



GOVERNANÇA E *COMPLIANCE* NAS EMPRESAS ESTATAIS: OS AVANÇOS TRAZIDOS PELA LEI DAS ESTATAIS E OS IMPACTOS NO PROGRAMA BRASILEIRO DE DESESTATIZAÇÃO

Marcus Quintella¹

Mariana Lessa²

Introdução

Os institutos de governança corporativa e de compliance estão amplamente estabelecidos no cenário empresarial privado e têm sido introduzidos no contexto das empresas públicas nos últimos cinco anos, buscando trazer parâmetros de gestão técnica transparente para o setor público, devidamente alinhados às melhores práticas das empresas privadas.

O objetivo deste artigo é delimitar objetivamente as características de governança e compliance transpostas para a realidade das empresas estatais, como esses institutos foram inseridos no contexto brasileiro e como podem impactar no programa de desestatização que o governo tem buscado implementar.

O conceito de governança pode ser abordado e considerado tanto sob a ótica pública, quanto sob a ótica privada. A governança pública está relacionada à direção da economia e da sociedade, visando objetivos coletivos. Sua concretização está relacionada (i) ao estabelecimento de metas coletivas coerentes que constituirão os objetivos para os quais os governos e seus parceiros na sociedade tentarão mover a sociedade e a economia; e (ii) à implementação dos programas que permitam alcançar as metas selecionadas, com a subsequente avaliação de seus impactos.

Uma importante definição de governança corporativa é trazida no relatório *Cadbury*, no Reino Unido, que qualifica a governança corporativa como o sistema pelo qual as companhias são dirigidas e controladas (THE COMMITTEE, 1992). Para a OCDE, por sua vez, a governança corporativa está relacionada aos mecanismos pelos quais as empresas são dirigidas, notadamente à maneira pela qual aqueles que controlam a gestão corriqueira da empresa são responsabilizados por seu desempenho (OECD, 2004a).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança corporativa é “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas”, e as boas práticas de governança corporativa contribuem objetivamente para o “alinhamento de interesses das partes interessadas na administração adequada da sociedade e para a otimização do valor econômico de longo prazo da organização, contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum”.

Os princípios básicos da governança corporativa são (i) a transparência, que não deve se restringir ao desempenho econômico financeiro; (ii) a equidade, caracterizada pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas; (iii) a prestação de contas; e a (iv) responsabilidade corporativa. A governança corporativa, portanto, é um mecanismo de exercício do poder que tem como um dos meios de concretização a adoção de práticas de compliance.

A ideia de compliance está relacionada com a conformidade da regulação aplicável a determinado setor da economia e atividade empresarial, cuja materialização ocorre por meio da implementação, monitoramento e revisão de normas internas que assegurem aderência às leis e regulamentos aos quais a empresa está sujeita.

Para melhor delimitação do conceito, cumpre distingui-lo da análise de riscos. Enquanto o compliance identifica o conjunto de procedimentos necessários à adequação das práticas da empresa às normas e às boas práticas, o segundo termo indica a metodologia utilizada para identificar e administrar os riscos empresariais. Estes termos, apesar de distintos, mantêm uma relação simbiótica na medida a análise de risco permite identificar e mapear formas de administrar os riscos empresariais, enquanto o compliance buscará implementar procedimentos que possam mitigar a possibilidade de concretização dos riscos identificados.

Em síntese: o objetivo do compliance é a “implantação de mecanismos de conformidade-padrão de ética da empresa, implementando regras de prevenção de ilícitos para a melhoria de sua governança e da gestão de seus riscos” (CAROLINA, 2015). Sua função é “garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevivência com a necessária honra e dignidade” (PLETI & FREITAS, 2016).

Enquanto a governança corporativa já vem sendo trabalhada há algumas décadas no contexto brasileiro, apesar de restrita às empresas privadas, a ideia de um programa de compliance – nesse caso voltado principalmente ao combate à corrupção e identificado como “programa de integridade” – foi introduzida no ordenamento jurídico através da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) e seu decreto regulamentador, o decreto 8.420/15. Segundo o art. 41 do 8.420/2015, o programa de integridade consiste “no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e

na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”

Essas normas são aplicáveis às empresas privadas e, ao menos parcialmente, às empresas públicas e foram as responsáveis pela introdução de uma cultura de conformidade que, embora ainda carente de desenvolvimento, já existe nas sociedades empresárias brasileiras. Tanto é assim que, por alguns anos, a ideia de compliance no Brasil esteve relacionada quase que exclusivamente ao combate à corrupção e à integridade. Atualmente, o compliance se direciona também para a busca de conformidade com regramentos de proteção de dados e de proteção ambiental, para além das normas regulatórias próprias de cada setor da economia.

Assim, desde 2013 há a previsão do programa de integridade no ordenamento jurídico brasileiro, porém estabelecido como opcional, via de regra. O estabelecimento de um conjunto de mecanismos, políticas internas, códigos de conduta, direcionados à estruturação e efetiva aplicação de regras de integridade e ética – intitulado programa de compliance ou de integridade – é tão-somente incentivado através da concessão de benefícios em eventual processo administrativo de responsabilização. Esses benefícios podem ser sintetizados em redução substancial de multas e possibilidade de cancelamento das demais penalidades, à exceção da necessidade de reparação integral do dano causado ao patrimônio público.

De fato, o regramento existente estimulou a implementação de programas de compliance nas empresas privadas brasileiras. Contudo, não havia mecanismos de incentivo para adoção de programas de compliance nas empresas estatais. É neste contexto que é editada a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), que passaremos a analisar a seguir.

Contexto social da lei das estatais

Antes de tratarmos das alterações trazidas pela Lei das Estatais, é importante relembrar o contexto social de sua edição. Em 2014, o país havia sido tomado por protestos populares massivos e difusos, sem identificação partidária ou de líderes políticos legitimados a falar pelos movimentos. Apesar da multiplicidade das pautas suscitadas no âmbito dos protestos, pode-se dizer que houve certa convergência nos clamores pelo combate à corrupção em todas as esferas da vida pública brasileira e por melhorias nos serviços públicos prestados à população.

É neste contexto que a sociedade passa a debater mais intensamente o papel das estatais tanto no fornecimento de serviços, quanto como ambiente propício à prática de atos de corrupção. A Operação Lava-Jato, marco no combate à corrupção no Brasil e que tinha como epicentro contratos celebrados pelas maiores empreiteiras do país com a Petrobras, sociedade de economia mista mais proeminente e relevante no cenário nacional, descortinou um cenário de uso das estatais para desvio de recursos públicos em montantes inimagináveis.

A despeito de os atos de corrupção serem suscetíveis de ocorrência tanto na administração pública como no mercado privado, bem como de a lei penal brasileira ter estruturado o crime de corrupção de forma que não há como se falar em agente corrompido sem que haja um corruptor privado envolvido no ato de corrupção, a Operação Lava Jato inegavelmente fez crescer o debate público acerca da corrupção nas empresas estatais.

A corrupção não está inserida apenas na esfera da moral, mas se transforma em um fenômeno político que viola o contrato social e as liberdades civis. Contribuem para o fenômeno a ineficácia das leis, a possibilidade de ascensão socioeconômica através da corrupção, o avanço quantitativo e qualitativo das práticas corruptas e a reiteração dos atos de corrupção que acabam por naturalizá-los. Na verdade, a corrupção pública acaba por transcender a conduta isolada e permite a construção de um sistema paralelo que atua contra o interesse social, submetendo deliberadamente o comunitário ao particular e tornando o exercício do poder administrativo não uma busca pelo atendimento do interesse público, mas sim de interesses privados como a maximização dos lucros de determinados setores e agentes econômicos. (FAZZIO JÚNIOR, 2002).

Neste ponto, é importante trazer à discussão alguns fatos relativos às empresas públicas que influenciam diretamente na ocorrência deste crime. A gestão desse tipo de empresa é mais complexa e dotada de particularidades decorrentes do fato destas reunirem características, elementos e limitações típicos da administração pública ao mesmo tempo em que utilizam instrumentos de mercado e nele atuam quando desenvolvem atividade econômica.

Sua flexibilidade em comparação à gestão promovida pela administração direta – fator que é benéfico para uma atuação eficiente em mercados competitivos - pode funcionar como um verdadeiro catalisador para a ocorrência de atos de corrupção principalmente em virtude de as estatais não estarem integralmente sujeitas aos controles tradicionais da administração pública.

Tanto é assim que a OCDE já avaliou a questão da corrupção no âmbito de empresas estatais e elencou razões para que estas sejam consideradas mais propícias à corrupção, dentre os quais destacam-se: o fato destas estarem sujeitas à normas mais brandas em termos orçamentário; a não submissão ao regime de falência; a falta de padrões de transparência em relação às suas contas, bem como a falta de um controlador ou proprietário e a possibilidade de alternância na indicação de seus dirigentes pelo Executivo e pelo Legislativo, como forma de compor politicamente com grupos relevantes para a construção de um governo de coalização.

Em verdade, para tratar esse tema de forma é inafastável para o enfrentamento da corrupção nas empresas estatais o reconhecimento de que mesmo que atuem diretamente na economia e sejam regidas em parte pelo Direito Privado, elas estão sujeitas à ingerência dos governos, o que se expressa na forma de indicação e composição das suas diretorias (CARDOSO, 2016).

Apesar da evidente diferenciação entre os princípios na governança corporativa em empresas privadas e estatais, a partir da definição de responsabilidade e partes interessadas da organização tanto na gestão dos recursos, como na produção de resultados (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008), a Lei das Estatais ao estabelecer de o estatuto jurídico destas empresas, opta pela criação e reforço justamente de medidas de governança e transparência, buscando aproximar as práticas das empresas estatais das práticas de mercado, conforme se verá a seguir.

Alterações trazidas pela Lei das Estatais

A Lei das Estatais foi editada visando regular o estatuto jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista que atuem na exploração da atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Para tanto, estabeleceu regras que levaram a mudanças estruturais e de organização interna destas empresas.

Em decorrência do já abordado contexto político-jurídico de sua entrada em vigor, foi estabelecida regulamentação da organização das empresas estatais aplicável tanto às empresas públicas que atuam na atividade econômica quanto às que efetivamente prestam serviços públicos. O corte para aplicação da lei – no que se refere às previsões sobre governança, auditoria e compliance – se referiu apenas à empresas públicas de menor porte, sendo assim consideradas as de receita operacional bruta anual menor do que R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

O objetivo principal da lei foi trazer mais credibilidade às estatais através do reforço da transparência, da redução da margem para interferência política na gestão destas empresas e da fixação de regras aptas a concretizar no dia-a-dia destas instituições a aplicação dos princípios da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência. Tudo isso para trazer mais profissionalismo à gestão das empresas públicas e evitar a prática de atos de corrupção.

Neste sentido, seria importante observar as recomendações da OCDE sobre o papel dos conselhos das empresas estatais, recomendando que estes sejam estabelecidos de forma a assegurar autoridade, competência e objetividade no desempenho de suas funções tanto na estratégia como no monitoramento dos gestores.

De acordo com a OCDE, devem ser observados em relação aos conselhos de administração: (i) a fixação de mandato e responsabilidades claramente definidos, inclusive quanto ao desempenho da estatal; (ii) deve ser composto por membros com relevante competência e experiência e incluir membros independentes, todos nomeados mediante processo transparente; (iii) a estruturação de mecanismos para garantir os empregados tenham efetiva participação, sempre que esta for autorizada; (iv) seja evitada a concentração das figuras de CEO e presidente do CA na mesma pessoa; (v) previsão de possibilidade de instituição de comitês para suporte das análise e decisões do CA; e (vi) previsão de avaliação anual do desempenho dos conselhos.

Como se vê, as diretrizes da OCDE para os conselhos das estatais estão fortemente alinhadas com as diretrizes gerais do setor privado e têm por finalidade garantir independência e reduzir a interferência política, com um viés de vinculação dos objetivos políticos e econômicos aos objetivos institucionais. A finalidade é garantir que a empresa estatal seja dotada de independência e autonomia para execução de suas atividades, com controle do desempenho e objetivos.

Alinhada às diretrizes da OCDE acima indicadas e buscando a profissionalização da gestão e combate à corrupção nas empresas públicas, a Lei das Estatais foi estruturada em torno de seis eixos: (i) a exigência da criação e implementação de um Código de Condutas e Integridade para nortear as ações da empresa estatal; (ii) a obrigatoriedade de formação dos Comitês de Auditoria Estatutários que deverão atuar em apoio ao Conselho de Administração;

(iii) a necessidade de formação do Conselho Fiscal; (iv) o estabelecimento de normas específicas para o funcionamento do Conselho de Administração, incluindo a exigência de que sua composição abarque 25% de conselheiros independentes; (v) a criação de regras para indicação dos membros do Conselho de Administração e a fixação de requisitos técnicos mínimos para nomeação de dos administradores das estatais; (vi) a criação de um regimento específico sobre os contratos e licitações (PINHO E RIBEIRO, 2018).

Sobre essas alterações, é importante comentar que tanto a previsão de formação de Conselho Fiscal quanto as normas de funcionamento do Conselho de Administração não representaram inovações reais porque espelharam práticas já adotadas pelas estatais.

Pode-se concluir, ao verificarmos os eixos escolhidos para assegurar uma gestão profissional, transparente e proba, que o caminho escolhido foi trazer para as empresas estatais, em alguma medida, boas práticas e governança corporativa e compliance.

Governança e Compliance na Lei das Estatais

No que se refere à governança corporativa, além das alterações acima elencadas, pode-se destacar como principal inovação diz respeito aos procedimentos e requisitos estabelecidos para a nomeação do Conselho de Administração e diretores das empresas estatais, descritos pela lei como “administradores da empresa pública”.

Dentre os requisitos exigidos, tem-se a necessidade de o indicado possuir reputação ilibada, comprovar experiência profissional relevante e formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado e não ser inelegível. Apesar do estabelecimento destes requisitos ter sido festejado, não há como se deixar de observar que os critérios fixados foram muito menos rigorosos do que aqueles usualmente observados pelas empresas privadas do porte das estatais para ocupação de cargos de diretoria e conselhos de administração. Ainda há espaço para avançar substancialmente na profissionalização da gestão destas empresas com ajustes nos critérios visando aproximá-las das práticas de mercado.

Foi também vedada a indicação, como administrador de estatal, de representante do órgão regulador ao qual a estatal está sujeita, de forma a prevenir conflito de interesses ou gerar para a empresa vantagem desigual em relação às concorrentes. Alguns agentes políticos também tiveram sua indicação como administrador de empresa pública vedadas, tais como ministros e secretários de estado, ocupantes de cargos de confiança e titulares de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo. Esta vedação foi estendida aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau destas pessoas.

Foram também estabelecidas restrições de nomeação para os cargos dos Conselhos de Administração e Fiscal, bem como para a Diretoria, de quem tenha participado da organização ou realização de campanha eleitoral ou exercido função de dirigente partidário nos trinta e seis meses que antecedem a nomeação ou, ainda, de pessoa que exerça cargo em organização sindical.

Contudo, é importante refletir que a vedação de nomeação para integrar a alta administração de uma empresa estatal de quem tenha atuado politicamente da forma acima indicada significaria determinar que, neste caso, a nomeação levaria a um desvio de finalidade

da empresa estatal. Porém, isso não importaria em presumir a má fé do agente e do gestor público com lastro tão-somente nos vínculos político-partidários e de associação pretéritos do indivíduo?

A ponderação aqui expressa sobre as restrições às indicações e a proibição de nomeação de quem tem algum vínculo partidário ou com órgãos de classe foi debatida no momento da edição da lei e está sendo questionada através Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 5846.

No âmbito desta ADI reconhece-se que a Lei das Estatais poderia legitimamente estabelecer regras para a investidura de cidadãos em cargos de membros de Conselho de Administração ou em cargos de direção nas empresas públicas e sociedades de economia mista, do ponto de vista de suas qualificações profissionais e integridade. Contudo, aponta-se que a lei teria ido muito além disso em suas vedações e, portanto, teria violado o direito a livre associação profissional ou sindical, de que é corolário o direito de votar e ser eleito para cargos de direção sindical, além de restringir o exercício da representação sindical plena e de estabelecer regras mais restritivas às empresas estatais que as vigentes para empresas privadas, onde não existe o tipo de vedação que se debate aqui. Esta ação ainda não teve decisão de mérito.

Traz-se à ponderação aqui que, uma vez que a própria legislação traz requisitos técnicos mínimos para ocupação de cargos de direção das estatais, a fixação de critérios mais restritivos e atribuição de maior rigor aos requisitos fixados, poderia atender ao objetivo de profissionalização da gestão destas empresas sem que haja a peremptória vedação à nomeação do representante partidário ou daquele que atuou em campanha política ou em organização sindical.

A despeito desta crítica, é notório que a Lei das Estatais buscou impor maior necessidade de capacitação técnica aos dirigentes da empresa estatal, como forma de tentar desvincular a indicação do caráter meramente político.

No que diz respeito ao compliance, por sua vez, a Lei das Estatais buscou mitigar os riscos decorrentes da falta de transparência estabelecendo uma série de requisitos que obrigatoriamente deverão ser observados, dentre os quais se destacam: (i) elaboração de documento explicitando os objetivos relacionados às políticas públicas que serão perseguidos pela estatal, com definição clara dos recursos a eles destinados e necessidade de avaliação de seus impactos; (ii) divulgação de informações relativas a estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, políticas e práticas de governança corporativa, dentre outras; (iii) criação de política de divulgação de informações que contemple as melhores práticas sobre o tema; (iv) elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade; (v) divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

Além disso, a Lei das Estatais deu importante passo ao estabelecer como obrigatória a elaboração de um Código de Conduta e Integridade em todas estatais, uma vez que este documento é considerado central na estruturação de um programa de compliance. O conteúdo mínimo deste código deverá abranger princípios, valores e missão estatal, conter orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude e estabelecer as sanções aplicáveis em caso de violação às suas regras.

O documento em questão deverá, ainda, esclarecer quais são as instâncias internas responsáveis por sua atualização e aplicação. Esta área, que será responsável pela verificação de cumprimento das obrigações relacionadas à integridade e gestão de riscos será vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário. Tanto as atribuições da área, como os mecanismos estabelecidos para assegurar sua atuação independente deverão ser previstos no Estatuto Social.

Outras exigências importantes relativas ao conteúdo deste código dizem respeito ao estabelecimento de um 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 e à instituição de mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa efetive denúncias.

Por fim, a Lei das Estatais também estabeleceu que o Código de Conduta e Integridade deverá prever treinamento periódico, no mínimo anual, a empregados e administradores sobre seu conteúdo e apenas aos administradores sobre a política de gestão de riscos.

Uma análise breve destas exigências deixam claro que o legislador obrigou as empresas estatais a observar as melhores práticas relacionadas aos programas de compliance, na medida em que estabeleceu como requisitos obrigatórios para os códigos de conduta das estatais as recomendações consolidadas no Guia de Implantação de Programas de Integridade em Empresas Estatais, publicado pela Controladoria Geral da União – CGU em dezembro de 2015.

Em síntese: nas estatais, o setor de compliance tem por função precípua a implementação de estratégias de prevenção a corrupção, de incremento da transparência e de implementação de controles específicos nos setores de licitação e contratos. A despeito da necessidade de fortalecimento e amadurecimento da cultura anticorrupção, a instituição de normas e procedimentos relacionados à integridade que estejam alinhados com as melhores práticas representam verdadeira evolução no combate a corrupção no país.

Entretanto, cumpre ressaltar que não há como se falar em política de integridade efetiva sem a compreensão de que não basta estabelecer um código de conduta para que as estatais evitem, de fato, a ocorrência de atos de corrupção e violações éticas no desempenho de suas missões institucionais. A mera existência de norma de conduta não faz com que a empresa esteja em compliance, há necessidade de construção de um sistema que incentive a atuação transparente e proba dos administradores e funcionários das estatais.

A efetividade do compliance das estatais dependerá de um monitoramento adequado do cumprimento das leis e do código de conduta, bem como das consequências que serão atribuídas aos eventuais descumprimentos. Apenas aumentando os custos de descumprimento de forma que estes sejam demasiadamente altos para serem suportados institucionalmente ou pelos indivíduos em situação de desvio se poderá assegurar a efetividade do programa de conformidade.

Neste sentido, é importante registrar uma crítica a Lei das Estatais: não foram estabelecidas sanções ou outras consequências claras para os administradores no caso de não implantação de um programa de compliance ou de não observância dos requisitos estabelecidos para tais programas. A única consequência que se vislumbra possível seriam

apontamentos nos relatórios de contas anuais elaborados pela CGU, dos quais poderiam decorrer eventual reprovação das contas dos administradores da estatal pelo Tribunal de Contas da União.

A ausência de consequências decorrentes de inobservância das normas que determinam a implementação das melhores práticas de governança corporativa e compliance nas estatais acaba por gerar dificuldades de efetivação da norma. O aumento de transparência decorrente da lei facilita a criação de “mecanismos de controle de conflitos de agência que podem ter por consequência minimizar a ocorrência de atos de corrupção” (PINHO E RIBEIRO, 2018). Contudo, a lei não será efetiva no combate à corrupção sem acompanhamento e controle social ou das instituições de fiscalização, como o Ministério Público.

Outros caminhos para o combate à corrupção e à ineficiência: desestatização.

A análise realizada nos itens anteriores mostrou que as principais mudanças trazidas para a governança e o compliance das empresas estatais nos últimos cinco anos visou o aumento da transparência e da profissionalização da gestão destas empresas, reduzindo o espaço de influência política na tomada de decisões.

Também se falou que o contexto de criação da Lei Anticorrupção – que introduz o conceito de compliance/integridade no ordenamento jurídico brasileiro – e, posteriormente, da Lei das Estatais, foi a sucessão de manifestações populares ocorridas em todo o país. Essas manifestações, apesar de dotadas de pautas difusas, trouxeram demandas pela melhoria nos serviços públicos prestados à população e pelo combate à corrupção.

Na esteira desse momento político turbulento, mais escândalos de corrupção envolvendo estatais, obras superfaturadas, pagamento de propinas por contratos públicos e outros crimes foram revelados. Grande parte da população e da opinião pública passou a associar as empresas estatais com ineficiência e corrupção e a defender a implementação de um amplo programa de desestatização.

Seguiu-se o impeachment da presidente Dilma, em agosto de 2016, e a eleição do presidente Bolsonaro, em 2018, com propostas de extinção e privatização de estatais. Em que pese a divergência de ideologia sobre qual deve ser a extensão da intervenção do Estado na economia e quando seria legítima e adequada a opção pela desestatização, o governo atual tem se manifestado reiteradamente no sentido de que avançará neste programa.

O chamado Programa Nacional de Desestatização (PND) foi criado durante o governo Collor, através da edição da Lei 8.031/90. O PND é atualmente disciplinado pela nº Lei 9.491/97, regulamentada pelo Decreto nº 2.594/98. Cabe mencionar, também, que a Lei nº 13.334/16 criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, que também trata da desestatização.

O Programa Nacional de Desestatização serviu como um marco regulatório para a privatização várias estatais brasileiras ao longo das últimas três décadas. O regime jurídico modelo estabelecido pelo PND é considerado flexível, pois autoriza um certo nível de discricionariedade na fixação dos critérios e procedimentos necessários à desestatização, o

que permite ao administrador construir o modelo mais adequado às necessidades técnicas específicas de cada processo.

O PND tem como objetivos principais: reordenar a posição estratégica do Estado na economia e contribuir para a reestruturação econômica do setor público, bem como permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais. Essas atividades em que a presença do Estado é considerada essencial, via de regra, são identificadas, com algum consenso, nas áreas de saúde, ciência, educação e segurança pública.

Um avanço no programa de desestatização – como o pretendido pelo atual ministro da economia e divulgado desde o início do atual governo – pode se concretizar nas formas previstas no PND. No que tange ao objeto deste artigo, a modalidade de desestatização com maior aptidão para ser impactada pela melhoria na governança corporativa e compliance é aquela que se dá através da alienação, pelo Poder Público, de direitos que lhe assegurem preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

Essa transferência – que pode se dar através da alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, abertura de capital ou aumento de capital, sem que o Poder Público exerça seus direitos de subscrição – pode favorecer a economia não só pelo ganho de eficiência no setor econômico da empresa desestatizada ou pela liberação de recursos públicos para investir em outras áreas prioritárias, mas também por possibilitar a retomada de investimentos nas empresas transferidas à iniciativa privada. Contudo, para se concretizar e render recursos consideráveis para o Estado, é muito importante que o negócio desestatizado seja atrativo do ponto de vista econômico para o setor público.

Neste ponto, cabe debater se uma governança corporativa adequada e alinhada às melhores práticas do mercado e a existência de um programa de compliance efetivo aumentam influenciariam a possibilidade de venda da estatal e poderiam afetar o valor recebido pelo Poder Público na alienação de controle/abertura de capital.

Uma breve análise dos estudos sobre o tema indica que melhores práticas de governança estão relacionadas a melhor performance e melhor avaliação de mercado, até porque o nível de governança estaria relacionado a variáveis relativas à diminuição de problemas referentes a assimetria de informação e imperfeições contratuais. E isto seria ainda mais importante em países com baixa proteção para os acionistas. (KLAPPER E LOVE, 2002).

Estudos realizados no contexto brasileiro sobre o tema encontraram evidência de que a adesão aos níveis de governança corporativa, de uma forma geral, possui impacto positivo sobre os retornos financeiros e a liquidez das empresas e reduz a volatilidade de suas ações (QUENTAL, 2017), bem como que a correlação entre governança e valor é significativa, ou seja, quanto maior a governança maior seria o seu *valuation*. (SILVEIRA, 2002).

Conclusão

Assim, pode-se dizer que as mudanças relativas à transparência e profissionalização da gestão das empresas públicas e sociedades de economia mista trazidas pela Lei das Estatais, se implementadas de forma efetiva, podem repercutir positivamente no valor de mercado destas empresas e aumentar o valor obtido por elas em um processo de desestatização.

No que se refere ao impacto da implementação de um programa de compliance efetivo em um processo de desestatização, não há ainda produção acadêmica relevante. Contudo, é possível conjecturar que a melhoria de imagem decorrente do aumento de credibilidade trazido pela adoção de um programa de integridade e a consequente redução dos riscos de corrupção poderiam, também, trazer um impacto positivo no valor de mercado das estatais.

Ponto importante a se ponderar e que embasa a ideia de que o programa de integridade efetivo pode ser decisivo para o valor de mercado das estatais se refere ao potencial que o compliance tem para mitigar os riscos do investidor privado no âmbito do programa de desestatização, notadamente no que se refere à responsabilidade por atos de corrupção ocorridos nestas estatais antes da aquisição.

Por todo o exposto no presente artigo, tem-se que a Lei das Estatais, apesar de não ter avançado tanto quanto poderia, trouxe uma efetiva melhoria na transparência e controle das empresas públicas e sociedades de economia mista através da aproximação destas das melhores práticas de governança corporativa e compliance. A implementação adequada destas práticas, por sua vez, pode facilitar e elevar os ganhos decorrentes do processo de desestatização que o governo brasileiro vem tentando retomar.

Bibliografia

CARDOSO, A. G. (2016). Governança Corporativa, transparência e compliance nas empresas estatais: O regime instituído pela Lei 13.303/2016. Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei, 13, 94-119.

DE PINHO, C. A. B., RIBEIRO, M. C. P. (2018). Corrupção e compliance nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016). Revista de Direito Administrativo, 277(1), 241-272.

FAZZIO JR., Waldo. Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. Ed. Atlas, São Paulo, 2002.

FONTES FILHO, J. R., PICOLIN, L. M. (2008). Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. Revista de Administração Pública, 42(6), 1163-1188.

QUENTAL, G. A. J. Investigação dos Impactos da Adesão de Empresas Brasileiras aos Segmentos Diferenciados de Governança Corporativa da Bolsa de Valores de São Paulo. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto COPPEAD de Administração, Rio de Janeiro: 2017.

SILVA, M. S. (2018). Governança corporativa e desempenho econômico: análise das diretrizes propostas pela OCDE para empresas estatais.

SILVEIRA, A. M. Governança Corporativa, desempenho e valor da empresa. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

THORSTENSEN, V. H., & Faria, A. P. (2019). A OCDE e a governança corporativa de empresas estatais.

1. Marcus Quintella - Doutor em Engenharia de Produção pela Coppe/UFRJ. Diretor da FGV Transportes. Professor e Coordenador Acadêmico da FGV Educação Executiva.
2. Mariana Lessa - Mestre em Direito Público pela UERJ. Doutoranda em Administração e Gestão de Projetos pela Universidade de Bordeaux, França. Professora convidada da FGV Educação Executiva.

Obs: Artigo originalmente publicado em Plurale em Revista (<https://plurale.com.br/>), ano 14, edição 73, março/2021.

“Este artigo expressa a opinião dos autores, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.”

Apoio de mídia

