



IBGC
Segmentos

**BOAS PRÁTICAS
DE GOVERNANÇA
CORPORATIVA PARA
EMPRESAS ESTATAIS**



IBGC
Segmentos

Boas Práticas de Governança Corporativa para Empresas Estatais

IBGC | Instituto Brasileiro de
Governança Corporativa

São Paulo | 2020

Fundado em 27 de novembro de 1995, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização da sociedade civil, é referência nacional e uma das principais no mundo em governança corporativa. Seu objetivo é gerar e disseminar conhecimento a respeito das melhores práticas em governança corporativa e influenciar os mais diversos agentes em sua adoção, contribuindo para o desempenho sustentável das organizações e, consequentemente, para uma sociedade melhor.

Conselho de Administração

PRESIDENTE

Henrique Luz

VICE-PRESIDENTES

Iêda Aparecida Patricio Novais

Leila Abraham Loria

CONSELHEIROS

Armando de Azevedo Henriques

Carlos Eduardo Lessa Brandão

Claudia Elisa Soares

Gabriela Baumgart

Israel Aron Zylberman

Leonardo Wengrover

Diretoria

Pedro Melo

Adriane de Almeida

Reginaldo Ricioli

Valeria Café

CRÉDITOS

Esta publicação foi desenvolvida por um grupo de trabalho formado por Danilo Gregório, Laís Piasentini, Luiz Martha e Valeria Café, profissionais da Diretoria de Vocalização e Influência do IBGC, e Rodrigo Lima, pesquisador convidado.

PRODUÇÃO

Pesquisa e redação: Rodrigo Lima; apoio técnico: André Camargo e Maiara Madureira; revisão ortográfica e gramatical: Vera Zangari; revisão de provas: Laís Piasentini Oliva; projeto gráfico, diagramação e capa: Kato Editorial; imagem da capa: appler/Shutterstock.

AGRADECIMENTOS

Aos que contribuíram nas audiências pública ou restrita: Alan Nascimento, Ana Siqueira, André Antunes Soares de Camargo, Annibal Ribeiro, Antonio Rugero, Artur Neves, Banco do Brasil, Bernardo Souza Barbosa, Cacília Alves Carrico, Comissão de Comunicação e Mercado de Capitais do IBGC, Debora Santille, Emerson Drigo, Emerson Siécola, Fabio Maia, Felipe Cabral, Fernando Soares, Flávio Ferreira Presser, Iêda Novais, João Laudo de Camargo, José Coimbra, José Maria Rabelo, Laura Mendes A. de Barros, Luciana Dias, Maiara Madureira, Marco Antonio Horta, Mario Engler Pinto Junior, Paulo Fernando Campos Salles de Toledo, Raphael Giovanini, Ricardo Faria, Susana Jabra, Vania Borgerth, Vitor Mendes Costa Pinto e Vladimir Barcellos.

A André Camargo e Maiara Madureira, especialistas que dedicaram, generosamente, seu tempo para este documento.

Aos autores do Caderno 14 - *Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista* (IBGC, 2015) e da Carta-Diretriz 5 - *Sociedades de Economia Mista* (IBGC, 2015), que forneceram as bases para esta nova publicação.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

I59b Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
Boas Práticas de Governança Corporativa para Empresas Estatais/ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2020. (Série: IBGC Segmentos).
56 p.

ISBN: 978-65-86366-07-5

1. Governança corporativa. 2. Empresa estatal. 3. Conselho de administração. I. Título.

CDD-658.4



Sumário

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
1. JUSTIFICATIVAS DA PROPRIEDADE ESTATAL	11
1.1 Interesse público e justificativas da propriedade estatal	11
1.2 Política de propriedade estatal	12
1.3 Objetivos empresariais e atendimento de políticas públicas	13
2. O EXERCÍCIO DA PROPRIEDADE ESTATAL	15
2.1 Exercício dos direitos de propriedade pelo Estado controlador	15
2.2 Participações minoritárias	17
3. O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA EMPRESA ESTATAL	19
3.1 Autonomia e independência	19
3.2 Mandato e principais responsabilidades	20
3.3 Composição	21
3.4 Seleção de administradores	23
3.5 Avaliação de desempenho	25
3.6 Remuneração	26
3.7 Comitê de pessoas	26

3.8	Comitê de auditoria	27
3.9	Presidente do conselho	28
3.10	Educação e desenvolvimento	28
3.11	Relacionamentos	29
3.12	Conduta	30
4.	O CONSELHO FISCAL DA EMPRESA ESTATAL	31
4.1	Mandato e principais responsabilidades	31
4.2	Composição e seleção	32
4.3	Remuneração	33
4.4	Parecer	33
4.5	Relacionamentos	34
5.	GERENCIAMENTO DE RISCOS, CONTROLES INTERNOS E CONFORMIDADE DA EMPRESA ESTATAL	35
5.1	Conduta ética e sistema de conformidade (<i>compliance</i>)	35
5.2	Programa de integridade	38
5.3	Gerenciamento de riscos e controles internos	38
5.4	Auditoria interna	39
5.5	Auditoria independente	39
6.	A EMPRESA ESTATAL NO AMBIENTE DE NEGÓCIOS	41
6.1	Condições de mercado	41
6.2	Tratamento equitativo	42
6.3	Transações entre partes relacionadas	43
7.	TRANSPARÊNCIA E RELACIONAMENTO COM AS PARTES INTERESSADAS	45
7.1	Divulgação de informações e prestação de contas	45
7.2	Responsabilidade socioambiental	47
7.3	Transparência e sociedade civil	48
	GLOSSÁRIO	49
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTOS DE CONSULTA	51
	ANEXO I – MARCOS REGULATÓRIOS	53
	ANEXO II – ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO	55

Apresentação

O IBGC, nesta publicação, atualiza e consolida posicionamentos e recomendações com o objetivo de fornecer às **empresas estatais** elementos de discussão para adoção de boas práticas de governança corporativa.

Resultado da revisão e ampliação do conteúdo do Caderno 14 *Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista*, aqui incluíram-se temas e orientações que se tornaram mais relevantes e evidentes a partir de 2015, ano de lançamento do caderno. Outros documentos do instituto, além do caderno, também tiveram suas recomendações incorporadas, em especial a Carta Diretriz 5 *Sociedades de Economia Mista* e o *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. Buscou-se também refletir **novos marcos regulatórios, autorregulatórios e instrumentos normativos brasileiros**  e **outros referenciais internacionais**  relevantes nos debates sobre a agenda de governança corporativa para **empresas estatais**.

Nesse sentido, é oportuna a sugestão para que, sempre que possível, a leitura das recomendações aqui registradas seja complementada com a consulta às demais publicações do IBGC que detalham de modo mais profundo estruturas, processos e temas específicos de governança.

Convém ressaltar que, para tornar o documento mais abrangente, optou-se por abordar temas e recomendações de boas práticas de governança corporativa para empresas públicas e sociedades de economia mista de maneira genérica, sem tratar de especificidades decorrentes de setor de atividade, porte, orçamento, estágio do ciclo de vida, arcabouço regulatório a que está

 Lei Federal n. 13.303/2016 e Programa Destaque em Governança de Estatais da B3 (2017), dentre outras referências.

 Publicações do Banco Mundial, da Comissão Andina de Fomento (CAF) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outras referências.

submetida, dentre outros fatores. Tal abordagem, no entanto, não ignora que cada empresa estatal opera em circunstâncias específicas, o que torna imprescindível reconhecer as condições particulares que se impõem ao seu contexto, de tal modo que não se tornem impeditivas para o avanço das boas práticas de governança ou incompatíveis com elas.

Mais importante do que a criação de normas e regramentos é o compromisso efetivo de tomadores de decisão e demais **agentes de governança** com a aplicação dos princípios da transparência, prestação

de contas, equidade e responsabilidade corporativa.

O IBGC espera que o conteúdo ora apresentado, sem a pretensão de esgotar todos os assuntos relacionados ao contexto de atuação das **empresas públicas e sociedades de economia mista**, contribua para o aprimoramento das práticas de governança das empresas de controle estatal brasileiras.

E por último, para fins deste documento, os termos destacados em negrito azul ao longo do texto estão identificados no glossário e deverão ser compreendidos conforme a definição nele registrada.

Introdução

A exploração direta de atividade econômica pelo **Estado** é disciplinada por diferentes diplomas legais, tendo na Constituição Federal o fundamento central que condiciona a atuação do Estado como empresário “**quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo**” . Em 2016, a introdução da Lei Federal n. 13.303 – também conhecida como “Lei das Estatais” e editada conforme determinação constitucional para tratar do estatuto jurídico da **empresa pública**, da **sociedade de economia mista** e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços – representou um ponto de inflexão ao registrar dispositivos que regulamentam adoção de práticas de governança corporativa para **empresas públicas e sociedades de economia mista** .

Art. 173, Constituição Federal de 1988.

De acordo com o artigo 1º da Lei Federal n. 13.303/2016, a empresa pública e a sociedade de economia mista que tiverem, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, receita operacional bruta inferior a R\$ 90 milhões não estarão obrigadas a atender a determinadas exigências relacionadas a dispositivos de governança corporativa. Tal dispensa somente será válida nos casos em que os poderes executivos controladores tenham estabelecido regras de governança específica em um prazo de 180 dias, a partir da data de publicação da Lei Federal n. 13.303/2016.

No Brasil, as **empresas estatais** consistem em pessoas jurídicas de direito privado, também sujeitas a normas de direito público, por meio das quais um ente federativo (município, estado, Distrito Federal ou União) presta serviços públicos ou explora diretamente atividades econômicas. Dividem-se em empresas públicas (cujo capital social é detido exclusivamente

pelo Estado) e sociedades de economia mista (que, embora tenham um ente federativo como acionista controlador, também contam com capital privado em sua composição acionária). Nesta publicação, adotou-se, como orientação geral, a aplicação do termo empresa estatal para endereçar práticas e recomendações sem distinções para as duas categorias de **empresa de controle do Estado**.

✦ A menos que imprescindível para a exatidão e consistência da redação, ao longo do documento prevalecerá o registro empresa estatal em vez de empresa pública e sociedade de economia mista.

Pela presença e atuação destacada em setores-chave da economia brasileira – como o financeiro, de energia e o de infraestrutura –,

tornam-se imprescindíveis a revisão e o aprimoramento constante de aspectos relacionados aos padrões de integridade, conformidade, transparência e governança corporativa das empresas estatais, justamente por sua elevada capacidade de influenciar os ritmos de desenvolvimento econômico e, sobretudo, o nível de bem-estar da população do país.

Para responder aos desafios corporativos que lhe são próprios, conciliando impor-

tantes metas sociais e de **políticas públicas** da atualidade, espera-se cada vez mais que o **Estado** contribua para o aumento da eficiência e a melhoria dos padrões de governança corporativa de suas empresas. Um posicionamento desejável e com amplo respaldo institucional, seja a partir de organizações intergovernamentais, seja pelo engajamento de investidores, órgãos regulatórios e diferentes atores da sociedade civil que estão comprometidos com o avanço da agenda de governança corporativa.

Diante das transformações econômicas, políticas, socioambientais e regulatórias que marcam o contexto de operação das **empresas estatais** nos últimos anos, inclusive alterando sua forma de atuação, o IBGC apresenta recomendações que poderão auxiliar administradores, gestores e profissionais da administração pública do Estado na implementação de boas práticas de governança corporativa, reconhecendo a especificidade, a diversidade e a complexidade das questões que caracterizam o universo das empresas de controle estatal no Brasil.

Para responder aos desafios corporativos que lhe são próprios, conciliando importantes metas sociais e de políticas públicas da atualidade, espera-se cada vez mais que o Estado contribua para o aumento da eficiência e a melhoria dos padrões de governança corporativa de suas empresas.

1

Justificativas da Propriedade Estatal

1.1 Interesse público e justificativas da propriedade estatal

No Brasil, a exploração direta de atividade econômica pelo **Estado** é disciplinada por diferentes diplomas legais, tendo na Constituição Federal o fundamento central que condiciona a atuação do Estado como empresário “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”

Art. 173, Constituição Federal 1988.

*Recomenda-se que os objetivos da atuação do Estado como empresário - a propriedade estatal - e, especialmente, os limites quanto à consecução do **interesse público** associado à sua criação sejam definidos de modo formal e consistente . Em diferentes países , isso tem sido realizado por meio de leis, decretos, portarias e resoluções governamentais. No ordenamento jurídico brasileiro, o artigo 37, XIX, da Constituição Federal, e o artigo 2º, §1º, da Lei Federal n. 13.303/2016, dispõem sobre a necessidade de autorização legislativa para criação de empresa pública e sociedade de economia mista.*

De acordo com a OCDE (2018, p. 19), em geral, as justificativas para a propriedade estatal estão relacionadas aos seguintes aspectos: (i) objetivos econômicos e estratégicos mais amplos de interesse nacional; (ii) manutenção de empresas sob propriedade nacional; (iii) fornecimento de produtos e serviços específicos (não atendidos pelo setor privado); (iv) operação de monopólios naturais; e (v) criação ou manutenção de monopólios (ou oligopólios) em que a regulamentação do mercado for considerada inviável ou ineficiente.

A referência para os instrumentos e as medidas de formalização das justificativas da propriedade estatal adotadas em diferentes países é a OCDE (2018, pp. 17-18).

Ao estabelecer de forma clara as justificativas e os objetivos da propriedade estatal, é igualmente importante que essa definição esteja expressa e identificada em uma *política de propriedade* do Estado (ver item 1.2) de maneira a assegurar a desejável transparência e prestação de contas sobre a gestão do Estado em relação às **empresas estatais** e demais participações societárias no curto, médio e longo prazos, tratando, inclusive, de sua estratégia de atuação e de atendimento de **políticas públicas**. Essa política de propriedade do Estado deve ser estabelecida de modo formal, por meio de ato do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

É imprescindível que a participação direta do Estado na produção de bens e serviços esteja sujeita a revisão periódica, devendo tal responsabilidade ser atribuída formalmente como competência de órgão ou instância governamental.

A divulgação ampla de informações sobre as justificativas da propriedade estatal é crítica para que se compreenda a alocação de

recursos públicos. Tal atitude importa a todas as partes interessadas (**stakeholders**), dentre as quais: os empregados das empresas estatais, os seus acionistas, os entes da Federação quanto a prestação de serviços, renda e emprego e os beneficiários do serviço público prestado.

O **interesse público** que a empresa estatal está autorizada a perseguir deve constar tanto na lei de criação quanto no objeto social definido pelo estatuto/contrato social da empresa – instrumentos fundamentais para que o **Estado** adote comportamento previsível e estável na sua posição de titular de participação societária. A medida reveste a atuação da empresa estatal de mandato e objetivos claramente delineados, protegendo-a da interferência de objetivos circunstanciais ou casuísticos prejudiciais atrelados ao componente político-governamental ao qual está sujeita.

Qualquer pessoa, entidade ou sistema que afeta ou é afetado pelas atividades de uma organização. Partes interessadas.

1.2 Política de propriedade estatal

O **Estado** deve agir como um proprietário informado, ativo e responsável, com um elevado grau de transparência. Para tanto, *deve elaborar, aprovar e divulgar uma política de propriedade clara e consistente*.

Essa política deve definir e justificar os propósitos do Estado no papel de proprietário, esclarecer como se dá sua atuação como proprietário, prever a adoção de boas práticas de governança corporativa e assegurar autonomia operacional à administração da empresa estatal. Trata-se de documento que,

dentre outras diretrizes, deverá prever em seus dispositivos a avaliação periódica sobre a necessidade de atuação do Estado como agente empresário, assegurando a transparência na condução e nos critérios técnicos adotados para tomada de decisão, bem como fomentando a participação da sociedade civil.

É fundamental que esse documento considere e inclua o compromisso do Estado em contribuir para o resultado econômico consistente e sustentável das empresas estatais.

Tópicos para Política de Propriedade do Estado

Lista não exaustiva de temas que poderão constar da política de propriedade:

- Comprometimento de autoridade estatal de alto nível
- Escopo/abrangência da propriedade estatal
- Objetivos da propriedade estatal
- Requisitos de eficiência das empresas estatais
- Expectativas sobre cada empresa estatal
- Diretrizes para remuneração dos administradores
- Definição do papel do Estado como regulador e proprietário
- Definição do modelo de propriedade estatal
- Identificação dos órgãos responsáveis pelo exercício de propriedade
- Relacionamento entre conselho de administração, diretoria executiva e Estado como acionista

✦ Descrição dos tópicos e assuntos registrados na política de propriedade estatal (WORLD BANK, 2014, pp. 55-56) e nos relatórios anuais sobre as participações acionárias estatais na Noruega, "The State Ownership Report" (NORWAY, 2018).

1.3 Objetivos empresariais e atendimento de políticas públicas

A empresa estatal deverá observar elevados padrões de transparência e eficiência operacional, de modo que o cumprimento do mandato estatal assegure a viabilidade econômico-financeira da organização na consecução de seu objeto social e no atendimento de políticas públicas.

A fim de minimizar o risco de ser utilizada de forma abusiva ou mesmo de ter afetada sua sustentabilidade financeira, a empresa estatal somente deverá assumir compromissos, encargos e responsabilidades por investimentos, produção de bens e prestação de serviços vinculados ao atendimento de políticas públicas claramente relacionadas à consecução do seu objeto social.

É importante que os instrumentos normativos descrevam os limites e condicionantes acerca dos compromissos e encargos das empresas estatais no atendimento de políticas públicas. Recomenda-se que o Estado

compense a sociedade de economia mista pelas perdas suportadas para atender ao interesse público previsto na lei que autorizou sua criação.

Os objetivos e as justificativas da utilização das empresas estatais no atendimento de políticas públicas devem ser

explicados e seus efeitos quantificados, de modo que a sociedade em geral e investidores, em caso de sociedades de economia mista, possam avaliar os riscos e a viabilidade de tal empreendimento no que tange tanto a alocação eficiente de capital quanto a desenvolvimento social. Além da política de propriedade estatal, a entidade proprietária ou instância de coordenação formalmente responsável pela função de propriedade do Estado deve elaborar relatórios de prestação de contas tornando públicas e de amplo conhecimento tais informações (ver item 2.1).

Carta Diretriz 5 Sociedades de Economia Mista (IBGC, 2015, p. 20).

2

O Exercício da Propriedade Estatal

2.1 Exercício dos direitos de propriedade pelo Estado controlador

No âmbito da administração do Estado, a função de propriedade estatal (ou seja, o exercício de direitos e deveres pelo Estado como acionista controlador) deve estar identificada e segregada da função de regulador (ver item 6.1). O Estado tem de informar à sociedade quais são as atribuições de cada um de seus órgãos e suas entidades na definição da condução da empresa estatal, bem como a cadeia de reporte e a existência de hierarquias entre as diferentes instâncias da administração estatal.

A função de propriedade estatal pode ser detida e exercida diretamente por diferentes órgãos e instâncias integrantes da administração pública no nível federal, estadual e municipal. Tradicionalmente prevalece a escolha de um dos seguintes modelos: centralizado, descentralizado ou da agência de coordenação, conforme classificação adotada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) detalhada no quadro a seguir. Cada ente federativo deve buscar o modelo mais eficiente para essa função.



Tipos de Modelo de Estrutura de Propriedade

MODELO CENTRALIZADO

Uma instituição governamental responde como acionista em todas as empresas e organizações controladas pelo Estado. Essa instituição pode ser uma agência especializada em participações societárias do Estado ou um ministério governamental designado. Metas financeiras, questões técnicas e operacionais e o processo de monitoramento do desempenho das empresas estatais são todos conduzidos pelo órgão central. Os membros do conselho de administração são nomeados de maneiras diferentes, mas o direcionamento principal vem da instituição central.

AGÊNCIA DE COORDENAÇÃO

As unidades governamentais especializadas atuam com capacidade consultiva para outros ministérios acionistas em questões técnicas e operacionais, e seu mandato mais importante é monitorar o desempenho das empresas estatais. O papel mais limitado dessas agências de coordenação, associado à autonomia que os ministérios mantêm, leva a uma considerável sobreposição com o modelo descentralizado.

MODELO DESCENTRALIZADO

Nenhuma instituição ou ator estatal atua com a responsabilidade da função de propriedade. A percepção pública muitas vezes assume que os ministérios específicos estão de fato administrando a empresa estatal como uma extensão própria. Para cada uma das três responsabilidades da **função de propriedade** , uma instituição do Estado exclusiva ou uma combinação de instituições assume a função.

Fonte: Adaptado de OCDE (2018, p. 24).

 A "função de propriedade" das empresas estatais é definida por meio de entidade investida de autoridade, responsabilidade e/ou capacidade de (i) direcionar a nomeação de conselhos de administração; (ii) definir e monitorar objetivos; e (3) votar em ações da empresa em nome do governo (OECD, 2018, p. 23).

A entidade responsável pela **função de propriedade estatal (entidade proprietária)** ou instância de coordenação poderá se encarregar do estabelecimento da política de propriedade estatal (ver item 1.2), definindo diretrizes e unificando as práticas entre as diversas secretarias, ministérios ou áreas governamentais.

Nas **sociedades de economia mista**, a **entidade proprietária** ou instância de coordenação deverá respeitar os direitos e dar tratamento equitativo a todos os acionistas (ver item 6.2), tendo em consideração os direitos e deveres dos acionistas controladores e minoritários. Como acionista controlador, o Estado deve evitar redefinir os objetivos das empresas estatais de maneira casuística e sempre utilizar-se de meios

formais e transparentes nas comunicações com a **empresa estatal**.

É configurado como **abuso de poder de controle** , nos termos da própria Lei Federal n. 6.404/1976, a utilização do controle acionário para induzir a sociedade de economia mista a perseguir outros interesses que não aqueles previstos em lei específica e que motivaram sua criação.

 *Carta Diretriz 5 Sociedades de Economia Mista (IBGC, 2015, p. 15).*

O acionista controlador tem o dever de garantir o efetivo funcionamento da estrutura de governança da empresa, em particular: dos órgãos de administração, seu conselho de administração e diretoria; dos órgãos de fiscalização, conselho fiscal, auditoria interna, áreas

de *compliance* e de gerenciamento de riscos; e da gestão da empresa estatal, respeitando e fazendo valer sua autonomia e independência.

O **Estado** controlador tem de prestar especial atenção a questões em que possa haver conflito de interesses entre seus deveres como acionista majoritário e obrigações como formulador de **políticas públicas**.

Responsabilidades da Entidade Proprietária ou Instância de Coordenação

A **entidade proprietária** ou instância de coordenação deve comportar-se como qualquer acionista informado e ativo e exercer seus direitos de forma plena e criteriosa, sem interferir na gestão da empresa estatal. Cabe a ela acompanhar cada participação acionária do Estado e ter suas responsabilidades definidas e divulgadas pelo Estado, dentre as quais se incluem:

- orientar as empresas estatais na adoção dos padrões mais elevados de profissionalismo e governança corporativa;
- estabelecer processos estruturados e transparentes de diretrizes para indicação, seleção e avaliação de conselheiros de administração e fiscais e membros da diretoria para as empresas estatais (ver item 3.4);
- zelar para que a remuneração dos conselheiros esteja alinhada com os melhores interesses da empresa e as práticas de mercado e permita atrair e manter motivados profissionais qualificados;

- elaborar e divulgar informes e relatórios periódicos sobre suas próprias atividades e das empresas sob sua coordenação, conferindo a transparência necessária aos instrumentos utilizados, para que sejam visíveis e de amplo conhecimento da sociedade;
- incentivar a contínua capacitação e reciclagem dos membros dos conselhos de administração e fiscal por intermédio de programas de educação continuada; e
- estabelecer diretrizes para divulgação de informações para as empresas estatais que identifiquem: quais notícias devem ser divulgadas ao público, os responsáveis formais e os canais adequados de divulgação e os mecanismos para garantir a qualidade da informação.

A entidade proprietária ou instância de coordenação deve orientar a gestão da **empresa estatal** quanto à adoção de altos padrões de ética e profissionalismo na consecução do mandato e dos objetivos previstos no seu estatuto/contrato social.

A entidade proprietária ou instância de coordenação ou mesmo governantes não devem impor decisões aos administradores das empresas. O Estado deve evitar a adoção de mecanismos que vinculem o voto de conselheiros de administração das empresas estatais. Se existentes, esses instrumentos devem ser amplamente divulgados.

2.2 Participações minoritárias

Embara as sociedades de economia mistas e empresas públicas sejam as formas mais evidentes de atuação direta do Estado na atividade produtiva, estão longe

de ser as únicas maneiras pelas quais ele atua como empresário. O **Estado** também está presente, como acionista minoritário, no capital de várias organizações com controle privado

Carta
Diretriz 5
Sociedades
de Economia
Mista (IBGC,
2015, p. 07).

e que estão **fora da alçada de fiscalização de órgãos de controle externo** , como, no plano federal, Tribunal de Contas da União (TCU) ou Controladoria-Geral da União (CGU).

Mesmo na condição de acionista ou sócio minoritário, o Estado tem de estar comprometido com a promoção de práticas de governança corporativa na empresa investida.

Recomenda-se que o Estado divulgue e faça constar em sua política de proprieda-

de a visão e os objetivos de sua estratégia de **participações** de forma transparente, particularmente em situações nas quais detenha estruturas de participações societárias que propiciem poder de controle ou **influência significativa**.

A participação poderá também ocorrer por meio acordos de *joint-ventures*, criação de empresas *holding*, consórcios e/ou outros formatos vinculativos de igual efeito.

3

O Conselho de Administração da Empresa Estatal

3.1 Autonomia e independência

Para realizar suas funções de orientação estratégica e monitoramento, *o conselho de administração deve: dispor de um mandato claro e inequívoco do Estado, expresso na lei de criação e no estatuto/contrato social da empresa estatal; ter autonomia para tomar decisões de forma independente; e assumir a responsabilidade pelo desempenho da empresa. As atribuições dos conselheiros devem ser exercidas com independência e não se confundem, portanto, com o papel do Estado na qualidade de acionista controlador.*

Para realização plena de suas atividades, é necessário que o conselho de administração previna e administre situações de conflito de interesses e lidere com autoridade e diligência o funcionamento do sistema de governança.

É importante que a política de propriedade estatal e a **entidade proprietária** ou instância de coordenação, também, estabeleçam diretrizes e assegurem aos conselheiros condições de agir com as devidas autonomia e autoridade, prevenindo situações de conflito de interesses que comprometam a atuação do conselho no melhor interesse da empresa. Tal definição clara e objetiva de seu mandato e, em especial, da formalização dos canais de comunicação entre o Estado e a empresa, são imprescindíveis para a independência do conselho de administração.

O conselho de administração, por sua vez, deverá aprovar e fazer constar em documentos da empresa estatal parâmetros formais e instruções sobre os canais de comunicação entre os administradores da empresa e o Estado (por exemplo: políticas corporativas e/ou regimentos internos).

Para que possa atuar de modo independente e informado, a empresa estatal deve incluir em seu orçamento rubrica para despesas do conselho de administração. Além da remuneração dos conselheiros, o orçamento deverá contemplar, dentre outros

gastos: estrutura e funcionamento da secretaria de governança corporativa (ver item 3.2), contratação de profissionais externos, despesas de viagem (passagem, hospedagem e alimentação), atividades de educação e treinamento e participação em eventos.

3.2 Mandato e principais responsabilidades

O conselho de administração da empresa estatal é responsável por garantir o cumprimento do interesse público que justificou a criação da empresa, previsto na lei de criação e em seu objeto social, e, ao mesmo tempo, zelar pela sua sustentabilidade financeira e por uma gestão pautada pela integridade, eficiência e racionalidade econômica.

É responsabilidade do conselho de administração identificar, discutir e garantir a disseminação dos valores e princípios éticos da organização. Deve definir estratégias e tomar decisões que protejam e valorizem a empresa. Cabe a esse órgão assegurar que a condução da estratégia considere, além dos objetivos corporativos, os anseios das partes interessadas, sem prejuízo para a sustentabilidade da organização no longo prazo. O direcionamento estratégico adotado pelo conselho deve aliar os objetivos comerciais e os de atendimento a políticas públicas, sendo fundamental a existência de indicadores de desempenho apropriados capazes de aferir os respectivos resultados para cada um desses objetivos.

O conselho de administração deve prestar contas a todos os sócios, controladores e minoritários, orientar e supervisionar a relação da diretoria com as demais partes interessadas e agir no melhor interesse da empresa, além de assegurar tratamento equitativo a todos os acionistas, sobretudo no caso de sociedades de economia mista.

A escolha e eleição do diretor-presidente da empresa estatal (ver item 3.4),

assim como a aprovação da escolha dos demais diretores, é outra responsabilidade do conselho, que deve conduzir o processo de modo transparente, estruturado e formal. O conselho também deve levar a cabo o desenvolvimento de um plano de sucessão dos executivos-chave da empresa.

O escopo de atuação dos conselheiros deve ser formalizado em um regimento interno. Esse documento disciplina as atribuições e rotinas de trabalho do conselho, contribuindo para o bom funcionamento do órgão.

Recomenda-se que o conselho de administração avalie, observados fatores como setor de atuação, porte e complexidade da empresa, a criação de comitês de assessoramento especializados para auxiliá-lo no exercício de suas responsabilidades, em particular com respeito a pessoas (ver item 3.7) e auditoria* (ver item 3.8). Os comitês não têm poder de deliberação, e suas recomendações não vinculam as decisões do conselho de administração.

É recomendado que as empresas estatais disponham de profissional ou área que

* De acordo com o artigo 1º da Lei Federal n. 13.303/2016, a empresa pública e a sociedade de economia mista que tiverem, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, receita operacional bruta inferior a R\$ 90 milhões não estarão obrigadas a constituição do comitê de auditoria estatutário. Tal dispensa somente será válida nos casos em que os poderes executivos controladores tenham estabelecido regras de governança específica em um prazo de 180 dias, a partir da data de publicação da Lei Federal n. 13.303/2016.

exerça a função de secretaria de governança corporativa, cuja principal responsabilidade será garantir que o fluxo de informação seja transparente, equitativo e tempestivo para todos os **agentes de governança** da organização. A secretaria de governança deve dispor de estrutura própria e se reportar diretamente ao conselho de administração. A abrangência e o escopo de atuação des-

se órgão devem ser compatíveis com o tamanho, o perfil e a cultura da organização, adequando-se às necessidades do **sistema de governança da empresa**

Para maiores informações sobre boas práticas de estrutura e funcionamento da secretaria de governança corporativa conferir: *Boas Práticas para Secretaria de Governança* (IBGC, 2015).

3.3 Composição

Recomenda-se que a *composição do conselho considere sempre a capacidade de trabalho em equipe e outros critérios que contribuam para formação de um grupo experiente e produtivo, tendo em vista a diversidade de conhecimentos, experiências, comportamentos, aspectos culturais, faixa etária e de gênero*. A quantidade de membros deve refletir a diversidade de experiências e competências necessárias ao exercício de atribuições do conselho, assim como proporcionar a independência desejável para que esse órgão aja no melhor interesse da empresa.

Para cumprir os deveres fiduciários e zelar pelo interesse da empresa, enriquecendo as discussões e o processo de tomada de decisões, é fundamental que os conselheiros disponham de competências e de tempo adequado para exercer seu mandato de modo diligente e informado. Recomenda-se que o regimento interno e/ou o estatuto/contrato social da **empresa estatal** determinem o limite tolerado de faltas dos conselheiros nas reuniões e o número máximo de assentos em conselhos, comitês e/ou cargos executivos ocupados em outras empresas.

Não são recomendados mandatos superiores a dois anos. O número máximo de reconduções deve estar estabelecido formalmente no estatuto/contrato social ou re-

gimento interno. A reeleição do conselheiro será permitida, desde que satisfeitas as exigências mínimas de competência e desempenho de sua atuação no conselho.

Na composição dos conselhos, recomenda-se que sejam nomeados conselheiros independentes, observados os critérios de independência definidos no artigo 22 da Lei Federal n. 13.303/2016 e de acordo com as melhores práticas de governança corporativa. O conselho de administração precisa avaliar periodicamente circunstâncias que possam influenciar ou comprometer a perda da condição de conselheiro independente, tais como:

- i. ter atuado como administrador ou empregado da organização, de sócio com participação relevante ou de grupo de controle, de auditoria independente que audite ou tenha auditado a organização, ou, ainda, de entidade sem fins lucrativos que receba recursos financeiros significativos da organização ou de suas partes relacionadas;
- ii. ter atuado, seja diretamente ou como sócio, acionista, conselheiro ou diretor, em um parceiro comercial relevante da organização;
- iii. possuir laços familiares próximos ou relações pessoais significativas

- com sócios, conselheiros ou diretores da organização; ou
- iv. ter cumprido um número excessivo de mandatos consecutivos como **conselheiro na organização**.

Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015, pp. 45-46).

É boa prática determinar um número mínimo de conselheiros independentes, nunca inferior a um terço do total de membros efetivos. Devem-se coibir indicações político-partidárias e de ocupantes de cargos de alto escalão em ministérios e órgãos públicos (ver item 3.4).



Critérios de Independência

CARACTERIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO CONSELHEIRO INDEPENDENTE

CÓDIGO DAS MELHORAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA DO IBGC

Conselheiro independente: conselheiros externos que não possuem relações familiares, de negócio, ou de qualquer outro tipo com sócios com participação relevante, grupos controladores, executivos, prestadores de serviços ou entidades sem fins lucrativos que influenciem ou possam influenciar, de forma significativa, seus julgamentos, opiniões, decisões ou comprometer suas ações no melhor interesse da organização .

Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p. 45).

LEI FEDERAL N. 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS)

§ 1º O conselheiro independente caracteriza-se por:

- I – não ter qualquer vínculo com a empresa pública ou a sociedade de economia mista, exceto participação de capital;
- II – não ser cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau ou por adoção, de chefe do Poder Executivo, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado ou Município ou de administrador da empresa pública ou da sociedade de economia mista;
- III – não ter mantido, nos últimos 3 (três) anos, vínculo de qualquer natureza com a empresa pública, a sociedade de economia mista ou seus controladores, que possa vir a comprometer sua independência;
- IV – não ser ou não ter sido, nos últimos 3 (três) anos, empregado ou diretor da empresa pública, da sociedade de economia mista ou de sociedade controlada, coligada ou subsidiária da empresa pública ou da sociedade de economia mista, exceto se o vínculo for exclusivamente com instituições públicas de ensino ou pesquisa;
- V – não ser fornecedor ou comprador, direto ou indireto, de serviços ou produtos da empresa pública ou da sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência;
- VI – não ser funcionário ou administrador de sociedade ou entidade que esteja oferecendo ou demandando serviços ou produtos à empresa pública ou à sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência;
- VII – não receber outra remuneração da empresa pública ou da sociedade de economia mista além daquela relativa ao cargo de conselheiro, à exceção de proventos em dinheiro oriundos de participação no capital .

Artigo 22, §1º, da Lei Federal n. 13.303/2016.

Para se assegurar a independência entre a diretoria executiva e o conselho de administração, não devem ser nomeados integrantes do corpo de funcionários ativos como conselheiros da própria empresa, com exceção do conselheiro eleito pelos empregados, conforme determinação legal ou estatutária. O conselheiro eleito pelos empregados está sujeito aos mesmos critérios e às mesmas exigências previstos em lei e no estatuto social que se aplicam aos demais conselheiros de administração. Cabe ao conselho de administração garantir meios para que essa representação seja exercida de modo efetivo e independente e contribua para que o colegiado funcione no melhor interesse da organização.

A fim de evitar concentração de poder e perda de independência, com prejuízo ao dever de supervisão do conselho em relação à diretoria, e observar as boas práticas de governança corporativa, a presidência do conselho de administração e a função de principal executivo ou diretor-presidente devem ser exercidas por pessoas diferentes. O diretor-presidente não deve ser membro do conselho de administração, ele e os demais membros da diretoria devem, contudo, ser regularmente convidados para as reuniões do conselho para prestar informações, expor suas atividades ou apresentar opiniões sobre assuntos de sua alçada e especialidade. Não devem, entretanto, estar presentes nos momentos de deliberação.

3.4 Seleção de administradores

Além dos requisitos obrigatórios previstos nas Leis Federais n. 6.404/1976 e n. 13.303/2016 e nas diretrizes fixadas por órgãos e instâncias da administração pública, é importante que estejam formalizados em estatuto/contrato social e/ou política de indicação da empresa, aprovados pelo conselho, requisitos mínimos para indicação dos membros do conselho de administração, de seus comitês, da diretoria e do conselho fiscal. Ao mesmo tempo, é imprescindível que tais requisitos mínimos e diretrizes sejam igualmente aplicados na indicação de administradores, membros de comitê e conselheiros fiscais em subsidiárias e empresas investidas.

O processo de seleção dos administradores – conselheiros de administração e diretores – deve ser formal, estruturado e transparente e estar fundamentado em critérios como reputação ilibada, formação acadêmica, experiência em funções de responsabilidade e capacitação técnica em áreas pertinentes às atividades da empresa, além de isenção de viés político-partidário.

As diretrizes e práticas formalmente adotadas para a seleção de conselheiros de administração, membros de comitê e diretores deve respeitar e valorizar a responsabilidade do conselho de administração na condução do processo. Tal fato não afasta o papel e o envolvimento da **entidade proprietária** ou instância de coordenação e demais ministérios ou secretarias supervisoras da **empresa estatal**. As únicas motivações do **Estado** na indicação dos membros dos conselhos de administração e fiscal, bem como dos comitês estatutários e consultivos e da ouvidoria, devem ser **a independência, a qualificação técnica e a reputação ilibada dos escolhidos**

O conselho de administração, com o apoio do comitê de pessoas (ver item 3.7), deve definir o perfil, divulgar a qualificação desejável e a expectativa em relação aos candidatos para os cargos de conselheiro de administração e fiscal, visando a apoiar todos os acionistas na indicação e eleição dos conselheiros. O processo de seleção para administradores e membros de comitê e conse-

Carta
Diretriz 5
Sociedades
de Economia
Mista (IBGC,
2015, p. 19).

lheiros fiscal pode contar com a participação de terceiros independentes por meio de contratação de assessoria externa especializada.

O artigo 17, § 2º, da Lei Federal n. 13.303/2016, define critérios de vedação para investidura nos cargos de conselheiros de administração e diretor. Recomenda-se que a política de indicação disponha que será vedada a participação de pessoas que estejam explicitamente expostas a situações profissionais atuais ou egressas de posições que possam comprometer a independência desejável para o exercício da função por razões de conflito de interesses. Laços familiares e vínculos pessoais devem ser considerados entre os elementos de vedação e inelegibilidade para administradores, membros de comitê e conselheiros fiscais.

Na existência de acordos de acionistas e/ou prerrogativas legais que limitem

ou reduzam a autonomia do conselho de administração no exercício de suas atribuições em matéria de seleção dos membros do próprio conselho, comitês e diretoria, o Estado deve dar ampla divulgação a tais dispositivos e reavaliá-los. Essas restrições não eximem o conselho de administração da responsabilidade de avaliar os candidatos. Dentre seus deveres, cabe a seleção, avaliação, fiscalização e destituição dos diretores. Tais competências são intransferíveis e **não podem ser exercidas pelo acionista controlador nem pelos diretores**. O conselho de administração deve exercê-las segundo critérios objetivos e exclusivamente profissionais.

Carta Diretriz 5 Sociedades de Economia Mista (IBGC, 2015, pp. 12-13).



Seleção de executivos: independência, profissionalização e recrutamento técnico

A utilização de serviços especializados de recrutamento de executivos é prática amplamente difundida e reconhecida para contratação de membros para conselhos de administração e diretoria de empresas no setor privado. No Chile, a contratação e o uso de empresas especializadas em recrutamento de executivos seniores é prática regulada e também adotada pelo setor público para cargos tanto da administração direta (Ley 19.882/2003) quanto de empresas estatais (*Instructivos Presidenciales n. 12/2000 e n.06/2006* e o *Código del Sistema de Empresas Públicas*).

Trata-se de experiência que integra um movimento de reforma e modernização da gestão pública e, em particular, do nível de excelência e profissionalização dos quadros da alta administração estatal no Chile. Tal modelo tem obtido amplo respaldo e reconhecimento da sociedade civil como demonstração de compromisso do Estado (e dos diferentes atores políticos que têm ocupado o governo chileno) em reconhecer o desempenho, a independência e a legitimidade como pilares fundamentais para criação de valor das organizações públicas no país .

Dentre outras referências, consultar: ALESSIO, Maria Fernanda. *Dirigentes Públicos, Política e Gestão: o Sistema de Alta Direção Pública Chileno*. Ver também: AMBROZIO, Lucas e ALESSIO, Maria Fernanda. *A Composição da Alta Burocracia no Brasil e no Chile à Luz das Dimensões da Legitimidade e do Desempenho*.

Elevar o padrão de recrutamento para os quadros da alta administração das empresas estatais é parte relevante do esforço de profissionalizar a gestão e reforçar o compromisso do **Estado** em preservar a autonomia do conselho de administração e da diretoria nos processos de tomada de decisão. Ao bus-

car o aprimoramento de processos de seleção e indicação de candidatos de alto nível técnico para os principais órgãos de governança corporativa, o Estado fortalece protocolos de independência e preserva a empresa de influências indevidas da esfera de interesses e atuação político-governamental.

3.5 Avaliação de desempenho

O conselho de administração da **empresa estatal** deve adotar um sistema formal de avaliação anual do seu desempenho e de seus membros. Para que esse processo seja bem-sucedido, é importante que a condução da avaliação seja liderada pelo presidente do conselho, apoiado pelo comitê de pessoas, se existente. O processo pode contar também com a facilitação de uma assessoria externa.

É recomendado que o sistema de avaliação siga procedimentos transparentes, aprovados pelo conselho de administração. Os resultados da avaliação devem ser utilizados como critérios para a reeleição de conselheiros e o aprimoramento da atuação do órgão. O escopo da avaliação deve incluir: o conselho de administração; os comitês de assessoramento (se existentes); a avaliação individual dos conselheiros e demais membros efetivos dos comitês (no caso de participação de não conselheiros ou profissionais externos); e a secretaria de governança (caso existente).

Recomenda-se que o resultado da avaliação de todos os conselheiros seja informado à **entidade proprietária** ou instância de coordenação do **Estado**, bem como compartilhado com o comitê de assessoramento do conselho responsável pela análise, seleção e indicação de membros dos órgãos da administração, quando existente, e publicado no relatório anual da empresa. A divulgação deve incluir o escopo do processo de avaliação adotado, a síntese dos pontos de melhoria identificados para cada órgão e as ações corretivas implementadas.

O conselho de administração é o responsável direto pela avaliação anual do diretor-presidente. O processo de avaliação deverá ser estruturado e formal e contar com o apoio do comitê de pessoas, se existente. O diretor-presidente é o responsável direto pela avaliação anual dos diretores e deve compartilhar os resultados da avaliação com o conselho, os quais deverão ser considerados pelos conselheiros na eventual recondução dos executivos ao cargo de diretores da empresa estatal.

3.6 Remuneração

✦ No âmbito das empresas públicas e das sociedades de economia mista federais, o Decreto n. 8.945/2016, no artigo 34, dispõe que a "remuneração mensal devida aos membros dos Conselhos de Administração da Empresa estatal não excederá a dez por cento da remuneração mensal média dos Diretores da empresa, excluídos os valores relativos a adicional de férias e benefícios, sendo vedado o pagamento de participação, de qualquer espécie, nos lucros da empresa". O mesmo decreto, no artigo 35, veda "a participação remunerada de membros da administração pública federal, direta ou indireta, em mais de dois órgãos colegiados de empresa estatal, incluídos os Conselhos de Administração e Fiscal e os Comitês de Auditoria".

Como principal órgão da estrutura de governança corporativa, o conselho de administração deve aprovar política de remuneração que estabeleça mecanismos que assegurem adequada divulgação e transparência ao sistema adotado pela empresa estatal. *A fim de exercer capacidade real de atração e retenção de administradores qualificados, é importante que a remuneração possa refletir práticas compatíveis ao nível de responsabilidades e riscos inerentes à posição.*

Recomenda-se que a remuneração fixa mensal dos conselheiros seja igual entre eles. Em função de suas responsabilidades e maior

dedicação de tempo, o presidente do conselho pode receber uma remuneração adicional, mas não excessivamente superior àquela dos demais conselheiros. Da mesma forma, a participação em comitês pode justificar a **remuneração adicional dos membros do conselho**.

Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p. 54).

A política de remuneração deve definir, dentre outros assuntos, mecanismos para que a remuneração total dos administradores seja integralmente custeada pela empresa estatal. Os pacotes de remuneração para os administradores e executivos seniores devem ser competitivos e alinhados às práticas de mercado, desde que não incentivem os diretores e conselheiros de forma incompatível com o interesse de longo prazo da empresa e de seus *stakeholders*.

3.7 Comitê de pessoas

Recomenda-se a criação de comitê de pessoas, ou outro comitê do conselho, cujo escopo envolva a análise, seleção e indicação de membros de órgãos da administração, incluindo planos de sucessão para posições-chave da administração. *Esse comitê deverá ser responsável também pela*

● O artigo 10 da Lei Federal n. 13.303/16 dispõe que "a empresa pública e a sociedade de economia mista deverão criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros". Nas empresas públicas e sociedades de economia mista da União, o artigo 21 do Decreto Federal n. 8.945/16 estabelece a criação do comitê de elegibilidade com o objetivo de verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação dos administradores e conselheiros fiscais com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros. O comitê de pessoas aqui recomendado possui escopo mais amplo e, portanto, não deve ser confundido com o comitê de elegibilidade.

verificação da aderência dos indicados para assumir cargos como membros do conselho de administração, comitês de assessoramento, conselho fiscal e diretoria aos requisitos definidos na política de indicação e/ou no estatuto/contrato social.

Quanto à composição do comitê de pessoas, recomenda-se que prevaleça a participação de conselheiros independentes, sendo sua coordenação exercida, de preferência, por conselheiro independente. Para definição de perfil e dos critérios adotados de seleção dos integrantes desse comitê, deverão ser considerados o tipo de independência requerida, fatores como o contexto específico de potencial exposição a conflitos de interesses, bem como requisitos legais aplicados ao setor da estatal.

3.8 Comitê de auditoria

O comitê de auditoria é órgão de apoio ao conselho de administração no controle e monitoramento da qualidade das demonstrações financeiras, nos controles internos, e no gerenciamento de riscos e *compliance* ✦.

✦ Inovações regulatórias e autorregulatórias têm ressaltado de modo crescente o papel e as responsabilidades do comitê de auditoria, com destaque para normas e regulamentações introduzidas nos Estados Unidos, a partir de 2002, com a Lei Sarbanes-Oxley, cujos desdobramentos tiveram escala global. No Brasil, além de regulamentação específica para instituições financeiras aplicada pelo Banco Central (BCB) e pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) em 2004, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) estabeleceu instrução para as companhias não financeiras sobre o funcionamento do comitê de auditoria estatutário em 2011. Mais recentemente, o tema voltou a assumir destaque no âmbito da CVM com a Instrução n. 586/2017, que altera a Instrução n. 480/2009, ao indicar o acolhimento do Código Brasileiro de Governança Corporativa – *Companhias Abertas*, cujo modelo “aplique ou explique” recomenda a adoção do comitê de auditoria estatutário pelas companhias sob supervisão da autarquia.

Dentre suas principais atribuições ✦, estão:

- supervisionar o processo de elaboração das demonstrações financeiras, a efetividade dos controles internos e a estrutura de gerenciamento de riscos;
- monitorar a conformidade ao cumprimento de leis e normas;
- recomendar a seleção, contratação e destituição dos auditores independentes e acompanhar o trabalho deles de modo a garantir sua independência e objetividade;

✦ Para mais informações sobre boas práticas para comitês de auditoria, consultar a publicação *Orientações sobre Comitês de Auditoria – Melhores Práticas no Assessoramento do Conselho de Administração* (IBGC, 2017).

- acompanhar e supervisionar o trabalho da auditoria interna;
- avaliar os controles existentes para as transações da empresa com partes relacionadas; e
- supervisionar o cumprimento do código de conduta e acompanhar o canal de denúncias.

Durante a vigência do contrato com a firma de auditoria, o comitê de auditoria deverá monitorar a efetividade do trabalho dos auditores independentes, assim como sua independência. Deve, ainda, avaliar e discutir o plano anual de trabalho do auditor independente e encaminhá-lo para apreciação do conselho.

Em benefício de sua efetividade, é recomendável que sua composição seja exclusiva de membros independentes (conselheiros ou não), sendo sua coordenação exercida por conselheiro independente. A proporção de membros independentes bem

como o tipo de independência requerida (por exemplo, vedação a membros da gestão e/ou entidade proprietária) dependerão, dentre outros fatores, da política de indicação da empresa, do contexto específico de

potencial exposição a conflitos de interesse e requisitos legais aplicados ao setor da estatal.

As boas práticas, a Lei Federal n. 13.303/2016 e a Instrução CVM 509/2011 determinam que, no mínimo, um dos membros do comitê de auditoria estatutário tenha reconhecida experiência em assuntos de contabilidade societária.

3.9 Presidente do conselho

É responsabilidade do presidente do conselho de administração coordenar e supervisionar as atividades do conselho, assegurando sua eficiência e eficácia. *Ele deve assumir a responsabilidade de atuar como elo para comunicações entre a empresa estatal e a entidade proprietária ou instância de coordenação do Estado, de acordo com regras formalizadas em política corporativa e/ou regimento interno aprovadas pelo conselho de administração.*

O presidente deve ainda propor uma agenda de trabalho anual com os temas importantes e as datas em que eles serão objeto de análise do conselho. Para assegurar a efetividade dos trabalhos do conselho, é recomendável que a frequência de reuniões ordinárias não seja superior a um encontro por mês e que, para preparação da pauta, sejam ouvidos o diretor-presidente e os demais conselheiros.

3.10 Educação e desenvolvimento

É fundamental que os membros do conselho de administração participem de programas de capacitação que os mantenham atualizados e aptos para o pleno exercício de suas funções e responsabilidades perante a empresa. No que diz respeito a habilitação para o cargo nas empresas estatais no âmbito da União, o Decreto Federal n. 8.945/2016, no artigo 42, veda a recondução do administrador ou do conselheiro fiscal dessas organizações que não participem de nenhum treinamento anual.

O desenvolvimento contínuo dos conselheiros de administração e os programas de

capacitação devem contar com o apoio do comitê de pessoas, se existente. Os conselheiros devem participar de programas de atualização, congressos, feiras setoriais e outros eventos que possam potencializar sua capacidade de contribuição para a organização. Da mesma forma, deve ser estimulado o aprimoramento das competências e especialidades do diretor-presidente e dos principais executivos em relação aos objetivos empresariais.

Recomenda-se que programas de desenvolvimento e capacitação sejam incentivados ou apoiados pela entidade proprietária ou instância de coordenação do Estado.



Integração

Toda empresa estatal deve elaborar um programa formal de integração de novos conselheiros, incluindo sua apresentação aos outros membros do colegiado, aos membros do conselho fiscal, ao diretor-presidente e aos demais executivos da empresa. O integrante recém-chegado ao conselho deve passar por um programa de introdução, com a descrição de sua função e suas responsabilidades. O novo membro do conselho deve ter acesso a todos os documentos relevantes sobre a empresa, como os últimos relatórios anuais, atas das assembleias e das reuniões do conselho, além de ter conhecimento do negócio e da cultura da empresa.

3.11 Relacionamentos

Cabe ao conselho de administração zelar pelo bom relacionamento com diferentes partes interessadas, como entidades e órgãos governamentais, sócios, executivos, auditoria interna e independente e, ainda, o conselho fiscal. *É papel do conselho de administração estabelecer um canal formal de comunicação com o acionista estatal e demais sócios, se existentes. Recomenda-se que essa relação ocorra de maneira transparente, observadas as regras de sigilo e equidade no tratamento e na divulgação de informações a todos os acionistas/sócios, bem como esteja formalmente prevista na política de comunicação da empresa aprovada pelo conselho de administração.*

Da mesma forma é relevante a relação do conselho com a **entidade proprietária** ou instância de coordenação, se existente, e outros órgãos públicos a que esteja vinculado. A esse respeito, o presidente do conselho exerce papel central, a fim de assegurar que a condução das interações e a troca de informações cumpram os padrões de formalidade, transparência e diligência que devem revestir tal relacionamento entre a **empresa estatal** e entidades da administração pública (ver itens 2.1 e 3.9).

Como principal interlocutor da relação entre o conselho de administração e a empresa, o diretor-presidente é fundamental para que a tomada de decisão dos conselheiros seja bem fundamentada. É responsabilidade do presidente do conselho e do diretor-presidente assegurar que a comunicação entre o colegiado e os demais executivos da empresa ocorra de forma eficaz e transparente.

O diretor-presidente deve se reportar ao conselho de administração, e não à entidade responsável pela **função de propriedade**

estatal, instância de coordenação, ministério ou secretaria supervisora.

Cabe ao conselho de administração, com apoio do comitê de auditoria, quando existente, acompanhar a evolução dos trabalhos da auditoria independente, obtendo esclarecimentos e discutindo critérios e padrões contábeis adotados, métodos de avaliação de riscos, deficiências e falhas nos controles internos, dentre outros temas.

A auditoria interna deve reportar informações a respeito da adequação do ambiente de controles internos ao conselho de administração, a quem cabe a aprovação do planejamento anual e o monitoramento das recomendações apresentadas pelos auditores internos. O comitê de auditoria, quando existente, prestará apoio ao conselho nessa função.

É responsabilidade do conselho de administração monitorar o sistema de **compliance** da empresa. Nesse caso, o relacionamento com os responsáveis pelo **compliance** será realizado com o apoio do comitê de auditoria, com reuniões periódicas para supervisionar a estrutura, o funcionamento e o plano de trabalho adotado.

Compete ao conselho de administração discutir assuntos de interesse comum e desenvolver uma agenda de reuniões regular com o conselho fiscal. A legislação garante aos conselheiros fiscais o direito e o dever de assistir às reuniões do conselho de administração sempre que forem deliberados assuntos sobre os quais devam opinar.

É obrigação do conselho de administração disponibilizar cópia integral das atas de suas reuniões e prestar os esclarecimentos necessários ao conselho fiscal, a fim de que este possa exercer sua função fiscalizadora.

3.12 Conduta

A liderança e o comprometimento do conselho de administração e demais executivos são fatores determinantes para a formação de um ambiente ético na **empresa estatal**, contribuindo ainda para fomentar valores que direcionem as partes interessadas a adotar um comportamento ético e responsável.

É dever do conselho de administração aprovar a criação de um código de conduta para promover um ambiente ético e pouco exposto a conflitos de interesse. O documento deverá estabelecer diretrizes que orientam o padrão de atuação de todos, principalmente em relação a processos críticos de negócios, incluindo partes relacionadas. O código de conduta materializa expectativas a respeito do comportamento e da conduta de acionistas/sócios, administradores, colaboradores, fornecedores e demais partes interessadas (ver item 5.1).

Para os membros do conselho de administração, agir de acordo com o dever fiduciário implica decidir no melhor interesse da empresa. Tal condição é indissociável à necessária capacidade de os conselheiros tomarem decisões de forma refletida, informada, independente e responsável, minimizando possíveis focos de conflito de interesses.

A esse respeito, a separação e definição clara de funções, instâncias, papéis e respon-

sabilidades associadas aos mandatos da empresa estatal deverão constar na política de propriedade e demais instrumentos normativos que regulem a atuação do conselho de administração, da **entidade proprietária** ou instância de coordenação e demais órgãos da administração pública nas suas atribuições em relação à empresa estatal.

No caso do conselho de administração, uma vez identificada a perda de independência na tomada de decisão, o conselheiro deverá manifestar, tempestivamente, seu conflito de interesses ou interesse distinto daquele da empresa estatal. Recomenda-se que tão logo identificado conflito de interesses em relação a um tema específico, a pessoa envolvida afaste-se, inclusive fisicamente, das discussões e deliberações. Esse afastamento temporário deve ser registrado em ata.

O conselheiro de administração poderá responder civilmente pelos prejuízos que causar quando proceder com culpa ou dolo, com violação da lei ou do estatuto/contrato social; nesses casos, poderá responder com seus próprios bens. Para eximir-se da responsabilidade solidária, caso tenha divergências em determinadas deliberações, o conselheiro deve consigná-las em ata de reunião do conselho, dando ciência imediata e por escrito ao próprio conselho, ao conselho fiscal ou à assembleia geral.

4

O Conselho Fiscal da Empresa Estatal

4.1 Mandato e principais responsabilidades

O conselho fiscal tem por finalidade fiscalizar os atos dos administradores, assegurando que a gestão dos negócios atenda aos objetivos definidos no estatuto/contrato social das empresas estatais. Ao contrário das empresas privadas, sua instalação em caráter permanente é obrigatória nas empresas estatais (artigo 13, Lei Federal n. 13.303/2016). O conselho fiscal deve ser considerado um órgão de controle e fiscalização independente e, ainda, um importante agente no sistema de governança da empresa.

A responsabilidade legal do conselheiro fiscal decorre dos deveres legais e das diferentes normas reguladoras, administrativas e penais a que está sujeito. Os membros do conselho fiscal têm os mesmos deveres dos administradores de que tratam os artigos 153 a 156 da Lei Federal n. 6.404/1976 e respondem pelos danos resultantes de omissão no cumprimento de seus deveres e de atos praticados com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou do estatuto social.

Para obter maior efetividade no controle dos atos de gestão da empresa, a atuação do conselho fiscal deverá ser sempre pautada pela adesão às **boas práticas de governança corporativa** . Os conselheiros fiscais devem atuar em harmonia com os demais órgãos de governança corporativa, em particular o comitê de auditoria e a auditoria interna, preservando, entretanto, sua independência e autonomia.

Cabe ao conselho fiscal manifestar-se sobre matérias de interesse da empresa, sugerindo mudanças, quando necessário, ou apontando qualquer irregularidade encontrada. O escopo de sua atuação fiscalizadora abrange a verificação da conformidade às obrigações legais e estatutárias.

Para mais informações sobre boas práticas para o conselho fiscal, consultar a publicação *Guia de Orientação para o Conselho Fiscal* (IBGC, 2018).



O que diz a lei

As atribuições do conselho fiscal, estabelecidas pelo artigo 163 da Lei Federal n. 6.404/1976 ("Lei das S.A."), são:

- fiscalizar, por qualquer dos seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários;
- opinar sobre o relatório anual da administração;
- opinar sobre as propostas dos órgãos da administração a serem submetidas à assembleia geral;
- denunciar, por qualquer dos seus membros, aos órgãos da administração e, na omissão deles, à assembleia geral, eventuais erros, fraudes e crimes;
- analisar, ao menos a cada três meses, o balancete e as demais demonstrações financeiras da empresa; e
- examinar as demonstrações financeiras do exercício social e opinar sobre elas.

Recomenda-se, ainda, que a atuação do conselho fiscal não esteja limitada aos aspectos de análise e exame das demonstrações financeiras, devendo ser colaborativa com a gestão da empresa, direcionada para ações preventivas e atenta a riscos não financeiros.

Os conselheiros fiscais exercerão seu mandato unificado e não superior a dois anos, conforme definido no artigo 13 da Lei Federal n. 13.303/2016, sendo permitidas no máximo duas reeleições consecutivas.

4.2 Composição e seleção

A Lei Federal n. 13.303/2016 estabelece diretrizes relacionadas à composição e à seleção de membros para conselho de administração, comitê de auditoria estatutário e diretoria (ver item 3.4) e conselho fiscal, dentre as quais a obrigatoriedade de a empresa estatal constituir comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação, sendo ainda responsabilidade desse comitê auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros. No caso da composição do conselho fiscal, o artigo 26 reserva ao ente controlador a indicação obrigatória de um membro "que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública".

Outro diploma legal que também trata sobre a composição dos conselhos fiscais, a

Lei Federal n. 6.404/1976, determina que o órgão deve ser composto de, no mínimo, três e, no máximo, cinco membros, além de suplentes em mesmo número.

A composição do conselho fiscal deve ser estabelecida de modo a proporcionar um trabalho efetivo do órgão, equilibrando a participação do sócio controlador e dos não controladores em sociedades de economia mista, preservada a independência dos conselheiros fiscais para atendimento ao interesse da empresa. Recomenda-se que sócios controladores e sócios não controladores devem debater a composição do conselho fiscal antes de sua eleição, de forma a alcançar a desejável diversidade de experiências profissionais, adequada ao setor de atuação da empresa.

Além das exigências legais e diretrizes fixadas pelos órgãos e instâncias da administração pública, é importante que requisitos para indicação de membros do conselho fiscal estejam formalizados em estatuto/contrato social e/ou política de indicação da empresa aprovada pelo conselho de administração.

Tais requisitos deverão incluir critérios de vedação de participação, observando-se os dispositivos legais aplicáveis e as boas práticas de mercado, tal qual aplicáveis aos membros indicados para o conselho de administração e diretoria.

Recomenda-se que o processo de seleção seja transparente e rigorosamente fundamentado em critérios como reputação ilibada, formação acadêmica, experiência em funções de responsabilidade e capacitação

técnica em áreas pertinentes às atividades da empresa e à sua gestão.

Em moldes similares ao adotado para novos membros do conselho de administração, a **empresa estatal** deve elaborar um programa formal de integração de novos conselheiros fiscais, incluindo sua apresentação aos outros membros do colegiado, aos membros do conselho de administração, ao diretor-presidente e aos demais executivos da organização. O integrante recém-chegado ao conselho fiscal deve passar por um programa de introdução, com a descrição de sua função e suas responsabilidades. O novo membro do conselho deve ter acesso a todos os documentos necessários da empresa para o cumprimento de seu mandato e suas responsabilidades.

4.3 Remuneração

Os conselheiros fiscais devem ter remuneração adequada, ponderadas a experiência e a qualificação necessárias ao exercício da função. Fazem jus ao reembolso de quaisquer despesas relativas ao desempenho da função. Não deve haver remuneração variável, sendo prática recomendável a divulgação dos valores de remuneração dos conselheiros fiscais.

A Lei Federal n. 6.404/1976 faz referência à remuneração mínima dos membros do órgão.

Além de reembolsos obrigatórios, a remuneração do conselheiro fiscal não poderá ser inferior a 10% da média atribuída a cada diretor, não computados benefícios e eventual remuneração variável. É recomendável que a remuneração do conselheiro fiscal seja adequada ao nível de trabalho e de responsabilidade exigida pela função, pelo negócio da empresa, pela sua situação específica e suas necessidades que se apresentam no momento da sua eleição.

4.4 Parecer

O parecer do conselho fiscal é o instrumento por meio do qual o órgão presta contas de suas atividades à assembleia geral. Esse documento expressa a opinião dos conselheiros fiscais sobre as demonstrações financeiras do período e o relatório anual da administração.

A política de divulgação de informações da empresa estatal deve incluir o parecer do conselho fiscal, inclusive a divulgação dos votos, dissidentes ou não, e das justificativas dos conselheiros fiscais sobre as demonstrações financeiras.

4.5 Relacionamentos

Como integrante do sistema de governança corporativa, o conselho fiscal se relaciona com diversos órgãos e instâncias da empresa estatal. O conselho fiscal presta contas de suas atividades à assembleia, e não ao conselho de administração, o que conflitaria com o que dispõe a lei societária sobre seus deveres. No entanto, é boa prática o conselho fiscal reunir-se periodicamente com o conselho de administração – e o comitê de auditoria, se existente – para tratar de assuntos de interesse comum, além daqueles determinados pela lei sobre os quais o conselho fiscal deve obrigatoriamente opinar.

É importante que os conselheiros fiscais não interferiram nas decisões relativas à gestão e tampouco no direcionamento estratégico, papéis que cabem à diretoria e ao conselho de administração. O conselho fiscal, entretanto, deve inteirar-se do desenvolvimento dos processos operacionais e da estratégia geral para compreender a formação do resultado e os riscos associados.

A diretoria tem o dever de fornecer ao conselho fiscal todas as informações necessárias ao desempenho de suas atribuições, o que inclui conceder acesso a documentos específicos que ele solicitar, nos prazos previamente definidos. Deve também estabelecer mecanismos que assegurem a informação antecipada ao conselheiro fiscal em casos de reuniões com a diretoria ou com o conselho de administração. Por sua vez, o conselho fiscal deve comunicar à diretoria qualquer ato ou fato relevante de que tenha conhecimento, para que possa ser divulgado adequadamente.

No relacionamento com os acionistas da **empresa estatal**, o conselho fiscal deve pautar sua atuação pelos princípios da equi-

dade, transparência, confidencialidade e independência. Os conselheiros devem exercer seu papel com plena autonomia em relação aos sócios que o elegeram, servindo apenas ao melhor interesse da empresa.

O conselho fiscal não substitui o comitê de auditoria: suas atribuições são distintas, e as responsabilidades de cada órgão são indelegáveis. É boa prática que, ao longo do exercício social, sejam realizadas reuniões entre o conselho fiscal e o comitê de auditoria com o objetivo de estabelecer formas de colaboração – sempre resguardando a independência do conselho fiscal – no exame de informações e dados sobre matérias que possibilitem a adequada avaliação da realidade econômica e financeira da empresa.

O relacionamento entre os conselheiros fiscais e os auditores independentes se baseia também em colaboração, sem nenhum vínculo de subordinação entre eles. Recomenda-se que a proposta de trabalho da auditoria independente seja apreciada pelo conselho fiscal, que avaliará a sua adequação às necessidades da companhia. É indispensável que a administração entregue aos membros do conselho fiscal relatórios e recomendações emitidos por auditores independentes ou outros peritos.

A relação do conselho fiscal com a auditoria interna é fundamental, uma vez que proporciona a esse conselho uma visão continuada de riscos e fragilidades do negócio, bem como de controles internos da empresa. Na ausência de um comitê de auditoria, recomenda-se que sejam realizadas reuniões conjuntas entre esses órgãos para atualização do conselho fiscal e equalização de pontos de vista sobre áreas de risco e controles internos.

5

Gerenciamento de Riscos, Controles Internos e Conformidade da Empresa Estatal

5.1 Conduta ética e sistema de conformidade (*compliance*)

Toda empresa deve ser conduzida de acordo com elevados padrões de conduta ética. Trata-se de um compromisso fundamental a ser liderado pela alta administração das empresas, a fim de contribuir para formação de uma cultura e um ambiente de negócios que tornem inaceitáveis condutas ilegais e antiéticas.

O código de conduta, aprovado pelo conselho de administração, tem por finalidade principal promover princípios éticos e refletir a identidade e a cultura organizacionais sobre as quais se desenvolve o sistema de conformidade (compliance). O artigo 9º da Lei Federal n. 13.303/2016 dispõe sobre o conteúdo mínimo do código de conduta e integridade para empresas estatais.

Canal de denúncias

Além do código de conduta, é fundamental que a empresa estatal disponha de um canal de denúncias. Trata-se de instrumento relevante para acolher opiniões, críticas, reclamações e denúncias, contribuindo para o combate a fraudes e corrupção e para a efetividade e transparência na comunicação e no relacionamento da organização com as partes interessadas. O canal de denúncias, previsto e regulamentado no código de conduta, deve ser operado de forma independente e imparcial, com garantia de sigilo e confidencialidade do autor da mensagem/denunciante. Esse serviço pode ficar a cargo de um terceiro de reconhecida capacidade. Veja mais no *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* do IBGC, p. 95.





Comitê de conduta

Para fortalecer a cultura e a promoção dos princípios éticos da **empresa estatal**, recomenda-se a criação de comitê de conduta. O comitê é órgão executivo encarregado de implementação, disseminação, treinamento, revisão e atualização do código de conduta e do canal de denúncias. Deve ser subordinado ao conselho de administração ou a quem este último delegar. A fim de assegurar independência e autonomia ao seu funcionamento, o comitê de conduta deve ser composto de membros com competências, experiências e habilidades complementares.

Os membros do comitê de conduta devem ser escolhidos pelo diretor-presidente, cabendo ao conselho de administração ratificar a decisão. Os membros serão selecionados em função de sua reputação e credibilidade entre os profissionais da organização (evitando-se o predomínio de diretores) dentro da qual devem ter reputação e credibilidade. Deve se comunicar e manter um relacionamento próximo e permanente com o conselho de administração e, se instalados, com o comitê de auditoria e com o conselho fiscal. É fundamental que as partes interessadas reconheçam a legitimidade da composição e da atuação do comitê de conduta.

Veja mais no *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* do IBGC, p. 96.

Sistema de conformidade (*compliance*)

Para consolidar o compromisso da empresa em relação a medidas de prevenção e combate a atos de natureza ilícita, *é responsabilidade do conselho de administração, apoiado pela diretoria, garantir a existência e implementação de um sistema de conformidade (compliance) que contemple mecanismos e medidas de prevenção, de detecção e de tratamento de* **riscos de condutas irregulares,**

ilícitas e antiéticas ✪.

O sistema de *compliance* da **empresa estatal** deve assegurar a conformidade com leis e regulamentos, nacionais e estrangeiros,

aplicáveis ao negócio, bem como com as políticas internas da organização, sendo o seu cumprimento dever de todos (alta administração, colaboradores e terceiros), seja qual for o nível hierárquico. Ele permeia todos

os níveis da empresa e deve estar inserido em seus processos e suas rotinas, para que seja capaz de prevenir e detectar desvios de conduta, assim como responder a eles. Não se limita a aspectos técnicos e operacionais, devendo ser tratado do ponto de vista do cumprimento consciente e deliberado das leis, normas e políticas corporativas, guiado pelos princípios e valores que compõem a identidade da empresa estatal.

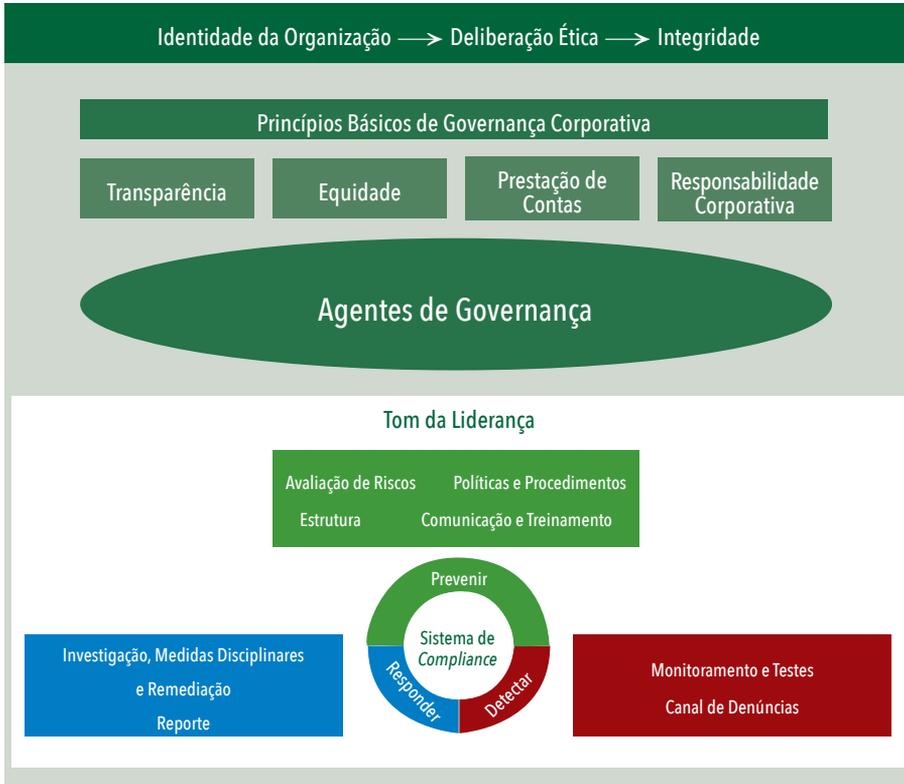
A efetividade do sistema de conformidade está diretamente relacionada aos pilares que o sustentam, ou seja, a mecanismos e medidas adotados de prevenção, de detecção e de tratamento dos riscos de condutas ilícitas e/ou antiéticas. Esses pilares requerem a formalização prévia de processos e a segregação de funções ao definir os órgãos, as competências, o âmbito de atuação e as responsabilidades das áreas e dos profissionais envolvidos, incluindo a alta administração.

✪ Para mais informações sobre boas práticas de *compliance*, consultar a publicação *Compliance à Luz da Governança Corporativa* (IBGC, 2017).



Visão holística do sistema de *compliance*

O IBGC entende que um sistema de *compliance* permeia todos os níveis da organização e, por isso, propõe uma visão holística desse sistema, buscando fomentar uma cultura ética e uma conduta de respeito aos valores da empresa e à legislação. Tal abordagem contempla a integração entre a identidade da organização, os agentes de governança e os demais elementos de *compliance*, contribuindo para o atendimento das três finalidades básicas do sistema: prevenção, detecção e resposta.



Fonte: *Compliance à luz da governança corporativa* (IBGC: 2017, p. 32)

A área ou o profissional responsável pela função de *compliance* devem ser vinculados ao diretor-presidente e dispor de canal para reporte direto ao conselho de administração e/ou ao comitê de auditoria. O escopo de suas atividades deve ser formalizado em

política corporativa aprovada pelo conselho de administração. Na ausência de um profissional ou área de *compliance*, a empresa estatal deve informar quais áreas e profissionais atuam para suprir as responsabilidades associadas a essa função.

5.2 Programa de integridade

No Brasil, em particular no âmbito federal, a Lei Federal n. 12.846/2013, o Decreto Federal n. 8.420/2015 e a Portaria da Controladoria-Geral da União n. 909/2015 dispõem sobre normas referentes ao programa de integridade. A Controladoria-Geral da União define programa de integridade como um conjunto de medidas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar atos contra Administração Pública.

Recomenda-se que a diretoria, desenvolva, implemente, monitore e comunique programas e medidas com a finalidade de fortalecer a integridade da empresa estatal. A diretoria deverá reportar, em intervalos periódicos, ao conselho de administração as atividades e ações adotadas no âmbito do programa de integridade. Para tanto, é fundamental que os administradores e demais profissionais e instâncias envolvidos com o cumprimento das diretrizes corporativas de combate a atos de

natureza ilícita e normas anticorrupção (canal de denúncias, comitê de conduta e comitê de auditoria) estejam capacitados e disponham dos recursos necessários para implementação das medidas aplicáveis tanto por conformidade à legislação em vigor como por livre adoção de compromissos voluntários.

Importante destacar que a abordagem desenvolvida recomenda que ações implementadas sejam sistêmicas, consolidando direcionamento para que procedimentos adotados estejam em todos os níveis da empresa, envolvendo desde a alta administração até profissionais de diferentes áreas e órgãos. Trata-se de movimento que fomenta a cultura ética, permeando todas as atividades e a cadeia de negócios da empresa, promovendo a maior integração das áreas de controles internos, ouvidoria, recursos humanos, jurídico, riscos, *compliance*, comitê de conduta e auditoria interna.

5.3 Gerenciamento de riscos e controles internos

Cabe ao conselho de administração avaliar se o desempenho da organização está de acordo com o apetite e a tolerância a riscos estabelecidos. Ele deve assegurar que a diretoria identifique, mitigue e monitore e, quando apropriado, divulgue os riscos da empresa estatal, orientando e supervisionando a diretoria nesse processo. É responsabilidade do conselho aprovar e monitorar a aplicação da política de gerenciamento de riscos da empresa, proposta pela diretoria, em conso-

nância com a orientação estratégica da organização.

É determinante que a política de gerenciamento de riscos descreva em seu escopo o conjunto de prin-

cípios, ações, papéis e responsabilidades necessários a identificação, avaliação, resposta e monitoramento dos riscos aos quais a empresa está exposta. Recomenda-se que a política considere a probabilidade e o impacto sobre os negócios, caso os riscos se materializem, além de estabelecer frequência de reportes e relatórios periódicos para o conselho de administração, comitê de auditoria, diretoria e conselho fiscal.

Além de levar em conta os riscos inerentes à atuação empresarial (como os riscos estratégicos, operacionais, de mercado, regulatórios, financeiros, de crédito, reputacionais, ambientais, dentre outros), a empresa estatal deve identificar os riscos de corrupção e de fraudes a que está sujeita, particularmente de

✦ Para mais informações sobre boas práticas de gerenciamento de riscos, consultar a publicação *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Evolução em Governança e Estratégia* (IBGC, 2017).

processos de licitação, levando em conta o histórico desses eventos nela mesma, em outras empresas estatais e em empresas do seu setor de atuação. O levantamento desses riscos deve identificar áreas, setores ou atividades mais suscetíveis à prática de atos ilícitos.

Considera-se boa prática que a empresa estatal desenvolva e monitore as políticas e os procedimentos efetivos de gestão de riscos também no que diz respeito aos direitos humanos, às relações de trabalho, às questões ambientais e tributárias.

O conselho de administração deve assegurar que a diretoria garanta a integridade do sistema de controles internos. Auxiliada pelo comitê de auditoria e pela auditoria interna, a diretoria deve estabelecer e operar um sistema de controles internos eficaz para o monitoramento dos processos operacionais e financeiros. Compete à diretoria avaliar, pelo menos anualmente, a eficácia do sistema de controles internos, bem como prestar contas ao conselho de administração sobre essa avaliação.

5.4 Auditoria interna

O trabalho da auditoria interna deve estar alinhado com a estratégia da empresa e baseado na matriz de riscos. Desempenha papel fundamental ao identificar oportunidades de melhoria nos controles internos e melhorias no funcionamento dos **processos de governança corporativa**.

Algumas das principais questões avaliadas pela auditoria interna, da perspectiva da governança corporativa, são: riscos, controles internos, prevenção e detecção de fraudes e conformidade (*compliance*).

Recomenda-se que o auditor interno responda diretamente e esteja vinculado ao

conselho de administração, reportando-se ao comitê de auditoria – se existente – e apresentando relatos ao conselho fiscal. O relacionamento da auditoria interna com a diretoria dá-se pelo reporte administrativo e auxílio às áreas corporativas para fazê-las compreender os controles, as normas e as políticas estabelecidas pela empresa. O auditor interno deve atuar com a gestão da empresa de forma independente, apoiando a elaboração de um plano de ação de melhorias e correções, e acompanhar a sua

execução, de responsabilidade dos gestores das áreas auditadas.

✦ Para mais informações sobre boas práticas de auditoria interna, consultar a publicação *Auditoria Interna – Aspectos Essenciais para o Conselho de Administração* (IBGC, 2018).

5.5 Auditoria independente

A Lei Federal n. 13.303/2016 torna obrigatória a existência de auditoria independente para as empresas estatais. Trata-se de medida que reflete as melhores práticas de contabilidade amplamente adotadas no ambiente de negócios. Os procedimentos específicos de controle da empresa e da ad-

ministração pública, incluindo a supervisão e o monitoramento realizados pelos órgãos de auditoria e controle do **Estado**, não substituem a auditoria independente.

Cabe ao auditor independente emitir, observadas as disposições aplicáveis, opinião se as demonstrações financeiras pre-

paradas pela administração representam adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da empresa.

O conselho de administração e a diretoria devem assegurar que as demonstrações financeiras sejam auditadas por auditor independente com qualificação e experiência apropriada e certificar-se de que a asseguuração das informações não financeiras seja realizada.

A **empresa estatal** deve estabelecer uma política para disciplinar a realização, pela mesma firma de auditoria independente, de outros serviços que não sejam de auditoria das demonstrações financeiras. Essa política deve ser aprovada pelo conselho de administração e prever que nenhum outro serviço contratado possa colocar em risco a objetividade e a independência requeridas do auditor independente.

6

A Empresa Estatal no Ambiente de Negócios

6.1 Condições de mercado

Ao exercer a exploração direta de atividade econômica, o **Estado** deve respeitar e fazer prevalecer regras e padrões de concorrência que contribuam com a credibilidade do ambiente de negócios em matéria de competitividade entre empresas estatais e empresas privadas.

A segregação do **papel de regulador** e proprietário é imprescindível na garantia de que o Estado identifica e se propõe a neutralizar o conflito de interesses ao desempenhar tais funções. A separação jurídica e administrativa das responsabilidades de proprietário e regulador contribui com a formação de um ambiente empresarial mais equitativo para concorrência entre empresas estatais e privadas, prevenindo vantagens descabidas e ineficiências de mercado.

É fundamental que as empresas estatais operem em igualdade financeira, regulatória e de tratamento fiscal com suas **concorrentes privadas**. A garantia de condições equitativas exige, em primeiro lugar, um elevado nível de transparência e divulgação, relativas à estrutura de custos. É, portanto, importante

Para determinados setores econômicos, a prestação de serviços públicos está constituída via celebração de contratos de concessão com empresas públicas e privadas, sendo atribuição do Estado assegurar, via agências reguladoras, a estabilidade regulatória e a segurança jurídica para atração de investimentos privados em atividades econômicas de interesse público (IBGC, 2018, p.9).

Iniciativas internacionais no sentido de revisão de certas legislações de conteúdo trabalhista, falência e licitatórias estão sob discussão de modo que as empresas estatais não usufruam de vantagens que necessariamente as posicionem em condições superiores e gerem distorções de competitividade (WORLD BANK, 2014, pp.34-38).

que todos os custos relacionados ao cumprimento dos objetivos comerciais e de atendimento à política pública sejam identificados, divulgados e adequadamente compensados pelo Estado, com base em disposições legais específicas e/ou por meio de mecanismos contratuais.

A **padronização e/ou equivalência do regime jurídico** tem sido bastante reconhecida como medida

A padronização e/ou equivalência do regime jurídico não ignora ou se sobrepõe a leis e regramentos que alcançam as empresas estatais, tais como o Regime de Licitações e Contratos.

a ser buscada em matéria de boas práticas. É desejável que as empresas estatais estejam submetidas aos mesmos requerimentos aplicáveis a empresas privadas, diminuindo as chances de distorções nas condições de livre concorrência nos mercados em que atua. Desse modo, evita-se criar uma forma jurídica específica ou conceder um *status* de proteção especial às empresas estatais.

6.2 Tratamento equitativo

Todos os acionistas devem ser tratados equitativamente, seja na condição de majoritário ou minoritário. Tal comportamento beneficia a reputação do **Estado**, influenciando a capacidade das empresas estatais de atrair financiamentos externos, valorizando a organização e fortalecendo o ambiente de negócios.

Na **sociedade de economia mista**, em que o Estado age como acionista majoritário, o conselho de administração, apoiado pela diretoria, deve se assegurar de que todos os acionistas sejam tratados com equidade, por meio do relato simultâneo de informações a todos os acionistas, observados os direitos previstos na legislação e em regulamentos. Especial atenção deve ser dada às divulgações de informações por seus administradores e técnicos, a fim de evitar assimetrias de informações entre acionistas e investidores em geral.

Como acionista majoritário, ainda que o poder de decisão seja um direito legítimo, vinculado à titularidade da maioria do capital votante da empresa, o Estado não deve abusar de seu papel. É importante que acionistas minoritários estejam protegidos de decisões abusivas dos controladores (agindo direta ou indiretamente) e disponham de meios efetivos de reparação de danos.

Recomenda-se que a **entidade proprietária** ou instância de coordenação elabore diretrizes relativas à atuação do Estado em assembleias, com especial atenção ao tratamento equitativo dos acionistas privados, bem como evite agir de maneira abusiva mediante transações inapropriadas entre partes relacionadas, decisões empresariais tendenciosas, ou alterações na estrutura do capital que favoreçam os acionistas controladores.

A Lei Federal n. 13.303/2016 torna obrigatório para empresas públicas e sociedades de economia mista a elaboração de política de divulgação de informações, aprovada pelo conselho de administração, a fim de assegurar que as informações relevantes sejam disponibilizadas a todos os acionistas equitativamente, bem como divulgadas de modo contínuo durante toda a duração do investimento. Tais informações deverão incluir as informações materiais sobre os objetivos de política pública que a empresa está obrigada a cumprir.

Recomenda-se que a política de divulgação de informações destaque a obrigação dos administradores de se absterem de utilizar informações sigilosas em benefício próprio ou de terceiros ou de se aproveitarem das oportunidades comerciais de interesse da **empresa estatal**.

Agentes públicos ou representantes do acionista controlador deverão da mesma forma se comprometer com tal diretriz e, portanto, absterem-se de divulgar informações relevantes, especialmente sensíveis ou privilegiadas, sem prévia e expressa autorização

da administração da empresa estatal, sob o risco de tal divulgação causar impacto na cotação dos títulos da **empresa pública** ou da **sociedade de economia mista** e em suas relações com o mercado.

6.3 Transações entre partes relacionadas

Transações entre partes relacionadas (TPRs) são justificáveis ao agregarem valor às empresas, uma vez que, em virtude do relacionamento entre as partes contratantes, podem reduzir custos de transação. No entanto, também podem ser utilizadas para a transferência de valor de uma empresa para outra ou, indevidamente, da empresa para os acionistas ou administradores. *É responsabilidade do conselho de administração monitorar essas operações, para que sejam conduzidas a parâmetros de mercado, afastem potenciais conflitos de interesses e evitem o mau uso dos ativos da empresa.*

A Lei Federal n. 13.303/2016 torna obrigatória, para **empresas públicas** e **sociedades de economia mista**, a elaboração de política de TPRs aprovada pelo conselho de administração e revisada anualmente por

ele. As TPRs devem se dar em condições equivalentes às vigentes no mercado e/ou praticadas com terceiros. Em particular, o acesso da **empresa estatal** a recursos financeiros deve se dar de maneira isenta de privilégios. Suas relações com bancos, instituições financeiras, outras empresas de controle estatal e entes do **Estado** devem se assentar sobre bases usuais de mercado, de forma a não receberem tratamento favorecido em relação às empresas privadas ou outras estatais, tampouco subsídios indiretos ou disfarçados.

Para que a TPR seja contratada em bases justas e comutativas, os conselheiros e executivos deverão agir em conformidade com o interesse da empresa, de modo independente, refletido e fundamentado – elementos essenciais para que uma TPR seja benéfica à organização.

Transações entre partes relacionadas – Síntese de recomendações

TPRs rotineiras menos relevantes, entendidas como aquelas realizadas no curso normal de negócios, podem, por exemplo, ser decididas pela diretoria; já a análise de TPRs materiais ou sensíveis, de acordo com o caso, pode ser de atribuição do conselho de administração, de um comitê estatutário composto de conselheiros de administração independentes ou indicados pelos sócios não controladores, conforme o caso, ou ser submetida à assembleia de sócios.

Exceto se o conselheiro independente ou indicado pelos sócios não controladores se declarar impedido, toda e qualquer deliberação do conselho de administração sobre TPRs deve contar com o voto ou parecer favorável de ao menos um conselheiro independente ou indicado pelos sócios não controladores que preencham os requisi-



tos de independência previstos no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC.

Para ser efetiva e eficaz, a política para TPRs deve (i) contemplar procedimentos sistemáticos, objetivos, impessoais para a análise e divulgação de TPRs; (ii) definir medidas e procedimentos a serem seguidos para tratar de conflito de interesses; (iii) estabelecer foros decisórios claros e efetivos e fixar atribuições negociais e deliberativas aos diversos órgãos sociais de acordo com a materialidade da TPR; (iv) garantir o caráter estritamente comutativo à sociedade; e (v) ter como objetivo zelar pelo interesse da companhia e garantir um tratamento equitativo entre todos seus sócios.

Caso um profissional ou sócio possua interesse próprio ou conflitante com o da sociedade na TPR, ele deve informar qual é esse interesse e abster-se de participar dos processos negocial e decisório relativo à TPR. Isso aplica-se aos sócios, conselheiros de administração, diretores, profissionais responsáveis pela estruturação da TPR e a qualquer parte relacionada a essas pessoas.

É dever dos órgãos da administração e da mesa que conduz os trabalhos assembleares envidar esforços no sentido de identificar as situações de conflito e impedir o voto da parte interessada ou conflitada, inclusive com relação ao impedimento de voto do sócio em questão.

Na hipótese de vir a ser constituído um comitê especial independente, seus membros devem avaliar a conveniência de adotar um regimento interno que disponha sobre suas atribuições, formalize e oriente seus trabalhos.

O comitê especial independente, quando existente, deve ser composto, em sua maioria, de conselheiros de administração preferencialmente escolhidos dentre aqueles que possuam vasta experiência empresarial e sejam independentes.

Os membros do comitê especial independente não podem ser sócios nem ter integrado a instituição contratada como assessora financeira, que, nos últimos cinco anos, tenha prestado serviços ao sócio ou grupo controlador ou sociedade integrante do grupo econômico.

Fonte: Carta Diretriz 4 Transações entre Partes Relacionadas (IBGC, 2014).

7

Transparência e Relacionamento com as Partes Interessadas

7.1 Divulgação de informações e prestação de contas

A avaliação adequada do desempenho e do valor de uma organização depende da divulgação clara, tempestiva e acessível de informações sobre sua estratégia, suas políticas, atividades realizadas e seus resultados. Como regra geral, as **empresas estatais** devem cumprir os mesmos requisitos de divulgação que as empresas de capital aberto, primando por **elevados padrões de transparência** 🔄.

A diretoria deve implementar uma política de divulgação de informações aprovada pelo conselho de administração, a fim de garantir acesso a todas as informações da empresa estatal que sejam relevantes para as partes interessadas, tão logo estejam disponíveis. Devem ser **divulgados todos os dados** 🟢 que possam auxiliar na avaliação correta da organização e influenciar decisões de alocação de recursos, não se restringindo àqueles que são obrigatórios por lei ou regulamento, a fim de permitir que a sociedade civil possa verificar se tal alocação foi feita de forma adequada, ou mesmo, sua real necessidade.

🔄 A experiência internacional demonstra que aplicar para empresas estatais o padrão de divulgação de informações e prestação de contas submetidas a empresas listadas em bolsa de valores é de grande relevância como compromisso público com os padrões desejáveis de transparência (WORLD BANK, 2014, pp.34-38).

🟢 No Brasil, a Lei Federal n. 12.527/2011 ("Lei de Acesso à Informação") tem como finalidade assegurar o direito fundamental a informações de interesse público e contribuir para o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública brasileira. Subordinam-se a essa lei as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios (art. 1º, II).

A ferramenta mais completa e abrangente de prestação de contas é o relatório anual. De responsabilidade da administração, o documento deve prover, de forma integrada: as informações financeiras devidamente auditadas, positivas ou negativas; e as não financeiras, capazes de relatar o impacto das atividades da empresa estatal na sociedade em geral e no meio ambiente. Para garantir a integração entre a informação financeira e não financeira, a empresa pode se valer da Estrutura Conceitual do Relato Integrado elaborada pelo *International Integrated Reporting Council* (IIRC).

Recomenda-se que a **entidade proprietária** ou instância de coordenação estabeleça diretrizes para elaboração de política de divulgação de informações e política de comunicação com as partes interessadas para as empresas estatais, incluindo a definição de conjunto mínimo de informações a serem publicamente disponibilizadas.

As divulgações, em especial por meio digital, deverão apresentar dados históricos abrangentes e as informações atualizadas sobre as empresas estatais e suas atividades, dentre as quais se incluem, no mínimo, as seguintes:

- seus estatutos e, sobretudo, seus objetivos, tanto os empresariais quanto os de atendimento de **políticas públicas**;
- estrutura de governança, de propriedade e de voto da empresa, com informação clara acerca de quem detém a titularidade legal das ações do **Estado** e onde se localiza a responsabilidade pelo exercício dos direitos de propriedade do Estado;
- política salarial e de benefícios, destacando o plano de previdência e respectivo modelo de financiamento pelos participantes;
- estrutura, normas de funcionamento e informações sobre o proces-

so de avaliação do conselho e da diretoria;

- critérios de seleção, contratação e qualificação do corpo executivo e dos conselhos;
- política de distribuição de dividendos e remuneração dos acionistas;
- relatórios sobre suas diretrizes relevantes, estratégias, metas e desempenho econômico-financeiro, com comentários sobre alterações ou mudanças significativas;
- carta anual de governança corporativa, nos termos da Lei Federal n. 13.303/2016;
- relatórios sobre os investimentos planejados e realizados, contendo suas justificativas econômico-financeiras, forma de financiamento e retornos esperados;
- política de preços, tarifas praticadas e subsídios, se aplicáveis;
- descrição e justificativas para os gastos da empresa em patrocínio e publicidade;
- descrição das transações entre partes relacionadas;
- descrição sobre os principais termos de contratos relevantes com seus principais parceiros (inclusive empreiteiras, empresas de publicidade ou consultores);
- montante e origem dos recursos utilizados para consecução dos objetivos de atendimento de política pública;
- canais e procedimentos de comunicação adotados entre a administração da empresa e os representantes do controlador estatal e/ou órgãos reguladores (quando aplicável), bem como o registro de tais interações;
- detalhamento de suas iniciativas e ações no exercício de suas responsabilidades socioambientais e re-

lações com as partes interessadas, tomando por base padrão internacionalmente aceito;

- treinamentos de administradores e empregados sobre código de conduta;
- treinamentos e programas de educação executiva para conselheiros de administração, fiscal e diretores, indicando os temas abordados;
- declaração dos membros do conselho de administração, de seus comitês, da diretoria e do conselho fiscal quanto a serem ou não considerados pessoas expostas politicamente;
- descrição dos critérios de avaliação de desempenho da empresa;
- regimentos de seus órgãos de governança, incluindo o conselho de

administração, o comitê de auditoria e demais comitês de assessoramento, além do conselho fiscal;

- atas das reuniões do conselho de administração, do comitê de auditoria estatutário e demais comitês de assessoramento, além do conselho fiscal; e
- calendário anual com as datas das reuniões do conselho de administração, dos comitês de assessoramento, do conselho fiscal, das publicações de relatórios periódicos e a data da assembleia geral.

Recomenda-se que as empresas estatais adotem um código de governança corporativa, bem como reportem acerca de suas práticas tendo como base o modelo pratique ou explique.

7.2 Responsabilidade socioambiental

Os administradores da **empresa estatal** devem dar transparência e ampla divulgação às informações de interesse da população, nos termos da Lei Federal n. 12.527/2011 ("Lei de Acesso à Informação") e em observância à legislação aplicável e, no caso das **sociedades de economia mista** de capital aberto, à regulamentação emitida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Tais informações devem comunicar, dentre outros aspectos, os compromissos das empresas no que diz respeito ao meio ambiente, à comunidade local, aos funcionários, à saúde pública, à segurança e aos direitos humanos.

A política de propriedade estatal deve reconhecer as responsabilidades das empresas estatais perante as partes interessadas e solicitar que suas relações com elas sejam reportadas. Recomenda-se que a **empresa estatal**, em consulta com a **entidade proprie-**

tária ou instância de coordenação, elabore e divulgue política de relacionamento com as partes interessadas aprovadas pelo conselho de administração. A política de relacionamento com as partes interessadas deve conter informações sobre as questões relevantes para as partes interessadas e que possuam impacto significativo sobre elas, além de afetar materialmente o desempenho financeiro e não financeiro da empresa.

A política de relacionamento com as partes interessadas deve contemplar a publicação de relatório com informações sobre questões socioambientais. A Lei Federal n. 13.303/2016 torna obrigatória a elaboração de relatório de sustentabilidade. Recomenda-se que o relatório observe padrão internacionalmente aceito, como o da *Global Reporting Initiative* (GRI) ou padrão equivalente de relatório corporativo.

7.3 Transparência e sociedade civil

A divulgação de informações é importante para a instauração de um ambiente empresarial de maior transparência, contribuindo para a efetividade na comunicação e no relacionamento da empresa estatal com as partes interessadas e, em particular, com a sociedade civil.

Na qualidade de usuários e financiadores das atividades do **Estado**, é fundamental que as empresas estatais disponham de mecanismos de divulgação de informações que assegurem à sociedade civil formas de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e, também, condições de avaliar os resultados alcançados, considerando-se que as empresas de controle estatal desempenham papéis que incluem objetivos comerciais e o atendimento de **políticas públicas**.

Ao disponibilizar de forma clara, tempestiva e acessível informações sobre sua

estratégia, políticas, atividades realizadas, alocação de recursos e resultados, a empresa estatal contribui positivamente para a reputação da própria organização e dos seus administradores, além de conferir a transparência necessária para que suas atividades sejam de amplo conhecimento e passíveis de maior controle pela sociedade civil.

A fim de ampliar e promover meios efetivos de engajamento da sociedade civil e demais partes interessadas em relação às suas atividades, além de cumprir os princípios estabelecidos na Lei Federal n. 12.527/2011 (“Lei de Acesso à Informação”), é imprescindível que se busque o desenvolvimento de uma cultura de reporte e diálogo com objetivo de aprimorar a comunicação institucional entre a **empresa estatal** e a sociedade, bem como dispor de um canal de denúncias.

Glossário

Para fins deste documento, os termos destacados em negrito azul ao longo do texto estão identificados a seguir e deverão ser compreendidos conforme a definição registrada.

i. Agentes de governança

Indivíduos e órgãos envolvidos no sistema de governança, tais como: sócios, administradores, conselheiros fiscais, auditores, conselho de administração, conselho fiscal, etc. (*Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*, 2015, p. 13).

ii. Empresa estatal

Refere-se indistintamente a empresas públicas e sociedades de economia mista. No Brasil, elas consistem em pessoas jurídicas de direito privado, também sujeitas a normas de direito público, por meio das quais um ente federativo (município, estado, Distrito Federal ou União) presta serviços públicos ou explora diretamente atividades econômicas.

iii. Empresa pública

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios. Conceito dado pela redação do artigo 3º da Lei Federal n. 13.303 de 2016.

iv. Entidade proprietária

É o órgão titular do exercício dos direitos de propriedade do Estado, sendo responsável por acompanhar cada participação acionária, além de agir como acionista em todas as empresas em que o Estado tenha participação, seja como acionista controlador, seja como acionista minoritário.

v. Estado

Refere-se indistintamente a União, estados, Distrito Federal e municípios (Adaptado de IBGC, *Carta Diretriz 5 Sociedades de Economia Mista*, 2015, p. 07).

vi. Função de propriedade estatal

É o exercício de direitos e deveres pelo Estado como acionista controlador.

vii. Influência significativa

Entende-se como a capacidade de participar das decisões da política financeira ou operacional de sociedade investida e interferir nela, sem, no entanto, controlá-la (adaptado de *Carta Diretriz 5 Sociedades de Economia Mista* IBGC, 2015, p. 07).

viii. Interesse público

Refere-se aos "imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo" registrados no artigo 173 da Constituição Federal de 1988, os quais condicionam a atuação do Estado como empresário e justificam a criação da empresa estatal.

ix. Mandato estatal

É a missão da empresa estatal. A incumbência recebida pela empresa estatal para o atendimento do interesse público que justificou sua criação.

x. Sociedade de economia mista

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios ou a entidade da administração indireta. Conceito dado pela redação do artigo 4º da Lei Federal n. 13.303 de 2016.

xi. Políticas públicas

Entende-se como o conjunto abrangente de ações governamentais, cujo objetivo é o alcance de metas formuladas com base em demandas e interesses de diferentes atores da sociedade civil, com impactos e **resultados de curto, médio e longo prazos** 🌱.

🌱 Para mais informações, acesse o artigo de Celina Souza "Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura" (SOUZA, 2006, p.16).

Referências Bibliográficas e Documentos de Consulta

- ALESSIO, Maria Fernanda. *Dirigentes Públicos, Política e Gestão: o Sistema de Alta Direção Pública Chileno*. Dissertação de mestrado. FGV, 2013. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesf.fgv.br/teses-dissertacoes>>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- AMBROZIO, Lucas & ALESSIO, Maria Fernanda. "A Composição da Alta Burocracia no Brasil e no Chile à Luz das Dimensões da Legitimidade e do Desempenho". In: *Rev. Serv. Público Brasília*, n. 67, jul./set. 2016. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- B3. *Programa Destaque em Governança de Estatais*. São Paulo, 2017.
- CAF. *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado*. Caracas, CAF, 2010.
- _____. *Gobierno Corporativo en América Latina: Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 2012.
- _____. *Efectividad y Estructura de los Directorios de las Empresas de Propiedad Estatal en América Latina y el Caribe*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 2017.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Guia de Implementação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais: Orientações para a Gestão de Integridade nas Empresas Estatais Federais*. Brasília, dez. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista*. São Paulo, IBGC, 2015 (Série Cadernos de Governança, 14).
- _____. *Boas Práticas para Secretaria de Governança*. São Paulo, IBGC, 2015 (Série Cadernos de Governança, 13).

- _____. *Sociedade de Economia Mista*. São Paulo, IBGC, 2015 (Série Cartas Diretrizes, 5).
- _____. *Transações entre Partes Relacionadas*. São Paulo, IBGC, 2014 (Série Cartas Diretrizes, 4).
- _____. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. São Paulo, IBGC, 2015, 5ª edição.
- _____. *Governança de Agências Reguladoras*. São Paulo, IBGC, 2018 (Série IBGC Opina).
- _____. *Orientações sobre Comitês de Auditoria: Melhores Práticas no Assessoramento ao Conselho de Administração*. São Paulo, IBGC/IBRACON, 2017.
- _____. *Compliance à luz da governança corporativa* / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP. IBGC, 2017 (Série IBGC Orienta).
- _____. *Gerenciamento de Riscos Corporativos: Evolução em Governança e Estratégia*. São Paulo, IBGC, 2017 (Série Cadernos de Governança Corporativa, 19).
- _____. *O Papel do Conselho de Administração na Estratégia das Organizações*. São Paulo, IBGC, 2017 (Série IBGC Orienta).
- _____. *Auditoria Interna: Aspectos Essenciais para o Conselho de Administração*. São Paulo, IBGC, 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Empresas Estatais: Políticas Públicas, Governança e Desempenho*. SILVA, Mauro Santos; SCHMIDT, Flávia de Holanda & KLIASS, Paulo (orgs.). Brasília, IPEA, 2019.
- MOHALLEM, M. VASCONCELOS, B. & FRANCE, G. *Integridade e Transparência de Empresas Estatais no Brasil*. In: "Relatório Transparência Internacional e Fundação Getulio Vargas". Rio de Janeiro, 2018.
- MOSLER, E. R. & DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL CHILE. *Textos Legales sobre Gestión de Personas y Empleo Público en Chile*. Santiago, 2017.
- MUSACCHIO, A. & LAZZARINI, S. State-Owned Enterprises in Brazil: History and Lessons. In: "Workshop on State-Owned Enterprises in the Development Process". OCDE, 2014.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*. Edição 2015 (2018). OECD Publishing, Paris.
- _____. *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices* (2018).
- _____. *Professionalising Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices* (2018).
- SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: uma revisão da Literatura". *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, pp. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- WONG, S. *The State of Governance at State-Owned Enterprises*. In: "Private Sector Opinion", International Finance Corporation (IFC), 2018.
- WORLD BANK. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. DOI: 10.1596/978-1-4648-0222-5. Washington, DC, World Bank, 2014.

Anexo I – Marcos regulatórios

Diferentes leis e regramentos integram o conjunto de diretrizes e normas que regem a atuação das empresas estatais no Brasil. A atuação do Estado como empresário é legitimada pela Constituição Federal, que estabelece em seu artigo 173 que “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. Adicionalmente, em 2016, a introdução da Lei Federal n. 13.303 representou um ponto de inflexão ao tratar acerca da adoção de práticas de governança corporativa para empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ao longo dos anos, muitas iniciativas e organizações se dedicaram a abordar aspectos especialmente sensíveis ou direcionados ao universo das empresas estatais. A esse respeito, encontra-se listado a seguir um conjunto não exaustivo de normas e outros documentos relevantes que disciplinam e/ou impactam o funcionamento das empresas de controle estatal brasileiras:

- Lei Federal n. 6.404/1976 (“Lei das Sociedades Anônimas ou Lei das S.A.”);
- Lei Federal n. 12.527/2011 (“Lei de Acesso à Informação”);
- Lei Federal n. 12.846/2013 (“Lei Anticorrupção”);
- Decreto Federal n. 8.420/2015 (que regulamenta a Lei Federal n. 12.846/13);
- Lei Federal n. 13.303/2016 (“Lei das Estatais”);
- Decreto Federal n. 8.945/2016 (que regulamenta a “Lei das Estatais” no âmbito da União);
- Diretrizes sobre o Programa de Integridade estabelecido pelo Decreto n. 8.420/2015, elaboradas pela Controladoria-Geral da União;

- Resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR)

A CGPAR era composta pelos ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República. Essa comissão foi extinta pelo Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019.

- Instrução CVM n. 586/2017, que instituiu o informe de governança corporativa no modelo “pratique ou explique” com base no Código Brasileiro de Governança Corporativa – Empresas Abertas ; e

O Código Brasileiro de Governança Corporativa – Companhias Abertas foi elaborado pelas onze entidades de mercado que integram o Grupo de Trabalho Interagentes. O código é resultado de um extenso trabalho dessa coalizção de onze entidades representativas do mercado brasileiro (ABRAPP, ABRASCA, AMEC, ANBIMA, APIMEC, B3, BRAiN, IBGC, IBRI, além de BNDES e CVM como membros observadores), sendo incorporado em 2017 ao conjunto de dispositivos da Instrução CVM 480. Trata-se de documento que teve como base modelos de dezoito mercados, além dos Princípios de Governança Corporativa G20/OCDE.

- Ofícios-Circulares/CVM/SEP 02/2015, 02/2016 e 01/2017 com orientações específicas sobre procedimentos gerais e informações de divulgação a serem adotados por sociedades de economia mista.

Em matéria autorregulatória e voluntária, a publicação *Carta Diretriz 05 Sociedades de Economia Mista* e a quinta edição do *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* (IBGC), a elaboração do *Código Brasileiro de Governança Corporativa – Companhias Abertas* (GT Interagentes), o guia sobre *compliance* concorrencial do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), o *Programa Destaque em Governança de Estatais* e a revisão do regulamento do Novo Mercado (B3) são exemplos que confirmam se tratar de um movimento abrangente, com destacada atuação da sociedade civil e demais agentes de mercado.

Anexo II – Órgãos de controle externo

Em matéria de monitoramento externo, as empresas estatais sujeitam-se ao controle exercido por órgãos de controladoria e fiscalização específicos, de acordo com o ente federativo controlador em questão: **União** , estado, Distrito Federal ou município. Como instâncias especializadas de auditoria e controle, esses órgãos são responsáveis por assegurar a qualidade e a abrangência das informações contábeis, reportando-se seja ao Poder Executivo, seja ao Poder Legislativo.

A Lei Federal n. 13.303/2016, artigo 85, dispõe sobre a responsabilidade dos órgãos externos e internos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) no exercício de fiscalização das empresas públicas e das sociedades de economia mista, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, do ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial.

Repousa, ainda, sobre esses órgãos a atribuição de assegurar transparência sobre riscos, bem como corrigir e punir condutas sobre processos e tomadas de decisão que sejam realizadas em violação aos princípios que regem a tanto Administração Pública quanto a legislação aplicável. Realizam, portanto, ação coordenada com instâncias e processos diretamente vinculados ao controle e à purgação de irregularidades nas empresas estatais, em especial áreas de *compliance*, controles internos, auditoria interna e comitê de conduta/ouvidoria.

 No âmbito federal, o artigo 70 da Constituição Federal define que "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder".



No que diz respeito ao combate a desvios de conduta e atos de corrupção nas empresas estatais, a atuação dos tribunais de conta e controladorias públicas assumiu papel relevante. Um conjunto de ações de en-

frentamento à fraude, ao fortalecimento da gestão ética e conduta da alta administração tem sido implementado com vistas à promoção da transparência e prestação de contas de suas atividades.

O IBGC, nesta publicação, atualiza e consolida posicionamentos e recomendações com o objetivo de fornecer às empresas estatais elementos de discussão para adoção de boas práticas de governança corporativa

EDIÇÃO

IBGC | Instituto Brasileiro de
Governança Corporativa

ISBN 978-65-86366-07-5



9 | 786586 | 366075 |