

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

LUIS FERNANDO MARTELLO CARVALHO

**GOVERNANÇA CORPORATIVA COMO MODELO DE GESTÃO PARA EMPRESAS
ESTATAIS**

São Paulo

2020

LUIS FERNANDO MARTELLO CARVALHO

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção do título
de Bacharel no Curso de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADORA: ANA FLÁVIA MESSA

São Paulo

2020

LUIS FERNANDO MARTELLO CARVALHO

GOVERNANÇA CORPORATIVA COMO MODELO DE GESTÃO PARA EMPRESAS
ESTATAIS

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção do título
de Bacharel no Curso de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a):

Examinador(a):

Examinador(a):

GOVERNANÇA CORPORATIVA COMO MODELO DE GESTÃO PARA EMPRESAS ESTATAIS

Luis Fernando Martello Carvalho

Resumo: O presente estudo tem como objetivo analisar a governança corporativa no contexto das empresas estatais. Visando instrumentalizar, a partir de um estudo bibliográfico da doutrina clássica, um novo modelo de gestão pública desenvolvida para o desempenho mais transparente das demandas sociais emergenciais dos administradores e em consonância perfeita entre as funções da controladoria na gestão da coisa pública e os princípios inerentes. Com o resultado da pesquisa, foi possível concluir que um modelo de administração com vistas à governança pública se mostra oportuno no panorama da Administração Pública em que se vislumbra a presença do fenômeno da corrupção, uma vez que trará maior proximidade entre governo, empresas e sociedade civil, representando os anseios e as propostas de soluções para os problemas que afligem toda a sociedade e dando efetivo cumprimento aos ditames constitucionais.

Palavras chave: Governança corporativa. Empresas estatais. Gestão. Constituição.

Abstract: The present work seeks to analyse the applicability of corporate governance in state-owned enterprise. By a bibliographic study of the classic teaching, the present work looks for a way of new public management, that results on a clearly development of the emergencial social demends of the managers and in perfect line between the functions of controllership in the management of public things and the inherent principles. The search results shows that a model of corporate governance for Public Administration is appropriate because of the occurrence of corruption, approaching the government, the companies and the society, representing the desire and the proposals seeking solutions for the problems that affects the Society and making more effecitve the cumplishment of the constitucional advetisement.

Keywords: Corporate governance. State-owned enterprise. Management. Constitution.

Sumário: 1. Introdução. 2. Repensando o Estado: a Governança Corporativa e o arcabouço regulatório pela revisão histórica. 2.1. O panorama da Accountability na seara da Gestão Pública. 2.2. Situando a Governança na Administração Pública. 2.2.1. O regime jurídico da

governança: definições e conceitos. 2.2.2. Os princípios constitucionais inerentes. 2.2.3. Atribuições, objetivos e finalidade: principais aspectos da governança. 2.3. Governança Corporativa, empresas estatais e a Lei nº 13.303/2016. 3. Conclusão. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo pretende contemplar, no referencial teórico, o arcabouço regulatório existente no país para a confirmação da governança corporativa no seio da administração pública, a partir de uma revisão histórica, repensando o modelo de Estado para uma melhor configuração do aparelho estatal. Assim, podendo cumprir seu papel com adequação e eficiência, dentro das regras editadas pela Lei nº 13.303/2016, sendo esse o dispositivo legal que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, sobretudo porque a governança, neste particular foco, sujeita-se às influências do Estado, do mercado e, ainda, da sociedade civil.

Dentro desse contexto, o estudo apresenta ainda, de forma pontual, a literatura acadêmica dos principais aspectos inerentes ao tema da governança corporativa, abordando o conceito jurídico e a previsão constitucional; o regime jurídico que situa as empresas estatais no Brasil e os princípios constitucionais inerentes à administração pública. Tais princípios impõem a maximização de postulados para a confirmação da boa governança, particularizando os limites quanto ao desenvolvimento das empresas estatais, com base nas práticas de governança corporativa.

As discussões em torno do papel do Estado, seu tamanho e formato de atuação para uma melhor configuração do aparelho estatal, no sentido de cumprimento integral de seu papel, correspondem a discursos decorrentes, na literatura, de diversos campos do conhecimento. Em particular, na economia, ciência política e, ainda, no campo da administração pública, dando conta, nestas liturgias evidenciais, de que ao gestor público, os conceitos de controladoria e governança não de estar presentes nas entidades públicas mais modernas, reforçado, sobretudo, pela maximização do valor dos recursos disponibilizados pelo Estado.

Com essas perspectivas, serão abordados os aspectos históricos, que conduziram a temática até os dias atuais, passando pela construção da compreensão do que tange a governança corporativa na gestão pública e os princípios difundidos pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, lançado em 1999, pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Desenvolvendo, assim, os novos paradigmas da boa gestão, no controle

da prestação de contas à sociedade, contribuindo para a minimização da assimetria informacional existente entre o Estado e a sociedade.

2. REPENSANDO O ESTADO: A GOVERNANÇA CORPORATIVA E O ARCABOUÇO REGULATÓRIO PELA REVISÃO HISTÓRICA

Ao buscar compreender a temática deste estudo, torna-se necessário repensar o modelo de Estado, no sentido de rever sua forma de atuação, de modo a melhorar a configuração do aparelho estatal para que cumpra seu papel com adequação e eficiência. E, dentro deste escopo, esse trabalho será delimitado - haja vista a importância de passar em revista os contornos da governança propriamente dita, em razão de sua relevância por parte dos gestores públicos -, sobretudo no desenvolvimento de um modelo de gestão capaz de responder às demandas sociais emergentes e de minimizar, de tal forma, a assimetria informacional estatal.

Dentro desse contexto, inicia-se a abordagem em torno da historicidade, preconizando que a governança corporativa, no formato que é conhecida hodiernamente, segundo a versão literária mais indicada, tem sua origem quando os proprietários (acionistas) passaram a gerenciar à distância suas propriedades, bem como seus bens e, inclusive, seus investimentos. Ou seja, os acionistas somente transferiam a terceiros (administrador) a competência para o gerenciamento do capital em questão e o poder decisório da empresa (ROSSI, 2018; BRASIL, 2014), visando superar o chamado “conflito de agência”¹.

A despeito disso, são oportunas as lições dos autores Álvares, Giacometti e Gesso (2008), ao afirmarem que a origem da governança “remonta à década de 1930”, porque foi neste período, segundo eles, em que se deflagrou “o distanciamento entre a propriedade e o controle”. No entanto, a expressão “Governança Corporativa”, ou o movimento pela governança corporativa, somente começa a despontar no cenário mundial em meados do início da década de 80, com seu foco maior nos Estados Unidos, em decorrência dos deflagrados abusos de alguns administradores de empresas. O surgimento de tal conceito, coincide bem na época do famoso caso “Texaco”, ensina Serafim (2010), repercutindo diretamente na atuação dos acionistas de grandes instituições, especialmente as “de fundos de pensão”.

No plano histórico, a governança, teve uma evolução na primeira metade dos anos 1990, em que se percebeu a urgência na busca por novas regras que pudessem evitar os abusos

¹ Os conflitos de agência correspondem às eventuais divergências de interesses decorrentes da relação entre os acionistas e os gestores. O conflito de interesses, de acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2004), ocorre quando alguém toma decisões, ou influencia nas decisões das mesmas, a partir de interesses diversos dos da sociedade.

praticados pelos gestores das grandes empresas. Nesse sentido, buscava, ainda, o impedimento da inoperância dos conselhos de administração e, em especial, das omissões das auditorias externas, conforme anotou Rossi (2018).

Esse panorama discursivo envolveu a participação de alguns setores, a apreciação de acadêmicos, investidores e, também, do poder legislador, que, assim, originaram as teorias e os marcos regulatórios. Intensificando-se nesta década, ainda, os grandes escândalos contábeis advindos de décadas passadas, envolvendo distintas empresas de elevada importância no cenário mundial, acabaram por culminar em transformações legislativas noticiadas e na elaboração de procedimentos e práticas de gestão que fizeram elevar a exigência dos administradores na condução dos negócios das empresas, como acrescenta Elísio Serafim (2010).

Paralelamente ao que vinha ocorrendo no ambiente internacional, no Brasil, tiveram início os movimentos pelas boas práticas administrativas com maior dinamismo junto ao advento das privatizações e da abertura do mercado nacional noventaista. Neste passo, em meados de 1995, os relatos históricos noticiam a criação do “Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração” (IBCA), que, por volta de 1999, passou a ser identificado pela sigla IBGC, que significa “Instituto Brasileiro de Governança Corporativa”, uma vez que melhor representava seus objetivos direcionados a influenciar os protagonistas da sociedade na adoção de práticas mais transparentes, responsáveis e equânimes na administração das organizações empresariais, leciona Rossi (2018), e daí por diante nas empresas estatais.

As narrativas sobre a evolução da governança corporativa indicam que, ainda no ano de 1999, o referido instituto editou o primeiro Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, e, com o passar dos anos, o tema se desenvolveu mundo afora e internamente no país, evidenciando a disposição dos investidores na adoção das técnicas e práticas da Governança Corporativa. A adesão de tais técnicas e práticas resulta do reconhecimento de sua eficácia, não apenas dos interesses de seus proprietários, como também para a longevidade empresarial, foi então que se tem relatado pelas lições de Mario Antônio Rossi (2018) nessa relevância na primeira década do século XXI, introduzida a partir de uma ação reflexiva em torno da ética, acrescenta o autor.

Acerca da historiografia da governança corporativa, a análise sobre a evolução da governança corporativa se fortaleceu com alguns escândalos contábeis envolvendo grandes corporações, ressaltadas em literaturas acadêmicas, com destaque para um dos maiores da história dos Estados Unidos, ocorridos em 2002, das gigantes Enron e WorldCom. Nesse caso, as empresas mencionadas representaram o centro das fraudes contábeis que abalaram a

confiança nas corporações americanas, na visão do repórter de negócios da BBC, Briony Hale (2002).

Numa observação bem sintética, a literatura acadêmica de Henrique Botelho (2016) aponta que os escândalos de fraudes das duas empresas acima, repercutiram muito na promoção da regulamentação do mercado e na instituição, pelo legislador, de normas voltadas ao estabelecimento de premissas básicas de governança corporativa a serem seguidas pelas empresas. Ainda, contaram com prestígio dos postulados da informação como mecanismos sofisticados de controle das operações a serem realizadas nos mercados, já que exigiam uma maior divulgação de informações acerca dos negócios a serem realizados pelas companhias.

Visando a regulamentação do mercado como uma forma de retomar a credibilidade das instituições corporativas, o ano de 2002 foi marcado pela edição, pelo congresso norte-americano, da lei denominada de “Sarbanes Oxley”. A referida normatização disciplinou com mais entusiasmo as regras de governança, enfatizando a relevância da aprovação da legislação estrangeira para o ordenamento pátrio quanto ao tema (BOTELHO, 2016).

A falta de informações financeiras sobre as companhias privadas acarretaram nas fraudes contábeis de grandes instituições corporativas no mundo todo, promovendo evidente descrédito de empresas conhecidas mundialmente. Alguns casos, como a Xerox e a Parmalat, o caso da Sadia ocorrido em 2008, e o caso Banco Pan-Americano em 2010, retratam importantes casos de fraudes e de manipulação de resultados e perdas financeiras para impossibilitar a fiscalização das transações financeiras e operações cambiais (ASSI, 2016).

2.1. O panorama da *accountability* na seara da gestão pública

O panorama brasileiro retrata inúmeras crises ocorridas recentemente no país, no âmbito político, em decorrência da adoção pelo estado de um modelo de gestão consubstanciada em pactos de descentralização das empresas estatais. Nesse sentido, tal descentralização conta com critérios políticos, voltados para o privilegiamento de partidos aliados, aprofundando o patrimonialismo e a maximização da corrupção, desembocando em maior número de operações executadas no sentido de combater os crimes praticados contra o erário (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Com noticiada crise no âmbito internacional da *Welfare State*², que desencadeou o esgotamento fiscal, deficitando o modelo de gestão administrativa que deveria fazer frente aos

² O termo “*Welfare State*” compreende ao movimento do Estado em buscar, de todas as formas possíveis, estabelecer a igualdade entre os indivíduos, provendo as mesmas formas de tratamento, no que tange a garantia dos padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social. Contudo, o Estado reconhece as

novos desafios dos mercados com países cada vez mais globalizados e interligados, houve a indução para que fosse adotado um novo formato de administração pública que ambicionasse o aperfeiçoamento dos seus resultados em prol da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No século XX, o Estado torna-se progressivamente intervencionista, inaugurando, assim, a era do Estado Social. Cabe à estrutura estatal, a partir de agora, combater efetivamente os desequilíbrios sociais, a desarmonia das hipertrofias econômicas advindas da circulação do capital e mazelas dos serviços prestados pelo Estado. A experiência do *New Deal* com cunho de ingerência estatal, no intuito de promover direitos sociais no governo norte-americano no período pós-depressão, retrata essa nova fase (GABRICH, 2016).

Para constar, no Brasil, um país cuja estrutura remete inequivocamente ao *Welfare State*, as críticas à eficiência do Estado de bem estar social e o conseqüente esgotamento do modelo intervencionista têm se dirigido ao Poder Executivo, que, por sua vez, parece ter colocado termo ao papel que deveria representar. O discurso do neoliberalismo passou a ser a desregulamentação dos mercados domésticos, a eliminação do protecionismo e a flexibilização ou mesmo a remoção de cláusulas do contrato social brasileiro, numa solução alternativa para a deficiência da estrutura estatal reformista (GABRICH, 2016).

Com esse breve diagnóstico do cenário fiscal, o Estado se vê pressionado no desafio do gerenciamento da vida pública e, com o pagamento de despesas primárias básicas, sobrevém a urgência no desenvolvimento das diretrizes para a elaboração de um novo modelo de gestão pública. Apregoam Janny Teixeira e Santana (1994), asseverando que a Administração Pública e suas entidades, em dado sentido, pertencem aos cidadãos e, ainda que não existem, em geral, canais adequados para que os cidadãos façam ouvir suas reivindicações. Não há meios efetivos de informações sobre o que se passa dentro da administração pública.

Nesse passo, é criada a Constituição Federal de 1988, no qual, uma pequena parcela da doutrina entende que veio representar um retrocesso, do ponto de vista administrativo, com o estabelecimento de alguns dispositivos, no que diz respeito ao controle da Administração Pública. Por outro lado, nota-se que ao impor as regras que permitem controle dos atos administrativos e uma gestão corporativa mais proba, surgiram novos mecanismos da condução e fiscalização da atuação pública, sendo este um ponto favorável ao cenário da governança.

Assim sendo, a ótica dicotômica tradicionalmente existente contrapõe o público e o privado levando a flagrante modificação dos paradigmas. Nesse sentido, a articulação entre os setores passa a simular as probabilidades de uma atuação conjunta, ampliando assim o leque de

desigualdades funcionais, sociais e econômicas, de tal modo que a intervenção estatal na economia não é o foco do *Welfare State*.

serviços oferecidos à comunidade, que se faz por meio de parcerias público-privadas e pelo chamado Terceiro Setor, consubstanciado na gestão pública não governamental, recriando assim um modelo de governo descentralizado na própria administração pública.

Esses pontos de vista deixam clara a existência de um problema de comunicação entre o “agente” e o “principal”, sendo esses caracterizados pelo Estado e pela sociedade (emissores e receptores). Assim, a incerteza dos membros dessa sociedade sobre o que acontece no interior da coisa pública agravou, ao longo dos anos, a ampla margem de insatisfação popular em relação aos serviços prestados pelo Estado e a desconfiança do público em geral sobre a forma como são geridos os recursos.

Nesse ponto, nota-se que houve uma busca incessante por longos períodos de uma maior governança pelas empresas estatais, bem como por controle nos resultados e *accountability*. Esta tríade, essencialmente, cogita os princípios da nova gestão pública moderna e que serviram de princípio para o desenho das políticas de gestão pública, a qual deve recair em toda esfera pública (MARTINS, 2002).

Assim como nas empresas privadas, não é possível monitorar todas as ações dos servidores públicos, pois o agente público possui muito mais informações sobre a entidade que dirige, do que a sociedade. Configura-se, dessa forma, assimetria informacional externa, dado que o cidadão não sabe se o agente está maximizando o retorno de seu capital na assimetria interna sobre as áreas de atuação do que o gestor eleito, na condição de principal (SLOMSKI, 2005).

Diante disso, e por ocasião da representação e participação popular que o cenário social vivencia e que qualificam a noção atual de democracia, surge uma necessidade maior de avaliar e responsabilizar a atuação da gestão governamental. Essa necessidade, os modernos doutrinadores denominam de “*accountability*”, que em palavras simples, se traduz basicamente pela expressão “prestação de contas” de atuação do ente público.

Por “*accountability*” entende-se “a obrigação que a organização tem de prestar contas dos resultados obtidos, em função da responsabilidade que decorre uma delegação de poder”, conforme conceituação de Nakagawa (TINOCO, 2002). Bem se nota que, esta obrigatoriedade é inerente ao conceito de responsabilização, e todo agente público deve estar ciente dessa obrigação, uma vez que se revela essencial ao desenvolvimento de mecanismos que forcem os detentores de cargos públicos a prestarem contas de seus atos.

Todo o aparato institucional e normativo criado para os fins de promover a fiscalização da administração pública foi estabelecido pelas normas constitucionais e infraconstitucionais, que destinaram o controle e assentaram a governança corporativa como uma ferramenta desta

natureza. Desse modo, o controle possibilita que a sociedade conheça os atos praticados pelos gestores públicos na utilização dos recursos do povo, uma vez que a governança apresenta melhora no desempenho das entidades públicas governamentais ao implementar ações nesse sentido, tanto na esfera interna quanto externa (SLOMSKI, 2005).

Para esse tanto, insurge que a Carta Política apresenta um rol de obrigação aos gestores públicos, notadamente em relação a prestação das contas, organizadas em observância às normas, conferindo ao povo informações a respeito do modo como o dinheiro sai dos cofres públicos, permitindo, assim, que o administrador público atue com transparência. Transparência significa, segundo vernáculo, algo que é claro, límpido, cristalino, e, nesse sentido, uma administração transparente, corresponde àquela onde nenhum ato é acobertado ou mascarado. E não há melhor instrumento para a transparência da administração, do que a prestação de contas dos atos por ela praticados (FERNANDES, 1997).

Dentro desse panorama a Carta Política assegura alguns espaços de diálogo entre o poder público e a sociedade civil, no sentido de garantir a atualização do emprego da responsabilidade pública, demonstrando a destinação dos bens e do erário público, facilitando o acesso ao capital social das empresas estatais, contribuindo para sua perenidade. Assim sendo, a transparência dos atos da administração pública, calcado, sobretudo, nos postulados constitucionais, pressupõe a atuação do poder público associado à atuação da sociedade civil, que são sumariamente os atos de uma boa gestão.

2.2. Situando a Governança na Administração Pública

Os alinhamentos anteriores demonstraram como o pano de fundo, que a crise econômica e financeira ocorrida nos anos 1980, bem como a crise mundial de 2008, instauraram no mundo e, particularmente, nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, uma crise de confiança no papel do Estado enquanto provedor de serviços. Não obstante, essas crises representaram os marcos de uma nova administração pública, vez que estimularam a busca de soluções em prol de *accountability*, transparência, eficiência e boa governança.

Notadamente, a partir de então, a administração pública tem sido convidada a repensar seu modelo de gestão no sentido de reavaliar seus processos internos e os resultados que devem ser apresentados. E foi com essa perspectiva que o novo formato de gestão pública foi se instalando na seara administrativa, pautado numa gerência que preza por resultados e pela eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento da ética governamental (ABRUCIO, 2011).

2.2.1. O regime jurídico da governança: definições e conceitos

Preliminarmente, para identificar o regime jurídico da governança corporativa para esta abordagem, faz-se necessária a apresentação de alguns conceitos no sentido de compreender o instituto, o que se faz evidenciando a compreensão da literatura tradicionalista. Logo, pelo referencial teórico existente, as definições de governança corporativa seguem, de forma predominante segundo as lições de Fontes Filho e Meireles Picolin (2008), uma vertente financeira, que está associada ao desenho de um modelo que contribui para o acesso e controle de investidores sobre as empresas das quais fazem parte.

Assim sendo, contempla-se dos ensinamentos literários apresentados por Ricardo Egydio Setubal (IBGC, 2019) que “governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas”. Num mesmo sentido da ideia acima transcrita, Jorge Lobo (2007, p. 199) por sua vez leciona que:

Governança corporativa é o conjunto de normas, consuetudinárias e escritas, de cunho jurídico e ético, que regulam os deveres de cuidado, diligência, lealdade, informação e não intervir em qualquer operação em que houver interesse conflitante com o da sociedade; o exercício das funções, atribuições e poderes dos membros do conselho de administração, da diretoria executiva, do conselho fiscal e dos auditores externos, e o seu relacionamento entre si e com a própria sociedade, seus acionistas e o mercado em geral.

A literatura acadêmica que fornece uma definição sobre governança corporativa é bem similar aos autores acima e demonstra que tal modelo de gestão consiste basicamente num conjunto de normas e princípios estabelecidos no sentido de nortear as práticas que vão reger as relações entre as diferentes categorias de “*stakeholders*” ou públicos relevantes e a administração da empresa, com vistas ao aumento do valor desta para a sociedade, bem como, de facilitar o acesso ao capital e ao aprimoramento do desempenho da organização (GUIDIS, 2005; NASCIMENTO, 2005).

Nesse sentido, governança corporativa, para o IBGC, segundo descrito por Valmor Slomski (2005, p. 129) é assim definida:

É o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade.

Numa outra definição, potencializando a perspectiva da governança corporativa em trabalho clássico, Shleifer e Vishny (1997, p. 737), evidencia tratar-se de uma maneira “pelas

quais, os fornecedores de recursos às corporações, se asseguram que irão obter retorno de seus investimentos”. Ainda, fica evidenciado que, em relação à iniciativa privada, o retorno financeiro é a principal preocupação que devem guardar os governos e legisladores para o agenciamento de atmosferas econômicas e institucional adequados a esses investimentos.

Nesse sentido, segundo Teixeira e Gomes (2018, p. 523), na dialética do Banco Mundial, a governança é definida como sendo “o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento”.

Denota-se pelos alinhamentos conceituais apresentados, que as percepções teóricas não fogem à vertente financeira e que, ao contrário, seguem de forma preponderante associando o termo ao desenho de um sistema destinado à facilitação do acesso e do controle de investidores sobre as empresas das quais participam ou pretendem uma participação (Joaquim Rubens Fontes Filho, 2008). Destarte, na compreensão da governança corporativa na gestão pública, deve ser utilizada a definição dada pelo IBGC, já que estas entidades diferem apenas no tocante à figura do acionista/cotista para o doador do recurso.

Deste modo, os desígnios das governanças corporativa e pública, muito embora apresentem definições distintas, ao mesmo tempo guardam semelhanças conceituais procedimentais. Resta cristalino nesse sentido, segundo Matias-Pereira (2010, p. 114), que a governança pública se trata essencialmente “da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas”.

Desta feita, por derradeiro, Hitt, Ireland e Hoskisson (TEIXEIRA; GOMES, 2018, p. 524), definem a governança como sendo considerada uma das mais avançadas técnicas de gerenciamento das últimas décadas advindas, desde as noticiadas crises financeiras mundiais, podendo ser aplicada em diversas organizações privadas e, também, públicas, uma vez que tem o propósito de garantir maior eficiência às decisões tomadas.

No caso da administração pública, o modelo de gestão desenvolvido entre a sociedade e o estado, é o de prestação de contas, porque vai minimizar a assimetria informacional entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes). Sobretudo, como declinado em linhas pretéritas, a administração pública e suas entidades são “domínio” do povo e, com esse desígnio, as informações de natureza estatal hão de estar amplamente disponíveis. Suscita-se, de tal modo, a chamada assimetria informacional externa, dado que o cidadão não dispõe com clareza como a administração vem sendo gerenciada no sentido de maximizar o retorno de seu capital investido pelo pagamento dos tributos ao Estado. Tal evento, acarreta na assimetria

interna, haja vista são informações pertencentes aos servidores estatais que, em regra, são os proprietários das instituições públicas (SLOMSKI, 2005).

2.2.2. Os princípios constitucionais inerentes

Em linhas gerais, consubstanciando essa textualização para a esfera de incidência da governança corporativa no meio empresarial, é relevante explanar acerca das premissas gerais e dos princípios norteadores dessa ciência. Inegável é a existência de um rol de princípios inspiradores das melhores práticas de governança, sobretudo frente ao papel desempenhado pelos postulados em relação às ciências. Tendo em vista que consistem em normas primariamente complementares e preliminarmente parciais, na medida que abrangem apenas parte dos aspectos relevantes para uma tomada de decisão, não têm a pretensão de gerar uma solução específica, mas de contribuir, ao lado de outras razões, para a tomada de decisão (ÁVILA, 2005).

Assim, vê-se claramente que os princípios jurídicos representam os valores materiais que a sociedade elegeu à justiça, constituem as proposições do direito e vinculam-se aos valores fundamentais da sociedade, que exprimem o que foi por ela eleito como sendo o justo. Inegavelmente que um princípio constitucional é o enunciado lógico que serve de vetor para soluções interpretativas. Quando examinado com visão de conjunto, confere coerência geral aos sistemas, exercendo função dinamizadora e prospectiva, refletindo a sua força sobre as normas constitucionais (BULOS, 2003).

Denota-se com clareza a partir das lições acima que os “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”, sendo assim, conceituado por José Cretella Júnior (DI PEITRO, 2019, p. 2.012). Ou seja, segundo a doutrina tradicionalista de direito administrativo, representam “os alicerces e os fundamentos da ciência e surgem como parâmetro para a interpretação das demais normas jurídicas” (MARINELA, 2012).

Quando examinados os princípios com uma visão de conjunto, confere-se coerência geral ao sistema, exercendo função dinamizadora e prospectiva, refletindo a sua força sobre as normas constitucionais e infraconstitucionais para a expressão da justiça. Ou seja, os princípios “são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 20).

A respeito do conceito de princípios, segundo clássica lição do saudoso jurista Miguel Reale (2000, p. 305), em linhas gerais, princípios são entendidos como as “‘verdades fundantes’

de um sistema de conhecimento, como tais admitidas por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional”.

Destaca-se ainda, no tocante à compreensão de princípios, que se tratam de postulados multifuncionais no contexto da ciência do direito, porquanto, servem para produzir, interpretar e aplicar as leis dentro dessa ciência, extraídas de enunciados jurídicos de mais alto grau de abstração e generalidade para sua utilização nas mais diferentes áreas jurídicas. Assumem ainda, função mandamental de otimização, por viabilizarem a aplicação das leis, determinando que sejam realizadas na melhor medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, prescrevendo um valor fundamental, e não situação meramente fática (ALEXY, 2002). Ou seja, são, por assim dizer, aquelas “normas constitucionais estruturantes do Estado brasileiro, constituindo seus atributos basilares”, conforme leciona Rodrigo Padilha (2020, p. 165).

Enfim, é certo afirmar neste passo da textualização, com suporte nas lições acima trazidas que os princípios, em qualquer ciência, determinam o alcance e o sentido das regras sistemáticas contidas no ordenamento jurídico, balizando assim a clara interpretação e a própria produção normativa no país (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Vários são os autores colacionados no sentido de compreender o papel dos princípios dentro da ciência jurídica. E, em relação aos princípios básicos e inerentes à governança corporativa permeiam, em maior ou menor grau, todas as práticas previstas no Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa. E a sua adequada adoção, resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações com terceiros.

Nesse passo e apoiados pela visão de autores contabilistas, como Valmor Slomski (2005), e nos ensinamentos assentados pelo IBGC, são destacadas aqui a existência de quatro princípios constitucionais setoriais e vetores na seara da governança corporativa na administração pública, quais sejam: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

2.2.2.1. *Transparência*

No tocante ao princípio da transparência, este tem a finalidade de assegurar o amplo acesso de todos os acionistas, sejam os minoritários ou os preferencialistas, além de potenciais investidores e da sociedade em geral, aos documentos concernentes à situação econômica de determinada companhia. Estão inclusos a esse acesso outras informações, como as deliberações tomadas nas assembleias gerais, e, ainda, das estratégias político-administrativas pertencentes aos controladores e aos membros do conselho de administração. Assim, por postulado se deve

estar acessível “tudo que engloba o exercício da empresa na busca pelo alcance do fim social” (BOTELHO, 2016, p. 24 e 25).

Com a mesma inclinação literária das lições acima transcritas, em relação a esse princípio em comento, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, assenta que, mais do que “a obrigação de informar”, a administração deve cultivar o “desejo de informar”, consciente, como elucida Slomski (2005, p. 132) “da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros”.

De tal modo, preceitua ao primado da transparência, a finalidade de zelar pela elevação do nível de transparência de todo conteúdo cultural da organização empresarial, o que acaba por resultar numa reputação positiva desta, perante o mercado, e, com isso, as benesses se confirmam. Nos termos do referido código do IBGC (2017, p. 24) “consistiria na criação de um clima favorável ao investimento privado e à demonstração que a organização se estrutura a partir de valores cooperativos”.

A transparência no setor público, como se vê pelos movimentos sociais que cobram tal posição dos administradores e dos representantes das três esferas de poder, é uma busca constante. Entretanto, no campo legislativo e teórico, a proteção deste direito do cidadão ganhou avanços importantíssimos com o advento da Carta Constitucional de 1988. A respeito desse postulado, há uma exigência embutida, preconizada na obrigação dirigida aos administradores, seja das entidades privadas ou estatais, a obrigação de manter uma postura comissiva, consubstanciada num “desejo de informar”, anota Botelho (2016).

Tem-se com a transparência, o asseguramento pelo incentivo à participação da população nas questões de ordem e interesses públicos. Hodiernamente, por tal princípio, da mesma forma que determina ao Estado o dever de visibilidade de suas ações, implica que a informação transmitida seja apta a ser compreendida por todos, o que, num regime democrático, significa acessibilidade a todos os cidadãos. É um princípio constitucional implícito e sinaliza no sentido de que a atividade pública deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade quanto à utilização e destinação dos bens e do erário público (SILVA, 2002).

Os Estados contemporâneos, que promovem a transparência das informações públicas e a tem como ferramenta de aperfeiçoamento da democracia representativa no processo de gestão pública, cumprem importante papel na educação política a média que incentiva o empoderamento do cidadão, confirmando o poderio social no combate à corrupção e ao julgamento dos governantes por parte da sociedade. Sendo certo que estas são razões pelas

quais toda a sociedade deveria ter acesso às informações relativas à arrecadação e aos gastos do Estado.

Consigna-se que a transparência administrativa constitui uma mutação no direito, mormente em razão do dinamismo do direito fundamental à informação e, sobretudo, o direito à informação administrativa, ambos expressamente consignados no art. 5º da Constituição Federal. Neste contexto, o direito à informação administrativa, enquanto instrumento de ativação do princípio da transparência, possibilita uma nova abordagem do controle judicial das políticas públicas (CRUZ, 2001).

No contexto das empresas estatais, o integral respeito ao princípio da transparência pressupõe que o Estado, na característica de controlador da companhia, exponha à comunidade de maneira clara a sua política de propriedade e os objetivos gerais que a acompanham, bem como o dever de implementar políticas e definir o seu papel na garantia da governança corporativa de cada companhia estatal. Ou seja, as empresas estatais devem observar elevados níveis e padrões de transparência na sua gestão, em concordância sobretudo com os princípios de governança corporativa, enumerados pela OCDE (2004), que são:

- a) a entidade de coordenação ou função da propriedade deve desenvolver e divulgar relatórios consistentes e agregados sobre as empresas, e publicar anualmente um relatório agregado sobre as empresas estatais;
- b) estatais devem desenvolver eficientes procedimentos e funções de auditoria interna, sob o controle do conselho e se reportando a ele ou ao comitê de auditoria;
- c) empresas estatais, especialmente as maiores, devem estar sujeitas a auditoria externa independente anual, baseada em padrões internacionais. A existência de procedimentos específicos de controle estatal não substitui a auditoria externa;
- d) empresas estatais devem estar sujeitas aos mesmo padrões de qualidade e auditoria que companhias listadas em bolsa (abertas). Estatais grandes ou listadas devem abrir suas informações financeiras e não financeiras seguindo as melhores práticas internacionais, assim como aquelas, desempenhando papéis ou objetivos importantes de política pública; e
- e) as estatais devem abrir informação material sobre todos os assuntos descritos nos princípios de governança corporativa da OCDE e, adicionalmente, focar em áreas de significativa atenção para o Estado como um proprietário e o público em geral.

Segundo a OCDE (DIRETRIZES, 2005), assim seria possível garantir aos investidores que o Estado não se intrometeria nos assuntos operacionais, dando total independência ao conselho de administração para executar suas funções de fiscalizar os órgãos diretivos, fixar

diretrizes para a companhia e ter a liberdade de nomear diretores independentes, sem influências políticas no processo decisório. A postura do Estado também deveria pautar-se na preocupação em manter abertos canais de diálogos com os órgãos reguladores, como o Tribunal de Contas da União, Congresso e diversos Ministérios, favorecendo o clima de cooperação.

2.2.2.2. *Equidade*

A equidade encontra-se diretamente relacionada à necessidade de se conferir um tratamento igualitário a todos os acionistas na empresa estatal, sejam eles minoritários ou preferencialistas, respeitando seus legítimos interesses e atuando em conformidade com as normas legais. O IBGC pondera este princípio em seus estudos, a partir do tratamento justo e isonômico que deve ser conferido aos sócios e partes interessadas (*stakeholders*).

Conforme expõe Jorge Lobo (2007), o princípio da equidade pauta duas relevantes discussões no âmbito de uma companhia: a noção de que “cada ação corresponde a um voto” e a questão do ágio na alienação do controle. No direito interno, não prevalece a máxima de que a cada ação corresponde um voto, haja vista a possibilidade de emissão de ações preferenciais, com vantagens no recebimento de dividendos em troca da ausência do direito a voto nas deliberações assembleares.

Segundo as diretrizes da OCDE (2005) para empresas estatais, o exercício do poder de controle pelo Estado é um direito legítimo advindo com a propriedade de ações e, em consequência disso, tenderá a medidas unilaterais. Entretanto, não deve haver extrapolação de tal prerrogativa, como a aspiração de objetivos diferentes dos da empresa e a garantia de concessões automáticas do Estado às estatais, criando um desequilíbrio na concorrência com as companhias do setor privado.

Quanto a comportamentos abusivos na posição de controlador que o Estado deve evitar, o OCDE (2005) afirma que o ente estatal controlador não deve proceder a “loteamento” dos cargos nos órgãos da companhia, pautando sua escolha por critérios de competência e em número compatível com as necessidades da empresa estatal. A organização sugere, ainda, que a Estatal deve prover os minoritários de todos os meios necessários para ter inteira ciência das discussões assembleares, podendo realizar uma tomada de decisão consciente. O papel da companhia pública é, portanto, de auferir credibilidade e confiança, facilitando a participação dos minoritários nas tomadas de decisões relevantes.

2.2.2.3. *Prestação de contas (accountability)*

Em boa hora, o direito brasileiro recebeu uma melhoria das contas e finanças públicas pela revolução trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao apontar

inovações no campo de controle da atuação dos entes públicos do Brasil, no que tange, sobretudo, à transparência orçamentária que restou contemplada claramente na seara normativa, a partir da aprovação da Lei Complementar 131, de 2009.

Pelo propósito inicial, a referida LRF brasileira (Lei Complementar nº 101/2000) originalmente adotou um modelo misto, combinando regras com transparência, fazendo com que o Brasil torna-se uma referência no campo internacional em finanças públicas, resultando em consequências positivas para toda a política econômica do país. E, baseados nessa experiência brasileira, inúmeros países acabaram por adotar leis fiscais similares e com isso promover o aprimoramento na gestão da *res* pública.

Inegavelmente, um eficiente mecanismo de prestação de contas permite maior controle sobre as atividades dos administradores públicos, coibindo sobretudo flagrantes abusos no exercício da função e favorecendo a melhoria de desempenho da companhia. Ademais, a prestação de contas deve se dar de modo claro e preciso, inteligível ao público em geral, partindo de uma atuação diligente e constricta aos deveres legais por partes dos administradores. A eficiência geralmente encontra-se relacionada à prestação de informações de onde estão sendo geridos os recursos públicos, evidenciando a relação entre Estado e sociedade (SLOMSKI, 2005).

Neste teor, convém destacar um trecho das diretrizes da OCDE (2005, p. 25):

Um alto nível de divulgação também é valioso para as estatais que têm objetivos públicos importantes. É particularmente importante quando esses objetivos têm impactos significativos no orçamento do Estado, nos riscos que o Estado assume, ou quando esses objetivos têm um impacto social global mais abrangente. Na União Europeia, por exemplo, as empresas que têm direito a subsídios do Estado por executarem serviços de interesse geral necessitam manter contas separadas para essas atividades.

O IBGC, em seu caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedade de Economia Mista (2015), elenca, como meio válido de prestação de contas, o relatório anual de responsabilidade da administração, que deve conter as informações financeiras, tanto positivas quanto negativas, além das informações não financeiras com capacidade de interferir nos negócios sociais. Nota-se que boas práticas de governança corporativa vão muito além da divulgação das contas do exercício social e demais documentos legalmente exigidos, devendo estar abrangidas as informações não financeiras que, sejam elas de caráter negativo ou não, tenham potencial para influir nos rumos da companhia.

2.2.2.4. *Responsabilidade corporativa na governança*

O princípio da responsabilidade corporativa liga-se à necessidade do administrador público gerenciar os negócios sociais, com vista a evitar sua perenização, observando aos diversos tipos de capital que envolvem a atividade pública, além de preocupações ambientais e sociais.

Neste sentido, a norma dispõe que, o acionista controlador, relegando a segundo plano seus interesses privados, deve conduzir os negócios sociais em respeito e atendimento a todos os afetados com a atividade empresarial. Considerando que toda empresa estatal tem como ato originário uma lei que autoriza sua criação, conforme emana do texto constitucional no § 1º, do art. 173, tal princípio ganha particular importância. O Estado atuando enquanto controlador deve ter especial preocupação em dirigir as atividades para a consecução do objeto social representado pelo interesse coletivo no sucesso da empreitada empresarial.

Ressalta-se ainda que o disposto pelo art. 116 da Lei nº 6.404, de 1974, denominada Lei das Sociedades por Ações, responsável por introduzir a corrente institucionalista no ordenamento pátrio, representa declaração de princípios genérica, estampando o da responsabilidade corporativa, que atua na função de preservação do interesse social.

2.2.3. Atribuições, objetivo e finalidade: principais aspectos da governança

Em linhas gerais, sabe-se que num Estado de Direito, o poder não é efetivamente absoluto, estando, sobretudo, sujeito a princípios e regras jurídicas que asseguram aos cidadãos segurança, liberdade e igualdade. O Estado organiza-se, pois, para servir e para atender a fins sociais e econômicos, constituindo-se como um sistema de serviços públicos, além de outras funções, voltadas ao interesse social e o bem comum.

Assim sendo, para garantir a proteção contra abusos e arbitrariedades na administração da coisa pública, foram criados os princípios balizadores da conduta do administrador público. A Administração Pública tem a obrigação de atuar em consonância com os princípios que lhe serão impostos pelo ordenamento jurídico, dentre eles, os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, trazidos pelo art. 37 da Constituição Federal, entre outros, também inerentes ao contexto e que foram já assentados nas linhas precedentes desta análise.

Nesse passo, infelizmente, no contexto da Administração Pública, se vislumbra o fenômeno da corrupção, cujo combate deve envolver várias frentes, pois a elaboração de normas e sua previsão constitucional não têm sido suficientes para garantir sua efetiva aplicação. O Estado, então, deve aumentar as medidas preventivas e conscientizar a população

para exigir de seus representantes uma atuação condizente com suas atribuições (SANTOS, 1994), o que acredita-se ser alcançado com um novo modelo de gestão, calcado na transparência, na eficiência e estrutura por órgãos internos de conselho e auditoria responsáveis pela definição das regras específicas de melhores práticas de gestão, adequando sua diretoria aos novos implementos administrativos.

O referencial teórico desta abordagem apresenta uma análise dentro do contexto do Direito Público e Administrativo. Identificando as possíveis causas da ineficiência dos atuais métodos e instrumentos de controle da corrupção, o modelo de gestão da Governança Corporativa” compreende um sistema de administração pública baseado nos princípios constitucionais e setoriais que vão estruturar a boa governança pública.

Um modelo de gerenciamento com vistas à boa governança corporativa, se mostra oportuno no panorama da Administração Pública, uma vez que trará maior proximidade entre governo, empresas e sociedade civil. Nesse sentido, tal modelo de gestão abrangerá os anseios e as propostas de soluções para os problemas que afligem toda a sociedade e apresentará efetivo cumprimento aos ditames constitucionais que lhe são inerentes.

Esse entendimento vem ratificado por Bevir (2011, p.103), para quem a governança corporativa surgiu em tempos de crise e espalhou-se como sendo uma, se não a melhor, consequência “de novas teorias modernistas e das reformas do setor público que foram inspiradas por tais teorias” frente as benesses que impõe ao cenário da administração pública.

Sendo assim, demonstrada a temática desta abordagem, cabe ao Estado, visando dar conta dessas diretrizes e atribuições advindas com a adoção do modelo de governança corporativa, realizar prestações positivas, a partir da adoção de políticas nesse sentido, com o objetivo, dentre outros, de “aumentar o valor da sociedade; melhorar o desempenho na implementação de ações de melhorias internas e externa; facilitar o acesso ao capital a custos baixos”, como enumerou Valmor Slomski (2005).

O atendimento aos objetivos promovidos pela governança é oportuno na aplicação da gestão pública governamental e isso é devido porque visa a “[...] melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais (MATIAS-PEREIRA, 2010), ao “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade” (PETERS, 2013, p. 128) e ainda na organização das transações em múltiplas dimensões, de modo a manter um relacionamento duradouro da organização com seus *stakeholders* (SILVA, 2014).

A despeito desse ponto, o estudo desenvolvido por Jackobsen e Mortensen (2016) é pontual e confirma que a governança se opera por meio de um processo que engloba as camadas de diferentes formas de governança, sendo este um processo que se complementa pelas partes

relacionadas”. Esse processo, inegavelmente tem por atribuição a de promover a aproximação dos cidadãos do país com os gestores públicos, de maneira que será possível incrementar o controle dos atos administrativos e a *accountability*, aos processos de governança que começaram a ser aperfeiçoados nas três esferas federativas (PINHO; SACRAMENTO, 2019).

Como dito, sob a ótica da governança corporativa, as empresas deverão implementar estruturas operacionais de fiscalização, com destaque para entidades públicas governamentais, especialmente nos municípios. Na esfera municipal, pode-se dizer que já existe um conselho fiscal, a Câmara de Vereadores, composta por representantes da sociedade eleitos para legislar e fiscalizar os atos do gestor público, com o apoio do Tribunal de Contas do Estado e/ou do Município que realiza a Auditoria Externa e emite um parecer sobre a aprovação e/ou rejeição das contas referentes ao exercício financeiro (SLOMSKI, 2005).

Essas regras de governança não de ser inovadoras no ambiente interno e definidas em nível documental, ou seja, estatutário. Precisarão ser elevados os níveis de controle da própria empresa estatal, executando-se todos aqueles pertinentes a cada macroprocesso de gestão, surgindo, assim, o grande desafio da governança corporativa para as estatais brasileiras, uma vez que o ordenamento jurídico nacional busca restabelecer a confiança no exercício da atividade econômica pelo Estado, e o prazo já está em curso.

No entanto, com a proliferação dos municípios, empresas estatais, autarquias, fundações, fundos, entre outros, houve uma sobrecarga de serviço aos Tribunais de Contas, que, premidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estão impedidos de ampliar seus quadros de pessoal. Por isso, realizam poucas horas de trabalho *in loco* aos entes auditados (SLOMSKI, 2005).

2.3. Governança Corporativa, Empresas Estatais e a Lei nº 13.303/2016

Com o desígnio de equacionar os contornos da governança, a par dos alinhamentos até aqui tecidos, temos ainda que considerar o que a literatura pode chamar de governança pública, e cuja expressão tem suas origens a partir das grandes crises financeiras operadas em contexto mundial em décadas passadas, propulsoras de reflexões voltadas ao aprimoramento do conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente e a boa governança.

Foi essa preocupação que deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. Nessa esfera, é essencial um novo olhar na administração pública, sobretudo porque segundo as leis brasileiras vigentes, dentre elas a Constituição Federal, a Lei

da Improbidade Administrativa, a Lei de Responsabilidade Fiscal, encontramos os pressupostos essenciais e o caminho para o enfrentamento das crises e até ao combate à corrupção.

Com referência aos questionamentos que a temática da governança pública engendra, restou trazido a essa abordagem, com suporte na literatura acadêmica, que o Brasil já possui base constitucional e normativa para uma participação popular concreta ao dar guarida ao direito à cidadania. No entanto, a previsão normativa e o trabalho realizado pelos Tribunais de Contas, pela Controladoria-Geral da União e pelas ouvidorias, apesar de obter resultados importantes, não têm sido suficientes para diminuir os índices de corrupção e promover significativas mudanças nesse triste contexto que se apresenta à sociedade atual e vem sendo enfrentado pelos gestores públicos desde as crises noticiadas.

Pouco tempo atrás, fora publicada a Lei nº 13.303/2016, conhecida como a “Lei de Responsabilidade das Estatais”, com a finalidade precípua de conferir às empresas públicas e também às sociedade de economia mista, uma maior credibilidade na administração da coisa pública. O enfoque principal da Lei consta na implementação de melhores práticas de governança já adotada pelo setor privado desde a ocorrência das crises do passado, através da prática do controle e fiscalização das entidades públicas para uma melhor transparência e eficiência na sua gestão.

Nesse sentido, referida legislação foi editada objetivando uma maior transparência na gestão, bem como, a melhoria do relacionamento das empresas estatais, com as principais partes interessadas. Assim sendo, aquela ideia que vinha sendo lançada, foi maximizada com o advento dessa legislação ao estabelecer as regras da governança corporativa atreladas aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência da administração pública, e desta forma afastar atos de flagrante corrupção, infelizmente, tão presentes na sociedade atual. Essa e outros atos normativos, ao serem relacionados com governança corporativa, evidenciam a transparência e o *compliance*, dando guarida a uma gestão mais proba e eficiente (ANDRADE, 2019).

Nesse itinerário, a estruturação operacional da governança impõe ao controle interno, que estes devem estabelecer regras que não de ser cumpridas pelos gestores e empregados da estatal e seus particulares descentralizados, sob pena de responsabilização, e formas de controle, através da designação de uma área interna responsável pela tarefa própria de controle. O autor Justen Filho (2016, p. 112), enfatiza que “não se trata de regras excepcionais ou específicas para situações peculiares, mas de regras a serem cumpridas permanentemente, tanto pela administração da estatal, quanto por seus empregados”.

Nesse ponto, faz-se necessário rever as estruturas dos Tribunais de Contas. Para tanto, apresentam-se alguns caminhos possíveis de serem seguidos para a implementação da governança corporativa no ambiente da administração pública, pela ótica de Slomski (2005):

- a) formar auditores por área de atuação dos entes auditados, como educação, saúde, transportes e obras, entre outros, e, assim, maximizar os recursos disponíveis;
- b) ampliar os sistemas informatizados de suporte às auditorias;
- c) ampliar a fonte de recursos do Estado. Entende-se que, para que fosse mais efetiva a auditoria *in loco*, as Câmaras de Vereadores poderiam, com seus recursos, financiar, via repasse de recursos, parte desses serviços, contribuindo sobremaneira para melhoria dos serviços de auditoria exercida pelo TCE; e
- d) independentes fossem publicados juntamente ao balanço do ente, como fazem as empresas privadas.

Com efeito, a expressa previsão de *compliance* veio incentivar as empresas estatais a promover investimentos na esfera das políticas de controle interno para, assim, dar cumprimento às normas e regulamentos específicos, no sentido de reduzir riscos, evitando o envolvimento das mesmas em condutas ilícitas, bem como fortalecendo a imagem da instituição perante os administrados (Cristina Andrade, 2019).

Dentro dessa demanda, o município já conta com um conjunto de conselhos: o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Educação, entre outros. No entanto, entende-se que se faz necessária a criação do Conselho Municipal de Administração, uma vez que o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, independentemente da sua forma societária e de ser companhia aberta ou fechada, toda sociedade deve ter um Conselho de Administração eleito pelos sócios da empresa, sem perder de vista todas as demais partes interessadas, o objeto social e a sustentabilidade da sociedade a longo prazo (SLOMSKI, 2005).

Bem se sabe que este Conselho deveria ter um mandato diferente dos prefeitos e vereadores, para que estes possam agir de maneira independente e possam exercer o acompanhamento das contas públicas, da evolução patrimonial, da análise das demonstrações contábeis, de acordo com a Lei nº 4.320/64, e com a Lei Complementar nº 101/00. E, que tal Conselho, tenha poderes para orientar e até de vetar ações do Executivo que possam de qualquer forma afetar o bem-estar social, econômico e cultural, ou, ainda, a sustentabilidade no que se refere ao oferecimento de serviços públicos para a sociedade local, anota ainda o autor referenciado no parágrafo anterior (SLOMSKI, 2005).

Ressaltados os aspectos da temática da governança corporativa, é aceitável, consubstanciado nos alinhamentos aqui tecidos e à luz da doutrina e da legislação em destaque,

definir *compliance* como sendo um sistema de controle interno que vai funcionar dentro dos objetivos propostos pela administração pública neste novo modelo de gestão. Permeado essencialmente por procedimentos integrados entre os setores, incentivando a denúncia de irregularidades, voltado à aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, sem perder de vista a elevação de políticas e diretrizes internas com o desígnio de detectar e sanar eventuais desvios, fraudes, irregularidades e até a prática de atos ilícitos contra a Administração Pública.

Com esse pano de fundo, a Lei nº 13.303/16 disciplinou determinações contidas no seu art. 9º, em que a empresa estatal deve adotar um programa de *compliance* para o gerenciamento de suas atividades, dispondo, inclusive, sobre as regras para a gestão de riscos e o controle interno, com a finalidade de tornar a corporação bem mais eficiente, disseminando a imagem de integridade da estatal.

Muito embora essa norma tenha sido recentemente inserida no ordenamento jurídico pátrio, seu acolhimento pelas empresas estatais nos dias de hoje não se mostra muito empenhado em promover as adaptações necessárias, em consonância com a nova legislação, em que pese a exiguidade dos prazos que foram propostos e a complexidade dos desafios que advém à legislação.

Imperioso assim aqui delimitar o “escopo” dessas obrigações traçadas pela Lei, ao admitir a adoção de quatro principais vetores e determinando o estabelecimento de novas regras de governança corporativa pela definição de um novo marco regulatório para questões envolvendo licitações e contratos celebrados com a administração. O cerne da temática implica a implantação de novas estruturas organizacionais e operacionais, que encaminharão novas práticas de gestão de risco, de *compliance* e de controle internos e, ainda, apoiarão a criação de mecanismo de proteção inovadores aos acionistas, em específico para os acionistas privados, que ficavam à mercê das práticas de gestão do governo de plantão, confirmando os objetivos que o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa apresenta.

A compreensão da relação entre o Estado e o cidadão é de suma importância para que se compreenda a dimensão desse assunto, porque diante dos objetivos pretendidos pela governança corporativa, o de facilitar o acesso ao capital estatal tem espaço nesse rol, vez que aumento de valor da sociedade e melhor desempenho, certamente são um objetivo a ser alcançado.

Com a edição da Lei nº 13.303/16, uma série de vedações foram trazidas, com o objetivo de conferir tecnicidade às atividades das empresas estatais e menos politicagem na ocupação dos cargos destinados ao controle e fiscalização da gestão pública, além de uma série de requisitos que devem ser cumpridos pelas estatais na implantação desse modelo de gestão.

Fica patenteado assim, a relevância da governança pública, enquanto o processo de construção da cidadania no Brasil, frente às falhas e possíveis modificações que poderiam melhorar o sistema de controle da Administração Pública no país ao passo que se prescreve a importância da participação social no ambiente político, legislativo e jurídico de um país.

Nessa toada, um modelo de administração com vistas à governança pública se mostra oportuno no panorama da Administração Pública, no qual se vislumbra a presença do fenômeno da corrupção, uma vez que trará maior proximidade entre governo, empresas e sociedade civil, representando os anseios e as propostas de soluções para os problemas que afligem toda a sociedade e dando efetivo cumprimento aos ditames constitucionais.

Nesse enredo é que se enxerga a acuidade da previsão de extensa divulgação dos documentos formais e legais de planejamento orçamentário e gerencial na Administração Pública. Igualmente, não apenas a publicação dos dados de maneira acessível e viável a toda a população de forma transparente, mas, ao mesmo tempo, existe o objetivo de agregar os interesses do povo de maneira direta aos atos de administração, melhor planejando os gastos públicos de forma a priorizar o investimento em educação e saúde, por exemplo. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população, e, mais importante, propõe limitações ao gestor público em sua gerência.

À luz da racionalidade, compreende-se que, os gestores públicos devem ter em mente a responsabilidade de se preocupar constantemente com os serviços que oferecem para os cidadãos aos quais devem prestar contas permanentemente e, constatada a ilegalidade, a ineficiência, ou a inconveniência destes atos, o ente público incorrerá em crime de responsabilidade, e o ato praticado será anulado ou revogado.

A Administração Pública, no exercício de suas atribuições funcionais, se sujeita a controles exercidos por órgãos integrantes do Poder Legislativo e do Judiciário, além de exercer o controle sobre seus próprios atos, à medida que a transparência pressupõe a atuação responsável do poder público.

Desta feita, a Administração Pública deve operar com legitimidade e transparência em todas as suas manifestações, observando normas pertinentes a cada um de seus atos e de acordo com a finalidade e o interesse da coletividade. O Estado, no sentido de programar as prioridades do governo, exerce seu papel através da Administração Pública. Assim, como gestor da coisa pública, deve atuar em prol do interesse público. Deste modo, prezando pela garantia dos direitos dos cidadãos no exercício de suas funções, o ente público sujeita-se ao controle de seus

próprios atos, evitando assim, que a administração atue em desacordo com as regras legais, também impostas a ele.

3. CONCLUSÃO

Este presente trabalho foi dedicado ao estudo da temática da governança corporativa aplicável na seara das empresas estatais, à luz da doutrina clássica e das legislações pertinentes. Visando apresentar um novo modelo de gestão pública que, afora sua ideia já vislumbrada nas corporações privadas, desenvolvida para o desenho de um novo modelo de administração, responda de forma eficiente e com transparência às demandas sociais emergenciais dos administradores e que, por fim, esteja em consonância perfeita entre as funções da controladoria na gestão da coisa pública e os princípios inerentes.

A abordagem contou, em seu referencial teórico, com o arcabouço regulatório existente no país e o mais recém implemento normativo para a confirmação da governança corporativa no seio da administração pública. Conforme se demonstrou a partir da explanação da historicidade do instituto da governança, que tem suas origens desde décadas passadas no enfrentamento de grandes crises financeiras, faz-se repensar o modelo de Estado para uma melhor configuração do aparelho estatal de modo que cumpra seu papel com adequação e eficiência, e dentro das regras editadas pela Lei n.º 13.303/2016, sobretudo porque governança neste particular foco sujeita-se às influências do Estado, do mercado e ainda da sociedade civil.

Foi tratada a temática como sendo uma questão de ordem pública, logo, não teria outro fim este trabalho, senão dar a devida relevância à questão da governança pública, enquanto processo de construção da cidadania no Brasil. Destacando-se suas implicações nas situações econômica, política e social da atualidade brasileira, frente às falhas e possíveis modificações que poderiam melhorar o sistema de controle da Administração Pública do país, ao passo que prescreve-se a importância da participação social no ambiente político, legislativo e jurídico de uma nação.

Ao tratarmos da “governança pública”, a indicação de um modelo de administração pública, baseado na participação efetiva da população e na construção da cidadania da nação, compreende atingir seus objetivos gerais, calcados sobretudo na responsabilidade e dever de prestação de contas. Desta forma, seria possível superar as causas da ineficiência dos atuais métodos e instrumentos de controle da corrupção.

Tendo em vista o que foi observado, um modelo de administração que visa a governança corporativa se mostra necessário no panorama da Administração Pública, em que se vislumbra

a presença do fenômeno da corrupção. Uma vez que trará maior proximidade entre governo, empresas e sociedade civil, representando os anseios e as propostas de soluções para os problemas que afligem toda a sociedade e dando efetivo cumprimento aos ditames constitucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ÁLVARES, E.; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. **Governança corporativa: um modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ANDRADE, A. ROSSET, J.P. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2004.

ASSI, Marco. **Contabilidade e fraude contábil, onde estamos errando?** Disponível em: <<http://www.e-auditoria.com.br/publicacoes/noticias/contabilidade-e-fraude-contabil-onde-estamos-errando/>> Acesso em 05 de maio.2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BITTENCOURT, Sidney. **A Nova Lei das Estatais**. Curitiba: Jhmizuno, 2017.

BRAZ, Petrônio. **Tratado de direito municipal**. 3ª ed., Leme: Mundo Jurídico, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERNANDES, Flávio Sátiro. **Prestação de contas: instrumento de transparência da Administração**. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/335>>. Acesso em: 03 de maio.2020.

GABRICH, Frederico de Andrade; SILVA, Rogerio Luiz Nery da. **Autonomia privada, regulação e estratégia**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/h0yx9ly1/CEhV4NE6oSTQE 6gp.pdf](http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/h0yx9ly1/CEhV4NE6oSTQE%206gp.pdf)>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança em empresas familiares: evidências brasileiras**. São Paulo: IBGC, 2019.

_____. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015.

HALE, Briony. **Fraudes financeiras abalam confiança em empresas**. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/021220_analisecs.shtml> Acesso em 14 de maio de 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 6ª ed. ver. e atualizada até 01/01/2012, Niterói: Impetus, 2012.

MARTINS, Humberto Falcão. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** São Paulo: 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>>. Acesso em 08 de maio de 2020.

_____. **Finanças Públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2000.

SERAFIN, Elisio. **Histórico e fundamentos da governança corporativa** - contribuições para a sustentabilidade das organizações. Disponível em <http://www.inovarse.org/sites/default/files/T10_0261_1459.pdf> Acesso em 20 de abril de 2020.

SHLEIFER, A., VISHNY, R. A survey of corporate governance. **The Journal of Finance**, Oxford, v. 52, n. 2, p. 737-783, jun. 1997.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Rodrigo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089/2325>> Acesso em 14 de maio de 2020.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. In **Balanco social: balanço da transparência corporativa e da concentração social**. Revista Brasileira de Contabilidade, n. 135, maio/junho 2002.



COORDENADORIA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Luis Fernando Martello Carvalho, aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 4150505-0, Período diurno, Turma E, tendo realizado o TCC com o título: **“Governança Corporativa como modelo de gestão para empresas estatais”**, sob a orientação do(a) professor(a): **Ana Flávia Messa**, declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 18 de junho de 2020.

Assinatura do discente