

Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance*

Corporate governance in the State-owned Companies Law: outstanding aspects about transparency, risk management and compliance

*José Sérgio da Silva Cristóvam***

*José Carlos Loitey Bergamini****

* Artigo recebido em 9 de junho de 2018 e aprovado em 21 de outubro de 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80054>.

** Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil. E-mail: jscristovam@gmail.com. Professor adjunto de direito administrativo no Curso de Graduação em Direito e no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do PPGD/UFSC. Doutor em direito administrativo pela UFSC (2014), com estágio de doutoramento sanduíche junto à Universidade de Lisboa (Portugal, 2012). Mestre em direito constitucional pela UFSC (2005). Membro fundador e presidente do Instituto Catarinense de Direito Público (ICDP). Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (Idasc). Membro efetivo do Instituto dos Advogados de Santa Catarina (Iasc). Conselheiro federal da OAB/SC. Presidente da Comissão Especial de Direito Administrativo da OAB Nacional. Presidente da Comissão de Acesso à Justiça da OAB/SC. Membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SC. Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (Gedip/CCJ/UFSC).

*** Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil. E-mail: joseloitey@gmail.com. Mestrando em Direito Administrativo pelo PPGD/UFSC. Aluno do Programa de Educação Continuada: Compliance Gerencial da FGV/SP. Especialista em direito administrativo e moralidade administrativa pela Univali (2014). Especialista em direito penal e processual penal pela Univali (2009). Membro do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (Gedip/CCJ/UFSC). Advogado em Santa Catarina.

RESUMO

A Lei das Estatais surge em um momento conturbado, mas não inédito, da política brasileira, com seguidas revelações de ilicitudes ligadas a empresas estatais, com a pretensão de estabelecer mecanismos que tornem essas empresas menos suscetíveis a escândalos de corrupção. Uma tarefa nada fácil, diante da complexidade organizacional das empresas e sua expressividade econômica no mercado nacional. Destacam-se na lei três grandes blocos: estrutura societária, governança corporativa e contratação (licitações e contratos). O estudo pretende abordar aspectos de governança corporativa, apresentando diversas práticas que aproximam as estatais das práticas mais atuais de governança do setor privado. No artigo são apresentadas práticas de transparência, gestão de riscos e *compliance*, definindo seus contornos, limites e possibilidades, com a finalidade de contribuir para a mais adequada aplicação da nova lei. Por fim, há conclusão pelo acerto na instituição da Lei das Estatais, quando traz a questão da governança corporativa para o epicentro político-normativo das empresas estatais, com regras de transparência, gestão de risco e exigência de programas de conformidade que aprimoram os instrumentos e mecanismos de gestão e combate/prevenção à corrupção. O método utilizado é o dedutivo e monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica, com análise da legislação relacionada com a doutrina sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE

Lei das Estatais — governança corporativa — corrupção — gestão de riscos — transparência — *compliance*

ABSTRACT

The State-Owned Enterprises Law arises in a troubled but not unprecedented moment of Brazilian politics, followed by revelations of unlawfulness linked to state-owned enterprises, with the aim of establishing mechanisms that make these companies less susceptible to corruption scandals. A task that isn't not easy due to the organizational complexity of the companies and their economic expressiveness in the national market. Three major blocks stand out in the law: corporate structure; corporate governance and contracting (bidding and contracts). The study aims to address aspects of corporate governance, presenting several practices that

bring state companies closer to the most current practices of private sector governance. The article presents practices of disclosure, risk management and compliance, defining its contours, limits and possibilities, with the purpose of contributing to the most appropriate application of the new law. Finally, there is a conclusion of the establishment of the State-Owned Enterprises Law, when it brings the question of corporate governance to the political-normative epicenter of state-owned enterprises, with rules of transparency, risk management and compliance programs that improve the instruments and management mechanisms for combating and preventing corruption. The method and technique used are, respectively, the deductive and monographic, and the bibliographic research, with the analysis of related legislation and the doctrine about the subject.

KEYWORDS

State-Owned Enterprises Law — corporate governance — corrupt practices — risk management — disclosure — compliance

1. Introdução

A promulgação da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, prontamente denominada de Lei das Estatais ou Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, veio a preencher um vazio legislativo de quase 18 anos, desde a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o §1º do art. 173 da Constituição de 1988, ao estabelecer que lei dispusesse sobre 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.

Concebida em um momento conturbado, mas não inédito, da política brasileira, em meio ao cenário de seguidas revelações de ilicitudes ligadas a empresas estatais, a lei pretende estabelecer mecanismos que tornem as estatais menos suscetíveis a escândalos de corrupção. Uma espécie de resposta legislativa do Congresso Nacional à percepção dos brasileiros sobre a gravidade da corrupção.

Com efeito, os recentes e recorrentes escândalos de corrupção, diariamente repetidos pelo noticiário e que ganharam dimensões internacionais, reforçam a ideia da ausência de sólidas regras de governança corporativa, especialmente

relacionada com a blindagem das empresas estatais em relação à desmedida intervenção governamental e/ou interferência de poderosos blocos de interesses (financistas, corporativos, internos, estrangeiros etc.).

Essa não é uma tarefa fácil ou prosaica, notadamente pela complexidade organizacional das empresas e por sua expressividade econômica no mercado nacional. Em um universo de empresas cujo controle é exercido pelo Estado, apenas no âmbito federal são 149 empresas, das quais 101 de controle indireto e 48 de controle direto, concentradas principalmente no setor de energia (47) e de petróleo e derivados (35). Em termos de orçamento, somente em 2017 foram aprovados 91,5 bilhões de reais para investimento, dos quais 34,3 bilhões de reais foram executados até o terceiro trimestre. Há, também, forte presença no mercado de trabalho, empregando conjuntamente 506.852 trabalhadores efetivos, além de um impressionante número de empregos indiretos.

Da análise da referida legislação, de plano, despontam três grandes blocos, a saber: estrutura societária, governança corporativa e contratação (licitações e contratos).

Sobre a temática mais específica desse estudo, no aspecto da governança corporativa a nova legislação oferece diversas disposições normativas que aproximam as estatais das práticas mais atuais — e até certo ponto exitosas — de governança do setor privado. Inegavelmente, um tema de largo relevo e atualidade no cenário jurídico e político-econômico do Brasil.

Isso, por si, já justifica a relevância e atualidade do estudo, o que reclama o debate mais aprofundado e a regulamentação de institutos jurídicos capazes de impedir certas práticas relacionadas com a captura ou o aparelhamento das empresas estatais pelos mais diversos grupos de interesse, inclusive em detrimento do interesse público e dos fins traçados pela ordem jurídica constitucional e infraconstitucional.

O objetivo deste estudo situa-se justamente na análise das práticas de governança corporativa trazidas pela Lei das Estatais, a reclamar uma aprofundada análise de seus contornos, limites e possibilidades, com a finalidade de melhor aplicação do novo corpo legal. Para tanto, parte-se de uma apresentação sobre governança corporativa, de modo a situar o tema e auxiliar na compreensão das disposições constantes na lei, seguida da exposição de aspectos relacionados com sua aplicabilidade e análise das práticas de governança corporativa. Na parte final, passa-se às considerações sobre o impacto do fortalecimento e efetivação da governança corporativa nas empresas estatais. Eis os contornos do debate aqui alinhado, que prossegue a partir das bases na noção de governança corporativa.

2. Sobre a noção de governança corporativa

Para uma breve recuperação, cumpre ressaltar que o desenvolvimento das grandes corporações americanas, com a conseqüente pulverização do capital, revelou uma dissociação entre propriedade de capital e gestão/controle, originando, naturalmente, conflitos entre aqueles que detinham o controle da organização (o administrador/gestor) e o proprietário (o acionista). Esse fator principiou a discussão sobre a remodelação da gestão de empresas, com o intuito de estabelecer os limites entre proprietários e administradores e melhor administrar o conflito de agência.¹

A mudança definitiva despontou em razão de uma série de escândalos de fraudes contábeis, sonegações, vazamento de informações privilegiadas, desvios de montas estratosféricas e outras formas de corrupção,²⁻³ envolvendo empresas multinacionais (transnacionais) que nas últimas décadas estamparam diversas manchetes,⁴ aumentando a desconfiança nos seus balanços contábeis e o verdadeiro grau de comprometimento com a transparência, o que trouxe

¹ Como explicada: “O relacionamento de agência é o relacionamento entre acionistas e administradores. Ocorre que os administradores têm seus interesses e procuram maximizá-los, nesse momento as decisões podem ser contrárias aos interesses dos acionistas e esses são os denominados conflitos de agências. Conflito de agência é a possibilidade de divergência de interesses entre acionistas e gestores, onde um tenta tirar vantagens do outro de uma mesma situação”. NASSIFF, Elaina; SOUZA, Crisomar Lobo de. Conflitos de agência e governança corporativa. *Caderno de Administração da Faculdade de Administração da PUC/SP*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 1-20, 2013. p. 2. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/9496>>. Acesso em: 31 maio 2018.

² Para uma recuperação histórica sobre as supostas raízes da corrupção no Brasil, ver: FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001; HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Para uma interessante e sofisticada releitura crítica sobre o tema, ver: SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017; SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: Leya, 2015.

³ Sobre o tema, até 15/9/2016 tramitavam no Senado 98 proposições relacionadas com o combate à corrupção e 344 na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, ver: MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. p. 20. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18167/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20%20reduzido.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 maio 2018.

⁴ Notadamente os escândalos da Enron (2001), da WorldCom (2002), da Siemens (2006), o Caso Madoff (2008), o Lehman Brothers (2008) e da Petrobras (2014). Sobre o tema, ver: ESTADÃO. Os maiores escândalos corporativos do século 21. *Estadão: Portal do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/galerias/geral,os-maiores-escandalos-corporativos-do-seculo-21,22419>>. Acesso em: 31 maio 2018.

à tona a necessidade de implementação da governança corporativa — uma espécie de paradigma para o modelo de gestão de empresas.

Por governança corporativa pode-se entender o sistema ou conjunto de regras de controle e direção ao qual é submetida uma determinada organização empresarial. É possível e comum, ainda, associá-la ao conjunto de mecanismos que buscam aperfeiçoar o desempenho das sociedades empresariais na proteção das partes interessadas.⁵

Nessa esteira, a literatura sobre o tema traz as mais variadas definições, relacionadas comumente com as estruturas de poder, a regulação estatal, a defesa de direitos de acionistas, empregados e outros interessados. Para ilustrar, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG):

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

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.⁶

Por sua vez, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁷ define a governança corporativa da seguinte forma:

[...] 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. Good corporate governance should provide proper incentives for the board and

⁵ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Recomendação da CVM sobre governança corporativa*. Disponível em: <www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código de melhores práticas de governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 2015. p. 20.

⁷ Designada internacionalmente como Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).

*management to pursue objectives that are in the interests of the company and its shareholders and should facilitate effective monitoring.*⁸

A toda evidência, trata-se de um conceito bastante amplo, que carrega em seu corpo mecanismos que reclamam e proporcionam o respeito às leis — em seu sentido amplo — e aos regulamentos internos da empresa. Nessa linha, as práticas da governança corporativa estão fundadas em princípios básicos que, corretamente adotados, conduziriam ao aumento de confiança interna e em relação a terceiros. Para os estreitos limites deste estudo, aqui serão apresentados apenas alguns princípios,⁹ de forma a ilustrar o contexto atual da temática relacionada com a governança corporativa.

Nos Estados Unidos, promulgada em 2002, a Lei Sarbanes-Oxley, também designada de Sarbox ou SOX, reescreveu as regras de governança corporativa, reconhecida como a norma jurídica de maior impacto sobre os mercados de capitais pelo mundo desde a criação, em 1934, da U.S. Securities and Exchange Commission (SEC).¹⁰ Fala-se em repercussão mundial porquanto a lei é aplicável às subsidiárias de multinacionais registradas nas bolsas de valores dos Estados Unidos, mas que operam em outros países e, ainda, às empresas estrangeiras com ações negociadas no mercado norte-americano, denominadas American Depositary Receipt (ADRs). Por isso, também gera efeitos em empresas brasileiras, mais exatamente em 25 delas na atualidade,¹¹

⁸ Nesse sentido: “[...] um conjunto de relações entre os gestores de uma companhia, seu conselho de administração, seus acionistas e outros stakeholders. A governança corporativa também estabelece a estrutura através da qual são fixados os objetivos da companhia, são determinados os meios para alcançar esses objetivos e as formas de monitoramento de desempenho. Boa governança corporativa deve fornecer incentivos para que o conselho de administração e a administração busquem objetivos que sejam do interesse da empresa e de seus acionistas e que facilite o monitoramento eficaz”. OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Principles of corporate governance*. Paris: OECD, 2004. p. 11 (tradução nossa). Disponível em: <www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

⁹ Sobre a temática dos princípios, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. Para uma análise crítica acerca de eventuais excessos na aplicação da teoria dos princípios, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devoro! *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 75, p. 219-245, abr. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n75p219/34028>>. Acesso em: 31 maio 2018.

¹⁰ Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, criada pelo Ato de 1934 (Securities Act Exchange of 1934), como resposta à crise financeira de 1929. Trata-se de uma agência federal com amplos poderes para regular e fiscalizar o mercado norte-americano de capitais.

¹¹ U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. *Foreign companies registered and reporting with the U.S. Securities and Exchange Commission: secember 2015*. Disponível em: <www.sec.gov/divisions/corpfin/internatl/foreigngeographic2015.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

entre as quais cabe destacar as seguintes estatais: Petrobras, Eletrobras, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), Companhia Paranaense de Energia (Copel), todas igualmente submetidas à Lei das Estatais.

Em seu corpo, como expõe a doutrina,^{12,13} a SOX enfatiza quatro elementos-chave: *compliance* (conformidade legal), *accountability* (prestação de contas), *disclosure* (transparência) e *fairness* (senso de justiça).

Outro relevante fator para a intensificação da governança corporativa refere-se às normas de combate à corrupção, das quais destacamos o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), lei norte-americana de 1973, e o UK Bribery Act, elaborado pelo Reino Unido em 2010, considerado uma versão mais ampla e severa do FCPA. Esses diplomas legais obrigaram as empresas à implementação de instrumentos verdadeiramente efetivos de governança, sob pena de submissão às sanções estabelecidas.

No Brasil, a governança corporativa tem experimentado contínuo processo de reformulação, até como reflexo da política econômica vigente em determinado período, e, especialmente nos últimos anos, impulsionada por exigências do mercado de capitais brasileiro. No âmbito normativo, importa ressaltar alguns diplomas, a saber: a Lei nº 6.404/1976, que dispõe sobre as sociedades por ações; a primeira edição do Código de Governança Corporativa do IBGC,¹⁴ em 1999; o lançamento dos segmentos diferenciados e do Índice de Governança Corporativa (IGC) pela Bolsa de Valores (BM&FBovespa) em 2000 e 2001, respectivamente; a cartilha confeccionada pela Comissão de Valores Mobiliários (CMV), em 2002; a Lei de Lavagem de Dinheiro com a alteração promovida pela Lei nº 12.683/2012; a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); e, a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), com grande impacto ante a expressividade das estatais na economia brasileira.

Na linha da Lei Sarbanes-Oxley, o IBGC elenca como princípios básicos: transparência (*disclosure*), equidade (*equality*), prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

¹² POLIZEL, Caio. *Governança corporativa na educação superior*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 17.

¹³ BLOK, Marcella. *Compliance e governança corporativa: atualizado de acordo com a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei 12.846) e o Decreto-Lei 8.412/2015*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017. p. 203-204.

¹⁴ Criado em 1995, o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA) tinha como objetivo a formação de profissionais qualificados para a atuação em conselhos de administração. Em 1999, com a ampliação de seus objetivos, passou a denominar-se Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), tornando-se referencial nacional em governança corporativa.

Ainda no cenário nacional, merece destaque o recém-editado Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017,¹⁵ que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública¹⁶ federal direta, autárquica e fundacional. Pretendendo tirar o tema da nebulosidade provocada por atitudes pouco efetivas e com certo grau de abstração, a norma foca em parametrizar a atuação dos órgãos federais, carregando em seu conteúdo maior segurança jurídica.

O referido decreto traz interessantes elementos relacionados com a governança, como o previsto no inciso III do seu art. 2º, que define a governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Ainda nessa esteira, o art. 3º do mesmo decreto traz os princípios de governança pública, a saber: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência. É perceptível a relação desses princípios com aqueles inerentes à governança corporativa, anteriormente apresentados, de forma a permitir a afirmação de que as iniciativas de governança pública do decreto, em síntese, consubstanciam iniciativas de governança corporativa.

Assim, a boa governança corporativa e as práticas éticas transitam de um mero diferencial para uma obrigatoriedade. Inclusive, em consonância com os referidos princípios básicos, mostra-se imperioso afirmar que o conceito traduz a ideia de uma melhor gestão do ambiente de negócios, por meio de atribuição de responsabilidades, mediante a identificação de processos e apresentação clara dos resultados obtidos. Elementos que culminam na real transparência do negócio e, por consequência, trazem maior segurança e credibilidade.

Apresentado esse breve panorama geral sobre a noção e abrangência da governança corporativa, cumpre prosseguir com a análise do cenário pós-advento da Lei das Estatais.

¹⁵ BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 31 maio 2018.

¹⁶ Para evitar confusões semânticas, o uso da expressão escrita com letras minúsculas — administração pública — será reservado à atividade administrativa, restando à grafia com maiúsculas — Administração Pública — para aludir ao conjunto de entidades jurídicas que podem desenvolver a atividade administrativa. Nesse sentido, ver: RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981. p. 13.

3. O panorama da governança corporativa na Lei das Estatais

Os últimos anos trouxeram a vigorosa e aprofundada discussão sobre o aperfeiçoamento das práticas de governança corporativa das empresas estatais brasileiras. Isso decorre dos mais variados fatores, entre os quais cumpre enfatizar: impacto desse seguimento no orçamento público; presença em setores-chave da economia nacional; prestação de serviços públicos essenciais e atendimento de políticas públicas;¹⁷ atuação no mercado internacional, extremamente regulado/regulamentado¹⁸ no aspecto da governança; riscos de corrupção; o risco de pressão política; e uma aparente ampliação das expectativas da sociedade em relação ao comprometimento com altos padrões de ética, de eficiência, de transparência e de sustentabilidade.¹⁹ Sob esse olhar, identifica-se um movimento voltado à concretização de níveis elevados de governança corporativa, com vistas à instalação de um ambiente empresarial responsável, transparente, e atuação em conformidade com o conjunto normativo constitucional e infraconstitucional que conjugou o interesse público justificatório da sua criação/manutenção.

¹⁷ Para uma análise sobre o tema das políticas públicas, ver: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002; COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CATARINO, João Ricardo. Políticas públicas, mínimo existencial, reserva do possível e limites orçamentários: uma análise a partir da jurisprudência dos tribunais no Brasil. In: GOMES, Marcus Livio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Youssif Mota (Coord.). *Direito financeiro e jurisdição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 115-144.

¹⁸ Ultrapassa os limites deste estudo o debate sobre as nuances das funções regulamentares e regulatórias do Estado, seus limites e contornos. Sobre as diferenças entre as funções regulamentar e regulatória do Estado, ver: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 114.

¹⁹ Reconstruindo o conceito de sustentabilidade, Juarez Freitas apresenta um novo paradigma indo além das dimensões econômica, social e ambiental, acrescentando a dimensão valorativa ou ética do desenvolvimento e a dimensão jurídico-política, considerando-as interdependentes e indivisíveis entre si. Evolui, assim, o termo, em sua abrangência, consagrando-se como *multidimensional*. Sobre o tema, ver: FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 60-79.

No âmbito normativo, o *caput* do art. 1º da Lei das Estatais ocupa-se inicialmente em delimitar sua órbita de incidência, a atingir todas as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, de todas as esferas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculadas à exploração de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, ainda que a atividade econômica sujeite-se ao regime de monopólio da União ou à prestação de serviços públicos.

Isso ressalvado o §1º do mesmo artigo, que possibilita uma espécie de tratamento diferenciado às estatais de menor porte (com receita operacional bruta inferior a R\$ 90 milhões), sob a premissa de que há exigências de governança que fazem maior sentido e devem ser imperativas às estatais de grande porte. Em síntese, se não estabelecidas regras pelo Poder Executivo (art. 1º, §3º),²⁴ àquelas estatais assim enquadradas não estariam impostas as seguintes práticas de governança: gestão de risco e controles internos; criação de um comitê para avaliação dos membros do Conselho de Administração; diretrizes para a elaboração do estatuto; regras de indicação do administrador; e disposições aplicáveis aos conselhos de administração e fiscal.

Com efeito, essa postura legislativa não parece de todo desarrazoada, mas merece algumas ponderações!

No anseio de dar resposta à sociedade e ao mercado,²⁵ a lei acabou por traçar um regime comum de governança corporativa, um verdadeiro modelo *one size fit all*, olvidando-se que as empresas estatais são constituídas de diversas formas e com atuação em segmentos bastante distintos, a ponto de trazer — mesmo àquelas de porte semelhante — consideráveis dificuldades na implementação das práticas/políticas de governança.^{26 27} Portanto, não parece

²⁴ No âmbito da União, a regulamentação veio por meio dos arts. 51 a 57 do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, que impôs às empresas de menor porte algumas regras de governança das quais estavam originariamente desobrigadas pela Lei das Estatais. Brasil, *Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016*, op. cit.

²⁵ A referência, aqui e em outras partes do texto, ao mercado, não é feita com qualquer espécie de romantismo desavisado sobre a dimensão abstrata dos agentes econômicos e financistas que povoam a complexa atuação do capitalismo contemporâneo, inclusive como instrumento vocacionado a uma espécie de tomada de assalto da esfera pública pela “razão privada”. Nesse sentido, ver: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

²⁶ Sobre o tema, ver: ARCOT, Shidhar R.; BRUNO, Valentina G. One size does not fit all, after all: evidence from corporate governance. *World Bank Group*, Londres, fev. 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/Valentina_Bruno_Feb_8.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

²⁷ Sobre o tema, ver: HOFSTETTER, Karl. One size does not fit all: corporate governance for controlled companies. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*,

que o único critério a ser levado em conta deveria ser a receita operacional bruta, pelo que, neste ponto, ao legislador caberia absorver uma melhor reflexão técnica dos agentes envolvidos.

Exemplificando: a BB Elo Cartões Participações S.A., subsidiária integral do Banco do Brasil, pelo seu relatório da administração²⁸ enquadra-se como uma empresa estatal de menor porte. Todavia, é preciso sopesar que o mercado financeiro, por sua peculiaridade de risco, é extremamente regulamentado; depende da confiança de seus depositantes e participantes, como garantia de sua continuidade; e, ainda, por evidente, demanda disputa concorrencial. Portanto, esses elementos demonstram que determinadas regras de governança seriam imprescindíveis no caso.

Pelo visto, a legislação teria oferecido maior efetividade operativa se tivesse alinhado condições mínimas de governança corporativa, comum a todas as empresas estatais, liberando maior espaço para que a regulamentação fosse mais flexível ou rigorosa de acordo com as particularidades do setor/segmento de atuação e o cenário vivido por cada entidade.

Outro ponto de destaque refere-se à previsão de um formato de fiscalização para a intervenção econômica estatal por meio de participações minoritárias (art. 1º, § 7º), até então inexistente em lei — com a insegurança jurídica fruto dessa incerteza sobre o modo de fiscalização e controle. O formato impõe, no dever de fiscalizar, a utilização de práticas de governança e controle. Isso se impõe diante da essencialidade de uma política de preservação do capital público aplicado em empresas privadas, exigindo a implantação de programas de conformidade e integridade, adaptados ao porte e setor da atividade exercida.

Com efeito, mesmo com duas décadas de atraso, a nova legislação busca oferecer instrumentos e mecanismos capazes, em última análise, de contribuir para a maior eficiência na consecução finalística das empresas estatais, em especial a partir de padrões de transparência e regras de governança corporativa, o que será abordado a seguir.

North Carolina, v. 31, n. 3. Disponível em: <<http://scholarship.law.unc.edu/ncilj/vol31/iss3/1>>. Acesso em: 31 maio 2018.

²⁸ BB ELO CARTÕES PARTICIPAÇÕES S.A. *Relatório da administração*. Disponível em: <www.valor.com.br/sites/default/files/upload_element/05-03_bb_elo_cartoes_27_alt1_pi006020_balanco_p.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

3.2 Sobre os requisitos de transparência: a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa e Código de Conduta e Integridade

Direcionadas à prevenção de conflitos de interesses e controle de decisões estratégicas, seguramente as disposições sobre governança são um dos pontos fortes da Lei das Estatais.

No que diz respeito à transparência, são estabelecidos requisitos mínimos — formais e materiais (art. 8º) —, de contínua observação. Diversas são as práticas elencadas: carta anual do Conselho de Administração; adequação do estatuto social à autorização legislativa de sua criação; divulgação de informações relevantes; política de divulgação de informações; política de distribuição de dividendos; divulgação dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas com a consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional; divulgação da política de transação com partes relacionadas; carta anual de governança corporativa; e relatório integrado ou de sustentabilidade.

Cumprir chamar a atenção para a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa,²⁹subscrita pelos membros do Conselho de Administração, que abordará, inicialmente, sobre os “compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas [...] em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos [...] bem como dos impactos econômico-financeiros [...] por meio de indicadores objetivos” (art. 8º, I).

Como se vê, o diploma legal preocupa-se em resgatar ponto político-normativo central de justificação — o próprio coração da motivação existencial e de continuidade das empresas estatais —, obrigando-as a explicitar qual o interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional que fundamenta a realização do respectivo objeto social, na dimensão legal desenhada pelo art. 27 da Lei das Estatais. Nos termos do §1º do seu art. 8º, o interesse público da empresa estatal, “respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e

²⁹ A designação, ao nosso ver adequada, é utilizada pelo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, pelo Ministério da Fazenda, pela Bovespa e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e vem sendo replicada pelas empresas estatais na elaboração de suas respectivas cartas.

aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual”. Impõe-se, com isso, revistar as atividades finalísticas das estatais, o que oportuniza a análise de sua eficiência,³⁰ tema sempre recorrente nos debates sobre a intervenção do Estado no domínio econômico.

Quanto à explicitação dos recursos a serem empregados, convém registrar sua origem: contrato com a União, estado, Distrito Federal ou município; caixa operacional da empresa; repasse de verba pública; ou financiamento privado. Já os impactos econômico-financeiros devem ser informados detalhadamente por meio dos indicadores objetivos que fundamentaram a decisão do investimento para o atendimento da política pública. Nesse aspecto cabe menção ao Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, que, no §5º do seu art. 35, apresenta a remuneração variável para diretores, vinculada ao atendimento das metas e dos resultados na execução do plano de negócios e estratégia de longo prazo, e, por esta razão, ao nosso olhar, deve ser incluída na carta anual, com os respectivos indicadores que a afetam.

Pertinente à governança corporativa (art. 8º, VIII), é imperativo que a carta anual divulgue, tempestivamente, informações atualizadas relevantes, “relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração” (art. 8º, III). Disso releva destacar a atenção aos fatores de risco, porquanto o mapeamento de riscos é reconhecido como um passo fundamental — e complexo — no desenvolvimento de um efetivo programa de governança.

Para situar: risco, no contexto empresarial, está ligado às ameaças aos valores de uma organização, sejam estes econômicos, mercadológicos, operacionais, legais, regulatórios ou à imagem da empresa. Por sua vez, fatores de risco são eventos que podem desencadear a materialização de um risco, como, *v.g.*, a maior interação de determinado funcionário da estatal com autoridades públicas pode materializar o risco de corrupção.³¹ Como bem apontam Francisco Schertel Carvalho e Vinicius Mendes, “quanto mais

³⁰ Para uma análise sobre o princípio da eficiência administrativa, ver: GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.

³¹ A toda evidência, no âmbito das empresas estatais também merecem atenção os fatores de risco relacionados com seus fornecedores, clientes, setores da economia nos quais atue, regulação, questões socioambientais e demandas judiciais.

complexa e diversificada for a estrutura da organização, maiores serão os riscos envolvidos”.³²

Com efeito, quanto maior o número de funcionários, mais complexo o controle sobre o cumprimento de normas, tornando-se recomendável que a estatal promova uma política de gerenciamento de riscos.³³ Havendo uma política de gerenciamento de riscos,³⁴ a carta deve divulgar os objetivos e estratégias, de maneira que constem, por exemplo: a estrutura organizacional da política; quais riscos pretende proteger; e os instrumentos de proteção.

Por fim, sob o manto da governança corporativa, mostra-se imprescindível que a carta divulgue (art. 8º, III): a descrição da composição e da remuneração da administração;³⁵ dados econômico-financeiros, com os respectivos comentários sobre o desempenho;³⁶ e as políticas e práticas de governança corporativa, das quais emerge como um dos seus pilares o Código de Conduta e Integridade, importante instrumento de fiscalização e controle, o que será discutido na sequência.

³² CARVALHO, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo: Trevisan, 2017. p. 134.

³³ Sobre o tema, ver: COIMBRA, Fábio Claro. *Estrutura de governança corporativa e gestão de riscos: um estudo de casos no setor financeiro*. Tese (doutorado em administração) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-16082011-132703/publico/FabioClaroCoimbra.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

³⁴ A problemática da gestão/gerenciamento de riscos é central ao debate sobre governança corporativa e programas de integridade nas empresas estatais. Para os limites deste estudo, e sem quaisquer pretensões de completude, cumpre ressaltar que o gerenciamento de riscos envolve os processos relacionados com planejamento, organização, direção e controle dos recursos materiais e humanos da respectiva entidade, com vistas a minimizar os riscos e incertezas inerentes a suas atividades finalísticas correspondentes. Para uma análise detalhada e aprofundada sobre o tema, ver: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguire de. *Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

³⁵ Sobre o tema, ver o que dispõe o Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016: Art. 19º A empresa estatal deverá:

I — divulgar toda e qualquer forma de remuneração dos administradores e Conselheiros Fiscais, de forma detalhada e individual. Brasil, *Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016*, op. cit.

³⁶ Nesse sentido, ver: Art. 23 [...] §2º Compete ao Conselho de Administração, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal ou às Câmaras Municipais e aos respectivos tribunais de contas, quando houver. Brasil, *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*, op. cit.

3.3 Sobre a fiscalização e o controle

Ao tratar de fiscalização e controle, o art. 9º enuncia a obrigatoriedade da instituição da *área de conformidade e riscos*, do *Comitê de Auditoria Estatutário* e da *auditoria interna* (vinculada ao Comitê de Auditoria ou ao Conselho de Administração).³⁷

Por área de conformidade e riscos entende-se em geral o comumente chamado *programa de compliance*,³⁸ que por determinação expressa da lei passa a ser obrigatório às empresas estatais. Originado no sistema financeiro, o *compliance* está muito presente em empresas e instituições, em especial, aquelas sujeitas a um forte grau de controle e regulamentação. Segundo explica Marcio Pestana, consiste na

prática, [...] da fiscalização e do respeito e efetivo cumprimento à ética, aos valores morais e sociais contemporâneos, às restrições e aos limites fixados em lei, consubstanciando em um conjunto de práticas exigidas e esperadas das pessoas jurídicas nas inter-relações que, diuturnamente, estabelecem em segmentos econômicos e sociais.³⁹

Todavia, parece ter faltado cuidado do legislador com relação à denominação da *área de compliance*, termo presente em apenas um artigo (art. 9º, § 4º), tratando-a em outros artigos como “área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos”.

Dessa aparente desatenção pode ter decorrido uma espécie de sobreposição das funções de *compliance* com as de auditoria interna. Isso porque, no mesmo âmbito normativo (art. 9º, §3º, II), indicou que a auditoria interna é

³⁷ Nesse sentido, ver: Art. 9º [...] § 3º A auditoria interna deverá:

I — ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário;

II — ser responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras. Brasil, *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*, op. cit.

³⁸ Apenas para ilustrar, o termo *compliance*, originário da língua inglesa e que advém do verbo *to comply*, não possui um exato termo correspondente na língua portuguesa, mas pode ser traduzido pela ideia de “estar em conformidade”, “estar de acordo com algo” ou “cumprir algo”.

³⁹ PESTANA, Marcio. *Lei anticorrupção: exame sistematizado da Lei nº 12.846/2013*. Barueri: Manole, 2016. p. 79.

responsável por aferir a “adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras”.

A situação é confirmada no momento em que a lei, ao listar as competências do Comitê de Auditoria Estatutário — órgão ao qual a área de auditoria interna é vinculada —, apresenta responsabilidades relacionadas com o controle interno, gestão de riscos e processos de governança, conforme ressaltado do seu §1º do art. 24 daquele diploma legal.⁴⁰

Da leitura daquelas disposições normativas, nota-se que boa parte das atividades lá descritas é característica de um programa de conformidade, o que leva às seguintes conclusões preliminares: 1. que, mesmo sem expressa referência na Lei das Estatais, caberia ao Comitê de Auditoria Estatutário a supervisão da área de *compliance*; 2. ou que a área de auditoria interna apenas abordaria assuntos da área de *compliance* quando de importância para demonstrativos financeiros; 3. ou, ainda, que a atuação promovida pela auditoria interna ocorreria de forma aleatória e temporal, apenas identificando a não conformidade após sua ocorrência, ao passo que o *compliance* realizaria essa abordagem de forma rotineira e permanente para prevenir os riscos da atividade.⁴¹

⁴⁰ Nesse sentido: Art. 24. [...] §1º Competirá ao Comitê de Auditoria Estatutário, sem prejuízo de outras competências previstas no estatuto da empresa pública ou da sociedade de economia mista: [...]

III — supervisionar as atividades desenvolvidas nas áreas de controle interno, de auditoria interna e de elaboração das demonstrações financeiras da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

IV — monitorar a qualidade e a integridade dos mecanismos de controle interno, das demonstrações financeiras e das informações e medições divulgadas pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista;

V — avaliar e monitorar exposições de risco da empresa pública ou da sociedade de economia mista, podendo requerer, entre outras, informações detalhadas sobre políticas e procedimentos referentes a:

a) remuneração da administração;

b) utilização de ativos da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

c) gastos incorridos em nome da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

VI — avaliar e monitorar, em conjunto com a administração e a área de auditoria interna, a adequação das transações com partes relacionadas; Brasil, *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*, op. cit.

⁴¹ CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. *Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo*. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2015. p. 34.

O fato é que, independentemente da opção escolhida, a cumulação de atribuições dessas áreas certamente provocará debates importantes, sempre com a devida cautela de não esvaziar os possíveis avanços instrumentais trazidos pelo diploma legal em estudo.

Nessa mesma linha, do §1º do art. 9º retira-se a necessidade da elaboração e a divulgação de Código de Conduta e Integridade — também chamado de Código de Ética —, com a indicação das respectivas práticas de governança corporativa adotadas, a servir como instrumento informativo dos princípios éticos fundamentais a serem observados por todos os colaboradores da empresa estatal em sua atuação, ou seja, “uma maneira de tornar explícita e formal a adesão da organização às regras”, pelo que a “ideia principal do código é deixar claro para todo e qualquer funcionário que a empresa se preocupa e se importa com o respeito à legislação e que deseja ser um ambiente de criação e expansão de cultura corporativa que reflita esse desejo”.⁴²

Embora a prática já fosse incorporada por algumas empresas, especialmente em função da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013,⁴³ a Lei das Estatais prevê expressamente a necessidade de elaboração e divulgação do respectivo Código de Conduta e Integridade. Sua constituição inicia-se após a avaliação/mapeamento de riscos e a identificação das leis e normas regulatórias relacionadas com as atividades desenvolvidas pela empresa estatal, sendo sua forma variada, tal como seu conteúdo. Recomenda a boa prática que sejam abordadas as principais ações e interações da empresa estatal, tanto com outros funcionários públicos como com distribuidores, parceiros comerciais e usuários do serviço. Sugere-se, ainda, que conste uma mensagem da alta administração da estatal sobre a importância do código; empregue-se uma linguagem acessível; e que se pautem pela objetividade, inclusive, com um tópico destinado a perguntas e respostas. Inclusive, vale ressaltar que o §1º do art. 9º traz expressamente um conteúdo legal para o Código de Conduta e Integridade.⁴⁴

⁴² Francisco Schertel Carvalho e Vinicius Marques de. Carvalho, *Compliance*, op. cit., p. 136.

⁴³ A Lei nº 12.846/2013 dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, prevendo no art. 7º, VIII, como causa a ser considerada na aplicação de sanções, “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”. BRASIL. Casa Civil. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 31 maio 2018.

⁴⁴ Nesse sentido: Art. 9º [...] § 1º [...]

I — princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

Observados esses aspectos práticos e legais, pode-se dizer que o Código de Conduta e Integridade é o instrumento de formalização dos primeiros passos da empresa estatal na direção da integridade/conformidade da sua postura ante os assuntos relacionados com a respectiva atuação na prossecução de sua função social.

A fiscalização das estatais pelo Estado e pela sociedade é disciplinada pelos arts. 85 a 90 da Lei das Estatais. Essas disposições tratam de forma detalhada do controle externo e interno das estatais nas três esferas de governo “quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial” (art. 85, *caput*). O tema já vinha antecipado de modo aberto pela própria Constituição de 1988 (arts. 70, 71 e 74).⁴⁵ Inclusive, o legislador preocupou-se com a questão do controle das estatais transnacionais (art. 85, §3º), em consonância com normas internacionais anticorrupção (FCPA e UK Bribery Act).

Por sua vez, o art. 86 do referido diploma legal trouxe regras de transparência — elemento indissociável da governança corporativa — referentes às informações a serem disponibilizadas pelos órgãos de controle sobre licitações e contratos,⁴⁶ inclusive aqueles referentes a bases de preços, as quais “constarão de bancos de dados eletrônicos atualizados e com acesso em tempo real aos órgãos de controle competentes” (art. 86, *caput*).

II — instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

III — canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;

IV — mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

V — sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;

VI — previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores. Brasil, *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*, op. cit.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 maio 2018.

⁴⁶ Sobre as normas de licitações e contratos na Lei das Estatais, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; PIOVESAN, Filipe da Silva. A nova lei das estatais e a aplicação de sanções nos contratos administrativos: uma análise comparativa com a Lei Geral de Licitações. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, a. 19, n. 104, p. 77-97, jul./ago. 2017; GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei 13.303-16*. Belo Horizonte: Fórum, 2017; JUSTEN FILHO, Marçal. *Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/16 “Lei das Estatais”*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

Além disso, as demonstrações contábeis auditadas deverão ser divulgadas no sítio eletrônico da empresa estatal; as atas e demais expedientes oriundos de reuniões, ordinárias ou extraordinárias, dos conselhos de administração ou fiscal serão disponibilizados sempre que solicitados, e o acesso será restrito e individualizado aos órgãos de controle; as informações protegidas por sigilo bancário, estratégico, comercial ou industrial deverão assim ser identificadas, com base em critérios estabelecidos em regulamento, respondendo administrativa, civil e penalmente o servidor que, ao ter acesso, promova sua divulgação indevida; as informações completas e atualizadas sobre a execução de contratos e do orçamento deverão ser disponibilizadas para conhecimento público, por meio eletrônico, mensalmente, admitindo-se o atraso de até dois meses na divulgação, situação que, ao nosso ver, deve ser encarada com excepcionalidade.

Nada obstante, convém apontar que, mesmo com todas essas regras, a lei busca correta e oportunamente preservar certo grau de autonomia às estatais, ao asseverar que a fiscalização “não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica, [...] nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável” (art. 89), e que as ações e deliberações do ente de controle “não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas” (art. 90).

Por outro lado, cumpre questionar se essas regras de garantia conseguem, efetivamente, assegurar o essencial e indispensável grau de autonomia das empresas estatais, até para preservar legítimos interesses internos da empresa e as próprias razões finalísticas de interesse público⁴⁷ e imperativo de

⁴⁷ Para os fins deste estudo, pode-se dizer que o “conceito de interesse público confunde-se com os valores indisponíveis assegurados pela Constituição, sob o signo inafastável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional)”. Sobre esse debate e a construção do regime jurídico-administrativo comum ao paradigma da Administração Pública democrática, a partir dos princípios constitucionais estruturantes da dignidade da pessoa humana, do estado democrático de direito e do princípio republicano, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 117. Ainda, sobre o debate em torno da noção de interesse público, ver: GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009; HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

segurança nacional que justificaram sua criação e amparam sua manutenção. A lei procura oferecer mecanismos que auxiliam no exercício da fiscalização e do controle, mas aparentemente sem cair na perigosa e quase sempre sorrateira fragilização desmedida da autonomia das estatais no desempenho de suas atividades. O certo é que, em nosso país, essa é uma preocupação imprescindível.⁴⁸ Quase um “trabalho de sísifo”, na infindável tentativa de reduzir/barrar ingerências de toda sorte (internas, externas, caseiras/nacionais ou até alienígenas/estrangeiras), por vezes escamoteadas sob o discurso da atuação fiscalizatória, de forma a interferir perversa e negativamente na gestão/administração das estatais.

3.4 Sobre os administradores das empresas estatais

Outro aspecto inovador e de grande impacto desse novo diploma legal refere-se aos novos parâmetros de indicação de gestores e conselheiros das empresas estatais e a criação do Comitê de Elegibilidade e do Comitê de Auditoria Estatutário, o primeiro com a função de verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de dirigentes e conselheiros fiscais (art. 10), ao passo que o segundo é instituído com funções de assessoramento no controle da gestão atribuída ao Conselho de Administração (arts. 24 e 25), atingíveis pela consolidação de autonomia, mediante autonomia operacional e dotação orçamentária, observados os limites aprovados pelo já referido Conselho de Administração (art. 24, §6º).

Conforme já referido, o advento da Lei das Estatais trouxe como imperativo o preenchimento de certos requisitos pelos cidadãos indicados aos cargos de membro do Conselho de Administração e de direção (diretor, presidente, diretor-geral e diretor-presidente),⁴⁹ no sentido de reduzir substancialmente

⁴⁸ Para uma abalizada e sofisticada análise, inclusive da perspectiva histórica, dos fatores estruturantes da sociedade brasileira, as relações entre o poder estatal e a esfera privada e todos os entrelaçamentos e captura daquele por esta, ver: COMPARATO, Fábio Konder. *A oligarquia brasileira: visão histórica*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

⁴⁹ Nesse sentido: Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

I – ter experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

a discricionariedade na escolha e procurar o enfraquecimento de ingerências/pressões puramente político-partidárias.

Ainda que a prudência indique evitar maiores romantismos na análise/expectativa sobre a aplicação e o efeito de tais regras, parece correto reconhecer que, pelo menos em certa medida, o preenchimento de requisitos técnicos possibilita um novo estágio de qualificação profissional nas empresas estatais, de modo a fomentar a capacitação técnica de seus funcionários de carreira para, futuramente, assumirem cargos de relevo na estrutura administrativa/diretiva da entidade.

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

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;
2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;
3. cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

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

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

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

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

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

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

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

III — de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV — de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

V — de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

§3º A vedação prevista no inciso I do §2º estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas. Brasil, *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*, op. cit.

Outro importante efeito dessas novas regras de indicação parece repousar no possível maior comprometimento da alta direção da estatal com a governança corporativa, em especial na implementação de programas de conformidade, no chamado *tone at the top* ou *tone from the top*, que se refere ao envolvimento e apoio absoluto/irrestrito do alto escalão da empresa. Até porque, caso contrário, o programa estará largamente sujeito ao fracasso. É a alta cúpula que deve garantir o adequado desenvolvimento e o sucesso do programa de conformidade, responsabilizando-se por introduzir no dia a dia da estatal uma série de fatores elementares, que se constituem, entre outros, em liderança, condutas exemplares e alinhamento entre o discurso e a efetiva ação.

A independência dos administradores ante as interferências externas é bem contextualizada pela Transparência Internacional Brasil, quando assim estabelece:

As empresas estatais estão sujeitas à supervisão ministerial, especificamente ao ministério cuja competência material abrange sua área de atuação (ou, no caso dos estados e municípios, à secretaria). Essa supervisão ministerial implica uma forma de controle político, o qual se dá, principalmente, pela nomeação e exoneração dos dirigentes das estatais, e de controle administrativo, seja pela capacidade de rever as eventuais decisões, seja pela obrigação de seguir diretrizes. Esses controles não podem ser exercidos, entretanto, sem limitação. É exatamente com o fito de limitar o exercício do controle político que a Lei das Estatais introduziu exigências e requisitos para a nomeação de diretores e membros do Conselho de Administração das empresas estatais.⁵⁰

Nessa linha, a imposição de qualificação técnica e os impedimentos por conflito de interesses reduzem a dinâmica do critério eminentemente político (político-partidário para ser mais exato!) nas nomeações para cargos do Conselho de Administração e direção das estatais. Não se pode perder de

⁵⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Integridade e transparência das empresas estatais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2017. p. 15. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/20342/Integridade%20e%20Transpare%CC%82ncia%20de%20Empresas%20Estatais%20no%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 maio 2018.

vista que o Conselho de Administração é o principal órgão de gestão de uma empresa estatal, o que conduz à certeza de que inapropriadas interferências nesses órgãos trazem consequências de elevado impacto na atuação da entidade e na prossecução das suas finalidades institucionais.

4. Considerações finais

Não parece possível olvidar que o risco de corrupção espreita o mundo corporativo há muito tempo, com indicativos exemplos de escândalos como Lockheed (1976), Enron (2001), WorldCom (2002), Siemens (2006), Caso Madoff (2008), Lehman Brothers (2008) e, mais recentemente, a Petrobras (2014).

No cenário nacional, especificamente das empresas estatais brasileiras, o risco de corrupção soa, para dizer o mínimo, também considerável.⁵¹ Isso porque, além dos riscos inerentes ao próprio segmento do mercado em que atuam, sua estreita relação com a estrutura de governo traz a esteira de interferências políticas em tudo legítimas e próprias a estas entidades, mas também outra sorte de ingerências nada apropriadas e republicanas. A relação entre o mercado e a política é sempre complexa, dinâmica e largamente sujeita a riscos de corrupção. Nessa receita instável cabe crescer, ainda, como ingrediente a larga importância das estatais na economia do país e no mercado de trabalho. Inegavelmente, um escândalo de corrupção que envolva uma empresa estatal de grande porte pode atingir efeitos desastrosos no cenário do mercado nacional, na economia e na sociedade como um todo.

Com efeito, a Lei das Estatais qualifica e eleva o nível do debate sobre governança corporativa na esfera pública, com vistas ao fomento de uma cultura empresarial de conformidade e transparência, por meio da adoção

⁵¹ Ainda que seja possível uma série de análises e considerações críticas sobre a percepção nacional acerca da corrupção, o fato é que pesquisa realizada em 2017 identificou que, para 55% da população, a corrupção é o principal problema do Brasil. Sobre o tema, ver: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Gerência Executiva de Pesquisa e Competitividade. *Retratos da sociedade brasileira*. n. 41. Brasília: CNI, 2018. Disponível em: <https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/d8/80/d8809d69-ae2c-47f2-8a4b-30cde9d92b11/retratosda_sociedadebrasileira_41_problemasprioridadespara2018_v1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018. Segundo a Transparência Internacional, o Brasil figura na posição de número 96 do ranking sobre a percepção da corrupção, indicando o pior resultado desde 2012. Sobre o tema, ver: TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Corruption perceptions index 2017*. Disponível em: <www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 31 maio 2018.

de mecanismos e instrumentais bastante interessantes, como o programa de conformidade, de modo a potencialmente difundir melhores práticas no ambiente das empresas estatais, nada obstante os consideráveis gastos financeiros para seu desenvolvimento.

Sobre a temática do *compliance*, ainda que a legislação não lhe tenha atribuído o melhor tratamento e desenho normativo, atualmente não há como falar em resultados de governança corporativa sem um efetivo programa de conformidade, que promova a melhoria no relacionamento entre acionistas, sócios, clientes, fornecedores, órgãos regulatórios e *stakeholders*, e no caso das estatais aproxime sua relação com a sociedade, de modo a servir, inclusive, como instrumento de transparência e controle das atividades. Em síntese, falar de governança corporativa é falar de *compliance*.

Somado a essas questões, o marco legal das empresas estatais passa a impor requisitos mínimos e situações de vedação para a indicação de membros do Conselho de Administração e diretoria, de modo a conferir maior grau de independência ao ocupante do cargo, de forma a colmatar um vácuo legislativo existente até o momento. Além disso, o novo modo de investidura desses cargos induz a um maior comprometimento da alta administração (*tone from the top*) com a boa governança corporativa, um dos pilares do programa de conformidade, pois, sem dúvida, quanto maior a posição que o empregado ocupa na escala hierárquica, maior é o risco que representa à estatal, e, por isso, mais célere e rigorosa deve ser a ação mitigadora de riscos. Do contrário, o programa de conformidade está fadado ao insucesso.

Em síntese, dos breves apontamentos e aspectos aqui debatidos, parece evidente que, embora não isento de diversas críticas, o estatuto jurídico das empresas estatais trouxe avanços importantes. Há acerto legislativo em trazer a questão da governança corporativa para o epicentro político-normativo das empresas estatais, com regras de transparência, gestão de risco e exigência de programas de conformidade que aprimoram os instrumentos e mecanismos de gestão e combate/prevenção à corrupção, um debate que ainda precisa e muito orbitar no cenário nacional, mas com maturidade, equilíbrio e o mínimo de inteligência sociopolítica, de forma a não se deixar capturar por interesses internos e até estrangeiros que facilmente se infiltram no tecido estatal.

Referências

ARCOT, Shidhar R.; BRUNO, Valentina G. One size does not fit all, after all: evidence from corporate governance. *World Bank Group*, Londres, fev. 20006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/Valentina_Bruno_Feb_8.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

BBELOCARTÕES PARTICIPAÇÕES S.A. *Relatório da administração*. Disponível em: <www.valor.com.br/sites/default/files/upload_element/05-03_bb_elo_cartoes_27_alt1_pi006020_balanco_p.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

BLOK, Marcella. *Compliance e governança corporativa: atualizado de acordo com a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei 12.846) e o Decreto-Lei 8.412/2015*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016*. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8945-27-dezembro-2016-784146-norma-atualizada-pe.html>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 31 maio 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. *Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo*. São Paulo: Trevisan, 2015.

CARVALHO, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo: Trevisan, 2017.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguire de. *Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

COIMBRA, Fábio Claro. *Estrutura de governança corporativa e gestão de riscos: um estudo de casos no setor financeiro*. Tese (doutorado em administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-16082011-132703/publico/FabioClaroCoimbra.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Recomendação da CVM sobre governança corporativa*. Disponível em: <www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. *A oligarquia brasileira: visão histórica*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

_____. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Gerência Executiva de Pesquisa e Competitividade. *Retratos da sociedade brasileira*. n. 41. Brasília: CNI, 2018. Disponível em: <https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/d8/80/d8809d69-ae2c-47f2-8a4b-30cde9d92b11/retratosda_sociedadebrasileira_41_problemasprioridadespara2018_v1.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devoro! *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 75, p. 219-245, abr. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n75p219/34028>>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. *Princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

_____; CATARINO, João Ricardo. Políticas públicas, mínimo existencial, reserva do possível e limites orçamentários: uma análise a partir da jurisprudência dos tribunais no Brasil. In: GOMES, Marcus Livio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Youssif Mota (Coord.). *Direito financeiro e jurisdição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 115-144.

_____; PIOVESAN, Filipe da Silva. A nova lei das estatais e a aplicação de sanções nos contratos administrativos: uma análise comparativa com a Lei Geral de Licitações. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, a. 19, n. 104, p. 77-97, jul./ago. 2017.

ESTADÃO. Os maiores escândalos corporativos do século 21. *Estadão Portal do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/galerias/geral/os-maiores-escandalos-corporativos-do-seculo-21,22419>>. Acesso em: 31 maio 2018.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERRAZ, Luciano. Estatuto das empresas estatais e governança corporativa no Brasil. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico. *A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da administração pública*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2018. p. 132-146. Disponível em: <<http://icjp.pt/publicacoes/pub/1/15804/view>>. Acesso em: 31 maio 2018.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.

_____. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico. *A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da administração pública*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2018. Disponível em: <<http://icjp.pt/publicacoes/pub/1/15804/view>>. Acesso em: 31 maio 2018.

GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei 13.303-16*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HOFSTETTER, Karl. One size does not fit all: corporate governance for controlled companies. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, North Carolina, v. 31, n. 3. Disponível em: <<http://scholarship.law.unc.edu/ncilj/vol31/iss3/1>>. Acesso em: 31 maio 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código de melhores práticas de governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. *Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/16 “Lei das Estatais”*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Resoluções Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>. Acesso em: 31 maio 2018.

MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anti-corrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18167/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20%20reduzido.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 maio 2018.

NASSIFF, Elaina; SOUZA, Crisomar Lobo de. Conflitos de agência e governança corporativa. *Caderno de Administração da Faculdade de Administração da PUC/SP*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 1-20, 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/9496>>. Acesso em: 31 maio 2018.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Principles of corporate governance*. Paris: OECD, 2004. Disponível em: <www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

PESTANA, Marcio. *Lei anticorrupção: exame sistematizado da Lei nº 12.846/2013*. Barueri: Manole, 2016.

POLIZEL, Caio; STEINBERG, Herbert. *Governança corporativa na educação superior: casos práticos de instituições privadas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

_____. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: Leya, 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Integridade e transparência das empresas estatais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/20342/Integridade%20e%20Transpare%C8%82ncia%20de%20Empresas%20Estatais%20no%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 maio 2018.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Corruption perceptions index 2017*. Disponível em: <www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 31 maio 2018.

U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. *Foreign companies registered and reporting with the U.S. Securities and Exchange Commission: december 2015*. Disponível em: <www.sec.gov/divisions/corpfin/international/foreigngeographic2015.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.