

Revista da

CGU

Controladoria-Geral da União

ANO II - Nº 3
Dezembro/2007
ISSN 1981-674X

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR



Controladoria-Geral da União



Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro / 2007

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Diagramação e arte: Jojafé - Comunicação e Marketing Ltda.

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano II, nº 3, Dezembro/2007. Brasília: CGU, 2007.

111 p. Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Apresentação.....	07
Editorial.....	09
Artigos	11
O Direito de Acesso Público aos Documentos Oficiais na Suécia, Bulgária e Romênia. <i>Julian Jaber Tontini</i>	12
As novas bases do controle, marco legal e informatização. <i>Francisco Carlos da Cruz Silva</i>	26
Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil? <i>Sérgio Nogueira Seabra</i>	38
Empresas Estatais Federais: Governança Corporativa para Combater a Corrupção. <i>João Mourão Mendes</i>	50
Da Constitucionalidade da Subdelegação da Competência para o Provimento e Desprovimento de Cargos Públicos Federais (Art. 84, XXV e Parágrafo Único da CF). <i>Vinicius de Carvalho Madeira</i>	65
Valores Republicanos e Corrupção não ocupam o mesmo espaço <i>Marco Antonio Gallo</i>	75
Legislação	89
Atos Normativos	90
Legislação em destaque	93
Jurisprudência	101
Julgados recentes do TCU – Acórdãos	102
Julgados recentes de Tribunais – Acórdãos	106

Empresas Estatais Federais: Governança Corporativa para Combater a Corrupção

João Mourão Mendes é Analista de Finanças e Controle da CGU, lotado no Estado de Rondônia.

1. Introdução

Os grandes escândalos corporativos ocorridos nas últimas duas décadas trouxeram à tona a urgência de se buscar práticas de gestão empresarial mais transparentes e éticas. Foi exatamente a ausência ou insuficiência de mecanismos de controles que pudessem evitar ou detectar precocemente fraudes contábeis e financeiras que possibilitaram a ocorrência eventos como os da Parmalat, Enron, WorldCom, Banco Santos, Banco Econômico e outros.

No setor governamental, uma das maiores dificuldades que os chefes do poder Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) enfrentam no Brasil é como adquirir maioria no poder Legislativo, de modo a obter a governabilidade. Isso decorre, em grande medida, da inexistência de partidos políticos fortes, consolidados e com histórias de sucesso à frente do governo.

Quando se defrontam com essa realidade, os agentes políticos historicamente costumam lançar mãos de dois expedientes: (1) liberação

de recursos públicos alocados nos orçamentos por parlamentares, por intermédio de emendas, para aqueles que votarem favoravelmente ao governo; e (2) distribuição de cargos públicos para as agremiações partidárias que se comprometerem com a governabilidade. Ambos os caminhos podem-se constituir em portas abertas para ações antiéticas e/ou corruptas.

Dados recém divulgados pelo Ministério do Orçamento, Planejamen-

O modelo de gestão vigente nas empresas estatais federais é aderente às práticas de governança corporativa internacionalmente recomendadas?

to e Gestão indicam que o poder Executivo federal dispõe de 21.197 cargos que podem ser ocupados sem concursos públicos, portanto utilizáveis como moeda troca política. Entretanto, para este estudo interessa discutir apenas a ocupação dos postos diretivos das empresas estatais, tais como: diretores, conselheiros fiscais e de administração, que estão diretamente relacionados com as práticas de governança corporativa.

Em 2005, após um flagrante de pagamento de propina para um empregado da Empresa Brasileira de Correios, companhia de propriedade da União Federal, no valor de três mil reais e transmitido reiteradas vezes em rede nacional de televisão, iniciou-se a maior crise de corrupção da história recente do país, logo rotulada pelas palavras “mensalão” e “valerioduto” e passou a ser apurada por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) denominada “CPI dos Correios”.

Os resultados preliminares dessa investigação lançam suspeição de envolvimento de empresas estatais como Petrobrás, Banco do Brasil, Correios, Furnas e Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), dentre outras, onde os dirigentes nomeados por indicação política supostamente estariam promovendo desvios de dinheiro e repassando para os seus respectivos partidos para o pagamento de “mesadas” para parlamentares do Congresso Nacional.

Como consequência, quatro deputados perderam os seus manda-

tos seja em virtude de cassação pela própria Casa de Leis, seja pela renúncia dos próprios acusados com o objetivo de não sofrerem a suspensão de direitos políticos previstos na Carta Magna do país. Além disso, tímidas alterações na legislação eleitoral também foram efetuadas. Contudo, nenhuma providência foi adotada no sentido de modificar a forma de escolher diretores e conselheiros das empresas estatais – fato imprescindível para tornar mais transparente e profissionalizada as relações entre o acionista controlador e seus prepostos nessas entidades.

Assim, entendendo que a governança dessas companhias requer discussão, investigação e decisão (KERLINGER 1980, p.35) a fim de se verificar como o Estado, na função de empresário, age comparativamente aos modelos de governança recomendados pelos principais códigos do gênero, emerge a seguinte questão: O modelo de gestão vigente nas empresas estatais federais é aderente às práticas de governança corporativa internacionalmente recomendadas?

Para responder a essa questão, definiu-se como objetivo deste estudo examinar o modelo de governança corporativa vigente nas empresas estatais controladas pela União Federal à luz das práticas recomendadas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, pela Agência das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Comércio - UNCTAD e dos princípios de governança defendidos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE .

2. Revisão da Literatura

2.1 Teoria da Agência e Governança Corporativa

JENSEN (2003, p.85) define um relacionamento de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas - o(s) principal (is) -, ajustam com um terceiro – o agente – a prestação de determinado serviço, sendo que o principal delega ao agente a autoridade necessária para a tomada de decisões. Ressalva, porém, que o outorgado nem sempre age com o intuito de maximizar a riqueza do outorgante; às vezes o faz em proveito próprio.

No caso das entidades estatais, o principal corresponde aos acionistas (shareholders), incluindo o controlador que é a União Federal, e demais partes interessadas (stakeholders) tais como: empregados, fornecedores, financiadores e sociedade em geral. Os agentes são os executivos e conselheiros, ou seja, os prepostos. É freqüente, inclusive, que estes dois últimos grupos de atores corporativos alinhem seus interesses, passando a agir conjuntamente (JENSEN, 2003, p.9).

Para ANDRADE E ROSSETTI (2004) é essa separação entre propriedade e gestão que gera os conflitos de agência, haja vista que a diversidade de contingências imprevisíveis que cercam o ambiente empresarial impedem a existência de contratos perfeitos entre os donos do negócio e seus prepostos. Isso é agravado pela inexistência de agente perfeito, visto que os interesses pessoais fre-

quentemente sobrepõem-se aos de terceiros.

Surgem, assim, os custos de agência que são, segundo JENSEN (2003, P.86), o produto de:

- a) custos de elaboração e estruturação dos contratos ajustados entre as partes (agente e principal);
- b) gastos com monitoramento da gestão;
- c) gastos com remuneração e bonificação dos agentes; e
- d) as perdas residuais, representadas pelo valor monetário que os acionistas perdem ou deixam de ganhar em virtude das divergências com os executivos.

No caso da governança corporativa, é importante compreender que não existe um conceito único para governança corporativa. Contudo, há expressões características que estão presentes nos principais estudos já publicados sobre o tema. Dentre elas as principais são, conforme ANDRADE E ROSSETTI (2004 p.23):

- ✓ Direitos dos acionistas;
- ✓ Direitos de outras partes interessadas;
- ✓ Conflitos de agência;
- ✓ Sistema de relações;
- ✓ Sistema de valores;
- ✓ Sistema de governo;
- ✓ Estrutura de poder;
- ✓ Estrutura de regulação;
- ✓ Padrões de comportamento.

Existem, porém, conceitos estruturados que guiarão o presente

estudo, sendo o principal deles o enunciado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entidade privada criada com o propósito de incentivar as boas práticas de governança empresarial no Brasil, apresentado na seqüência:

“Governança corporativa é o sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal”.(IBGC, 1999).

Por sua vez, a Lei Sarbanes – Oxley, aprovada pelo legislativo dos Estados Unidos em 2002 em resposta aos grandes escândalos financeiros e fraudes contábeis que se avolumavam, não trata especificamente do tema, porém veio reforçar as práticas de governança no mundo empresarial ao tornar compulsória a observância de quatro valores básicos, a saber:

1. *Compliance* – É a conformidade legal. Obriga às companhias que negociam títulos mobiliários nas bolsas norte-americanas a adotarem códigos de ética para os executivos. Além disso, as empresas devem divulgar esse documento e fornecer uma cópia dele para a Security Exchange Commission – SEC, equivalente à Comissão de Valores Mobiliários – CVM brasileira.

2. *Disclosure* – Transparência. A Lei determina como insiders e detentores de informações privilegiadas da empresa devem-se comportar. Obriga, ainda, à divulgação tempestiva e na extensão necessária de informações que sejam relevantes para a tomada de decisão por parte dos stakeholders.

3. *Fairness* – Percepção de justiça. Nesse caso, a legislação mencionada criou uma multa para fraudadores corporativos que pode chegar a US\$ 5 milhões e a 20 anos de cadeia, dentre outras coisas.

4. *Accountability* – Necessidade de prestação de contas. Os executivos são responsáveis pelo desenho dos sistemas de controles internos. Assim, cabe a eles revisarem os relatórios antes de analisá-los e informar aos auditores e ao comitê de auditoria as fragilidades de controles de que tenham conhecimento.

Para a União Federal, governança corporativa é (Decreto n.º 6.021, de 22/01/2007):

Conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos

de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais.

Surgem, então, os modelos de governança corporativa para aplacar os efeitos dessa relação de agência que se originou da separação entre a propriedade do negócio e seu efetivo controle, agora nas mãos de terceiros. De acordo com o IBGC (2004), esses modelos devem estar relacionados com pelo menos seis aspectos da empresa:

a) estrutura de propriedade – quem são os proprietários da companhia, quais são seus direitos e deveres e como está dividido o capital social.

Para a UNCTAD (2006, p.8/9), as empresas devem tornar públicas suas estruturas de propriedade e como os acionistas e demais interessados podem exercer os direitos de controle. Os registros e os benefícios da propriedade também devem ficar claros para o mercado, vez que ajudarão na identificação de possíveis conflitos de interesses, transações entre partes relacionadas e insider trading.

b) conselho de administração – é considerado o principal agente da governança corporativa. Compete-lhe a direção estratégica da empresa, a avaliação de desempenho dos executivos e a contratação da auditoria independente, dentre outras atribuições. É obrigatório nas sociedades anônimas, onde se enquadram qua-

se todas as firmas estatais federais.

Existem duas concepções de conselho (*board*) no plano internacional. Uma trata de órgãos unitários, em que os membros exercem somente as funções de supervisão dos negócios (*one-tier system*) – é como funciona no Brasil. Na segunda concepção (*two-tier system*), o conselho tem dupla atribuição: parte dos membros exerce funções executivas e a outra cuida apenas da supervisão. Do último modelo são exemplos as empresas alemãs, austríacas e holandesas. (UNCTAD, 2006, p.12). De qualquer modo, o mais importante é que haja um equilíbrio de forças na companhia, de forma o executivo-chefe e o presidente do conselho sejam pessoas diferentes.

“Uma das questões mais instigantes para os pesquisadores do mundo corporativo atual é determinar qual a inter-relação entre a qualidade da governança, a estrutura de propriedade e o desempenho das empresas”

c) gestão – nas companhias controladas pelo governo federal, os gestores são, via de regra, os seus diretores e presidente. São os administradores.

d) auditoria independente – também prevista na Lei n.º 6.404/76, que é a Lei das Sociedades por Ações, constitui-se em agente fundamental da governança corporativa na medida em que opina sobre a adequidade (ou não) das práticas de gestão encontradas na empresa.

e) conduta e conflito de interesses - com referência aos negócios entre partes relacionadas, a UNCTAD (2006, p.6) recomenda que todo o processo de tomada de decisão que aprova a celebração desses negócios seja adequadamente regulamentado, normatizado. Essa medida deve permitir a identificação da natureza das relações, as pessoas da companhia que estão envolvidas, os valores transacionados, bem como as vantagens que reverterão para a companhia tomadora. (Nossa tradução).

f) conselho fiscal - trata-se de um agente de governança que pode funcionar de maneira permanente ou nos exercícios sociais específicos, a pedido da assembléia-geral de acionistas. Para ele, a legislação societária é mais detalhada, fixando inclusive o número de membros – no mínimo 3 (três) e no máximo 5 (cinco), com igual número de suplentes. (Art. 161, § 1.º da Lei n.º 6404/76). No caso das estatais, seu funcionamento é permanente.

Nesse sentido, uma das questões

mais instigantes para os pesquisadores do mundo corporativo atual é determinar qual a inter-relação entre a qualidade da governança, a estrutura de propriedade e o desempenho das empresas. Nesse sentido, um dos estudos mais abrangentes já realizado no Brasil foi conduzido por SILVEIRA (2004) que, ao examinar dados de 161 companhias publicados entre 1998 a 2002 apresentou, dentre outras, as seguintes conclusões:

a) a qualidade da governança tende a piorar de forma diretamente proporcional à concentração de poder do acionista controlador sobre os direitos de voto e de fluxo de caixa. Conjugado a isso, o pesquisador conclui ainda que "(...) maior concentração de ações ordinárias em poder do controlador obtêm, em média, pior desempenho".

b) contudo, estatisticamente, não foi possível comprovar influência significativa e consistente da qualidade da governança sobre a performance das companhias.

c) sobre a influência das variáveis internas à corporação na concentração da propriedade, os resultados indicam que elas não são relevantes, isto é, em nosso país o controle das empresas não se explica, cientificamente, por fatores internos que lhes sejam internos.

Ressalte-se, porém, que o foco do estudo de Silveira recaiu, principalmente, sobre as empresas privadas, sendo que todas elas são de capital aberto, ou seja, negociam ações na

Bolsa de Valores do Estado de São Paulo – BOVESPA. É de se esperar que essas companhias apresentem bom nível de profissionalização de sua gestão, dado as exigências do próprio mercado financeiro.

2.2 Princípios e Diretrizes da OCDE Sobre Governança de Empresas Estatais

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) defende que as empresas estatais podem e devem tirar do uso de ferramentas de gestão já adotadas com êxito no setor privado, por exemplo os princípios e práticas de governança corporativa. Esse entendimento resultou de uma pesquisa junto a companhias do setor público dos países-membros e culminou na publicação de um conjunto de diretrizes sobre governança, que a Entidade recomenda para todos os países, inclusive aqueles em desenvolvimento - caso do Brasil. Deve-se notar, porém, que os princípios da boa governança enunciados pela Organização em 1999 e revisados em 2004 formam o sustentáculo das referidas diretrizes.

Dessa maneira, antes de se apresentar as diretrizes é importante conhecer o que os princípios recomendam (nossa tradução):

a) É necessário garantir a base para um marco regulatório efetivo da governança corporativa;

b) Clareza quanto aos direitos dos acionistas e às funções de propriedade;

c) Os acionistas precisam ser tratados de forma equitativa;

d) O papel dos stakeholders também deve ser enfatizado na boa governança;

e) Transparência e disclosure são fundamentais;

f) Atenção especial deve ser dada para o estabelecimento das regras de constituição e funcionamento do conselho de administração. (OECD, 2004).

Sobre esses pilares, erguem-se as diretrizes, que foram divididas em seis blocos, a saber:

✓ *Assegurar um marco regulatório legal para as empresas estatais*

A regulação deve assentar-se sobre os princípios da boa governança para evitar distorções no mercado. As funções do Estado como proprietário-empresário devem se apresentar claramente separadas das consideradas próprias de Estado. Além disso, suas relações com outras entidades ou instituições governamentais precisam ser meramente comerciais, transparentes e sem privilégios.

✓ *O Estado deve agir, efetivamente, como um empresário na administração de suas empresas.*

O Estado deve atuar como um empresário ativo e bem informado, fixar políticas de gestão e garantir-lhes a implementação. É imprescindível assegurar ampla autonomia operacional para as estatais. Para

Nem todas as companhias públicas fechadas submetem-se às auditorias externas para atestar-lhes a adequacidade dos controles internos e a fidedignidade das demonstrações contábeis.

tanto, é desejável instituir uma entidade, departamento ou órgão no seio da administração pública para coordenar as funções do Estado-empresário, inclusive, monitorar o desempenho das companhias.

Outras tarefas poderão ser adicionadas nas atribuições das entidades supervisoras, tais como: (i) prestar contas; (ii) manter um diálogo permanente com os órgãos de controle interno públicos; e (iii) relacionar-se com auditores externos que tenham atuação nas estatais. Aqui, vale dizer, o Brasil possui uma instituição que supervisiona as empresas estatais federais. Trata-se do Departamento de Controle das Empresas Estatais – DEST, subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No Brasil, as estatais de capital aberto seguem normalmente as

regras impostas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM e das demais entidades fiscalizadoras do mercado. Por outro lado, nem todas as companhias públicas fechadas submetem-se às auditorias externas para atestar-lhes a adequacidade dos controles internos e a fidedignidade das demonstrações contábeis.

✓ *Tratamento equânime de acionistas*

A entidade supervisora precisa assegurar tratamento equânime aos acionistas minoritários e transparência nas decisões em geral.

Verificando as atribuições legais do DEST não se vislumbra evidência de que previsão no sentido de monitorar o cumprimento dos direitos dos acionistas minoritários previstos nos estatutos das empresas e na Lei das Sociedades Anônimas.

✓ *Relacionamento com stakeholders*

As companhias estatais devem considerar suas relações com stakeholders, independentemente de terem ou não ações negociadas em bolsas de valores.

✓ *Transparência e disclosure*

Também essas empresas devem observar elevados padrões de transparência, em conformidade com os princípios de governança da OCDE. É importante desenvolver procedimentos eficientes de auditoria interna, garantir a qualidade e a confiabilidade da informação contábil. E

tudo isso não exclui o trabalho da auditoria externa.

✓ *Responsabilidades dos conselheiros*

Os conselheiros dessas empresas precisam possuir autoridade, competência e objetividade para bem executarem suas funções de direção estratégica e monitoramento dos administradores. Carecem deter poderes para contratar e demitir os diretores. Podem se dividir em comissões como: de auditoria, de remuneração e de risco de administração.

2.3 Outras Experiências Estatais: Chile e OCDE

No Chile, a função de propriedade das empresas estatais é exercida pelo Conselho Superior de Empresas Públicas (SEP), que tem como atribuições (nossa tradução):

- a) nomear e destituir todos os dirigentes das companhias estatais, inclusive os dois membros independentes previstos em lei;
- b) fixar-lhes a remuneração;
- c) examinar a situação econômico-financeira das firmas públicas, os relatórios dos inspetores de contas (auditoria do próprio governo) e externos e aprovar ou não os demonstrativos financeiros de cada uma;
- d) aprovar a designação de ativos essenciais;
- e) conhecer e analisar as relações com partes relacionadas, zelando para que ocorram em condições de mercado;
- f) escolher a auditoria externa;
- g) requisitar das estatais todas as

informações que julgar necessárias, que devem ser fornecidas tempestivamente;

h) escolher os profissionais que farão a análise de risco para cada entidade;

i) atuar como ponte entre as companhias públicas e o parlamento central, entregando-lhe as informações requisitadas pelo Câmara e Senado;

Outras competências atribuídas ao SEP são:

a) celebrar convênios de programação com todas as empresas que postulem receber transferências do orçamento do governo central ou garantias do tesouro;

b) realizar análises dos planos estratégicos, bem como dos estudos e projetos de inversão das companhias estatais, produzindo informes para o Ministério da Fazenda;

Embora a União Federal tenha empreendido um vigoroso programa de privatização de suas companhias nas duas últimas décadas, a participação delas na economia do país ainda é bastante significativa.

c) prestar assessoria aos demais ministérios, quando solicitado, em matéria relativa às empresas governamentais.

Ressalte-se que o SEP é um conselho de composição mista, ou seja, parte dos conselheiros é indicada pelo governo central chileno e a outra parte constitui-se de conselheiros independentes. Estes últimos são indicados pelo Conselho Superior de Gestão Pública, uma instância independente, que tem como missão dotar a administração pública federal de profissionais qualificados, com base em critérios de excelência (competências, titulação e experiência).

Na organização interna do SEP merece destaque o Comitê de Seleção, formado majoritariamente por conselheiros independentes. Cabe ao comitê selecionar e indicar dois profissionais para cada estatal para atuarem como conselheiros independentes. Os critérios de seleção são os mesmos que orientam a escolha dos membros independentes do SEP – competências, titulação e experiência.

Portanto, no Chile as estruturas de supervisão e de gestão das entidades comerciais de propriedade do Estado encontram-se estruturadas com o objetivo de garantir-lhes autonomia com transparência, desempenho e competitividade. Busca-se assim privilegiar o profissionalismo e, ao menos, minimizar as influências políticas e sindicais.

Os demais componentes dos con-

selhos de administração das empresas públicas chilenas, que são designados pelo governo, também devem ser escolhidos mediante critérios determinados, tais como: (i) formação profissional adequada para o cargo e experiência comprovada; (ii) bons antecedentes tributários e comerciais; e (iii) todas as exigências legalmente fixadas para o cargo nas sociedades anônimas.

3. Relevância e Gestão das Empresas Estatais Federais Brasileiras

Com base em estudo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (2004), coordenado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais - DEST, a história do Estado brasileiro como empresário evoluiu conforme o que segue.

As primeiras instituições públicas da Colônia foram o Serviço Postal (1662) e a Casa da Moeda da Bahia (1694). Mais tarde, o desembarque da família real portuguesa no Brasil marcou o surgimento das primeiras organizações comerciais estatais no país (até então colônia). Assim, D. João VI funda, em 1808, o Banco do Brasil, a Real Manufatura de Espingardas, a Imprensa Régia e duas firmas de fundição: a Real Fábrica de Ferro São João de Ipanema e a Usina do Morro do Pilar (MPOG, 2004, p.2).

A necessidade de melhor estruturar o Império e depois a República, outras entidades controladas pelo poder público foram iniciando suas

As organizações que geram suas próprias receitas para manutenção e investimento, colaboram fortemente com o pagamento de impostos...

atividades. Dentre elas a Estrada de Ferro D. Pedro II (1858), a Caixa Econômica e Monte de Socorro (1861), a empresa de navegação Lloyd Brasileiro (1890). Ainda nesse período, mais estradas de ferro foram construídas e aquelas que eram privadas posteriormente passaram para o controle governamental (nacionalizadas).

As duas primeiras décadas do século XX marcam o nascimento dos bancos estaduais: Banco da Paraíba (1912), Piauí (1926), São Paulo (1927), Paraná e Rio Grande do Sul (1928). O Banco de Crédito Real de Minas Gerais fora fundado em 1889. Com o tempo, quase todos os estados brasileiros instituíram suas instituições financeiras que, mal administradas e utilizadas para privilegiar grupos políticos, acabaram sendo liquidadas pelo Banco Central na década de 1990, privatizadas (São Paulo e Rio de Janeiro) ou federalizadas (Santa Catarina).

Entre 1930 e 1945 o Brasil encontrava-se sob o governo de Getúlio Vargas e eventos como Segunda Guerra Mundial e o “crash” da Bolsa de Valores de Nova Iorque acabaram influenciando o aumento da presença do Estado na economia. Assim, surgiram as estatais siderúrgicas (CSN e ACESITA, 1942), mineradora (Vale do Rio Doce, 1942), financeiras (Banco de Crédito da Borracha, 1942, hoje o BASA; e BNCC, 1943), além do Instituto de Resseguros do Brasil, 1940.

Nas três décadas seguintes, ainda conforme estudo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004), a União Federal continuou expandindo-se como agente econômico, agora sob com novos argumentos: (1) necessidades de segurança nacional; (2) substituição de importações e (3) desenvolvimento planejado. Surgiram, pois, dentre outras:

- O BNDE (1952), a PETROBRÁS (1953), o BNB (1952), FURNAS (1957), USIMINAS (1956), COSIPA (1960), ELETROBRÁS (1961), COBAL e CIBRAZEM (1962), BNH (1965), SERPRO (1964), mais EMBRATEL, EMBRAER, EMBRAFILME e EMBRATUR ainda nos anos 60.

Grandes obras de infraestrutura marcaram os anos 70, tais como: usina hidroeétrica de Itaipu, a Ferrovia do Aço, usinas nucleares e obras de metrô (Rio de Janeiro e São Paulo). Também nesse período foram criadas a Telecomunicações Brasileiras S.A – TELEBRÁS (1972), a Siderúrgica Brasileira S.A – SIDERBRÁS (1973), a

Portos do Brasil S.A – PORTOBRÁS (1975), a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO e a Material Bélico do Brasil – IMBEL (1975).

Atualmente, embora a União Federal tenha empreendido um vigoroso programa de privatização de suas companhias nas duas últimas décadas, reduzindo-as de 252 em 1985 para 137 em 2005, a participação delas na economia do país ainda é bastante significativa.

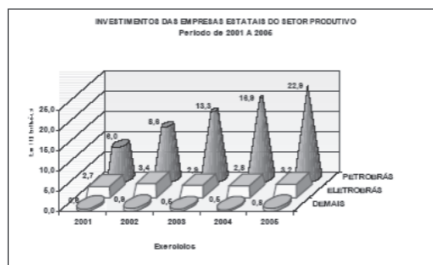
De acordo com o “Perfil das Empresas Estatais – Exercício 2004”, preparado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, essas organizações faturaram juntas 218,7 bilhões de reais naquele ano e foram responsáveis por investimentos da ordem de 24,8 bilhões de reais no mesmo período, com expectativa de crescer cerca de 26% em 2006.

A forte contribuição para o atingimento das metas de superávit primário, anualmente fixadas pelo governo central no Orçamento Geral da União, é outra evidência da importância dessas entidades para o Brasil. Para tanto, o acionista majoritário faz valer as regras da legislação societária e vem apropriando 25% do lucro líquido gerado pelas estatais, a título de dividendos. Espera-se que a medida contribua, neste exercício, com 15 bilhões de reais para o superávit projetado pelo governo.

Essas organizações estão divididas em cinco grandes grupos, por setor de atividade, a saber:

- 1 – Setor de Energia Elétrica, com 18 entidades;
- 2 – Setor de Petróleo, Derivados e Gás Natural, com 48 estatais;
- 3 - Setor de Transportes, com 15 empresas;
- 4 - Setor Financeiro, com 23 componentes; e
- 5 – Demais setores de atividade, onde se encontram 31 estatais.

SPE – Investimentos realizados – período de 2001 a 2005
Consolidado por Grupo



Por outro lado, as organizações que geram suas próprias receitas para manutenção e investimento, colaboram fortemente com pagamento de impostos, empregos diretos e indiretos, investimentos, pagamento de dividendos ao Tesouro e alcance das metas de superávit primário do governo central. A figura 1 subsequente evidencia os investimentos realizados pelas empresas estatais no período 2001-2005.

A supervisão e o aprimoramento da gestão dessas companhias compete ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais – DEST, ligado ao MPOG, e à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, respectivamente. Esta última é composta por três ministros: Planejamento, Fazenda e Casa Civil. (Decreto n.º 6021/2007).

3.1 O Processo de Escolha de Dirigentes nas Empresas Estatais

Com relação ao processo de escolha dos executivos e conselheiros, a legislação da União Federal específica para as estatais, sejam elas constituídas sob a forma de sociedades anônimas ou de empresas públicas, as seguintes regras (Lei n.º 9.292, de 12/07/1996 e Decreto n.º 757, de 19/02/1993) :

a) conselho de administração – um ou mais representantes dos acionistas minoritários; um representante indicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; demais membros indicados pelo ministro de Estado sob cuja supervisão estiver a empresa, por exemplo, os bancos estão vinculados ao Ministério da Fazenda. Contém seis membros.

b) conselho fiscal – um membro é indicado pelo Ministério da Fazenda, outro pelo ministério supervisor e o terceiro representa os acionistas minoritários. O quantitativo é em qualquer caso: três conselheiros titulares e igual número de suplentes.

c) diretoria – neste caso, a legislação regula apenas (1) o número máximo de diretores: até seis, exclusive o diretor-presidente; e (2) a indicação dos dirigentes das empresas públicas, que compete ao ministro supervisor. É sabido, porém, que os

executivos das demais estatais também são escolhidos politicamente.

Os mandatos dos conselheiros são fixados pelos estatutos sociais de cada entidade e a remuneração não pode ultrapassar a dez por cento do salário mensal médio dos respectivos diretores. Não há regulamentação em nível abrangente (lei, decreto, portaria, resolução) exigindo avaliação periódica nem de conselheiros, nem de diretores.

Sobre qualificação profissional dessas pessoas, trata somente dos conselheiros de administração, que serão indicados “dentre brasileiros de notórios conhecimentos, (. ..), experiência, idoneidade moral e reputação ilibada”. Note-se, contudo, que a regulamentação não diz a quem cabe avaliar e manifestar opinião sobre o preenchimento desses requisitos no caso concreto.

A CGPAR, criada recentemente e já citada no presente estudo, deverá estabelecer novos critérios para a escolha e atuação de membros dos conselhos de administração e fiscal das empresas da União. Deverá, ainda, fixar as diretrizes sobre a política de dividendos; divulgação de informações; desempenho econômico-financeiro e social; adoção de práticas de governança corporativa e outras questões relacionadas a este último assunto.

Considerações Finais

O estudo demonstra que o go-

verno brasileiro ainda não estabeleceu um marco regulatório para as empresas de sua propriedade, como recomenda a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento – OCDE, embora já tenha dado alguns passos (criação do DEST e da CGPAR). É, pois, necessário que se comece a discutir uma lei de governança corporativa para essas empresas.

Ficou demonstrado, ainda, que a escolha dos conselheiros de administração, bem como dos conselheiros fiscais e diretores não seguem critérios técnicos definidos. Por exemplo: quem avalia os notórios conhecimentos, experiência, idoneidade moral e reputação ilibada das pessoas indicadas para assumir vagas nos conselhos de administração das estatais?

No caso das indicações para membros de conselho fiscal e diretoria executiva a situação é ainda mais grave na medida em que a legislação vigente sequer define parâmetros mínimos de experiência e qualificação profissional. Nesse particular, é importante lembrar o caso do Chile citado no presente estudo, onde os dirigentes de estatais são escolhidos com base em competências, experiência e titulação e a avaliação desses requisitos é feita por profissionais do governo e do mercado, uma vez que existem membros independentes no SEP.

Dessa maneira, uma legislação sobre governança para ser efetiva

deverá contemplar no mínimo: a) os requisitos que devem ser preenchidos pelos candidatos a diretores (executivos) e conselheiros; b) quem avaliará os candidatos; c) qual o órgão governamental ficará responsável pela supervisão geral de todas as empresas estatais; d) qual o mandato dos conselheiros, como eles serão avaliados, com que periodicidade e quem o fará; quem avaliará o desempenho dos diretores das empresas e quais as providências a serem tomadas no caso de insuficiência de desempenho, dentre outras medidas.

Também será necessário tratar do relacionamento dessas empresas com os órgãos de controle do poder público (auditoria, meio ambiente, ministério público e legislativo, por exemplos). Além disso, deve ser obrigatório o uso das modernas ferramentas de gestão e de tecnologias de informação já disponíveis no mercado.

Portanto, verifica-se que o modelo de governança corporativo vigente nas companhias estatais federais não se coaduna com as melhores práticas recomendadas pelos principais códigos do gênero. Ademais, como as Comissões Parlamentares de Inquérito do “mensalão” e dos “Correios” já indicaram, a indicação política de dirigentes para as estatais contribui fortemente para a corrupção na administração pública, vez que os partidos políticos julgam-se “donos” dos cargos.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Adriana, ROSSETTI, José Paschoal. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. Estado e empresas estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública. Enrique Saraiwa, Brasília: 2004.

BRASIL. Decreto n.º 6.021, de 22 de janeiro de 2007. Institui a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR.

BRASIL. Lei n.º 9.292, de 12 de julho de 1996. Dispõe sobre a nomeação e remuneração de cargos diretivos nas empresas públicas e de economia mista do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br> Acesso em 02 abr. 2007.

BRASIL. Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as empresas constituídas sob a forma de sociedade anônimas. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br> Acesso em 02 abr. 2007.

BRASIL. Decreto n.º 757, de 19 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a nomeação e remuneração de cargos diretivos nas empresas públicas e de economia mista do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br> Acesso em 02 abr. 2007.

BRASIL. Perfil Das Empresas Estatais – Exercício 2004. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – DEST. Brasília, 2005.

BRASIL. Perfil das Empresas Estatais – Exercício 2005. Ranking Das Maiores. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – DEST. Brasília, 2005.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Lei Sarbanes-Oxley. Dispõe sobre criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis nas empresas que negociam títulos no mercado financeiro desse país. 2002. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/sarbanes-oxley>. Acesso em 16 abr.2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das melhores práticas de governança corporativa. 3.ª revisão, 2004. Disponível em: <http://www.ibgc.com.br>. Acesso em 02 ago. 2005.

KERLINGER, F.N. Metodologia da pesquisa em ciências sociais. Editora Universitária: São Paulo, 1979.

JENSEN, M. Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *Journal of Applied Corporate Finance*, v. 14, n. 3, Fall. 2003.

JENSEN, M., MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure“. *Journal of Financial Economics*, October/1976.

SEGUNDO ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS EMPRESAS ESTATAIS. Brasília, 17 e 18 de novembro de 2005. gobierno corporativo em las empresas del estado de Chile.

SILVEIRA, A.M. Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. 2004. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD. Guidance on good practices in corporate governance disclosure. 2006. 52 f. New York, 2006. Disponível em: <http://www.unctad.org>. Acesso em 08 jan. 2007.