência e ao risco de aquisição de controle.** Em uma companhia privada, se ela é muito mal administrada, a companhia fica barata, e isso pode atrair o interesse de alguém que queira comprar o controle dessa companhia, porque ela está barata. E, quando se troca o controlador, também se troca toda a administração da companhia. Isso quer dizer que, normalmente, os administradores têm o incentivo de ser eficientes para se manterem no cargo e evitarem uma troca de controle. E outro incentivo muito importante é a falência, porque, se há o risco de falência, é preciso ser cauteloso, não se pode assumir um risco excessivo, e isso também traz uma disciplina para a administração das companhias privadas. Esses riscos não existem no setor público, portanto é preciso haver mecanismos alternativos para trazer essa eficiência. No mercado de companhias privadas, o próprio mercado já traz mecanismos para gerar esses incentivos. [...]. (Notas taquigráficas 15:07)

Posteriormente, foram feitas exposições sobre o funcionamento das Diretrizes, explicando seus capítulos e artigos, com ênfase justamente ao Capítulo II, artigo A, que

²⁸ O Senado utiliza a nomenclatura “reuniões” e não “audiências públicas”, que não constituem um termo oficial. Contudo, as reuniões da CMLRE relevantes para este trabalho são apenas as três audiências públicas e uma reunião final de apresentação do relatório final com o anteprojeto do PLS no 555/2015 que fora encaminhado ao plenário do Senado. Por este motivo, dentro do escopo deste trabalho, foi decidido nomeá-las 1ª, 2ª e 3ª audiências e apresentação do relatório final, respectivamente.

discorre sobre a simplificação e uniformização de regimes jurídicos. Ao todo, a exposição do diretor focou sobre as regulações do Novo Mercado e sobre estudos realizados pela própria CVM sobre aprimoramento em governança corporativa; porém, a importância da OCDE para uma agenda de reformas foi evocada diversas vezes.

Em seguida, o Diretor da BM&FBovespa, Daniel Sonder realizou uma apresentação em que citou que a BM&FBovespa realizou em 2014 uma série de estudos sobre o aprimoramento da governança corporativa em empresas estatais. De acordo com Sonder, um dos aspectos deste estudo era a compilação de referências internacionais em governança corporativa sobre estatais, sobretudo na forma de recomendação ou normas.

Este estudo referenciou a OCDE e diversas outras organizações internacionais — tais como: Corporación Andina de Fomento – CAF, uma organização multilateral sediada em Caracas que atua como banco internacional de desenvolvimento econômico; a International Corporate Governance Network – ICGN, uma organização internacional de investidores e consultores que disseminam boas práticas de governança corporativa; a United Nations Conference on Trade And Development – UNCTAD, órgão da ONU voltado para a agência do comércio internacional e desenvolvimento econômico (com foco empresarial); e, por fim, “alguns países europeus”, embora o diretor não cite quais.

O diretor recomendou, em síntese, o estabelecimento de comitês de auditoria em todas as estatais, fortalecimento de auditorias independentes, estímulo para disseminar conselheiros independentes e coordenação de conselheiros, diretores e integrantes de comitês independentes nas empresas estatais. Quanto ao papel social das estatais, a sugestão foi que o objeto social da empresa definido em estatuto fosse restringido à respectiva autorização legislativa. Por fim, a última recomendação do diretor foi o fortalecimento dos conselhos mediante indicações mais rigorosas e a indicação normativa de critérios para tal.

Por fim, a contribuição do Coordenador do TCU, Arsênio Dantas, discutiu exclusivamente a questão das licitações, sem referenciar práticas internacionais ou fontes teóricas. Contudo, importante citar que o coordenador do TCU, bem como alguns parlamentares presentes durante a sessão, aludiu ao fato de que o RDC e os regimes mais dinâmicos de licitação foram grandes facilitadores de corrupção na Petrobras. Posteriormente, o debate chegou a um consenso de que o regime licitatório poderia buscar se espelhar em práticas internacionais — porém, o debate não chegou a termos concretos.

A 2ª audiência pública contou com a presença do Diretor do Banco do Brasil, Antônio Pedro da Silva Machado; com a Superintendente do Instituto Brasileiro de

Governança Corporativa – IBGC, Adriane Cristina dos Santos de Almeida; e o Gerente-Executivo do Banco do Brasil, Marco Antônio Costa. O foco desta audiência seria discutir a governança a partir da experiência das empresas estatais brasileiras.

Parte importante da audiência se dedicou a críticas feitas por deputados e senadores à Petrobras e à Valec, por terem sido convidadas para contribuir, mas terem recusado o convite, aludindo constantemente à Lava Jato durante suas críticas. Tal fato é digno de nota, visto que corrobora a importância da Lava Jato durante a formação da lei.

O diretor Antônio Pedro realizou uma exposição sobre as práticas do Banco do Brasil e, arguindo que as práticas do banco foram aos poucos sendo construídas com base nas contribuições da CVM e uma tentativa de se aproximar o máximo possível da Lei das SA, ainda quando sua aplicação fosse facultativa. Uma prática que começou ainda em 1997 e 1998, ou seja, antes de a OCDE produzir as Diretrizes (2005) é a criação de comitês de auditoria, *compliance* e riscos. Esta prática está em linha com o Capítulo VII, artigo H, que evoca justamente o papel de comitês especializados como mecanismo de fortalecimento da diretoria.

Os parlamentares e o diretor passaram a debater então o tópico de parcerias entre estatais e empresas privadas, como *joint ventures* e parcerias. Uma das práticas do Banco do Brasil foi a privatização da administração de sua área de seguros, hoje administrada pela MAPFRE, mas com 75% do capital ainda detido pelo Banco do Brasil. A princípio, os parlamentares viram com bons olhos a prática, dado que existem atividades que o Estado não pode exercer, mas que poderiam ser de grande valia: o exemplo dado em audiência foram as lojas de conveniência em postos de gasolina administrados pela então estatal BR Distribuidora. A prática seria uma forma de estimular a atividade econômica, oriunda de “grandes fontes de dinheiro ainda não exploradas”, nos termos do senador José Serra.

A proposta poderia entrar em conflito com a própria Constituição, que restringe a atividade econômica estatal a “imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”.²⁹ A prática também conflita possivelmente com a OCDE sob dois aspectos distintos. Primeiramente, a OCDE requer uma clara política de propriedade estatal que não entre em contradição dentro do ordenamento jurídico nacional. Ao se adotar uma interpretação restritiva, a abertura da Administração para financiar e participar de projetos que envolvem empresas de cartão de crédito e lojas de conveniência pode acarretar

²⁹ CF/88, Art. 173, *caput*.

violação do Capítulo I, artigo A, das Diretrizes. Outro ponto controverso é o Capítulo III, artigo F, que requer que empresas privadas e empresas estatais encontrem as mesmas condições de financiamento. Os parlamentares e o diretor Antônio Pedro em momento algum discorreram sobre os riscos da entrada de capital público em empresas privadas, por mais lucrativas que fossem.

A apresentação do diretor Marco Antônio Dantas, do Banco do Brasil, foi breve e se resumiu a argumentar que o banco optou por melhorar seus mecanismos sobre governança corporativa objetivando as melhores notas no Novo Mercado. Sugeriu que a futura lei incorporasse 20% de conselheiros independentes obrigatoriamente para as SEM, 100% de direito de *tag along* para acionistas minoritários e 25% de *free float*, ou seja, ações necessariamente circulando livremente na bolsa de valores para estimular liquidez. Por último, o diretor argumentou que, para além dos mecanismos de controle interno, o Banco do Brasil incorporou o controle externo do Banco Central, do TCU, da Controladoria-Geral da União – CGU, da CVM e da BM&FBovespa como parte integrante das operações do banco.

Em seguida, começou a apresentação da superintendente do IBGC, Adriane Almeida, que expôs um extenso projeto do IBGC com doze cadernos sobre governança corporativa nos quais as empresas estatais, licitações e relações entre Administração Pública e empresa aparecem por diversas vezes. No caso, a apresentação começou justamente com o tópico das parcerias entre estatais e privadas. De acordo com a superintendente, parcerias nas quais o Estado detém capital, mas o empreendimento é administrado privadamente, não são divergentes das recomendações do IBGC, dado que o instituto as interpreta como uma combinação poderosa de financiamento e expertise, para fornecer bens e serviços, cumprindo o interesse público, desde que sejam seguidas normas rígidas de governança e separação dos papéis para tanto.

Contudo, o IBGC entende que a função social das empresas estatais está mal definida na legislação brasileira. Por um lado, o art. 173 da Constituição permite a parceria porque o inciso II, § 1º, assim como o art. 235 da Lei das SA garante que o regime próprio das empresas privadas é aplicável. Por outro lado, o art. 238 determina que o controlador está incumbido de “atender ao interesse público que justificou a sua [da empresa estatal] criação”. Ou seja, o IBGC opina que a função social da empresa estatal ainda está em aberto e que as parcerias acabam sendo prejudicadas em decorrência disso.

Em seguida, a pauta foi a indicação de políticos, ministros e membros do governo para integrar conselhos de estatais. A pauta foi breve e parece ter havido um consenso de

que boa parte dos políticos indicados não teria condição de exercer diversas atividades concomitantemente e que a permissão de indicação é uma grave falha de governança corporativa em estatais no Brasil. A superintendente fala que o Chile resolveu este problema instituindo um “*pool de headhunters*”. Basicamente, o governo usa critérios objetivos e transparentes, divulgados *a priori* para selecionar quais são os potenciais conselheiros das estatais. Futuramente, o Executivo teria poder discricionário para selecionar — dentro do *pool* pré-selecionado, objetivamente.

Sobre a execução de políticas públicas por parte das estatais, as recomendações do IBGC foram tiradas diretamente da OCDE, mais especificamente do Capítulo III, artigo D, que estabelece uma separação total de custos entre a atividade pública, deficitária, *versus* a atividade econômica lucrativa. O exemplo dado pelo senador Tasso Jereissati foi o da Petrobras congelando preços para preservar a população. Sob a ótica do IBGC, a prática poderia ser permitida se o Estado custeasse integralmente, mediante orçamento próprio da Administração Pública, esta atividade, de forma a não “contaminar” a empresa.

A 3ª e última audiência pública convidou o Presidente da Associação de Investidores no Mercado de Capitais –Amec,³⁰ Mauro Cunha; o advogado da Confederação Nacional da Indústria – CNI, Sérgio Murilo Campinho; e o Diretor Executivo da Fundação Falconi,³¹ Mateus Bandeira.

A apresentação de Mauro Cunha focou em duas questões distintas. Primeiramente, a proibição de que políticos e autoridades possam integrar conselhos de administração das empresas estatais brasileiras. A segunda medida é a alteração do art. 238 da Lei das SA, que excluiria as SEM das obrigações direcionadas ao interesse público. Quanto à proibição de políticos em cargos de alto escalão, o presidente da Amec foi inteiramente favorável e discorreu sobre sua experiência anterior como conselheiro da Petrobras e relatou anedoticamente experiências que corroborariam a medida proibitiva. Já quanto à exclusão das SEM das políticas públicas, o presidente afirmou que:

O art. 238, com o perdão da palavra, foi prostituído, foi transformado numa desculpa qualquer, **um verdadeiro cheque em branco que servia de pretexto para todo tipo de abuso contra empresa estatal**. Trata-se de uma interpretação simples, clara e errada, de acordo com Mencken.³² O 238 tem uma solução mais simples para esse problema: ele tem que ser cumprido.

³⁰ Associação sem fins lucrativos que congrega investidores institucionais no mercado de capitais brasileiro.

³¹ Consultoria brasileira especializada em gestão empresarial de grandes empresas.

³² Alusão ao jornalista Henry Louis Mencken que afirmava que “*para cada problema complexo existe uma solução simples, clara e errada*”.

Cumpra-se a lei. Se ele for obedecido no seu espírito, talvez não seja necessário mudança legal. É evidente que, para ser cumprido, o tal interesse público precisa ser claro — e aqui uma lição importante, adotada em outros projetos, como veremos —, aplicável em diversos momentos: na lei de criação da estatal, na elaboração do estatuto, no seu registro quando abrir capital, etc. **O interesse público deve ser claro e restritivo, parte de um verdadeiro contrato entre o controlador e companhia.**

A visão do presidente da Amec é, dentre as aqui citadas, a mais alinhada com as disposições da OCDE. Ele deixa clara a política de transparência de custos e separação da atividade econômica da atividade social e, posteriormente, discorre sobre a separação da agenda de regulação e controle da agenda econômica da empresa estatal. Outro tópico abordado durante a apresentação foi a necessidade de criação de conselhos de administração para todas as estatais e a necessidade mínima de 20 a 30% de conselheiros independentes. Na verdade, independentemente das recomendações de institutos como o IBGC, CVM ou até mesmo da OCDE, as necessidades das empresas são casuísticas e uma lei poderia criar ineficiências de escala e criar “cabides de emprego”. Em suma, a grande recomendação foi que o art. 238, ou a futura Lei das Estatais, deveria recuperar o sentido e o valor original do texto: estatais devem ter função clara, definida em lei ou estatuto social e seu papel social deve ser interpretado restritivamente.

Posteriormente, houve um breve debate sobre essas questões supracitadas que foram sucedidas de uma continuação da apresentação de Mauro Cunha. Desta vez, o tópico era uma agência que concentrasse a propriedade estatal ou ao menos coordenasse a gestão. Neste ponto, o apresentador citou diretamente as Diretrizes da OCDE e afirmou que a criação de agência específica “aconteceu recentemente com o Chile, com a Colômbia, está acontecendo com o Peru [...] e são critérios necessários para que o país seja admitido na OCDE”. E prosseguiu entregando uma cópia das do *policy paper* “Currency for Development” para cada parlamentar.

A apresentação do advogado Sérgio Murilo Campinho foi breve, basicamente atestando que a maior parte dos tópicos já havia sido abordado. Sua apresentação trabalhou a questão do sistema monista e dualista criado pela Lei das SA e anotou que as Estatais brasileiras deveriam criar critérios claros e objetivos para definir qual seria o sistema a ser observado para cada empresa individualmente. É, sem dúvida, uma afirmação convergente com a agenda de simplificação das formas jurídicas postas pela OCDE. Quanto aos conselhos, afirmou que a qualidade dos conselheiros é uma questão muito mais cultural do que legislativa, mas que a imposição de conselheiros independentes poderia ser bem-vinda. Finalmente, quanto ao papel social da empresa

estatal, sua sugestão foi a de manter os preceitos do art. 238 da Lei das SA para as estatais, salvo as SEM, sobretudo as abertas e listadas em bolsa, dado que haveria necessariamente incompatibilidade entre universalização de serviços públicos e captação de recursos no mercado.

Por fim, a apresentação do Diretor Executivo da Fundação Falconi, Mauro Cunha, focou basicamente na questão da proibição de indicações políticas nos conselhos de administração das estatais e no art. 238 da Lei das SA. Durante os dois tópicos o expositor citou a OCDE, primeiramente falando sobre a impossibilidade de conciliar alguém da Administração Pública direta, que carece de uma independência de tomada de decisão necessária para decidir o futuro da estatal. Quanto à questão do art. 238, o diretor se pronunciou favorável a manter a redação do artigo tal como está e não alterar drasticamente a legislação atual. Teoricamente, não seria divergente dos princípios da OCDE ou do IBGC, dado que os acionistas minoritários e pessoas físicas operando na bolsa de valores poderiam antecipar que estatais possuem um conjunto de responsabilidades e objetivos diferenciados e deveriam precificar isso, terminando a apresentação afirmando que excluir o papel social da estatal significa excluir a necessidade de que a empresa seja estatal.

Ao final das audiências, a CMLRE se reuniu e incorporou a maior parte das propostas abordadas nesta seção ao texto do relatório que fora apresentado. Como é possível observar, foi um processo que ativamente citou a OCDE, experiências internacionais e outros órgãos multilaterais constantemente. Dentre as maiores convergências, podemos mencionar sugestões como a criação de critérios objetivos para escolha de conselheiros, simplificação e universalização das formas societárias das estatais, medidas que reforçam auditorias, combate à corrupção e *compliance*, sugestão de coordenação e centralização da propriedade e melhor definição do papel social das empresas estatais. Contudo, também houve sugestões claramente divergentes, como uma fragmentação das formas societárias, criação de regras específicas para algumas estatais (a depender de sua forma de financiamento ou se é SEM ou empresa pública), critérios obtusos para definir a agenda social e uma política de parcerias que estimula o Estado a entrar em setores nos quais a sua presença não seria proveitosa: máquinas de cartão de crédito e lojas de conveniência foram citados diretamente como um bom nicho a ser explorado.

Ao todo, as audiências demonstram com riqueza não só como os três eixos de análise apareceram em maior ou menor medida, com destaque para a questão da

profissionalização da gestão. Mas as audiências demonstram sobretudo uma confirmação de que a Lei das Estatais é um transplante legal: constantemente os parlamentares e convidados mencionam a OCDE, outros organismos internacionais e experiências de outros países – curiosamente, com algum destaque, o Chile mais do que os países do Atlântico Norte. O processo fora marcado pela constante presença de especialistas que trouxeram a experiência internacional e a maior parte das sugestões foi incorporada ao relatório da CMLRE.

3.4 Relatório da CMLRE

Ao fim, a primeira versão do projeto continha 95 artigos, cujo primeiro título, com 26 artigos, versava sobre a questão da governança corporativa das empresas estatais. Foram tratados assuntos como regime societário, papel do Estado como acionista controlador, papel dos administradores, do conselho de administração, da diretoria, das auditorias e do conselho fiscal. O tema da função social e do papel da empresa estatal também esteve presente.

Outros tópicos que permeiam a temática da governança apareceram esporadicamente ao longo da lei. O Capítulo III, com seis artigos, tratava da questão do controle nas empresas estatais, tanto por órgãos públicos como outros mecanismos de transparência que requerem participação social. Já nas disposições transitórias, normas estabeleceram prazos para a incorporação da lei e a criação de um regime próprio de compras públicas e normas limitando o dispêndio em publicidade das empresas estatais.

Cinco emendas foram propostas no projeto ainda durante seu trâmite na Comissão, a primeira delas, do deputado Danilo Forte, que exigia idade mínima de 35 anos para exercer cargo administrativo em empresa estatal, foi rechaçada. A segunda, do senador José Serra, um conjunto de restrições sobre proibidade para exercer cargos no conselho, foi acatada. A terceira, do mesmo senador, envolve a supressão da exigência de que o Senado vote a aprovação de conselheiros em empresas estatais cuja participação supere um bilhão de reais; também foi aprovada. A quarta proposta, também do senador José Serra, era a exigência de que o capital das SEM fosse composto exclusivamente de ações ordinárias e que ao menos 25% destas ações circulasse no mercado; foi igualmente aprovada. A última sugestão, também do senador José Serra, previa que fossem incluídos dois artigos que garantissem que a atividade de controle não poderia afetar as escolhas de gestão; também foi incorporada ao texto final do projeto.

A OCDE foi citada diretamente no relatório. De acordo com a exposição de motivos, o deputado Arthur Maia explicitou que o título I do anteprojeto buscou regras sobre governança corporativa “nas recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e nas recentes inovações legislativas internacionais normas que pudessem inovar na legislação brasileira, atualizando-a”. Além das recomendações, procurou também incorporar áreas de *compliance*, membros independentes nos conselhos de administração e comitês de auditoria estatutários.

Ao todo, é possível afirmar enfaticamente que o projeto é convergente com as Diretrizes da OCDE, especialmente quando as práticas envolvem a profissionalização dos conselhos e diretorias das empresas estatais, assim como na criação de mecanismos que reforçam a proteção aos acionistas minoritários e *stakeholders* das empresas estatais. Contudo, existem pontos divergentes: proibição de ações preferenciais em estatais; proibição da emissão de debêntures conversíveis em ações e emissão de partes beneficiárias; alteração de prazos prescricionais para acionar empresas estatais; permissão para que qualquer acionista minoritário possa acionar judicialmente essas empresas independentemente da quantidade de cotas ou ações; e exigência de *free float* de 25%. Essas divergências são relevantes porque excepcionam as estatais do regime aplicado às empresas privadas; porém, dada a natureza não vinculante das Diretrizes da OCDE, somado ao fato de ser esperado que estatais possuam especificidades, tais divergências não aparentam ser importantes.

Por outro lado, existe uma divergência relevante que chama a atenção e um princípio da OCDE que não foi propriamente abordado no texto do anteprojeto. A primeira divergência importante é a preservação das estatais como instrumentos de patrocínios em políticas públicas, com a inovação jurídica de que tal patrocínio está condicionado ao retorno do fortalecimento da marca:

Art. 26. § 3º - A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoas físicas ou jurídicas para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

Apesar de mais restritiva, a medida foge do que a OCDE entende como um motivo arrazoado de criação e manutenção de empresas estatais: correções de falhas de mercado e persecução de objetivos públicos que a Administração direta seria incapaz de conseguir

sozinha ou através da cobrança de impostos.

Outro tópico controverso é a distorção competitiva criada entre empresas públicas e privadas. No anteprojeto, a assunção de obrigações e riscos por parte das empresas estatais (e.g., congelamento de tarifas para aliviar a inflação) é tratado como uma questão de transparência para com os acionistas minoritários e um risco assumido pela empresa; contudo, não houve nas audiências públicas e na sessão da CMLRE qualquer discussão acerca dos impactos de tais políticas públicas sobre a competição entre empresas estatais e privadas no mercado:

Art. 7º § 2º - Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública que explore atividade econômica e a sociedade de economia mista assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atua deverão:

- a) estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;
- b) ter o seu custo, bem como o eventual ressarcimento total ou parcial contabilizado de forma transparente e individualizado em relação às demais atividades sociais.

No que pese ser positiva a transparência oferecida pela norma, ela não aborda problemas colocados no Capítulo III das Diretrizes, em que o subsídio de custos feitos pelo governo gera uma situação “sem risco” para a estatal e seus acionistas, mas mina a capacidade que empresas privadas possuem de entrar nesse mercado e competir em pé de igualdade.

O relatório marca um fenômeno que perdurou até a sanção presidencial da Lei das Estatais: convergência nas questões que envolvem a profissionalização da gestão empresarial, porém divergência nas questões que envolvem o conflito social-empresarial e quase que uma total ausência de questões como neutralidade e regulação.

3.5 Senado

No Senado, ao todo, foram 107 propostas de emenda, das quais 80 versavam sobre governança, enquanto as demais 27 focavam em questões licitatórias ou contratuais. Ao todo, 33 emendas foram incorporadas ao texto final encaminhado à Câmara; 18 dessas emendas tratavam sobre questões de governança corporativa, majoritariamente sobre a composição dos conselhos de administração; porém, as propostas como um todo são variadas.

Tabela 2 - Aprovação e convergência³³

	<i>Aprovado</i>	<i>Não Aprovado</i>	<i>Soma</i>
<i>Converge</i>	22	54	76
<i>Diverge</i>	11	20	31
<i>Soma</i>	33	74	107

Tabela 3 - Aprovação e convergência (exclui licitações e contratos)³⁴

	<i>Aprovado</i>	<i>Não Aprovado</i>	<i>Soma</i>
<i>Converge</i>	16	49	65
<i>Diverge</i>	2	13	15
<i>Soma</i>	18	62	80

Quanto às propostas aprovadas e convergentes, podemos citar a criação e o fortalecimento de comitês de auditoria e comitês de *compliance*, regras que tornam auditorias e comitês anticorrupção obrigatórias e praxe de todas as SEM multinacionais como as mais relevantes. Houve também a criação e alteração de critérios formais para a escolha de conselheiros e a sua eventual recondução. Interessante notar que os senadores derrubaram parcialmente a restrição para pessoas filiadas a partidos exercerem cargos em conselhos sob o pretexto de que a regra deveria ser universal para empresas privadas e Estatais. Por esse motivo, foi decidido utilizar a rubrica “debatível” para propostas que vedam ou admitem pessoas filiadas em cargos de conselho e direção.

Já em relação às propostas convergentes e não aprovadas, foram sobressalentes as regras que criavam e alteravam critérios para ocupação de cargos em conselhos e diretoria, mas que foram avaliadas durante o debate no Senado como excessivamente restritivas. Algumas regras que pretendiam unificar os regimes societários das empresas públicas e SEM também foram rejeitadas, tendo sido avaliadas como convergentes

³³ Elaboração própria

³⁴ Elaboração própria

porque não só simplificavam as formas jurídicas, como também aproximavam o regime jurídico das estatais ao regime jurídico da Lei das SA. As propostas de extinguir o *free float* de 25% e de manter as ações preferenciais em estatais também foram barradas.

As propostas não convergentes e não aprovadas quase todas versam sobre questões de regime jurídico e societário das estatais. Regras que excluem estatais específicas, como Caixa Econômica Federal e BNDES, por exemplo, regras que afastam a aplicabilidade da lei para as empresas públicas, ou um artigo que afirma que a Lei das SA não seria mais aplicável às estatais. Ou regras que estimulam que a propriedade das empresas estatais possa ser compartilhada entre diversas pessoas jurídicas em diferentes entes federativos. Já quanto às propostas não convergentes e aprovadas, salvo as que tratam das licitações, apenas a proposta do senador Donizeti Nogueira, que obriga as estatais a terem planos de longo prazo de dez anos foi aprovada, porém alterada ao longo do debate em plenário. A norma foi considerada divergente porque o plano não é exigido para empresas privadas, mas o senador arguiu que as empresas estatais são uma exceção.

Quanto à OCDE ou demais fontes internacionais, os senadores Donizeti Nogueira e João Capiberibi fizeram menções expressas em alguns momentos. Embora não esteja na temática da governança propriamente dita, o senador Nogueira quis incorporar o modelo de manifestação de interesse por empresas estatais recomendado pelo Banco Mundial, proposta que perdurou até a sanção da norma. Por sua vez, o senador Capiberibi propôs três emendas fortemente convergentes, mas nenhuma foi aprovada: obrigação de que as estatais sigam os “Princípios Orientadores Sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU”; de seguir a política de Direitos Humanos e Responsabilidade Empresarial da ONU (não unificada em um texto legal); e de reforçar a obrigação das estatais a seguirem a Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas, resolução referenciada pelos Princípios da ONU. As normas da ONU são citadas expressamente pelas Diretrizes da OCDE e são sistemicamente conexas. As demais normas não são citadas expressamente pela OCDE, mas também advém de fontes internacionais. De certa forma, demonstra que o que estaria em jogo no Senado seria menos uma convergência deliberada e mais uma aproximação para o que os Senadores acreditam ser um padrão de eficiência.

Tabela 4 - Aprovação e explicitude³⁵

	<i>Aprovado</i>	<i>Não Aprovado</i>	<i>Soma</i>
<i>Explícito</i>	1	3	4
<i>Não Explícito</i>	32	71	103
<i>Soma</i>	33	74	107

O debate em plenário, ocorrido no dia 15 de março de 2016, foi de certa forma a reprodução do debate ocorrido na Comissão: senadores favoráveis ao aumento do controle e transparência das empresas estatais e favoráveis ao aumento da proteção dos acionistas minoritários. Porém, com maior controvérsia nas questões que envolvem o insulamento dos conselhos administrativos, com alguns senadores querendo aumentar o número de restrições e outros querendo dirimi-los. A proibição de que pessoas filiadas a partidos políticos pudessem compor os conselhos e diretorias foi derrubada durante a votação.

O debate entre equilíbrio de mercado surgiu implicitamente entre os senadores Romero Jucá e Tasso Jereissati quando ambos discutiram a validade do artigo 7º, § 2º, II:³⁶:

Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública que explore atividade econômica e a sociedade de economia mista assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atua deverão [...] **ter o seu custo, bem como o eventual ressarcimento total ou parcial contabilizado** de forma transparente e em conta individualizada em relação às demais atividades sociais.

O senador Tasso deu como exemplo a Petrobras sendo protegida de qualquer congelamento de preços, mas ao mesmo tempo permitindo ao governo eventualmente, mediante seus próprios recursos, poder subsidiar preços. O senador Jucá, por sua vez, citou como a abertura de agências bancárias da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, subsidiadas em regiões pobres do Brasil, cria distorções que impedem a abertura de agências bancárias privadas e que este padrão poderia se repetir se o disposto no artigo não fosse alterado. O dispositivo foi alterado na redação final:

³⁵ Elaboração própria

³⁶ TV SENADO. **Transmissões ao vivo do dia**: 15/03/2016 (parte 02). 15 mar. 2016. Disponível em: https://youtu.be/9f_iJEtOnRw?t=25351. Acesso em: 19/02/2020.

Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão [...] ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

Ao todo, é possível afirmar que o Senado refinou diversos pontos, não afetando o sentido original dado pela CMLRE. Em termos de convergência, parece ter priorizado a proteção ao acionista minoritário, a transparência e o combate à corrupção. Quanto ao insulamento político-partidário, os resultados foram complexos, foram contrapostos a necessidade de afastar a empresa estatal da política *versus* a criação de regras demasiado rígidas não aplicáveis ao setor privado. Quanto ao papel único das estatais brasileiras na persecução de políticas públicas, o texto permaneceu praticamente inalterado. O artigo 26 do texto original, agora artigo 27, cria uma válvula de escape para que empresas estatais possam exercer patrocínios, *culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica*,³⁷ desde que vinculados ao fortalecimento da marca e a benefícios de longo prazo para a empresa estatal.

Na tabela anexa ao final do trabalho o leitor pode verificar uma lista com todas as emendas sugeridas, com o dispositivo da OCDE comparado, a avaliação de convergência, se foi aprovada no Senado no dia 15 de março de 2016 (Aprovado Parcial) e se foram parar, ainda que parcialmente, na lei final (Aprovado Final) e um breve resumo sobre do que se trata a emenda proposta.

3.6 Câmara

A partir do momento em que o projeto foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, o debate técnico sobre a Lei das Estatais perdeu vigor. Enquanto as audiências foram marcadas por referências à OCDE, Banco Mundial e práticas internacionais, bem como a necessidade de adequar as empresas estatais abertas e listadas em bolsa ao Novo Mercado da B3, novas formas de controle, auditorias independentes e cumprimento da função social, o debate na Câmara, possivelmente marcado pelo contexto de *impeachment*, consistiu em propostas pouco técnicas e um debate no qual um lado alegou que a Lei seria um “preparo” para privatizar as empresas estatais e o outro alegou que a lei era necessária dado que as estatais teriam sido “saqueadas” pela corrupção de quatro

³⁷ Nos termos do texto legal.

mandatos petistas na presidência.

As 21 propostas realizadas pelos deputados de certa forma foram alinhadas com o baixo nível do debate. A maior parte das propostas não só é divergente, como também não se funda em qualquer técnica societária. Por exemplo, uma das propostas colocava a votação em assembleia para que os acionistas exigissem reparação por abuso da empresa estatal, ou seja, tornaria inviável qualquer reparação contra abusos do acionista majoritário. Outra proposta criava quarentena para que executivos de outras empresas trabalhassem nas empresas estatais brasileiras sob o pretexto de que esses executivos poderiam ser potenciais agentes de empresas privadas concorrentes.

Ao final, os deputados aprovaram uma proposta que consistia em um substitutivo total ao projeto encaminhado pelo Senado. Todas as propostas aprovadas pela Câmara consistiram em flexibilizações para apontar conselheiros e diretores: permitir filiados a partidos políticos, critérios menos restritivos para funcionários de carreira e menor exigência de experiência em gestão. Destas, nenhuma proposta foi incorporada ao texto final. A única proposta aprovada na Câmara e convergente foi a de dar independência ao corpo jurídico das empresas estatais para perseguir determinados objetivos independentemente de determinações da gestão; porém, o texto não foi incorporado ao texto final da lei.

As pautas sobre regulação, neutralidade e conflitos sobre papel social e papel econômico sequer apareceram durante o debate em plenário, salvo uma única exceção que perdurou até a sanção presidencial e é melhor explorada abaixo.

3.7 Retorno ao Senado

Ao todo, apenas três emendas propostas na Câmara, todas no substitutivo global em formato de proposta, foram aprovadas e incorporadas ao texto final da lei. Virtualmente, foram três emendas; porém, duas versam sobre o mesmo artigo e são complementares entre si, ou seja, na prática foram dois dispositivos alterados ao longo de toda a tramitação do projeto na Câmara.

A princípio, a primeira proposta de emenda fortalece a noção de que a estatal deva perseguir o interesse público que justificou sua criação. A segunda proposta cria restrições de experiência e formação para exercer os cargos em conselho e diretoria. Caíram no Senado as flexibilizações para ocupar esses cargos. As propostas mais restritivas do Senado caíram; porém, a abertura total proposta pela Câmara não passou.

Ao todo, é possível afirmar que os deputados, enquanto imprescindíveis em sua atuação durante as Comissões e durante a elaboração do anteprojeto, tiveram atuação quase inexpressiva quando o projeto foi encaminhado do Senado à Câmara. Tanto pelo conteúdo aprovado (os dois tópicos supracitados) como pela qualidade dos debates. O Senado, por sua vez, encaminhou o texto prontamente para a sanção presidencial, dado que o texto que foi enviado à Câmara permaneceu quase inalterado.

3.8 Vetos

Ao final, a lei passou por 11 vetos, dos quais apenas quatro vetos efetivamente tratavam de questões definidas no escopo do trabalho como questões de governança corporativa. A mensagem de veto n. 359/2016 vetou: (i) que o conselho de administração respondesse solidariamente pela implementação de suas deliberações; (ii) a não exclusão de responsabilidade dos diretores por decisões do conselho; (iii) A supressão do voto múltiplo dos acionistas minoritários caso exclua pelo menos um membro independente para o conselho de administração; e (iv) A necessidade obrigatória de *free float* de 25%.

A justificativa dada para os três primeiros itens é a de que, apesar de serem propostas meritórias, acabam criando um regime de governança corporativa para empresas estatais completamente distinto do regime aplicável às empresas privadas regidas pela Lei das SA:

O dispositivo diverge do disposto na Lei n. 6.404, de 1976, art. 158, e a Constituição (art. 173, § 1º, II) exige que as estatais sujeitem-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, expressas em parte por aquele diploma legal.

Vetado o dispositivo primeiramente transcrito, impõe-se, em consequência, veto do parágrafo único do *caput*.

[...]

O dispositivo permite a supressão do voto múltiplo dos acionistas minoritários, direito assegurado aos mesmos pela Lei Societária, n. 6.404, de 1976, em seu artigo 141, e não merece prosperar, pois aquele mecanismo constitui-se em instrumento eficiente de proteção dos acionistas minoritários, além de importante elemento de governança a ser preservado. (Mensagem de Veto n. 359/2016)

O *free float*, por sua vez, fora proibido por ser impossível de operacionalizar, devendo algumas empresas estatais optarem pelo fechamento de capital para não serem

obrigadas a adimplir a regra, bem como a inexistência de regras de transição, o que faria com que a abertura fosse impossível e potencialmente danosa para a capitalização destas empresas.

3.9 Lei Final

Considerada no todo, a Lei das Estatais é convergente com a OCDE e, como foi demonstrado, por vezes é explicitamente convergente. Dividida em regras sobre o regime societário, obrigações do acionista controlador, dos administradores e do conselho de administração, passando pela exigência de conselheiros independentes, a criação de restrições de *expertise* para ocupação ao cargo nas diretorias e a criação obrigatória, bem como normas gerais de funcionamento, de um comitê de auditoria estatutário e de um conselho fiscal, a lei efetivamente incorporou a maior parte dos dispositivos que a OCDE compreende como necessários para uma boa governança corporativa.

Convém debater com mais detalhe os poucos pontos divergentes que restaram na Lei final. Primeiramente, a OCDE preza pela unificação dos regimes jurídicos e a Lei das Estatais excepcionou empresas com receita operacional bruta inferior a R\$ 90 milhões de seguir diversos dispositivos da própria norma; também estabeleceu que os Poderes Executivos estaduais e municipais poderiam excepcionar suas empresas de seguirem dispositivos da Lei das Estatais mediante justificativa. A Lei das Estatais também permite que diversos entes federativos, tais como União, estados e municípios, bem como pessoas jurídicas de direito público interno, possam participar nas empresas estatais, o que vai contra a política de centralização e coordenação da propriedade das empresas estatais em uma agência centralizadora, ou pelo menos a coordenação dos investimentos estatais.

Outras políticas, como a proibição de emissão de debêntures conversíveis em ações e partes beneficiárias, também resistiram até o texto final. Reiterando o que já fora afirmado, tal proibição é considerada divergente neste trabalho porque a regra excepciona empresas estatais do regime geral. No mesmo sentido, um prazo prescricional de seis anos para ações sobre abusos de poder controlador não é a regra geral, mas passou a valer para empresas estatais.

A grande divergência dos preceitos da OCDE presente na lei é o artigo 27, especialmente em seu § 3º, que trata sobre a função social da empresa pública e da sociedade de economia mista. A Lei afirma que os patrocínios e atividades sociais das empresas estatais podem continuar existindo, desde que condicionados ao fortalecimento

da marca e benefícios de longo prazo. Teoricamente, é uma resposta abrangente e genérica que visa coibir abusos, mas não resolve a questão ao permitir os patrocínios e ao mesmo tempo torna a persecução do interesse público mais difícil. Ana Frazão, ex-conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, inclusive aponta que a lei, ao tornar o regime de investimentos sociais restritivo, torna as margens de decisões das estatais mais rígidas do que a das empresas privadas.³⁸

3.10 Avaliação Geral do Processo Legislativo

O processo legislativo da Lei n. 13.303/2016, como seria de se esperar, trouxe uma série de pontos convergentes e divergentes, bem como o que talvez seja mais sintomático e será objeto da presente seção: pontos que sequer foram abordados, mas que podem ser reveladores e elucidativos para discutir como operou o transplante institucional objeto do trabalho.

Antes de tudo, parecem existir evidências suficientes para afirmar que houve um transplante institucional, uma tentativa de convergir para um padrão global de governança — ou, ao menos, a interpretação dada pela CMLRE sobre o que seria esse padrão — e uma influência decisiva da OCDE no processo, bem como de outras organizações internacionais. A Comissão e suas Audiências Públicas foram explícitas em sua convergência e os pareceres e relatórios citam a OCDE constantemente como fonte de inspiração para normas e mecanismos regulatórios.

O Senado teve papel mais complexo, muitas propostas convergentes aprovadas e não aprovadas, bem como propostas divergentes aprovadas e não aprovadas. Contudo, o debate permaneceu majoritariamente técnico e respeitoso e é possível extrair uma racionalidade daquilo que fora decidido na casa. Excluindo as questões licitatórias e contratuais, o debate fora focado justamente na proteção dos acionistas minoritários, preservação das empresas estatais de “desmandos” políticos e critérios rigorosos de ocupação de cargos diretivos.

A Câmara por sua vez teve atuação oposta ao Senado, aprovando majoritariamente pontos divergentes, normalmente flexibilizando a indicação de políticos ou filiados aos cargos diretivos. Ou propostas difíceis de enquadrar tanto utilizando os critérios da lei

³⁸ ANA FRAZÃO. A função social das empresas estatais. *Jota*, 19 abr. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/constituicao-empresa-e-mercado/a-funcao-social-das-empresas-estatais-19042017>. Acesso em: 19/02/2020.

como os critérios da OCDE. Contudo, o Senado não aproveitou quase nada do que fora decidido na Câmara.

Por fim, os vetos atuaram como um refinamento do que fora decidido pelo Senado. Foram excluídos majoritariamente pontos que, apesar de meritórios em certos aspectos de eficiência, fariam com que as estatais divergissem da Lei das SA, o que foi visto como negativo pelo Planalto e, indiretamente, é a opinião da OCDE. Ao todo, é possível afirmar que os tópicos sobre (a) *responsabilidades dos conselhos das empresas estatais*, (b) *divulgação e transparência*, (c) *justificativa para a sua existência* e (d) *proteção aos acionistas minoritários* foram prontamente atendidos. São explicitamente convergentes.

Ao todo, é possível afirmar que o eixo de análise sobre profissionalização da gestão em empresas estatais é fortemente convergente com a OCDE. Critérios objetivos e sólidos para indicação de cargos administrativos, proteção conferida aos acionistas minoritários, proibição de interferências políticas, criação de comitês sobre transparência e auditoria, dentre outras várias medidas que foram extraídas diretamente das Diretrizes.

Houve também casos em que a Lei das Estatais divergiu da OCDE. Normalmente, trata-se de divergências que a organização consideraria escusável, afinal, o caráter não vinculante das Diretrizes se presta a justamente comportar as várias exceções que os seus países membros podem incorrer: prazos prescricionais diferenciados e a proibição de emissão de debêntures conversíveis em ações, por exemplo, entram nesta categoria. Contudo, algumas divergências são mais sérias: um capítulo sobre função social com apenas um artigo, com um texto pobre em conteúdo e que preserva as empresas estatais como fomentadoras de atividades sem relação com a sua função econômica e a permissão para que múltiplos atores detenham ações da mesma empresa, o que vai contra a política de centralização e coordenação. Portanto, é possível afirmar que no caso do critério de *conflito entre seu papel social e seu papel econômico* e no caso de alguns subtópicos sobre a racionalidade da sua existência, a norma é divergente, incorrendo em um erro, de modo que os atores políticos acreditam seguir a OCDE, mas dela divergem.

3.11 Viés de Sobrevivência e as Divergências Invisíveis

Embora a Lei das Estatais seja convergente quanto a profissionalização da gestão e divergente quando trata do conflito entre o papel econômico e papel social, os tópicos sobre neutralidade e regulação quase não foram abordados.

A neutralidade foi uma pauta secundária ao longo do processo legislativo, tendo

sido o foco da discussão apenas no Senado quando o senador Romero Jucá debateu com o senador Tasso Jereissati o texto que hoje encontra-se no art. 8, § 2º, da atual norma. O texto original dispunha que:

§ 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública que explore atividade econômica e a sociedade de economia mista assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atua deverão:

I – estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;

II – ter o seu custo, bem como o eventual ressarcimento total ou parcial contabilizado de forma transparente e em conta individualizada em relação às demais atividades sociais.

Já o texto final, efetivamente aprovado:

§ 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão:

I - estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;

II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

Em suma, é possível afirmar que o texto final é de certa forma convergente com o texto da OCDE ao conferir maior clareza. Além disso, sana um problema do texto original: faz com que empresas estatais não respondam a condições de mercado. Contudo, a neutralidade é um importante objeto de estudo para a OCDE e figura na lei de forma secundária quando comparada com as pautas de proteção aos acionistas e às empresas estatais.

Outra pauta que não figura na lei é a relação entre empresas estatais e órgãos de regulação — salvo a indicação de diretores de agências reguladoras para cargos em conselho. Possivelmente porque a norma não foi motivada pelo especificamente pelas questões que envolvam o contexto de conflito entre regulador e agente.

Nenhuma norma disciplina eventuais benefícios injustos sobre as empresas privadas que as estatais podem incorrer devido a uma regulação administrativa ou lei, ou ainda, benefícios injustificados decorrentes do papel social que estatais como Eletrobras e Banco do Brasil exercem que conflitam com as competências dos órgãos reguladores.

Essas duas pautas mal foram incorporadas à lei brasileira, contudo, são temas centrais para a OCDE e por esse exato motivo, discutir se houve convergência ou divergência não foi sequer possível. Enquanto notar as divergências e convergências seja tarefa metodologicamente objetiva, é difícil classificar como divergente um texto que foi sequer abordado. Por esse motivo, o trabalho pode incorrer no que os estatísticos denominam *viés de seleção*, ou mais especificamente nesse caso, *survivorship bias*³⁹(MANGIEL, SAMANIEGO, 1984).

Viés de seleção consiste em realizar inferências erradas sobre uma população porque a amostra captura apenas uma parcela não representativa da população. O exemplo clássico é a realização de pesquisas eleitorais: perguntar apenas nas avenidas das capitais e dos grandes centros urbanos pode levar o pesquisador a concluir um resultado muito distante da realidade, ainda que a pesquisa atinja milhares de pessoas, enquanto uma amostra menor que incorpore um “microcosmo” da realidade nacional pode ser muito mais precisa.

A não inclusão das pautas sobre neutralidade e regulação são um forte indicador do tipo de transplante institucional ocorrido. No caso, ajudam a descartar hipóteses de que foram transplantes realizados por pressão externa e ajudam a consolidar a noção de que foi um transplante com objetivos políticos específicos e localizados, influenciados fortemente pelo seu contexto, por exemplo: Operação Lava Jato, *impeachment*, Belo Monte, Pasadena.

Por fim, um tópico que apareceu apenas subsidiariamente na Lei das Estatais e que ainda não possui protagonismo na agenda da OCDE são as várias formas pelas quais o Estado pode atuar ao participar da atividade empresarial para além do Estado como proprietário integral e do controle acionário majoritário. Como Musacchio e Lazzarini (2015) demonstram, participações minoritárias e envolvimento estratégico do Estado sem propriedade direta são novas manifestações do capitalismo contemporâneo e, salvo a exigência de algumas regras sobre transparência para empresas privadas cujo Estado

³⁹ O *survivorship bias* tem esse nome por causa do economista e estatístico Abraham Wald e o seu trabalho para o governo americano na 2ª Guerra Mundial. O exército percebia que os aviões que voltavam da guerra tinham suas asas e calda alvejadas e que, portanto, futuras aeronaves deveriam ter suas asas e calda blindadas, dado que seria caro blindar a aeronave como um todo. Wald argumentou justamente o contrário: aviões com asas alvejadas eram justamente os aviões que retornavam da guerra e que o correto seria blindar justamente aquilo que não era possível observar, o corpo do avião.

possua participação, nos termos do art. 1º, § 7º, da Lei das Estatais, a complexidade da atuação estatal moderna foi raramente abordada no processo legislativo.

CONCLUSÃO

O trabalho partiu de uma literatura sobre a emergência de um Capitalismo Regulador, manifestado por um Estado Regulador que deixa de ser um ator econômico relevante na produção e distribuição de bens e serviços e passa a ser um agente coordenador desses esforços. Também discute como essa transição se deu de forma incompleta nos países em desenvolvimento como o Brasil. Em seguida, remonta através de documentos, pareceres e notas taquigráficas a elaboração da Lei 13.303/2016 que disciplina a Governança Corporativa das empresas estatais brasileiras e busca responder fundado em uma teoria sobre transplantes jurídicos, em que medida o Brasil convergiu para esse modelo regulador e como pode ser classificado esse transplante.

A Comissão Mista Especial, criada por Senadores e Deputados, foi sem dúvidas a entidade mais importante para compreender o produto final, suas audiências públicas chamaram diversos especialistas que trouxeram um influxo de contribuições e experiências internacionais que moldaram a maior parte do texto legal. O Senado foi marcado por debates técnicos e respeitosos, que refinaram o texto, ampliando o aspecto de profissionalização da gestão, mas falhando nas demais questões. A Câmara foi pouco relevante para o processo, tentando constantemente derrubar ou dirimir as restrições de experiência e competência para a ocupação de cargos de alto escalão (o que pode ser arguido como convergente, se as restrições forem demasiadamente restritivas, mas as emendas não foram corroboradas em sua maioria quando o projeto retornou ao Senado). Os Vetos presidenciais lidaram com o conflito entre as necessidades específicas das empresas estatais *vis-à-vis* o distanciamento do regime jurídico da Lei das SA.

Ao todo, a norma convergiu com um modelo regulador, cujas regras de governança são defendidas e protagonizadas pela OCDE, principalmente para tópicos que lidam com a profissionalização da gestão e separação da agenda político partidária, mas divergiu em tópicos como o papel social das empresas estatais e racionalidade para a criação e extinção de empresas estatais. Surpreendentemente, a norma sequer lidou com questões que envolvem o papel regulador residual que as Estatais exercem, sua relação com agências reguladoras, neutralidade competitiva e as novas formas de atuação do Estado na economia.

Para confirmar essas afirmações, um modelo econométrico foi elaborado com base nas tabelas da seção anterior, analisando apenas artigos sobre governança e feita uma regressão linear utilizando a metodologia de Mínimos Quadrados Ordinários. O modelo

é o seguinte:

$$\text{Aprovação} = \beta_0 + \beta_1 * Em_S + \beta_2 * Em_C + \beta_3 * Explicitude + \beta_4 * \text{Convergência} + u$$

Aqui as variáveis assumem o valor 0 caso a resposta seja negativa e 1 se a resposta for positiva (variáveis dicotômicas):

1. Aprovação: Se o dispositivo foi aprovado e incorporado ao texto final, ainda que parcialmente;
2. Em_S: Se o dispositivo foi emenda sugerida pelo Senado;
3. Em_C: Se o dispositivo foi emenda sugerida pela Câmara;
4. Explicitude: Se o dispositivo citava expressamente a OCDE;
5. Convergência: Se o dispositivo era convergente.

O resultado é a tabela abaixo que demonstra que as emendas oriundas do Senado em sua maioria não foram aprovadas, mas obtiveram aprovação módica, já as emendas da Câmara não foram aprovadas quase que em sua totalidade, sugerindo que a rejeição ocorreu em maior intensidade, embora um teste de comparação de coeficientes sugira que a rejeição seja igual para propostas oriundas da Câmara e do Senado. Os dados também sugerem que as propostas convergentes foram em sua maioria aprovadas quando comparadas com as divergentes, porém, com uma correlação fraca pendente de maiores análises e que a explicitude de um dispositivo é certamente irrelevante para fazer uma inferência sobre a sua aprovação ou não:

Modelo	Coeficientes	Erro Padrão	t	p-valor
<i>Aprovação Final</i>				
<i>Intercepto</i>	0,829	0,16	5,18	0,0
<i>Emenda da Câmara</i>	-0,83	0,167	-4,95	0,0
<i>Emenda do Senado</i>	-0,642	0,148	-4,33	0,0
<i>Convergente</i>	0,154	0,079	1,93	0,055
<i>Explicitamente</i>	-0,056	0,146	-0,38	0,702

Fonte: Elaboração Própria

- emendacmara + emendasenado = 0
F(1, 174) = 3,38
Prob > F = 0,0676

Fonte: Elaboração Própria

A conclusão é a de que foi um transplante institucional, com forte influência de uma rede de profissionais com contatos no exterior, buscando legitimação para atrair investimentos e utilizando regras e experiências já postas em prática, mas que não houve pressão externa ou qualquer tipo de exigência para que a reforma fosse realizada.

Os resultados da norma foram moderadamente positivos, mas afetaram apenas as empresas estatais de grande porte, sobretudo as federais, abertas e listadas em bolsa, não havendo muitos estudos ou avaliações de impacto para empresas de menor porte, que muitas vezes ainda não se adequaram a realidade da lei, embora não existam muitos estudos sobre o tema, uma sugestão é a de que a infraestrutura de transparência exigida pela lei acaba não sendo exequível por empresas menores, mas por enquanto tal hipótese é meramente especulativa.

Uma característica do processo legislativo da Lei das Estatais que não parece ser propriamente abordado na literatura sobre difusão de modelos de regulação e transplantes institucionais é o caráter míope do transplante institucional. O modelo regulador descrito por Dubash e Morgan trata de um Estado pressionado por demandas de modernização econômica, mas com enormes problemas de equidade e pobreza, o que ocorreu no caso em tela é diferente: não houve uma pressão social para que a lei divergisse do proposto pela OCDE; na verdade, o parlamento incorporou apenas o que entendeu ser sua preocupação imediata ditada pelo contexto, ignorando as demais questões.

A expressão “consumo míope” é utilizada para economistas quando descrevem agentes econômicos que consomem totalmente sua poupança acreditando que terão um aumento em sua renda (ou, no caso de pessoas aposentadas, que o dinheiro será suficiente até o final de suas vidas). O trabalho parece ter demonstrado que, ao menos para o caso das empresas estatais, a agenda de reforma foi míope porque não previu os futuros problemas que emergiriam daquilo que não foi endereçado pela lei. Se o “Transplante Míope” é um fenômeno isolado ou se ele se repetiu ao longo de outras reformas ocorridas ao longo do governo Michel Temer e Jair Bolsonaro, como o teto de gastos aprovado pela PEC 55 e reforma da previdência, ou ainda, se esse padrão há de se repetir com as demais reformas que estão em pauta no Brasil atual como a reforma administrativa e a reforma tributária, isso ainda é um fenômeno a ser estudado.

Com base nos padrões de convergência, divergência e assuntos não abordados pela Lei das Estatais, bem como na narrativa construída baseada nos documentos, pareceres e debates, é possível afirmar que a Lei das Estatais captura características de

três das quatro tipologias trabalhadas: (i) é *cost-saving transplant*, porque a Comissão Mista procurou incorporar elementos externos com um ímpeto modernizante; (ii) é um transplante de rede, porque os senadores e deputados, nas audiências públicas trouxeram especialistas de diversos setores para incorporar a fronteira do conhecimento, ou ao menos o que os parlamentares acreditam ser a fronteira do conhecimento; e (iii) é um transplante legitimador, sobretudo porque busca capitalizar empresas estatais e fortalecer sua presença em bolsas de valores; contudo, curiosamente os debates demonstram que a B3 figura como uma preocupação muito maior para os parlamentares do que países estrangeiros ou a OCDE. Este fato que pode ser explicado por se tratar de empresas estatais, que certamente podem contar com as vantagens do financiamento externo, mas que devem ser controladas pela União, o que faz a pauta do investimento estrangeiro ser menos importante.

O processo não denota que tenha sido um transplante influenciado por pressões externas. Duas expectativas possíveis seriam a entrada na OCDE e a indenização a investidores estrangeiros por problemas em estatais brasileiras, porém essas pautas sequer surgiram ao longo do trabalho, salvo por um momento específico no qual, em uma audiência pública, os parlamentares afirmam que uma lei convergente poderia acelerar o processo de entrada do Brasil na OCDE, mas ainda assim não há qualquer menção à pressão feita pela organização.

As características do processo sugerem que o transplante foi parcial e motivado por pautas imediatas — à época — de interesses sociais fortemente reativos. Contudo, essas preocupações internas e imediatas ditaram a forma pela qual o internacional foi pautado dentro do Brasil: foram ignoradas ou mal-incorporadas as pautas sobre responsabilidade empresarial, neutralidade competitiva, papel regulador das empresas estatais, função social e esfera de atuação. Foram priorizadas as questões sobre profissionalização da gestão, proteção da agenda político-partidária, transparência e controle.

Embora o foco do presente trabalho não seja avaliar em que medida houve a incorporação das normas pelas empresas estatais, Kayo, Holland e Sampaio (2019) realizaram um estudo demonstrando que, embora a lei não tenha afetado o desempenho e retorno das empresas estatais nas bolsas de valores, reduziu a sua volatilidade, ou seja, variações bruscas de valores de ações, equiparando-as ao setor privado, apenas sob esse aspecto. Porém, uma matéria do Correio Braziliense demonstrou que a maior parte das empresas estatais não aderiram ao novo paradigma, sobretudo as empresas municipais e

estaduais de médio e pequeno porte.⁴⁰ Em suma, parece ter havido uma convergência material justamente em grandes empresas abertas e listadas, corroborando a leitura de transplante legitimador para fortalecimento do investimento e capitalização em bolsa. Também reafirma a incompletude do transplante para lidar com questões que envolvam neutralidade e regulação.

As divergências e tópicos não abordados pela Lei das Estatais já foram objeto de judicialização, vide as ações diretas de inconstitucionalidade sendo atualmente debatidas no Supremo Tribunal Federal (ADIs n. 5624, 5846, 5924 e 6029), que discutiram majoritariamente as normas sobre alienação de ativos e privatização de subsidiárias não autorizadas por lei, mas também os excessos de restrições que tornam a gestão estatal mais restritiva do que a gestão de empresas privadas, violando o art. 173, § 1º, II, da Constituição de 1988, que demanda a sujeição ao regime jurídico de direito privado para as empresas estatais.

Para além da contextualização e localização defendida por Pistor e a literatura mais recente sobre transplantes jurídicos, outro fator de suma importância que a pesquisa sugere é a necessidade de se compreender a amplitude e profundidade necessárias para promover reformas legislativas, seguidas da necessidade de sua constante reavaliação e aperfeiçoamento. Levar esses critérios em consideração é processo imprescindível para que as futuras reformas não sejam imediatistas e “míopes” como o trabalho sugere gerando problemas de segunda e terceira ordem.

⁴⁰ AUGUSTO, Otávio. Muitas estatais ainda não se adequaram à nova lei: entenda o que muda. **Correio Braziliense**, 16 maio 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/05/16/internas_economia,680959/o-que-e-a-lei-das-estatais.shtml. Acesso em: 19/02/2020.

REFERÊNCIAS

ANA FRAZÃO. A função social das empresas estatais. **Jota**, 19 abr. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/a-funcao-social-das-empresas-estatais-19042017>. Acesso em: 19/02/2020.

AUGUSTO, Otávio. Muitas estatais ainda não se adequaram à nova lei: entenda o que muda. **Correio Braziliense**, 16 maio 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/05/16/internas_economia,680959/o-que-e-a-lei-das-estatais.shtml. Acesso em: 19/02/2020.

BANCO MUNDIAL. Financial Sector: Corporate Governance. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/corporate-governance>. Último acesso em: 03/06/2020

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press, 2019.

BRAITHWAITE, John. **Neoliberalism or Regulatory Capitalism**. Regulatory Institutions Network, 2005.

BRASIL. Ministério Público. **Caso Lava Jato**: entenda o caso. [s.d.]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 19/02/2020.

CAMPOS, Rogério; BARROS, João Victor de. Licitações da Petrobras na era pós Lava Jato. **Jota**, 26 jun. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/licitacoes-da-petrobras-na-era-pos-lava-jato-26062017>. Acesso em: 19/02/2020.

CAPOBIANCO, A.; CHRISTIANSEN, H. Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options. **OECD Corporate Governance Working Papers**, n. 1, 1 maio 2011. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/competitive-neutrality-and-state-owned-enterprises_5kg9xfghd6-en. Acesso em: 7 fev. 2020.

CHRISTIANSEN, Hans. Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises. **OECD Corporate Governance Working Papers**, n. 6, 18 jan. 2013. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/balancing-commercial-and-non-commercial-priorities-of-state-owned-enterprises_5k4dkhzt9r-en. Acesso em: 7 fev. 2020.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Welcome to COSO**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>. Acesso em: 19/02/2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERGAMINI, José Carlos Loitey. Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 2, p. 179, 2019.

CUERVO-CAZURRA, Alvaro; INKPEN, Andrew; MUSACCHIO, Aldo; *et al.* Governments as owners: State-owned multinational companies. **Journal of International Business Studies**, v. 45, n. 8, p. 919–942, 2014.

DA SILVA PIOVESAN, Filipe; DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio. A Nova Lei das Estatais e a aplicação de sanções nos contratos administrativos: uma análise comparativa com a Lei Geral de Licitações. **Revista de Direito Administrativo**, 275: 223-248, 2017.

DE ALVERGA, C F R P. Análise sobre possíveis inconstitucionalidades da nova lei das estatais. **Jus Navigandi**. Teresina, Mai. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73874/analise-sobre-possiveis-inconstitucionalidades-da-nova-lei-das-estatais>. Último acesso em: 03/06/2020.

DEAKIN, Simon, et al. Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, 2017, 45.1: 188-200.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. **The Internationalization of Palace Wars: Lawyer, Economists, and the Contest to Transform Latin American States**. Chicago; Londres: Universidade de Chicago, 2002.

DUBASH, Navroz K.; MORGAN, Bronwen. Understanding the Rise of the Regulatory State of the South: Regulatory State of the South. **Regulation & Governance**, v. 6, n. 3, p. 261–281, 2012.

FERRAZ, L. Lei das Estatais e seu período de transição: estudo de caso em MG. **Consultor Jurídico**. São Paulo, Out. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-27/interesse-publico-lei-estatais-periodo-transicao-estudo-mg>.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 209-238, 2018.

FREDERICK, W. Richard. Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises. **OECD Corporate Governance Working Papers**, n. 2. 1 maio 2011. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/enhancing-the-role-of-the-boards-of-directors-of-state-owned-enterprises_5kg9xfg6n4wj-en. Acesso em: 7 fev. 2020.

GILSON, Ronald J. Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function. **The American Journal of Comparative Law**, v. 49, n. 2, p. 329- 357, primavera 2001.

GLAESER, Edward L.; SHLEIFER, Andrei. The rise of the regulatory state. *Journal of economic literature*, 2003, 41.2: 401-425.

GORDON, Jeffrey N. **Convergence and Persistence in Corporate Law and Governance**. [s.l.]: Oxford University Press, 2018. Disponível em: <<http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198743682.001.0001/oxfordhb-9780198743682-e-2>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

GROSSI, Giuseppe; PAPENFUß, Ulf; TREMBLAY, Marie-Soleil. Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises: Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives. **International Journal of Public Sector Management**, v. 28, n. 4-5, p. 274-285, nov. 2015.

GUADALUPE, H. As mudanças introduzidas pela lei das estatais. **Migalhas Jurídicas**. São Paulo, Ago. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/263467/as-mudancas-introduzidas-pela-lei-das-estatais>. Último acesso em: 03/06/2020

HEALEY, Deborah (coord.). **Competitive Neutrality and Its Application in Selected Developing Countries**. Geneva: United Nations, 2014. [UNCTAD Research Partnership Platform Publication Series].

HOLLAND, Marcio. Uma proposta de metodologia para avaliação de conformidade legal. In: SEMINÁRIO: A NOVA LEI DAS ESTATAIS. Brasília: TCU, 29 maio 2017. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/arquivos/marcio_holland.pdf. Acesso em: 19/02/2020.

KAYO, Vitor; HOLLAND, Márcio; SAMPAIO, Joelson Oliveira. A Nova Lei das Estatais afetou as empresas públicas listadas na bolsa?. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3397679, 2019.

KVIATEK, Beata. **Explaining Legal Transplants: Transplantation of EU Law into Central Eastern Europe**. Groningen: University of Groningen, 2015.

LA PORTA, Rafael, et al. Legal determinants of external finance. *The journal of finance*, 1997, 52.3: 1131-1150.

LEHTONEN, Markku. **OECD Benchmarking in Enhancing Policy Convergence: Harmonisation, Imposition and Diffusion through the Environmental Performance Reviews**, 2006.

LEVI-FAUR, David. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 12–32, 2005.

MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. Standardizing and Disseminating Knowledge: The Role of the OECD in Global Governance. **European Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 83-101, 2009.

MAJONE, Giandomenico. The rise of the regulatory state in Europe. **West European Politics**, v. 17, n. 3, p. 77-101, 1994.

MANGEL, Marc; SAMANIEGO, Francisco J. Abraham Wald's work on aircraft survivability. *Journal of the American Statistical Association*, 1984, 79.386: 259-267.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: **Controle da administração pública**. p. 406 ; 24 cm, 2017.

MILHAUPT, Curtis J.; PARGENDLER, Mariana. **Governance Challenges of Listed State- Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform.** LawArXiv, 2018. Disponível em: <https://osf.io/zrxmn>. Acesso em: 7 fev. 2020.

MIRANDA, Rubens Augusto de; AMARAL, Hudson Fernandes. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 1069–1094, 2011.

MORAN, Michael. Review Article: Understanding the Regulatory State. **British Journal of Political Science**, v. 32, n. 2, p. 391–413, 2002.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G.; AGUILERA, Ruth V. New Varieties of State Capitalism: Strategic and Governance Implications. **Academy of Management Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 115–131, 2015.

OECD (Org.). **Boards of directors of state-owned enterprises: an overview of national practices.** Paris: OECD, 2013. (Corporate governance).

OECD. **Corporate Governance: Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets: A Report to the OECD by the Business Sector Advisory Group on Corporate Governance.** [s.l.]: OECD, 1998. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/corporate-governance-improving-competitiveness-and-access-to-capital-in-global-markets_9789264162709-en>. Acesso em: 7 fev. 2020.

OECD. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de empresas estatais, Edição 2015.** [s.l.]: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015_9789264181106-pt>. Acesso em: 7 fev. 2020.

OPERAÇÃO Lava Jato. **Folha de São Paulo**, [s.d.]. [Série “Folha Explica”]. Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato>. Acesso em: 19/02/2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (Org.). **State-owned enterprise governance: a stocktaking of government rationales for enterprise ownership.** Paris: OECD, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE (Org.). **Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices.** Paris: OECD, 2013. [“Corporate governance”].

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE). **State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership.** Paris: OECD, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Neutralidade Competitiva: Mantendo um Nível de Igualdade entre as Empresas Públicas e Privadas.** 2012

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

– OCDE. The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises de 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **On-Line Guide to OECD Intergovernmental Activity**. [s.d.]. Disponível em: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByNameView.aspx>. Acesso em: 19/02/2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises**. OECD Publishing, Paris, 19/02/2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership. In: GOVERNANÇA de empresas estatais: avaliação da lógica da propriedade estatal. OCDE, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Corporate Governance: Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets: A Report to the OECD by the Business Sector Advisory Group on Corporate Governance**. OECD, 1998. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/corporate-governance-improving-competitiveness-and-access-to-capital-in-global-markets_9789264162709-en. Acesso em: 7 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais, edição 2015**. OECD, 2018. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015_9789264181106-pt. Acesso em: 7 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE**. OECD Publishing, Paris, 19/02/2020.

PARGENDLER, Mariana. The corporate governance obsession. *J. Corp. L.*, 2016, 42: 359.

PARGENDLER, Mariana; MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G. In strange company: The puzzle of private investment in state-controlled firms. *Cornell Int'l LJ*, 2013, 46: 569.

PEIXOTO, Maria Andrade de Godoy. *A Análise Econômica do Direito no Tribunal de Contas da União: um estudo a partir da fiscalização da PETROBRAS*. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

PEREIRA, Renée. Brasil é campeão em número de estatais entre economias mais desenvolvidas. **Estado de São Paulo**, 3 nov. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-campeao-em-numero-de-estatais-entre-economias-mais-desenvolvidas,70002581967>. Acesso em: 19/02/2020.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Doutorado em Direito Comercial, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-17112011-111844/>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

PLESSIS, Jean Jacques Du; MCCONVILL, James; BAGARIC, Mirko. **Principles of Contemporary Corporate Governance**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University, 2005.

PORTER, Michael E; KRAMER, Mark R. The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy. **Harvard Business Review**. dez. 2002. Disponível em: <https://hbr.org/2002/12/the-competitive-advantage-of-corporate-philanthropy>. Acesso em: 19/02/2020

QUAGLIA, Lucia. The Politics of State Compliance with International “Soft Law” in Finance. **Governance**, v. 32, n. 1, p. 45-62, 2019.

SCHAPIRO, Mario G. Do Estado Desenvolvimentista ao Estado Regulador? Transformação, resiliência e coexistência entre dois modos de intervenção. **Rei: Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 574-614, 2018.

SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morganna Matos. Conflito de Interesses nas empresas estatais: Uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 3, p. 1424-1461, 2018.

SOKOL, Daniel. **Competition Policy and Comparative Corporate Governance of State-Owned Enterprises**; BYU L. Rev. 1713, 2009. Disponível em: <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/147>

TV SENADO. **Transmissões ao vivo do dia**: 15/03/2016 (parte 02). 15 mar. 2016. Disponível em: https://youtu.be/9f_iJEtOnRw?t=25351. Acesso em: 19/02/2020.

VAN WALLENDael, Kacper. **Legal transplants**: profitable borrowing or harmful dependency. The use of legal transplant for the Adoption of EU law: the case of Croatia, **Evolving dependency relations**: p. 76-77. 2015

VERNON, Raymond. The International Aspects of State-Owned Enterprises. **Journal of International Business Studies**, v. 10, n. 3, p. 7-15, 1979.

VIANNA, José; KANIAK, Thais. Lava Jato chega à 70ª fase e mira fraude em contratos de R\$ 6 bilhões de afretamento de navios. **G1**, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/12/18/lava-jato-chega-a-70a-fase-e-mira-contratos-de-afretamento-de-navios.ghtml>. Acesso em: 19/02/2020.

WALTER, Andrew. **Governing finance: East Asia's adoption of international standards**. Cornell University Press, 2008.

WILLIAMSON, John. **A short history of the Washington Consensus**. Law & Bus. Rev. Am., 2009, 15: 7.

WILLIAMSON, John. Democracy and the “Washington consensus”. **World Development**, v. 21, n. 8, p. 1.329-1.336, 1993.

WOODWARD, Richard. The organisation for economic co-operation and development (OECD). Routledge, 2009.

WORLD BANK. **Corporate Governance**. 24 fev. 2016. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/corporate-governance>. Acesso em: 20/02/2020.

ZYMLER, B. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). **Revista Interesse Público-IP**. Belo Horizonte, ano, 19, 15-26. 2016

ANEXOS

Tabela 5 - Dispositivos do PLS nº 555/2015⁴¹

Dispositivo	Dispositivo na OCDE	Convergente	Explicitamente	Erro	Aprovado na fase	Aprovação Final	Notas
Art 1º, caput	Preâmbulo	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	É debatível
Art 1º, Parágrafo Único	Cap. II, F	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 2º, caput	Cap. III, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 2º, §1º	Cap. I, B	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 2º, §2º	Cap. I, B	Sim	Sim	Não	Sim	Parcial	É debatível
Art 3º	Cap. II, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 4º	Cap. II, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 4º, §1º	Cap. II, A	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Proibe ações preferenciais em estatais
Art 4º, §2º	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 4º, §3º	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 5º	Cap. II, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 6º	Cap. IV	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, I	Cap. I, B	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, II	Cap. I, D	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, III	Cap. VI	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, IV	Cap. VI	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, V	Cap. II, F	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, VI	Cap. VI, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, VII	Cap. IV, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, VIII	Cap. I, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, IX	Cap. V, D	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, §1º	Cap. I, D	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, §2º, a	Cap. III, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, §2º, b	Cap. III, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, §3º	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 7º, §4º	Cap. VI, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 8º, I	Cap. VII, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 8º, II	Cap. V, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 8º, III	Cap. VII, J	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 8º, §1º	Cap. V, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 8º, §2º	Cap. V, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 8º, §3º	Cap. VII, J	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 9º, I	Cap. VII, H	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 9º, II	Cap. VI, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 9º, Parágrafo Único	Cap. VII, H	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	

⁴¹ Elaboração própria

Art 10º, I	Cap. III, E	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Proíbe emissão de debêntures conversíveis em ações
Art 10º, II	Cap. III, E	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Proíbe emissão de partes beneficiárias
Art 11º, I	Cap. III, B	Sim	Sim	Não	Sim	Debatível	
Art 11º, II	Cap. VI, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 11º, III	Cap. V, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 11º, Parágrafo Único	Cap. II, A	Sim	Sim	Não	Sim	Não	
Art 12º	Cap. II, C ou VII, A	Sim	Sim	Não	Sim	Parcial	
Art 13º, I	Cap. IV, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 13º, II	Cap. II, C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 13º, III	Cap. II, F	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 14º, caput	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 14º, §1º	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 14º, §2º	Cap. III, E	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Altera o prazo prescricional das ações que versam sobre abuso de poder de controle
Art 14º, §3º	Cap. III, E	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Permite que qualquer acionista minoritário postule em juízo, diferentemente da lei das SA que exige 5% da sociedade ou caução
Art 15º, caput	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 15º, §1º	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 15º, §2º	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Não	
Art 16º	Cap. III e Cap. VII	Sim	Sim	Não	Sim	Debatível	
Art 17º	Cap. VII	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art. 18º, §1º	Cap. VII, G	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 18º, §2º	Cap. IV, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 19º,	N/A	Sim	Não	Não	Sim	Sim	

caput							
Art 19°, Parágrafo Único	N/A	Sim	Não	Não	Sim	Sim	
Art 20°, caput	Cap. VII, A	Sim	Sim	Não	Sim	Não	
Art 20°, Parágrafo Único	Cap. VII, A	Sim	Sim	Não	Sim	Não	
Art 21°	Cap. VII, D	Sim	Sim	Não	Sim	Parcial	
Art 22°, §1°	Cap. VII, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 22°, §2°	Cap. VII, B	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 22°, §3°	Cap. VII, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 23°	Cap. VII, J	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 24°	Cap. VII, J	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 25°	Cap. III, E	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 26°	Cap. I, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 26°, §1°	Cap. I, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 26°, §2°	Cap. V, B	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Art 26°, §3°	N/A	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Permite os patrocínios culturais e esportivos próprios das empresas estatais no Brasil
Art 90, §2°, II	Cap. III, E	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Exige a circulação de pelo menos 25% das ações em bolsa

Tabela 6 - Propostas de emendas do Senado⁴²

Nº da Emenda	Autor	Dispositivo OCDE	Convergente	Explicitamente	Erro	Aprovado na Fase	Aprovado Final	Assunto	Notas
1	Antonio Anastasia	Cap. I, B	Não	Não	Não	Não	Não	Exclui as prestadoras de serviço público	Exclui as empresas prestadoras de serviços públicos da regulamentação
2	Antonio Anastasia	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Dispensa autorização legislativa para criar subsidiárias	
3	Antonio Anastasia	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Dispensa de licitação em processos de contratação e celebração de contratos em algumas hipóteses	LICITAÇÃO
4	Antonio Anastasia	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Torna o limite da dispensa licitatória definido não em lei, mas estatuto social	LICITAÇÃO
5	Antonio Anastasia	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Dispensa autorização para compra e alienação de bens se for valor de mercado	LICITAÇÃO
6	Antonio Anastasia	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Tira os poderes unilaterais estatais nos contratos privados	CONTRATOS
7	Lídice da Matta	Cap. V, C	Sim	Não	Não	Não	Não	Proíbe que todas as formas de condenados, penal e administrativo, de assumirem cargos em estatais	
8	Lídice da Matta	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Torna os mecanismos de <i>compliance</i> universais para multinacionais	

⁴² Elaboração própria

9	Roberto Requião	Cap. II, F ou Cap. VII, H	Sim	Não	Não	Não	Não	Exige conhecimento contábil para o comitê de auditoria	
10	Roberto Requião	Cap. VII, H	Sim	Não	Não	Não	Não	Exige que um membro do comitê de auditoria seja membro de órgão de controladoria do governo	
11	Roberto Requião	Cap. VII, H	Sim	Não	Não	Não	Não	Exige que um membro do conselho fiscal seja servidor do órgão de controle do controlador	
12	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Estende a regulação para todas as estatais, em sentido amplo	
13	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Estende a regulação para todas as estatais, inclusive as que só prestam serviços públicos	
14	Donizeti Nogueira	Cap. II, D	Não	Não	Não	Não	Não	Permite que várias pessoas jurídicas públicas participem nas sociedades	
15	Donizeti Nogueira	Cap. III, C	Sim	Não	Não	Não	Não	Dá maior clareza ao artigo 7º, § 2º	
16	Donizeti Nogueira	Cap. V, C	Sim	Não	Não	Não	Não	Correções de redação legislativa e inclusão de restrições próprias da Lei da Ficha Limpa no contexto das estatais	
17	Donizeti Nogueira	Cap. II, B	Não	Não	Não	Parcial	Parcial	Exige que as estatais tenham planejamento de longo prazo de dez anos obrigatório	
18	Donizeti Nogueira	N/A	N/A	N/A	N/A	Sim	Sim	Renumeração dos incisos	
19	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Torna mais claras duas hipóteses de inexigibilidade de licitação, mas é puramente textual	LICITAÇÃO
20	Donizeti Nogueira	Cap. VII, A	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Torna os conselheiros responsáveis pela LRA mesmo	LICITAÇÃO

								em hipótese de dispensa licitatória	
21	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Torna claras as hipóteses em que não pode ser dispensada a licitação	LICITAÇÃO
22	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Sim	Sim	Coloca o ciclo de vida dos objetos como preocupação nas compras públicas	LICITAÇÃO
23	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Sim	Sim	Exige atenção às peculiaridades geográficas e ao orçamento de referência de órgãos públicos no contexto das licitações de engenharia	LICITAÇÃO
24	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Sim	Sim	Exige inclusão de medidas para pessoas portadoras de deficiência no âmbito das licitações de engenharia	LICITAÇÃO
25	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Parcial	Parcial	Exige que a Administração forneça <i>softwares</i> de leilão para potenciais licitantes	LICITAÇÃO
26	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Sim	Sim	Institui pré-qualificação para fins de licitação	LICITAÇÃO
27	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Sim	Sim	Proíbe empresas sancionadas de participar em licitações	LICITAÇÃO
28	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Sim	Sim	Inclui maior prazo de tempo entre as fases licitatórias	LICITAÇÃO
29	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Quer adotar o mecanismo de manifestação de interesse do Banco Mundial e cita diversos países como exemplo	LICITAÇÃO
30	Delcídio do Amaral	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Quer excluir as estatais estaduais e tornar a aderência optativa, bem como separar as prestadoras de serviços públicos das exploradoras de atividade econômica	

31	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Sim	Sim	Quer estabelecer comprovantes de qualidade em compras públicas	LICITAÇÃO
32	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Quer aumentar o peso do quesito técnico em licitações	LICITAÇÃO
33	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Sim	Sim	Exigir padrão ABNT de produtos em compras públicas	LICITAÇÃO
34	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Adequação de texto em licitações integradas e semi-integradas	LICITAÇÃO
35	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Extingue a técnica de menor preço em licitações que exigem trabalho intelectual especializado	LICITAÇÃO
36	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Aumenta o valor das garantias em licitações de obras como forma de evitar abandono das obras	LICITAÇÃO
37	Roberto Rocha	Cap. II, F e Cap. V, C	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Torna clara a política de <i>compliance</i> e o funcionamento das práticas de <i>compliance</i> dentro das estatais	
38	Donizeti Nogueira	Cap. III, E	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Cria um rol de possibilidades que dispensa a licitação na alienação e venda de ativos para tornar a atuação mais célere	LICITAÇÃO
39	Donizeti Nogueira	Cap. III, E	Sim	Não	Não	Não	Não	Extingue várias hipóteses e poderes de alteração unilateral contratual	CONTRATOS
40	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Extingue uma medida que proíbe ações preferenciais em estatais	
41	Donizeti Nogueira	Cap. II, A e Cap. III, B	Sim	Não	Não	Não	Não	Admite soluções de controvérsia entre acionistas e empresa em arbitragens e	

								submete as normas de transparência de remuneração dos administradores ao regime da B3	
42	Donizeti Nogueira	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Não	Não	Torna mais clara a política de remuneração dos conselheiros.	
43	Donizeti Nogueira	Cap. III, E ou Cap. III, G	Debatível	Não	Não	Não	Não	Exclui a parte de licitação e contratos da lei.	
44	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Torna as normas licitatórias idênticas às da Lei Geral de Licitações, mas cria diversas hipóteses de inexigibilidade	LICITAÇÃO
45	Donizeti Nogueira	Cap. III, B ou Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Torna o RDC aplicável às estatais.	LICITAÇÃO
46	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Debatível	Não	Não	Sim	Sim	Dá o prazo de um ano para que as estatais se adaptem à lei. O problema é que esta adaptação diz respeito à miríade de especificidades das estatais	
47	Donizeti Nogueira	Cap. II, F ou Cap. VII, C	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Cria limites e critérios para reeleição e recondução de conselheiros	
48	Donizeti Nogueira	Cap. II, F ou Cap. VII, C	Sim	Não	Não	Não	Não	Cria limites e critérios para reeleição e recondução de conselheiros	
49	Donizeti Nogueira	Cap. II, F ou Cap. VII, C	Sim	Não	Não	Não	Não	Cria limites e critérios para reeleição e recondução de conselheiros	
50	Donizeti Nogueira	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Não	Não	Veda o acúmulo de funções por parte dos conselheiros	
51	Donizeti Nogueira	Cap. VII, D	Sim	Não	Não	Não	Não	Garante a existência de pelo menos um conselheiro independente no conselho de administração	

52	Donizeti Nogueira	Cap. VII, H	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Exige que o comitê de auditoria divulgue a ata de suas reuniões para órgãos de controle	
53	Donizeti Nogueira	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Não	Não	Exige um membro de órgão de controle nos comitês e conselhos de auditoria e <i>compliance</i>	
54	Donizeti Nogueira	Cap. VI, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Exige que as empresas divulguem em seu site uma série de informações societárias, remuneratórias e relacionadas	
55	Donizeti Nogueira	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Proíbe que as empresas estatais soneguem informações aos órgãos de controle	
56	Donizeti Nogueira	Cap. III, G	Sim	Não	Não	Não	Não	Torna possível expandir o prazo dos contratos licitatórios	CONTRATOS
57	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Extingue uma medida que obriga as estatais a manterem 25% de suas ações circulando no mercado, bem como o prazo para recomprar as preferenciais	
58	Donizeti Nogueira	Cap. II, A	Debatível	Não	Não	Não	Não	Altera a redação da definição de uma SEM para não incluir as subsidiárias, que não são autorizadas por lei	
59	Donizeti Nogueira	Cap. V, C	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Permite que o comitê de <i>compliance</i> reporte direto ao conselho quando suspeitar que a diretoria está envolvida em corrupção	
60	Donizeti Nogueira	Cap. II, F	Debatível	Não	Não	Não	Não	Remove exigências de governança proporcional das empresas privadas nas quais as	

								SEM sejam minoritárias. A justificativa é a excessiva onerosidade de aplicar esta norma, dado que muitas participações são menores, temporárias e já contam com mecanismos próprios do mercado	
61	Donizeti Nogueira	Cap. III, E	Sim	Não	Não	Não	Não	Por um lado, pretende distinguir as estatais detentoras de monopólio das demais. Porém, justifica a atitude afirmando que as detentoras de monopólio estão em descompasso com empresas estatais e privadas atuantes no mercado. Também exclui quaisquer isenções para empresas estatais que não seriam aplicáveis às empresas privadas	
62	Donizeti Nogueira	Cap. III, G	Sim	Não	Não	Não	Não	Exclui a faculdade do poder público de celebrar termo aditivo após desequilíbrio econômico financeiro, na hipótese de o fato superveniente estar alocado na matriz de riscos da contratada. Teoricamente, é um contrato privado e não poderia ser regido por um conjunto de princípios já orientados pela Lei n. 8.666/1993	CONTRATOS
63	João Capiberibe	Cap. V, D	Sim	Não	Não	Não	Não	Demanda relatórios sobre direitos humanos e meio ambiente para <i>stakeholders</i> em	

								estatais com faturamento superior a R\$ 100 milhões	
64	João Capiberibe	Cap. V, D	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não cita a OCDE, mas a ONU. Demanda que empresas adotem os princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU	
65	João Capiberibe	Cap. V, D	Sim	Sim	Não	Não	Não	Demanda que estatais criem uma política de direitos humanos e mecanismos de devida diligência para garantir direitos humanos. Novamente cita a ONU	
66	João Capiberibe	Cap. V, D ou Cap. V, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Proíbe que as estatais licitem ou contratem com empresas que utilizaram trabalho escravo	
67	João Capiberibe	Cap. V, D	Sim	Sim	Não	Não	Não	Demanda que as estatais adotem os padrões de direitos humanos dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU e o direito de comunidades tradicionais e povos indígenas à consulta previa e consentimento livre, prévio e informado, assegurado pela Convenção n. 169 da OIT e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas	
68	Delcídio do Amaral	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Quer excluir os capítulos sobre licitação e contratos argumentando que estes tópicos deveriam ser submetidos a uma nova lei	LICITAÇÃO

								sobre licitação e contratos da Administração Pública	
69	Delcídio do Amaral	Cap. II, A e Cap. III, E	Não	Não	Não	Não	Não	Enquanto uma nova lei sobre licitações não é feita, tenta criar uma regulação específica para empresas estatais temporariamente, com hipóteses próprias de dispensa e inexigibilidade.	LICITAÇÃO
70	Paulo Paim	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Argumenta que a lei não deveria ser aplicável à Caixa Econômica Federal e ao BNDES	
71	Lasier Martins	Cap. II, F ou Cap. VII, C	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Cria limites e critérios para reeleição e recondução de conselheiros	
72	Lasier Martins	Cap. II, F	Debatível	Não	Não	Não	Não	Exige aprovação do Senado para condução de presidente e conselheiros de estatais cuja participação da União for maior do que R\$ 5 bilhões	
73	Lasier Martins	Cap. III, G	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Cria um período de quarentena para que ex-conselheiros e diretores participem em processos licitatórios	LICITAÇÃO
74	Aécio Neves	Cap. VII, H	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Exige a formação de um comitê técnico que analisa aposentadorias e realiza cálculos atuariais dos fundos de pensão, na hipótese de existir pensão complementar na estatal	
75	Aécio Neves	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Não	Não	Cria um número mínimo e máximo de conselheiros	
76	Aécio Neves	Cap. II, F ou Cap. VII, C	Sim	Não	Não	Não	Não	Cria limites e critérios para reeleição e recondução de	

								conselheiros	
77	Aécio Neves	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Veda o acúmulo de funções por parte dos conselheiros	
78	Aécio Neves	Cap. II, F ou Cap. VII, C	Sim	Não	Não	Parcial	Parcial	Cria limites e critérios para reeleição e recondução de conselheiros	
79	Aécio Neves	Cap. II, C	Debatível	Não	Não	Sim	Sim	Permite que filiados a partidos políticos façam parte dos conselhos por considerar a restrição excessiva	
80	Aécio Neves	Cap. II, C	Debatível	Não	Não	Sim	Sim	Permite que integrantes de sindicatos façam parte dos conselhos por considerar a restrição excessiva	
81	Aécio Neves	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Não	Não	Exige experiência mínima para integrar conselhos em estatais	
82	Aécio Neves	Cap. II, F	Não	Não	Não	Não	Não	Dispensa a existência de controladorias e comitês de controle, na hipótese de uma empresa estatal controladora já dispor destes mecanismos. Apela à economicidade	
83	Aécio Neves	Cap. II, F ou Cap. VII, C	N/A	Não	Não	Não	Não	Exige que, na hipótese de as características da empresa demandarem uma quantidade fracionada de conselheiros independentes, que o número seja arredondado para cima	
84	Aécio Neves	Cap. VII, C	Sim	Não	Não	Não	Não	Exige que 30% dos conselheiros sejam independentes	
85	Aécio Neves	Cap. VII, C	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Determina um período de quarentena de três anos para que pessoas com vínculo com estatais não possam ser indicadas como conselheiros	

								independentes	
86	Aécio Neves	Cap. VII, A e Cap. VII, B	Sim	Não	Não	Não	Não	Estrutura de forma específica o funcionamento de diversos comitês e conselhos de ética, <i>compliance</i> e auditoria	
87	Walter Pinheiro	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	É um substitutivo completo ao projeto de lei, com seus critérios próprios de governança, licitação e contratos	
88	José Serra	Cap. II, A	Debatível	Não	Não	Não	Não	Institui os contratos de desempenho e o chamado regime de gestão, em que as estatais celebram contratos e parcerias objetivando metas de políticas públicas	
89	Vanessa Grazziotin	Cap. II, A e Cap. III, E	Não	Não	Não	Não	Não	Fazer com que as SEM não sejam regidas pela Lei das SA	
90	Paulo Paim	Cap. II, A e Cap. II, C	Debatível	Não	Não	Não	Não	Permite filiados a sindicatos e integrantes de partidos nos conselhos das estatais	
91	Paulo Paim	Cap. II, A e Cap. II, C	Não	Não	Não	Não	Não	Quer excluir o capítulo que versa sobre conselheiros, conselhos e formas de indicação por avaliar ser uma tecnocratização das empresas estatais.	
92	Vanessa Grazziotin	Cap. III, E	Sim	Não	Sim	Não	Não	Quer revogar o dispositivo que versa sobre a proibição de ações preferenciais, sob o pretexto de que isso forçaria a Petrobras a recomprar todas as suas ações, ou convertê-las em ações ordinárias, o que implicaria perda de controle.	
93	Roberto	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Apenas as exploradoras de	

	Requião							atividade econômica poderiam ser regidas pela lei	
94	Roberto Requião	Cap. II, A	Debatível	Não	Não	Não	Não	Quer excluir as estatais dependentes de recursos públicos, mas faz questão de incluir as subsidiárias.	
95	Roberto Requião	Cap. III, B	Sim	Não	Não	Não	Não	Torna o controlador responsável por abusos de poder controlador nos termos da Lei das SA	
96	Roberto Requião	Cap. III, G	Debatível	Não	Não	Não	Não	Exige a publicação do custo global da obra fundamentado para todos os potenciais licitantes	
97	Roberto Requião	Cap. II, A e Cap. III, E	Não	Não	Não	Não	Não	É um substitutivo completo ao projeto de lei, com seus critérios próprios de governança, licitação e contratos. Argumenta que, em países em desenvolvimento, as normas sobre governança de estatais não podem ser as mesmas daquelas privadas e argumenta sobre a importância das estatais	
98	Lindbergh Farias	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Extingue uma medida que proíbe ações preferenciais em estatais	
99	Lindbergh Farias	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Altera a redação para que as SEM sejam regidas pela Lei das SA	
100	Randolfe Rodrigues	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Não	Não	Exige experiência mínima para integrar conselhos em estatais	
101	Randolfe Rodrigues	Cap. II, F	Debatível	Não	Não	Não	Não	Extingue a necessidade de experiência prévia em algumas empresas e setores sob o	

								pretexto de que são pouquíssimas empresas em algumas áreas e seria difícil achar um profissional com a experiência no mesmo setor e empresa de mesmo porte	
102	Randolfe Rodrigues	Cap. II, A e Cap. II, C	Debatível	Não	Não	Não	Não	Permite filiados e integrantes de partidos políticos nos conselhos das estatais	
103	Cristovam Buarque	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Outra medida que diz respeito à dilação de prazo para as estatais se adaptarem. Mas, diferentemente, de outras propostas, fala somente sobre o prazo e não sobre outras formas societárias.	
104	PLENÁRIO	Cap. I, B	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Exige a publicação de carta anual com objetivos de políticas públicas claramente definidos	
105	PLENÁRIO	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Extingue a necessidade de manter 25% das ações no mercado	
106	PLENÁRIO	Cap. II, F	Sim	Não	Não	Não	Não	Não cita a OCDE, mas afirma que a necessidade de conselheiros independentes é uma prática mínima de empresas globais listadas em bolsa e que é necessário para ser levado a sério no plano internacional	
107	PLENÁRIO	Cap. II, A e Cap. II, C	Debatível	Não	Não	Não	Não	Permite filiados e integrantes de partidos políticos nos conselhos das estatais	

Tabela 7 - Propostas de emendas da Câmara⁴³

Nº da Emenda	Autor	Dispositivo OCDE	Convergente	Explicitamente	Errado	Aprovado na Fase	Aprovado Final	Assunto
1	Weverton Rocha	Cap. VII, H	Sim	Não	Não	Não	Não	Dá mais independência ao corpo jurídico das empresas estatais
2	Weverton Rocha	Cap. III, E	Não	Não	Não	Não	Não	Proíbe que empresas estatais usem o RDC
3	Weverton Rocha	Cap. III, B	Não	Não	Não	Não	Não	Proíbe ação de reparação contra a União
4	Weverton Rocha	Cap. III, E	Debatível	Não	Não	Não	Não	Permite que advogados de estatais recebam honorários de sucumbência
5	Daniel Almeida	Cap. II, A e Cap. II, C	Debatível	Não	Não	Sim	Não	Permite filiados a sindicatos e integrantes de partidos políticos nos conselhos das estatais
6	Daniel Almeida	Cap. III, C	Não	Não	Não	Não	Não	Altera a redação do artigo sobre políticas públicas nas empresas estatais. Embora não seja totalmente divergente, torna a atividade muito mais flexível do que a redação encaminhada à Câmara
7	Daniel Almeida	Cap. VII, C	Não	Não	Não	Não	Não	Reduz a quantidade de conselheiros independentes sob o argumento de que conselheiros independentes são estranhos à empresa
8	Givaldo Vieira	N/A	Não	Não	Não	Sim	Parcial	É um substitutivo global que incorporou todas as mudanças aprovadas na Câmara e acrescentou outros itens
9	Givaldo Vieira	Cap. VII, C	Não	Sim	Não	Não	Não	Sugere que funcionários e membros da

⁴³ Elaboração própria

								administração sejam considerados membros independentes, argumentando que as estatais brasileiras não devem seguir os padrões de governança das empresas listadas em bolsa globalmente porque os objetivos das empresas brasileiras são distintos. Não cita a OCDE, mas fala em padrões globais de governança
10	Givaldo Vieira	Cap. II, A e Cap. IV, A	Não	Não	Não	Não	Não	Retira a participação dos acionistas minoritários na eleição de conselheiros
11	Givaldo Vieira	Cap. VII, C	Não	Não	Não	Não	Não	Reduz a quantidade de conselheiros independentes de 25% para apenas um, se houver previsão no estatuto social
12	Weverton Rocha	Cap. VII, H	Sim	Não	Não	Sim	Não	É uma variação da primeira proposta de emenda, sobre independência do corpo jurídico das empresas estatais
13	Givaldo Vieira	Cap. II, A	Sim	Não	Não	Não	Não	Suprime a exigência de que ao menos 25% das ações das SEM circulem no mercado
14	Givaldo Vieira	Cap. II, C	Não	Não	Não	Não	Não	Torna mais flexível a indicação de membros de partidos políticos e congressistas para os conselhos de empresas estatais
15	Augusto Carvalho	N/A	Não	Não	Não	Não	Não	Sem justificativa, a proposta apenas pede para suprimir uma série de

								artigos sobre diversos assuntos, a maior parte deles convergente com os princípios da OCDE
16	Capitão Augusto	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Exclui da norma empresas com faturamento bruto menor do que R\$ 300 milhões. Apesar de divergente, esta norma já existe na lei
17	Lucas Vergílio	Cap. VII, C	Debatível	Não	Não	Sim	Não	Exclui os funcionários de carreira do rol de impedidos para serem apontados como diretores e conselheiros de empresas estatais
18	Davidson Magalhães	Cap. III, B	Não	Não	Não	Não	Não	Exige votação da assembleia geral para exigir reparação por abuso de poder do acionista majoritário
19	Davidson Magalhães	Cap. VII, C	Debatível	Não	Não	Sim	Não	Torna mais flexível a exigência de experiência dos diretores, considerando que a regra encaminhada faz com que só possa ser diretor quem já foi diretor em estatal
20	Antonio Imbassahy	Cap. II, A	Não	Não	Não	Não	Não	Pede para atualizar pela inflação o valor mínimo para que empresas não sejam obrigadas a cumprir a lei
21	Davidson Magalhães	Cap. VII, C	Não	Não	Não	Não	Não	Impede que ex-diretores e executivos de empresas concorrentes atuem em estatais, sob o pretexto de proteção à empresa estatal

Tabela 8 - Propostas aprovadas pela Câmara e aprovadas pelo Senado⁴⁴

Propostas aprovadas	Convergente	Dispositivo da OCDE
A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei n. 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.	Sim	Cap. III, E
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: [...] 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;	Sim	Cap. VII, C

⁴⁴ Elaboração própria

Tabela 9 - Vetos⁴⁵

Dispositivo	O dispositivo é convergente?	O veto é convergente?	A justificativa converge? Por quê?
Art. 21, caput	Sim	Debatível	Sim. No que pese as Diretrizes arguam quanto a responsabilização do conselho, as Diretrizes também prezam pela igualdade de regimes jurídicos. O veto submete as estatais ao disposto pela lei das SA
Art. 21, Parágrafo único	Sim	Debatível	Sim. No que pese as Diretrizes arguam quanto à responsabilização do conselho, as Diretrizes também prezam pela igualdade de regimes jurídicos. O veto submete as estatais ao disposto pela lei das SA
Art. 22, §5º	Debatível	Sim	Sim. A Lei das Estatais vedaria o voto múltiplo se não houvesse conselheiros independentes, mas está em desacordo com a Lei das SA
Art. 42, VIII, f	Debatível	Debatível	Sim. Busca evitar o enrijecimento das licitações ao se exigir orçamentos demasiadamente detalhados
Art. 69, §1º	Não	Sim	Sim. A Lei das Estatais obrigaria todos os contratos e licitações a tornarem o foro de sua sede ou subsidiária competente em qualquer contrato, porém, prejudicaria a concorrência entre privados e divergiria do regime jurídico privado
Art. 77, §2º	N/A	N/A	Trata de questão previdenciária que não é mencionada pela OCDE ou por qualquer organização internacional referenciada pela OCDE no contexto da governança em estatais
Art. 91, §2º	Não	Sim	Sim. A exigência de abertura mínima de capital não conseguiria ser mantida por todas as estatais. A solução seria ou privatização ou fechar o capital
Art. 13, VII	Sim	Não	Não. A justificativa é de que proibir o acúmulo de cargo de diretor e conselheiro fere a lógica da Lei das SA. Mas a OCDE vai no sentido de

⁴⁵ Elaboração própria

			defender o papel que o conselho tem de fiscalizar o diretor
Art. 57, §2º e 34, §4º	Debatível	Sim	Sim. A ideia original era divulgar os orçamentos em licitações sigilosas após o fim do certame, o problema é que, apesar de transparente, isso afetaria futuras licitações
Art. 46, §2º	Não	Sim	Sim. A Lei das Estatais permite a celebração de múltiplos contratos para serviços idênticos entre diferentes empresas se for gerar economia de escala; porém, vedava o benefício para obras de engenharia. O veto acaba com essa distinção por entender não ser necessária

Tabela 10 - Dispositivos da Lei n. 13.303/2016⁴⁶

Dispositivo	Dispositivo na OCDE	Convergente	Notas
Art. 1º, caput	Preâmbulo	Sim	
Art. 1º, § 1º	Cap. II, A	Não	
Art. 1º, § 2º	Cap. II, A	Sim	
Art. 1º, § 3º	Cap. II, A	Debatível	
Art. 1º, § 4º	Cap. II, A	Sim	
Art. 1º, § 5º	Cap. II, A	Sim	
Art. 1º, § 6º	Cap. II, A	Sim	
Art. 1º, § 7º	Cap. II, F	Sim	
Art 2º, §1º	Cap. I, B	Sim	
Art 2º, §2º	Cap. I, B	Sim	
Art 2º, §3º	Cao. I, B	Sim	
Art 3º	Cap. II, A	Sim	
Art 3º, Parágrafo Único	Cap. II, D	Não	
Art 4º	Cap. II, A	Sim	
Art 4º, §1º	Cap. III, E	Sim	
Art 4º, §2º	Cap. III, E	Sim	
Art 4º, §3º	Cap. III, E	Sim	
Art 5º	Cap. II, A	Sim	
Art 6º	Cap. IV	Sim	
Art. 7º	Cap. VI, B	Sim	
Art 8º, I	Cap. I, B	Sim	
Art 8º, II	Cap. I, D	Sim	
Art 8º, III	Cap. VI	Sim	
Art 8º, IV	Cap. VI	Sim	
Art 8º, V	Cap. II, F	Sim	
Art 8º, VI	Cap. VI, A	Sim	
Art 8º, VII	Cap. IV, A	Sim	
Art 8º, VIII	Cap. I, C	Sim	
Art 8º, IX	Cap. V, D	Sim	
Art 8º, §1º	Cap. I, D	Sim	
Art 8º, §2º, I	Cap. III, C	Sim	
Art 8º, §2º, II	Cap. III, C	Sim	
Art 8º, §3º	Cap. III, E	Sim	
Art 8º, §4º	Cap. VI, C	Sim	
Art 9º, I	Cap. VII, A	Sim	
Art 9º, II	Cap. V, C	Sim	
Art 9º, III	Cap. VII, J	Sim	
Art 9º, §1º	Cap. V, C	Sim	
Art 9º, §2º	Cap. V, C	Sim	
Art 9º, §3º	Cap. VII, J	Sim	
Art 10º, caput	Cap. VII, H	Sim	
Art 10º, parágrafo Único	Cap. VII, H	Sim	
Art. 11º, I	Cap. III, E	Não	
Art. 11º, II	Cap. III, E	Não	
Art. 12º, I	Cap. VI, A	Sim	
Art. 12º, II	Cap. V, C	Sim	
Art. 12º, parágrafo Único	Cap. III, B	Sim	
Art. 13º	Cap. II, C ou VII, A	Sim	Alvo de diversas emendas e vetos

⁴⁶ Elaboração própria

Art. 14º, I	Cap. IV, A	Sim	
Art. 14º, II	Cap. II, C	Sim	
Art. 14º, III	Cap. II, F	Sim	
Art 15º, caput	Cap. III, E	Sim	
Art 15º, §1º	Cap. III, E	Sim	
Art 15º, §2º	Cap. III, E	Não	Alteração de prazo prescricional da ação
Art. 16º	Cap. III, E	Sim	
Art. 16, parágrafo Único	Cap. III, E	Sim	
Art 17º	Cap. III e Cap. VII	Sim	Alvo de diversas emendas
Art 18º	Cap. VII	Sim	
Art. 19º, §1º	Cap. VII, G	Sim	
Art. 19º, §2º	Cap. IV, A	Sim	
Art. 20º	Cap. VII, D	Sim	
Art. 21º	Vetado	Vetado	Debatível
Art 22º	Cap. VII, D	Sim	Alvo de diversas emendas, parágrafo 5 vetado
Art 23º, §1º	Cap. VII, A	Sim	
Art 23º, §2º	Cap. VII, B	Sim	
Art 23º, §3º	Cap. VII, A	Sim	
Art 24º	Cap. VII, J	Sim	Alvo de diversas emendas
Art 25º	Cap. VII, J	Sim	
Art 26º	Cap. III, E	Sim	
Art 27º	N/A	Não	