Esta é uma versão preliminar, destinada à audiência pública.

Não representa recomendação do IBGC. Não deve ser divulgada ou usada para tomada de decisão.

**INSTRUÇÕES PARA AUDIÊNCIA PÚBLICA**

Este documento está bloqueado para edições. É possível apenas a inserção de balões de comentários ao texto. Para isso, siga o procedimento indicado abaixo:

1. Selecione o trecho que deseja comentar.
2. Clique na guia “Revisão”, depois em “Novo Comentário” e faça seus comentários.
3. Repita o procedimento para cada novo trecho que deseje comentar.
4. Ao terminar seus comentários, ou para interromper o processo e retomá-lo posteriormente, salve o documento em seu computador.
5. Por fim, encaminhe o documento para [advocacy@ibgc.org.br](mailto:advocacy@ibgc.org.br).

Ressaltamos que o texto está sujeito a alterações e passará por revisão gramatical e estilística. Solicitamos que sua atenção seja voltada a apresentar contribuições para o aprimoramento ou enriquecimento do conteúdo técnico do documento.

**Por gentileza, identifique-se abaixo** (esta parte do documento é editável).

Nome:

Organização/empresa: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Suas considerações são em seu nome ou em nome da organização/empresa que você representa? Clique ou toque aqui para inserir o texto.

E-mail: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Telefone: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

O prazo para enviar o documento com contribuições se encerra em **22 de março de 2020.**

Agradecemos sua participação.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA**

**(IBGC)**

**BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA**

**PARA EMPRESAS ESTATAIS**

REDAÇÃO

Rodrigo Lima

Os participantes da audiência pública serão devidamente citados nos agradecimentos.

Sumário

[Apresentação 4](#_Toc32869351)

[Introdução 5](#_Toc32869352)

[1. A Propriedade Estatal 6](#_Toc32869353)

[1.1 Interesse público e justificativas da propriedade estatal 6](#_Toc32869354)

[1.2 Política de propriedade 7](#_Toc32869355)

[1.3 Objetivos empresariais e políticas públicas 8](#_Toc32869356)

[2. Estado como Proprietário 10](#_Toc32869357)

[2.1 Exercício dos direitos de propriedade 10](#_Toc32869358)

[2.2 Participações minoritárias 13](#_Toc32869359)

[3. O Conselho de Administração da Empresa Estatal 14](#_Toc32869360)

[3.1 Autonomia e independência 14](#_Toc32869361)

[3.2 Mandato e principais responsabilidades 14](#_Toc32869362)

[3.3 Composição 16](#_Toc32869363)

[3.4 Práticas de seleção 17](#_Toc32869364)

[3.5 Avaliação de desempenho 17](#_Toc32869365)

[3.6 Remuneração 18](#_Toc32869366)

[3.7 Comitê de pessoas 18](#_Toc32869367)

[3.8 Comitê de auditoria 19](#_Toc32869368)

[3.9 Presidente do conselho 19](#_Toc32869369)

[3.10 Educação e desenvolvimento 20](#_Toc32869370)

[3.11 Relacionamentos 20](#_Toc32869371)

[3.12 Conduta 21](#_Toc32869372)

[4. O Conselho Fiscal da Empresa Estatal 23](#_Toc32869373)

[4.1 Mandato e principais responsabilidades 23](#_Toc32869374)

[4.2 Composição e práticas de nomeação e seleção 24](#_Toc32869375)

[4.3 Remuneração 25](#_Toc32869376)

[4.4 Parecer 25](#_Toc32869377)

[4.5 Relacionamentos 26](#_Toc32869378)

[5. Gerenciamento de Riscos, Controles Internos e Conformidade da Empresa Estatal 28](#_Toc32869379)

[5.1 Conduta ética e sistema de conformidade (*compliance*) 28](#_Toc32869380)

[5.2 Programa de integridade 30](#_Toc32869381)

[5.3 Gerenciamento de riscos e controles internos 31](#_Toc32869382)

[5.4 Auditoria interna 33](#_Toc32869383)

[5.5 Auditoria independente 33](#_Toc32869384)

[6. A Empresa Estatal no Ambiente de Negócios 35](#_Toc32869385)

[6.1 Condições de mercado 35](#_Toc32869386)

[6.2 Tratamento equitativo 36](#_Toc32869387)

[6.3 Transações entre partes relacionadas 36](#_Toc32869388)

[7. Transparência e Relacionamento com as Partes Interessadas 38](#_Toc32869389)

[7.1 Transparência e sociedade civil 38](#_Toc32869390)

[7.2 Responsabilidade socioambiental 38](#_Toc32869391)

[7.3 Divulgação de informações e prestação de contas 39](#_Toc32869392)

[Referências Bibliográficas e Documentos de Consulta 42](#_Toc32869393)

[Anexos 44](#_Toc32869394)

# Apresentação

Esta publicação foi desenvolvida tendo como propósito consolidar e atualizar posicionamentos já apresentados pelo IBGC sobre governança corporativa para empresas de controle estatal. A abordagem utilizada na construção do documento é de caráter principiológico, buscando registrar temas relevantes e indicar orientações alinhadas a referenciais de boas práticas de governança para empresas estatais.

Para tanto, a presente publicação adotou recomendações de práticas de governança já registradas em diferentes documentos do instituto, em especial a *Carta Diretriz Sociedades de Economia Mista* e o *Caderno Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista*, ambos lançados em 2015. Além disso, buscou-se refletir novos marcos regulatórios e instrumentos normativos brasileiros[[1]](#footnote-1) e outros referenciais internacionais[[2]](#footnote-2) relevantes nas discussões sobre a agenda de governança corporativa para empresas estatais.

A fim de 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 do setor de atividade, estrutura, orçamento, estágio do ciclo de vida, arcabouço regulatório a que está submetida, entre 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.

Neste sentido, as recomendações aqui reunidas deverão ser tomadas como referências, cuja motivação para adoção deverá ser objeto de reflexão em cada caso concreto, de tal modo que não se tornem impeditivas ou incompatíveis para o avanço das boas práticas de governança. Mais importante do que a criação de normas e regramentos é o compromisso efetivo dos tomadores de decisão e demais agentes de governança na aplicação dos princípios da transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa.

É importante que, sempre que disponível, a leitura das recomendações aqui registradas seja complementada pela consulta às demais publicações do IBGC que detalham de modo mais focalizado estruturas, processos e temas de governança.

O IBGC espera que o conteúdo aqui 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.

# Introdução

Ao longo dos últimos anos, o ambiente de negócios tornou-se cada vez mais marcado pelos compromissos e iniciativas de governos, setor privado e sociedade civil em relação aos desafios das empresas estatais brasileiras e, por sua vez, do próprio papel e responsabilidade do Estado na condição de regulador e proprietário.

No Brasil, as chamadas 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 Federal) 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 duas categorias de empresa de controle do Estado[[3]](#footnote-3).

Pela presença e atuação destacada em setores-chave da economia brasileira – como o financeiro e o de infraestrutura – torna-se imprescindível a revisão e o aprimoramento constante de aspectos relacionados aos padrões de integridade, conformidade, transparência e governança corporativa das empresas públicas e sociedades de economia mista, justamente pela elevada capacidade de influenciar os ritmos de desenvolvimento econômico e, principalmente, o nível de bem-estar da população do país.

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, interferindo cada vez menos na gestão das estatais, contribua para o aumento da eficiência e a melhoria dos padrões de governança corporativa dessas 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 espera apresentar recomendações que auxiliem 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.

# 1. A Propriedade Estatal

## 1.1 Interesse público e justificativas da propriedade estatal

Para uma economia de mercado, os motivos e as justificativas para criação de empresas estatais são indispensáveis para a credibilidade e fortalecimento do ambiente de negócios. 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, CF/88).

**Recomenda-se que os objetivos da atuação do Estado como empresário – i.e., a propriedade estatal – e, especialmente, os limites quanto à consecução do interesse público associado à sua criação sejam definidos de modo formal e consistente[[4]](#endnote-1)**[[5]](#footnote-4)**. Em diferentes países, isto tem sido realizado a partir de leis, decretos, portarias e resoluções governamentais, ou por uma combinação dos exemplos acima mencionados[[6]](#footnote-5).**

**Ao estabelecer claramente as justificativas e os objetivos da propriedade estatal, é igualmente importante que essa definição esteja formalmente expressa e identificada em uma *política de propriedade* do Estado[[7]](#endnote-2)** de modo a assegurar a desejável transparência e prestação de contas sobre a gestão do Estado em relação às estatais e demais participações societárias no curto, médio e longo prazo, tratando, inclusive, de sua estratégia de atuação e de persecução 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 importante que** **a participação direta do Estado na produção de bens e serviços esteja** **sujeita a revisão periódica[[8]](#endnote-3)**, sendo tal responsabilidade atribuída formalmente como competência de órgão ou instância governamental.

A divulgação ampla de informações sobre a propriedade estatal é crítica para que se compreenda a alocação de recursos públicos. Tal atitude interessa aos empregados das empresas estatais, aos seus acionistas, aos entes da federação quanto à prestação de serviços, renda e emprego, bem como eleva o nível de confiança da população e dos investidores sobre o papel do Estado como regulador e agente econômico.

Além da política de propriedade, instrumento fundamental para que o Estado adote comportamento previsível e estável, **o interesse coletivo que a empresa estatal está autorizada a perseguir deve constar do objeto social definido pelo estatuto/contrato social da empresa.[[9]](#endnote-4)** A medida reveste a atuação da empresa estatal de mandato e objetivos claramente delineados, reduzindo sua exposição a interferência de objetivos circunstanciais ou casuísticos atrelados ao componente político-governamental inerente a sua condição.

## 1.2 Política de propriedade

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

**Cada ente federativo deve aprovar e divulgar uma Política de Propriedade. Essa política deve definir e justificar os propósitos do Estado no papel de proprietário, esclarecer como se dá a atuação do Estado como proprietário, tanto no exercício do direito de voto em assembleias, como no desempenho das atribuições de representantes eleitos como membros da administração, prevendo a adoção de boas práticas de governança corporativa e assegurar autonomia operacional à administração da empresa estatal[[10]](#endnote-5).** O documento deve também expressar qual o posicionamento estratégico do Estado em relação a aspectos como áreas ou setores de investimento e de desinvestimento. **Trata-se de documento que, entre outras diretrizes, deverá prever entre seus** **dispositivos a avaliação periódica sobre a necessidade e a conveniência da intervenção direta do Estado na produção de bens e serviços[[11]](#endnote-6)**, assegurando a transparência na condução e critérios técnicos adotados na tomada de decisão, bem como privilegiando a transparência e participação da sociedade civil.

**Os mandatos das empresas estatais, constantes da política de propriedade, oferecem uma breve visão geral dos objetivos de longo prazo da empresa estatal, em consonância com a lógica estabelecida para a propriedade estatal da empresa. Ele deve registrar e definir as atividades predominantes da empresa estatal e dar algumas indicações sobre os principais objetivos econômicos e, se for caso, de política pública[[12]](#endnote-7)**.

É importante que este documento considere e inclua as contradições, por exemplo, entre geração de valor para o acionista, a capacidade de investimento de longo prazo, as obrigações de serviço público e até mesmo a segurança do trabalho. **O Estado, portanto, deve ir além da simples definição de seus objetivos principais como proprietário; ele deve também indicar suas prioridades e esclarecer como as contradições inerentes serão tratadas. Ao fazê-lo, o Estado deve evitar interferir nas questões operacionais e, assim, respeitar a independência do conselho[[13]](#endnote-8).**

Tópicos para Política de Propriedade do Estado\*

* Compromisso 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, p. 55-56) e nos relatórios anuais sobre as participações acionárias estatais na Noruega, “The State Ownership Report” (NORWAY: 2018).

## 1.3 Objetivos empresariais e políticas públicas

O objetivo da propriedade estatal das empresas deve ser maximizar o valor para a sociedade. Para tanto, **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, seja na consecução de seu objeto social, seja no atendimento de políticas públicas[[14]](#endnote-9)**.

Ainda que seja legítima, a persecução de interesse público pode gerar prejuízos para a empresa estatal sem que o acionista controlador seja responsabilizado, nos termos do artigo 238 da Lei das S.A. 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 com encargos e responsabilidades por investimentos e prestação de serviços vinculados a políticas públicas relacionadas à consecução do seu objeto social, planejando previamente sua estratégia, atuação e investimentos e acompanhando a execução desse planejamento**.[[15]](#endnote-10)

**Havendo perdas econômicas lesivas ao patrimônio da empresa**, de modo a afetar a sustentabilidade financeira, **ainda que o propósito seja o de atender o interesse público compatível com o objeto social,** **o Estado deverá avaliar a efetivação de repasses, se aplicável[[16]](#endnote-11).**

**As políticas públicas que estejam vinculadas a compromissos e encargos de empresas estatais deverão observar o interesse público que justificou sua criação[[17]](#endnote-12).** Ademais, instrumentos normativos derivados de órgãos de regulação e/ou instâncias governamentais ou órgãos responsáveis pelo coordenação e exercício de direitos de propriedade devem igualmente descrever limites e condicionantes acerca de tal vinculação.

**Caso a empresa estatal atue em regime de concorrência, não deverá exercer atividades em condições diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado. Assim, quando orientada a contribuir para o interesse público, a empresa estatal somente assumirá obrigações ou responsabilidades que respeitem as condições de mercado ou que estejam definidas em lei ou regulamento, previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente, observada a ampla publicidade desses instrumentos, e cujos custos e receitas estejam discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil. Assim, o ente controlador compensará, a cada exercício social, a empresa estatal pela diferença entre as condições de mercado e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida.**

Os objetivos e justificativas da utilização das empresas estatais devem ser devidamente 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 como a ótica do desenvolvimento social. Além da política de propriedade, a entidade ou instância de coordenação formalmente responsável pela função de propriedade do Estado deverá elaborar relatórios de prestação de contas tornando públicas e de amplo conhecimento tais informações (ver item 2.1).

# 2. Estado como Proprietário

## 2.1 Exercício dos direitos de propriedade

**É fundamental que a função de propriedade, no âmbito da administração do Estado, esteja claramente identificada, seja ela organizada em modelo centralizado ou descentralizado[[18]](#endnote-13)**. **É dever do Estado informar claramente à sociedade quais são as atribuições de cada um de seus órgãos e entidades na definição da condução da empresa estatal[[19]](#endnote-14)**.

Tipos de Modelo de Propriedade \*



\* Modelos de exercício da função de propriedade (OCDE: 2018, p.24).

A função de propriedade pode ser detida e dirigida diretamente por diferentes órgãos e instâncias integrantes da administração pública no nível federal, estadual e municipal. Tal descentralização pode implicar disparidades no exercício dos direitos do Estado como acionista controlador. Neste caso, **um requisito mínimo é estabelecer formalmente uma entidade ou instância forte de coordenação entre as diferentes secretarias ou áreas da administração envolvidas**.[[20]](#endnote-15) Isso ajudará a garantir que cada empresa estatal terá um mandato claro e receberá uma mensagem coerente em termos de orientação estratégica ou requisitos de informação.

**Caso inexistente, a entidade proprietária ou instância de coordenação poderá se encarregar do estabelecimento de uma política de propriedade (ver item 1.2), definindo diretrizes e unificando as práticas entre as diversas secretarias ou áreas[[21]](#endnote-16)**. Ela deverá se reportar, direta ou indiretamente, aos órgãos que representam os interesses do público em geral, tais como aqueles do âmbito do Poder Legislativo, além de manter atitude de cooperação e diálogo contínuo com os órgãos de controle e fiscalização externos e internos do Estado, responsáveis pela auditoria das empresas estatais (ver Anexo).

Quando as empresas estatais forem listadas ou forem parcialmente controladas, **a entidade proprietária ou instância de coordenação deverá respeitar os direitos e dar tratamento equitativo aos acionistas minoritários[[22]](#endnote-17)**.

*Responsabilidades da Entidade Proprietária ou Instância de Coordenação*

**O Estado como proprietário deve em geral comportar-se como qualquer acionista majoritário, e ser um acionista informado e ativo, quando estiver em uma posição minoritária[[23]](#endnote-18).** **A entidade proprietária ou instância de coordenação deve exercer estes direitos plena e criteriosamente, sem interferir na gestão cotidiana da empresa estatal[[24]](#endnote-19)**.

**A entidade ou instância da administração pública responsável por acompanhar cada participação acionária do Estado deve ter suas responsabilidades formalmente definidas pelo Estado e divulgadas, entre as quais se incluem**[[25]](#endnote-20):

* Orientar as empresas estatais na adoção dos padrões mais elevados de profissionalismo e governança;
* Estabelecer diretrizes para a indicação, seleção e avaliação de conselheiros de administração e fiscais e membros da diretoria para as empresas estatais;
* Estabelecer processos estruturados e transparentes de apoio institucional e avaliação de desempenho dos conselheiros de administração e dos conselheiros fiscais;
* Manter permanente diálogo com o conselho fiscal, os auditores independentes e os órgãos de controle estatais aplicáveis, dentro dos limites da legislação;
* Assegurar que a qualificação e a remuneração dos conselheiros estejam alinhadas com os melhores interesses da empresa e as práticas de mercado;
* Elaborar e divulgar informes e relatórios periódicos sobre suas próprias atividades e sobre as 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.
* Formular uma política de divulgação de informações para as empresas estatais, que identifique quais informações devem ser divulgadas ao público, os canais adequados de divulgação e os mecanismos para garantir a qualidade da informação;
* Formular uma política de transparência, com a implantação, inclusive, de um canal direto de pedidos de informações, nos termos dos artigos 1º, II e 10 e seguintes da Lei Federal n. 12.527/11 (“Lei de Acesso à Informação”), observados os cuidados previstos pela Lei Federal n. 13.709/18 (“Lei Geral de Proteção de Dados”);
* Estabelecer processos bem estruturados e transparentes de indicação para os conselhos, baseados em mérito, para as estatais em que tenha controle total ou majoritário, participando ativamente na indicação dos conselhos, e contribuindo para sua diversidade;
* Estabelecer uma clara política de remuneração para os conselhos das empresas estatais, que fomente o interesse de médio e longo prazos na empresa, e permita atrair e manter motivados os profissionais qualificados.

**É dever do acionista controlador garantir o efetivo funcionamento da estrutura de governança da empresa, particularmente 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[[26]](#endnote-21)**. É este órgão que deve certificar-se de que a gestão da empresa estatal se oriente por altos padrões de ética e profissionalismo na consecução do mandato e dos objetivos previstos no seu estatuto social.

**A orientação da entidade proprietária ou instância de coordenação aos administradores da empresa estatal deve limitar-se às questões estratégicas e aos objetivos de política pública[[27]](#endnote-22)**. O Estado não deve se envolver na tomada de decisões operacionais. **O Estado deverá divulgar e especificar publicamente em quais áreas e em quais tipos de decisão a entidade proprietária ou instância de coordenação tem competência para dar instruções que direcionam o voto de conselheiros indicados pelo governo em exercício[[28]](#endnote-23).**

Na indicação e eleição dos conselheiros, a entidade proprietária ou instância de coordenação deverá centrar-se na necessidade de os conselhos das estatais exercerem as suas atribuições de forma profissional e independente.

**O governo em exercício deve conceder autonomia operacional às empresas estatais, para atingir os seus objetivos definidos, e abster-se de intervir na sua gestão[[29]](#endnote-24)**. Como acionista controlador, o governo em exercício deve evitar redefinir os objetivos das empresas estatais de maneira casuística e sempre utilizar de meios formais e transparentes nas comunicações com à empresa estatal.

A atuação do Estado como acionista deve se pautar pelo estrito cumprimento à legislação vigente e pela atenção às suas responsabilidades como acionista controlador em assembleias gerais, particularmente na discussão e votação de temas de seu interesse. O controlador deve prestar especial atenção a questões em que possa haver conflito de interesse entre seus deveres como acionista majoritário e como formulador de políticas públicas.

## 2.2 Participações minoritárias

Além das empresas em que o Estado exerce o controle como acionista ou sócio majoritário**, é fundamental que na condição de acionista ou sócio minoritário, particularmente em situações nas quais sejam preservadas estruturas de participações societárias que confiram grau equivalente de controle ou influência significativa, o Estado divulgue e faça constar em sua política de propriedade a visão e os objetivos de sua estratégia de participações de forma transparente[[30]](#endnote-25).**

A participação minoritária pode igualmente conferir ampla capacidade ao Estado de exercer de forma residual intervenção direta sobre a atividade econômica e, mais especificamente, sobre o desenvolvimento do ambiente econômico. Planos de privatização, organização de agências reguladoras e abertura de capital de empresas estatais podem funcionar como indicadores relevantes do compromisso de o Estado estabelecer incentivos ao desenvolvimento de um ambiente de negócios favorável à atração de capitais e à maior promoção de regras de transparência e monitoramento baseados nas regras de mercado.

**Práticas de investimento e participação minoritárias pelo Estado que criem do ponto de vista jurídico uma efetiva redução da participação direta do Estado na exploração de bens e serviços não deverão servir para preservar condições disfarçadas de um exercício real de influência, a fim de evitar a aplicação das responsabilidades de acionista controlador ao Estado**.

Sobre as participações minoritárias do Estado, importante destacar a situação de empresas privadas que se encontram sob controle ou influência efetiva do Estado. Como não integrantes do regime jurídico de direito público, tais empresas estarão necessariamente fora do alcance da prestação de contas aos órgãos e instâncias de controle e auditoria do Estado, bem como de outros diplomas legais e regulatórios aplicáveis às empresas estatais, impedindo que estejam submetidas a um controle externo direto de órgãos públicos.

# 3. O Conselho de Administração da Empresa Estatal

## 3.1 Autonomia e independência

A autonomia e independência do conselho está diretamente relacionada à estrutura administrativa e legal a qual está sujeita à empresa estatal em matéria de instâncias de exercício de propriedade, direcionamento estratégico, supervisão e controle da administração pública a que está vinculada. Para realizar as suas funções de orientação estratégica e monitoramento, **o conselho de administração das empresas estatais deve receber do Estado um mandato claro e inequívoco, ter autonomia para tomar decisões de forma independente e assumir a responsabilidade pelo desempenho da empresa[[31]](#endnote-26)**.

**É importante que a política de propriedade e a entidade proprietária ou instância de coordenação estabeleça 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[[32]](#endnote-27)**. Tal definição clara e objetiva de seu mandato e, em especial, da formalização dos canais de comunicação entre o Estado e a empresa são fundamentais para a independência do conselho de administração.

Na ausência da política de propriedade ou outros instrumentos normativos, o conselho de administração 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 realização plena de suas atividades, é fundamental 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. 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 que possa atuar de modo independente e informado, é importante que a empresa estatal inclua no orçamento do conselho de administração, aprovado pelos acionistas/sócios, rubrica específica para as despesas de suas atividades. Além da remuneração dos conselheiros, o orçamento deverá contemplar entre outras despesas: 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 da empresa, previsto em seu objeto social, e, ao mesmo tempo, zelar pela sua sustentabilidade financeira e por uma gestão pautada pelos critérios de eficiência e racionalidade econômica[[33]](#endnote-28).**

**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 organização[[34]](#endnote-29)**. 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 empresa no longo prazo. **O direcionamento estratégico adotado pelo conselho deve conciliar os objetivos comerciais e não comerciais, sendo fundamental a existência de indicadores de desempenho apropriados para aferir os respectivos resultados para cada um desses objetivos[[35]](#endnote-30).**

**O conselho deve prestar contas aos sócios, 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, em especial no caso de sociedades de economia mista. É responsabilidade do conselho conduzir de modo transparente, estruturado e formal o processo de indicação do diretor-presidente da empresa estatal, assim como aprovar os demais diretores. O conselho também deve levar a cabo o desenvolvimento de um plano de sucessão dos executivos-chave da empresa[[36]](#endnote-31)**.

**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[[37]](#endnote-32)**.

**Recomenda-se ao conselho de administração, observados fatores como setor de atuação, porte e complexidade da empresa,** **instituir comitês especializados** **para auxiliá-lo no exercício de suas responsabilidades, particularmente com respeito a auditoria, finanças, pessoas, riscos e sustentabilidade[[38]](#endnote-33).** Os comitês não têm poder de deliberação e suas recomendações não vinculam as decisões do conselho de administração.

**O escopo de atuação dos conselheiros deve ser formalizado em um regimento interno[[39]](#endnote-34)**. Esse documento disciplina as atribuições e rotinas de trabalho do conselho, contribuindo para o bom funcionamento do órgão. **Recomenda-se que as empresas estatais disponham de profissional ou área que 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 empresa[[40]](#endnote-35)** (sócios, diretores, conselheiros de administração e fiscais e auditores). A secretaria de governança deve dispor de estrutura própria e se reportar diretamente ao conselho de administração. A abrangência e o escopo de atuação desse órgão devem ser compatíveis com o tamanho, o perfil e a cultura, adequando-se às necessidades do sistema de governança da empresa.

## 3.3 Composição

**Recomenda-se que a determinação do número de membros considere sempre a capacidade de trabalho em equipe e outros critérios técnicos que interfiram na formação de um grupo experiente e produtivo[[41]](#endnote-36)**. É importante que a quantidade de membros não somente reflita a diversidade de experiências e competências necessárias ao exercício de atribuições do conselho, mas também proporcione 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 o conselheiro disponha de competências e de tempo adequado para exercer seu mandato de modo diligente e informado. **Recomenda-se mandatos não superiores a 2 anos, sendo a reeleição do conselheiro permitida desde que satisfeitas as exigências mínimas de competência e desempenho em sua atuação no conselho, e também estabelecidas formalmente no estatuto/contrato social ou regimento interno o número máximo de reconduções[[42]](#endnote-37)**.

Além dos requisitos legais e diretrizes fixadas pelos órgãos e instâncias da administração pública, **é importante que estejam devidamente formalizados em estatuto/contrato social e/ou política de Indicação da empresa, aprovada pelo conselho, requisitos mínimos para indicação de membros do conselho de administração, de seus comitês, da diretoria e do conselho fiscal[[43]](#endnote-38)**. Ao mesmo tempo, tais requisitos mínimos deverão igualmente estabelecer critérios de vedação de participação, observando-se os dispositivos legais aplicáveis e boas práticas de mercado (ver item 3.4)

**Recomenda-se que, na composição dos conselhos, sejam nomeados conselheiros independentes, observados os critérios de independência definidos de acordo com as melhores práticas de governança corporativa. É boa prática determinar um número mínimo de conselheiros independentes, nunca inferior a um terço do total de membros efetivos[[44]](#endnote-39)**. Devem-se coibir indicações político-partidárias e de ocupantes de cargos de alto escalão em ministérios e órgãos públicos.

Para se assegurar a independência entre a diretoria executiva e o conselho de administração, **recomenda-se evitar a nomeação de integrantes do corpo de funcionários ativos como conselheiros da própria empresa, com exceção do conselheiro eleito representante dos empregados[[45]](#endnote-40)**. O conselheiro eleito pelos empregados está sujeito aos mesmos critérios e exigências previstos em lei e no estatuto social que se aplicam aos demais conselheiros de administração. Cabe ao conselho de administração assegurar meios para que essa representação seja exercida de modo efetivo e independente e contribua para que o colegiado funcione no melhor interesse da empresa.

A fim de evitar concentração de poder, 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. É recomendável que o diretor-presidente não seja membro do conselho de administração[[46]](#endnote-41)**, ainda que seja regularmente convidado para as reuniões do conselho para prestar informações, expor suas atividades ou apresentar opiniões sobre assuntos de sua especialidade. Não deve, contudo, estar presente nos momentos de deliberação.

## 3.4 Práticas de seleção

A escolha de membros do conselho de administração deve visar ao melhor interesse da empresa. **O processo de seleção 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 dos requisitos legais aplicáveis, **deverá ser vedada participação em conselhos de empresas estatais de pessoas que estejam explicitamente expostos a situações profissionais atuais ou egressas de posições que possam comprometer a independência desejável para o exercício da função de conselheiros por razões de conflito de interesses[[47]](#endnote-42)**.

**As diretrizes e práticas adotadas para a escolha de conselheiros deve respeitar e valorizar a responsabilidade do conselho de administração da empresa estatal na condução do processo[[48]](#endnote-43)**. 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. **Na existência de acordos de acionistas e/ou prerrogativas legais que limitem ou reduzam a autonomia do conselho no exercício de suas atribuições em matéria de seleção dos membros do conselho e diretoria, a entidade proprietária ou instância de coordenação deverá dar ampla divulgação e justificar a existência de tal dispositivo[[49]](#endnote-44)**.

## 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[[50]](#endnote-45)**. Para que esse processo seja bem-sucedido, é importante que a condução da avaliação seja de responsabilidade do presidente do conselho e deve, sempre que oportuno, contar com a facilitação de uma assessoria externa.

**É recomendado que o sistema de avaliação siga procedimentos formalmente estabelecidos e aprovados e que os resultados da avaliação possam servir como critérios para a reeleição de conselheiros e para o aprimoramento da atuação do órgão[[51]](#endnote-46)**. **Recomenda-se que o resultado da avaliação de todos os conselheiros seja divulgado** a entidade proprietária ou instância de coordenação do Estado, 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.

## 3.6 Remuneração

Como principal órgão da estrutura de governança corporativa, o conselho de administração deve estabelecer mecanismos que assegurem adequada divulgação e transparência ao sistema de remuneração 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 da posição, especialmente quando consideradas remunerações para conselheiros profissionais[[52]](#endnote-47).**

**O conselho de administração deve estabelecer e aprovar política de remuneração que defina, entre outros assuntos, mecanismos para que a remuneração total da diretoria seja integralmente de responsabilidade da empresa estatal[[53]](#endnote-48)**. Os pacotes de remuneração para os executivos sêniores devem ser competitivos, desde que não incentive os diretores e conselheiros de forma incompatível com o interesse de longo prazo da empresa e de seus proprietários.

## 3.7 Comitê de pessoas[[54]](#footnote-6)

**A composição do conselho de administração deve observar critérios de objetividade e contar com requisitos mínimos para indicação, seleção e avaliação de seus membros formalizados em política de indicação da empresa estatal aprovada pelo conselho de administração[[55]](#endnote-49)**.

Quando existente, o comitê de pessoas, ou outro comitê do conselho cujo escopo envolva a análise, seleção e indicação de membros de órgãos da administração, deverá ser responsável pela **verificação da aderência** dos indicados para assumir cargos como **membros do conselho de administração e conselho fiscal** aos requisitos definidos na política de indicação ou no contrato/estatuto social.

Recomenda-se que, na composição do comitê de pessoas ou outro cujo escopo envolva análise, seleção e indicação de membros para o conselho de administração, conselho fiscal e diretoria, prevaleça a participação de membros independentes, sendo sua coordenação exercida preferencialmente por conselheiro independente. Para definição de perfil e dos critérios adotados de seleção dos integrantes deste comitê, deverão ser considerados o tipo de independência requerida, fatores como o contexto específico de potencial exposição a conflitos de interesse, bem como requisitos legais aplicados ao setor da estatal.

## 3.8 Comitê de auditoria

**Recomenda-se ao conselho de administração instituir comitê de auditoria, órgão de apoio ao conselho que, além de auxiliar no monitoramento da diretoria, tem papel relevante no processo de decisão e no direcionamento estratégico da organização, pois considera seus reflexos nas questões contábeis, de controles internos, auditoria, conformidade, integridade e risco[[56]](#endnote-50)**.

Entre suas principais atribuições, encontram-se:

* Avaliar a conformidade dos relatórios contábeis e financeiros da administração, do sistema de controles internos, da gestão de riscos e de conformidade (*compliance*);
* Monitorar aspectos de ética, conduta e integridade, incluindo a efetividade do código de conduta e do canal de denúncias;
* Garantir, por meio do conselho de administração, que a diretoria desenvolva controles internos confiáveis, eficientes e eficazes (que o comitê deve entender e monitorar adequadamente); e a efetividade do desempenho da auditoria independente e da auditoria interna.

**O comitê de auditoria deve ser também o órgão responsável por recomendar ao conselho de administração a contratação ou a substituição do auditor independente[[57]](#endnote-51)**. 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, sendo sua coordenação exercida preferencialmente por conselheiro independente[[58]](#endnote-52)**. A proporção de membros independentes, bem como o tipo de independência requerida (por exemplo, membros da gestão e/ou entidade proprietária) dependerá, entre outros fatores, do contexto específico de potencial exposição a conflitos de interesse e requisitos legais aplicados ao setor da estatal.

## 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.

**O presidente deve assumir a responsabilidade pela eficiência da administração e, quando necessário, em coordenação com outros conselheiros,** **atuar como elo para comunicações entre a empresa estatal e a entidade proprietária ou instância de coordenação do Estado[[59]](#endnote-53)**.

**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[[60]](#endnote-54)**. Para assegurar a efetividade dos trabalhos do conselho, é recomendável que a frequência de reuniões 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 recomendável que os membros do conselho de administração participem no mínimo anualmente de programas de capacitação[[61]](#endnote-55)**, que aprimorem as competências e os conhecimentos dos conselheiros e os mantenham habilitados e atualizados para o pleno exercício de suas funções e responsabilidades perante a empresa. A liderança do processo de educação e desenvolvimento dos conselheiros de administração é de responsabilidade do presidente do conselho.

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 da empresa em relação aos objetivos empresariais[[62]](#endnote-56)**.

**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[[63]](#endnote-57)**. 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.

**Recomenda-se que programas de desenvolvimento e capacitação sejam incentivados ou apoiados pela entidade proprietária ou instância de coordenação do Estado[[64]](#endnote-58).**

## 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 adequado de comunicação com o acionista estatal e demais sócios se existentes. É desejável que essa relação ocorra de maneira transparente, observadas as regras de sigilo e equidade no tratamento e divulgação de informações a todos os sócios[[65]](#endnote-59)**.

**Igualmente relevante é a relação do conselho com a entidade proprietária ou instância de coordenação, se existente, e outros órgãos públicos a que esteja vinculada. A este respeito, o presidente do conselho – não o diretor-presidente - 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 item 2.1)[[66]](#endnote-60)**.

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, independentemente do vínculo com a entidade ou instância de coordenação estatal responsável pela participação acionária na empresa estatal, ministério supervisor ou outros órgãos públicos[[67]](#endnote-61).**

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, entre outros temas. A auditoria interna deverá 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.

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 dos conselheiros 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.

**Entre as responsabilidades do conselho de administração está a de elaborar, disseminar e monitorar, com o apoio da diretoria, programas e medidas de conduta ética e conformidade, de modo que estejam implementados em todos os níveis da empresa[[68]](#endnote-62)**. Tais ações deverão necessariamente estar baseados na legislação e dispositivos normativos aplicáveis, no estatuto/contrato social, código de conduta e políticas corporativas, bem como refletir boas práticas e compromissos voluntários adotados pela empresa estatal.

**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[[69]](#endnote-63)**. O código de conduta materializa expectativas a respeito do comportamento e da conduta de acionistas/sócios, administradores, colaboradores, fornecedores e demais partes interessadas.

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 a desejável capacidade de os conselheiros tomarem decisões de forma refletida, informada, independente e responsável, minimizando possíveis focos de conflito de interesses.

**A este respeito, a separação e definição clara de funções, instâncias, papéis e responsabilidades 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[[70]](#endnote-64).**

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 de motivação distinto daquele da empresa estatal. **Recomenda-se que tão logo identificado conflito de interesses em relação a um tema específico, a pessoa envolvida deve afastar-se, inclusive fisicamente, das discussões e deliberações. Esse afastamento temporário deve ser registrado em ata[[71]](#endnote-65).**

O conselheiro de administração poderá responder civilmente pelos prejuízos que causar quando proceder com culpa ou dolo, com violação da lei ou do estatuto social; nesses casos, poderá responder com seus próprios bens. Para eximir-se da responsabilidade solidária, o conselheiro deve consignar sua divergência em ata de reunião do conselho, dar 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 social da empresa pública e sociedade de economia mista. Diferente das empresas privadas, sua instalação é obrigatória, e o seu funcionamento, permanente nas empresas estatais (art. 13, Lei Federal n. 13.303/16). O conselho fiscal deve ser considerado um órgão de controle e fiscalização independente e, ainda, um importante agente no sistema de governança da sociedade.

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. 13.303/16 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[[72]](#endnote-66)**. **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[[73]](#endnote-67)**.

**O conselheiro deve ter independência técnica, econômica e de vínculos para com os acionistas e a empresa. O conselheiro fiscal tem atuação fiscalizadora independente,** **qual deverá ser exercida sempre de maneira compatível com os princípios regentes da Administração Pública, as diretrizes éticas e de integridade, pautando-se, sempre, pelos interesses da empresa, exclusivamente[[74]](#endnote-68)**. A atuação voltada para obter vantagem para si ou para outrem, ou para causar dano à empresa, configura abuso no exercício da função de conselheiro fiscal.

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.

As atribuições do conselho fiscal, estabelecidas pela Lei Federal n. 6.404/76 (“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 trimestralmente, o balancete e as demais demonstrações financeiras da empresa;
* Examinar as demonstrações financeiras do exercício social e opinar sobre elas.

**Recomenda-se adicionalmente 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 que contemple riscos não financeiros[[75]](#endnote-69)**.

Os conselheiros fiscais exercerão seu mandato até a assembleia geral ordinária seguinte àquela em que tenham sido eleitos, quando podem ser reconduzidos. Depreende-se que seu mandato seja anual e vinculado ao exercício social no qual foram eleitos.

## 4.2 Composição e práticas de nomeação e seleção

A Lei Federal n. 13.303/16 estabelece diretrizes relacionadas à composição do conselho fiscal, entre as quais a obrigatoriedade de a empresa estatal constituir comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação de membros para o conselho fiscal, sendo ainda responsabilidade deste comitê auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros.

Outro diploma legal que também trata sobre a composição dos conselhos fiscais, a Lei Federal n. 6.404/76, determina que o órgão deve ser composto por no mínimo três e no máximo cinco membros, além de suplentes em mesmo número.

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[[76]](#endnote-70).

A composição do conselho fiscal deve ser estabelecida de modo a proporcionar um trabalho efetivo do órgão, equilibrando a participação de sócio controlador e não controlador, preservada a independência dos conselheiros fiscais para atendimento ao interesse da empresa.

Além dos requisitos legais e diretrizes fixadas pelos órgãos e instâncias da administração pública, é importante que estejam devidamente formalizados em estatuto/contrato social e/ou política de indicação da empresa (aprovada pelo conselho de administração) requisitos mínimos para indicação de membros do conselho fiscal[[77]](#endnote-71).

Ao mesmo tempo, tais requisitos mínimos deverão igualmente estabelecer critérios de vedação de participação, observando-se os dispositivos legais aplicáveis e boas práticas de mercado, tal qual aplicáveis aos membros indicados para o conselho de administração.

Recomenda-se que, na escolha dos membros do conselho fiscal, sejam coibidas as indicações político-partidárias, que o processo de seleção seja transparente e rigorosamente fundamentado em considerações 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 novo 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 empresa. 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 relevantes da empresa para o cumprimento de seu mandato e responsabilidades.

## 4.3 Remuneração

A Lei Federal n. 6.404/76 faz referência à remuneração mínima obrigatória dos membros do órgão. A saber, além de reembolsos obrigatórios, a remuneração do conselheiro fiscal não poderá ser inferior a 10% da média atribuída a cada diretor, não computados benefícios. Além do limite legal, é necessário 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 instalação do órgão.

**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[[78]](#endnote-72).**

## 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[[79]](#endnote-73)**.

## 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 não presta contas de suas atividades 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 para tratar de assuntos de interesse comum, objetivando apoio e auxílio mútuos na compreensão dos temas críticos que afetam os processos da empresa, além daqueles determinados pela lei sobre os quais o conselho fiscal deve obrigatoriamente opinar[[80]](#endnote-74).**

O conselho fiscal deve ser visto como um aliado da diretoria. O conselho fiscal contribui para inibir atos e procedimentos inadequados, atuando também como um julgador independente, para colaborar em situações de conflito de interesse; sendo mais uma instância de diálogo para os diretores. **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. Entretanto, o conselho fiscal deve inteirar-se do desenvolvimento dos processos operacionais e da estratégia geral para compreender a formação do resultado e os riscos associados[[81]](#endnote-75)**.

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 este solicitar, nos prazos previamente definidos. Deve igualmente 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 este possa ser divulgado adequadamente[[82]](#endnote-76).**

**No relacionamento com os acionistas da empresa estatal, o conselho fiscal deve pautar sua atuação pelos princípios da equidade, transparência, confidencialidade e independência. Os conselheiros devem exercer seu papel com plena autonomia em relação aos sócios que o elegeram, servindo unicamente à empresa[[83]](#endnote-77)**.

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 no exame de informações e dados sobre matérias que possibilitem a adequada avaliação da realidade econômica e financeira da empresa[[84]](#endnote-78)**.

O relacionamento entre os conselheiros fiscais e os auditores independentes também se baseia em colaboração, sem nenhum vínculo de subordinação entre eles. **É desejável que o conselho fiscal, tendo em vista a emissão do seu parecer, busque discutir com os auditores independentes aspectos relevantes das demonstrações financeiras[[85]](#endnote-79)**.

**Recomenda-se que a proposta de trabalho da auditoria externa seja apreciada também pelo conselho fiscal, que avaliará a sua adequação às necessidades da empresa[[86]](#endnote-80)**. É indispensável que a administração entregue aos membros do conselho fiscal relatórios e recomendações emitidos por auditores independentes ou outros peritos.

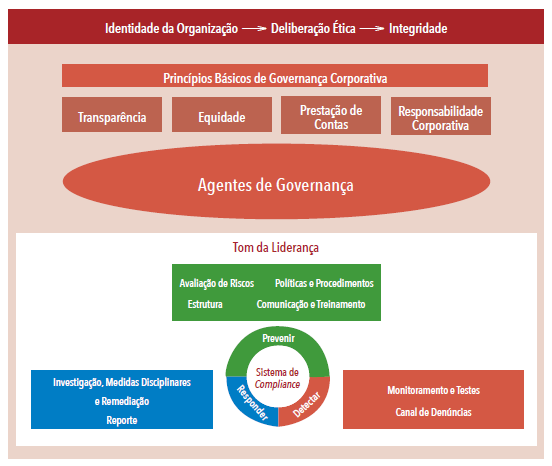
A relação do conselho fiscal com a auditoria interna é fundamental, uma vez que proporciona a esse conselho uma visão continuada de riscos e fragilidades do negócio, bem como de controles internos da empresa. **Na ausência de um comitê de auditoria, recomenda-se que sejam realizadas reuniões conjuntas entre esses órgãos para atualização do conselho fiscal e equalização de pontos de vista sobre as áreas de risco e controles internos[[87]](#endnote-81)**.

# 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 ambiente de negócios que tornem inaceitáveis condutas ilegais e antiéticas.

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 programa formalizado e efetivo de conformidade[[88]](#endnote-82) (*compliance*)** que contemple mecanismos e medidas de prevenção, de detecção e de tratamento de riscos de condutas irregulares, ilícitas e antiéticas. Igualmente importante é a elaboração de um código de conduta sobre o qual se desenvolve o sistema de *compliance* da empresa.



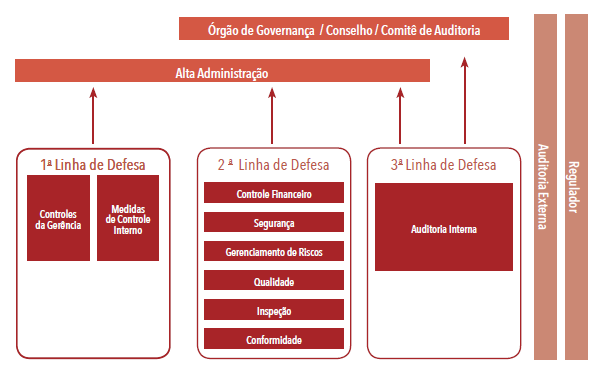
Visão holística de *compliance* (IBGC: 2017, p. 32)

*Sistema de conformidade* (*compliance*)

O sistema de *compliance* da empresa estatal deverá assegurar a conformidade com leis e regulamentos, nacionais e estrangeiros, aplicáveis ao negócio, bem como com as políticas internas da empresa, sendo o seu cumprimento dever de todos (alta administração, colaboradores e terceiros), independentemente de nível hierárquico. Ele permeia todos os níveis da empresa e deve estar inserido em seus processos e rotinas para que seja capaz de prevenir, detectar e responder a desvios de conduta.

Ele 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, aos 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 profissionais envolvidos, incluindo a alta administração.



Modelo das três linhas de defesa (IBGC, 2017, p. 34)

**A área e/ou profissional responsável pela função de *compliance* deverá se reportar ao conselho de administração diretamente ou indiretamente, por meio de comitê de auditoria, bem como ao diretor-presidente**. **O escopo de suas atividades deverá constar formalizado em política corporativa aprovado pelo conselho de administração[[89]](#endnote-83)**. 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, particularmente no âmbito federal, os diplomas legais e normas referentes ao programa de integridade encontram-se contidos na Lei Federal n. 12.846/13, Decreto Federal n. 8.420/15 e Portaria CGU n. 909/2015. A Controladoria Geral da União define programa de integridade como um conjunto de medidas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas empresas, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção, e sob coordenação de uma área ou pessoa responsável.

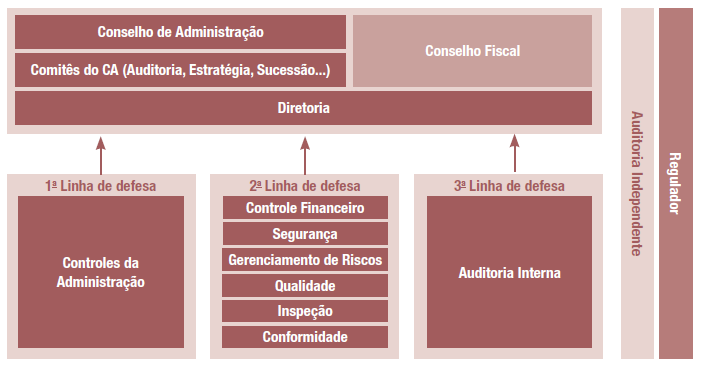
**Recomenda-se que o conselho de administração, apoiado pela diretoria, desenvolva, implemente, monitore e comunique programas e medidas com a finalidade de fortalecer a integridade da empresa estatal[[90]](#endnote-84).** Para tanto, é fundamental que os administradores e demais profissionais envolvidos com o cumprimento das diretrizes corporativas e normas anticorrupção 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 entre as áreas de controles internos, ouvidoria, recursos humanos, jurídico, riscos, *compliance*, comitê de conduta e auditoria interna.

## 5.3 Gerenciamento de riscos e controles internos

A cultura de riscos de uma empresa decorre de sua identidade e diz respeito ao conjunto de seus padrões éticos, valores, atitudes e comportamentos aceitos e praticados. Tais elementos integram a gestão de riscos que, por sua vez, é parte do processo de tomada de decisão em todos os níveis da empresa. Diferente das empresas privadas, empresas estatais geralmente estão mais protegidas de fatores disciplinadores da estratégia de riscos, por exemplo: falência, regime jurídico específico (societário, tributária, trabalhista) e exposição a padrões de mercado.

**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 definir e aprovar a política de gerenciamento de riscos da empresa em consonância com a orientação estratégica da organização[[91]](#endnote-85)**.



Linhas de defesa da função de gerenciamento de riscos (IBGC: 2017,p. 25).

**É importante que a política de gerenciamento de riscos descreva em seu escopo o conjunto de princípios, 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, conselho fiscal, entidade proprietária ou instância de coordenação e órgãos de controle externo[[92]](#endnote-86)**, se necessário.

Além de levar em conta os riscos inerentes à atuação empresarial (como os riscos estratégicos, operacionais, de mercado, regulatórios, financeiros, de crédito, reputacionais, ambientais, entre outros), **a empresa estatal deve identificar os riscos de corrupção e de fraudes a que está sujeita, particularmente de processos de licitação, levando em conta o histórico desses eventos nela mesma, em outras empresas estatais e em empresas do seu setor de atuação[[93]](#endnote-87)**. 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 procedimentos efetivos de gestão de riscos também no que diz respeito aos direitos humanos, às relações de trabalho, às questões ambientais e tributárias[[94]](#endnote-88)**.

**O conselho de administração deve assegurar que a diretoria garanta a integridade do sistema de controles internos[[95]](#endnote-89)**.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[[96]](#endnote-90)**.

## 5.4 Auditoria interna

O trabalho da auditoria interna deve estar alinhado com a estratégia da empresa e baseado na matriz de riscos. Espera-se que a auditoria interna seja capaz de identificar riscos e atuar para minimizar a probabilidade da ocorrência e impacto. Da mesma forma, desempenha papel fundamental ao identificar oportunidades de melhoria nos controles internos e melhorias no funcionamento dos processos de governança corporativa.

**Recomenda-se que o auditor interno responda diretamente ao conselho, reportando-se ao comitê de auditoria e apresentando relatos ao conselho fiscal[[97]](#endnote-91)**. É importante que conte com acesso à diretoria e auxilie as áreas operacionais a compreender os controles, as normas e as políticas estabelecidas pela empresa. Ele 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. Algumas das principais questões avaliadas pela auditoria interna, sob a perspectiva da governança corporativa, são: avaliação de riscos, controles internos, prevenção e detecção de fraudes e conformidade (*compliance*).

## 5.5 Auditoria independente

A Lei Federal n. 13.303/16 torna obrigatório a obrigatoriedade de auditoria independente para empresas públicas e sociedades de economia mista. Trata-se de medida que reflete as melhores práticas de contabilidade amplamente adotadas no ambiente de negócios**[[98]](#endnote-92).** Os procedimentos específicos de controle da empresa e da administração pública, incluindo a supervisão e 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 preparadas 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 asseguração das informações não financeiras seja realizada[[99]](#endnote-93).**

**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[[100]](#endnote-94)**; 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[[101]](#endnote-95)** em matéria de competitividade entre empresas estatais e empresas privadas.

**A segregação do papel de regulador de mercado e proprietário é fundamental na garantia de que o Estado identifica e se propõe a neutralizar o conflito de interesses ao desempenhar tais funções[[102]](#endnote-96)**. 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.

Para determinados setores econômicos, a prestação de serviços públicos está constituída via celebração de contratos de concessão junto a empresas públicas e privadas, sendo **atribuição do Estado assegurar via agências reguladoras a estabilidade regulatória e a segurança jurídica para a atração de investimentos privados em atividades econômicas de interesse público[[103]](#endnote-97).**

**É fundamental que as empresas estatais operem em igualdade financeira, regulatória e de tratamento fiscal com suas concorrentes privadas[[104]](#footnote-7)[[105]](#endnote-98)**. Além da igualdade de condições em matéria fiscal e de acesso ao mercado de dívidas, **a experiência internacional demonstra que aplicar para empresas estatais o padrão de transparência e prestação de contas submetidas a empresas listadas em bolsa de valores é de grande relevância como compromisso público com os padrões desejáveis de livre concorrência de mercado**.

A garantia de condições equitativas exige, em primeiro lugar, um elevado nível de transparência e divulgação, relativas à estrutura de custos. **É, portanto, importante que todos os custos relacionados ao cumprimento dos objetivos comerciais e de atendimento a política pública sejam claramente identificados, divulgados e adequadamente compensados pelo Estado[[106]](#endnote-99)**, com base em disposições legais específicas e/ou por meio de mecanismos contratuais.

**A** **padronização e/ou equivalência do regime jurídico** tem sido amplamente reconhecida como medida a ser buscada em matéria de boas práticas. **É desejável que as empresas estatais estejam submetidas aos mesmos requerimentos aplicáveis a empresas privadas, o que inclui sujeição aos mesmos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários[[107]](#endnote-100)**. **Deste modo, evita-se criar uma forma jurídica específica ou conceder um status de proteção especial às empresas estatais[[108]](#endnote-101).**

## 6.2 Tratamento equitativo

*Tratamentos aos acionistas*

Na condição de acionista majoritário ou em que tenha participação minoritária, todos os acionistas devem ser tratados equitativamente. Tal comportamento beneficia a reputação do Estado, influenciando a capacidade das empresas estatais de atrair financiamentos externos, valorizando a empresa 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[[109]](#endnote-102)**. Especial atenção deve ser dada à divulgação 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 empresa, é importante que o Estado não abuse 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[[110]](#endnote-103).**

**Recomenda-se que a entidade proprietária ou instância de coordenação elabore diretrizes relativas a atuação do Estado em assembleias, com especial atenção ao tratamento equitativo dos acionistas privados[[111]](#endnote-104)**, 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. 13.303/16 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 divulgada continuamente durante toda a duração do investimento[[112]](#endnote-105)**. Tais informações deverão incluir igualmente as informações materiais sobre os objetivos de política pública que a empresa está obrigada a cumprir.

**Recomenda-se igualmente que a política de divulgação de informações destaque a obrigação dos administradores de se abster de utilizar informações sigilosas em benefício próprio ou de terceiros ou de se aproveitar das oportunidades comerciais de interesse da empresa estatal[[113]](#endnote-106)**.

## 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. **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[[114]](#endnote-107)**.

**A Lei Federal n. 13.303/16 torna obrigatório para empresas públicas e sociedades de economia mista a elaboração de política de TPRs aprovada pelo conselho de administração[[115]](#endnote-108)**. 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 anão 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 empresa.

# 7. Transparência e Relacionamento com as Partes Interessadas

## 7.1 Transparência e sociedade civil

A divulgação de informações é fundamental 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 a consecução 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 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.

## 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. 12.527/11 (“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 CVM. **Tais informações devem comunicar, entre 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[[116]](#endnote-109)**.

**A política de propriedade deve reconhecer plenamente as responsabilidades das empresas estatais junto às partes interessadas e solicitar que suas relações com as partes interessadas sejam reportadas**. **Recomenda-se que a empresa estatal, em consulta com a entidade proprietária ou instância de coordenação, elabore e divulgue política de relacionamento com as partes interessadas, aprovadas pelo conselho de administração[[117]](#endnote-110).** Ela deve conter informações sobre as questões relevantes para as partes interessadas que possuam impacto significativo sobre elas, além de afetar materialmente o desempenho financeiro e não financeiro da empresa.

**A política deve contemplar a publicação de relatório com informações socioambientais e outras referentes ao seu relacionamento com as demais partes interessadas. A Lei Federal n. 13.303/16 torna obrigatório 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[[118]](#endnote-111)**.

## 7.3 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, políticas, atividades realizadas e 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 comunicação, 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[[119]](#endnote-112)**. 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 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[[120]](#endnote-113)**. 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/ou comunicação com as partes interessadas para as empresas estatais**, incluindo a definição de conjunto mínimo de informações a ser publicamente disponibilizadas. As informações divulgadas, em especial por meio da internet, deverão apresentar dados históricos abrangentes e as informações atualizadas sobre as empresas e suas atividades, entre as quais se incluem, no mínimo, as seguintes:

* Seus estatutos e, especialmente, seus objetivos, tanto os empresariais quanto os 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 processo 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 as alterações ou mudanças significativas;
* Carta anual de governança corporativa, nos termos da Lei Federal n. 13.303/16;
* 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;
* Montante e origem dos recursos utilizados para consecução dos objetivos de política pública;
* Detalhamento de suas iniciativas e ações no exercício de suas responsabilidades socioambientais e relações 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;
* Os regimentos de seus órgãos de governança, incluindo o conselho de administração, o comitê de auditoria e demais comitês de assessoramento, além do conselho fiscal.
* As atas das reuniões o conselho de administração, o comitê de auditoria Estatutário e demais comitês de assessoramento, além do conselho fiscal;
* Calendário anual com as datas das reuniões do conselho de administração, dos comitês de assessoramento, conselho fiscal, das publicações de relatórios periódicos e a data da assembleia geral.

**Recomenda-se que as empresas estatais adotem código de governança corporativa, bem como reportem acerca de suas práticas tendo como base o modelo pratique ou explique[[121]](#endnote-114)**.

# Referências Bibliográficas e Documentos de Consulta

B3. *Programa Destaque em Governança de Estatais*. São Paulo: 2017.

CAF. (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. Caracas: CAF.

\_\_\_\_\_\_\_ (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina: importancia para las Empresas de Propiedad Estatal*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva.

\_\_\_\_\_\_\_ (2017). *Efectividad y estructura de los directorios de las empresas de propiedad estatal en América Latina y el Caribe*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva

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. *Boas práticas de governança corporativa para sociedades de economia mista*. São Paulo: IBGC: 2015. (Série Cadernos de Governança, 14).

\_\_\_\_\_\_\_\_. *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.

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.

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).

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.

# Anexos

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”.

Nos últimos anos, muitas iniciativas e organizações se dedicaram a abordar aspectos especialmente sensíveis ao universo das empresas estatais, com especial destaque para o tema da administração, fiscalização e controle. A este respeito, no âmbito regulatório, destacam-se:

* Lei Federal n. 12.527/11 (“Lei de Acesso à Informação”).
* Lei Federal n. 12.846/13 (“Lei Anticorrupção”);
* Decreto Federal n. 8.420/15 (que regulamenta a Lei Federal n. 12.846/13);
* Lei Federal n. 13.303/16 (“Lei das Estatais”);
* Decreto Federal n. 8.945/16 (que regulamenta a “Lei das Estatais”);
* 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);
* Instrução CVM nº 586/2017 que institui o informe de governança corporativa no modelo “pratique ou explique” com base no Código Brasileiro de Governança Corporativa – Empresas Abertas[[122]](#footnote-8); e
* 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 Sociedades de Economia Mista*, *Caderno Boas Práticas de Governança Corporativa para 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) confirmam se tratar de um movimento abrangente, com destacada atuação da sociedade civil e demais agentes de mercado.

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. 13.303/16, 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, sob o 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 tanto aos princípios que regem a Administração Pública quanto a legislação aplicável. Realizam, portanto, ação coordenada junto às instâncias e processos diretamente vinculados ao controle e apuração de irregularidades nas empresas estatais, especialmente áreas de *compliance*, controles internos, auditoria interna e comitê de conduta/ouvidoria.

No que diz respeito ao combate a desvios de conduta e atos de corrupção nas empesas estatais, a atuação dos tribunais de conta e controladorias públicas assumiu papel relevante. Um conjunto de ações de enfrentamento à fraude, ao fortalecimento da gestão ética e conduta da alta administração tem sido implementados com vistas à promoção da transparência e prestação de contas de suas atividades.

1. Lei Federal n. 13.303/16 e Decreto Federal n. 8.945/16, entre outras referências. [↑](#footnote-ref-1)
2. Publicações do Banco Mundial, Comissão Andina de Fomento (CAF) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras referências. [↑](#footnote-ref-2)
3. A menos que imprescindível para a exatidão e consistência da redação, ao longo do documento prevalecerá o registro empresa estatal, ao invés de empresa pública e sociedade de economia mista. [↑](#footnote-ref-3)
4. [↑](#endnote-ref-1)
5. 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. [↑](#footnote-ref-4)
6. A referência para os instrumentos e medidas de formalização das justificativas da propriedade estatal adotadas em diferentes países é OCDE (2018, p. 17-18). [↑](#footnote-ref-5)
7. [↑](#endnote-ref-2)
8. [↑](#endnote-ref-3)
9. [↑](#endnote-ref-4)
10. [↑](#endnote-ref-5)
11. [↑](#endnote-ref-6)
12. [↑](#endnote-ref-7)
13. [↑](#endnote-ref-8)
14. [↑](#endnote-ref-9)
15. [↑](#endnote-ref-10)
16. [↑](#endnote-ref-11)
17. [↑](#endnote-ref-12)
18. [↑](#endnote-ref-13)
19. [↑](#endnote-ref-14)
20. [↑](#endnote-ref-15)
21. [↑](#endnote-ref-16)
22. [↑](#endnote-ref-17)
23. [↑](#endnote-ref-18)
24. [↑](#endnote-ref-19)
25. [↑](#endnote-ref-20)
26. [↑](#endnote-ref-21)
27. [↑](#endnote-ref-22)
28. [↑](#endnote-ref-23)
29. [↑](#endnote-ref-24)
30. [↑](#endnote-ref-25)
31. [↑](#endnote-ref-26)
32. [↑](#endnote-ref-27)
33. [↑](#endnote-ref-28)
34. [↑](#endnote-ref-29)
35. [↑](#endnote-ref-30)
36. [↑](#endnote-ref-31)
37. [↑](#endnote-ref-32)
38. [↑](#endnote-ref-33)
39. [↑](#endnote-ref-34)
40. [↑](#endnote-ref-35)
41. [↑](#endnote-ref-36)
42. [↑](#endnote-ref-37)
43. [↑](#endnote-ref-38)
44. [↑](#endnote-ref-39)
45. [↑](#endnote-ref-40)
46. [↑](#endnote-ref-41)
47. [↑](#endnote-ref-42)
48. [↑](#endnote-ref-43)
49. [↑](#endnote-ref-44)
50. [↑](#endnote-ref-45)
51. [↑](#endnote-ref-46)
52. [↑](#endnote-ref-47)
53. [↑](#endnote-ref-48)
54. O artigo 10 da Lei Federal n. 13.303/16 e o artigo 21 do Decreto Federal n. 8.945/16 criam o 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. [↑](#footnote-ref-6)
55. [↑](#endnote-ref-49)
56. [↑](#endnote-ref-50)
57. [↑](#endnote-ref-51)
58. [↑](#endnote-ref-52)
59. [↑](#endnote-ref-53)
60. [↑](#endnote-ref-54)
61. [↑](#endnote-ref-55)
62. [↑](#endnote-ref-56)
63. [↑](#endnote-ref-57)
64. [↑](#endnote-ref-58)
65. [↑](#endnote-ref-59)
66. [↑](#endnote-ref-60)
67. [↑](#endnote-ref-61)
68. [↑](#endnote-ref-62)
69. [↑](#endnote-ref-63)
70. [↑](#endnote-ref-64)
71. [↑](#endnote-ref-65)
72. [↑](#endnote-ref-66)
73. [↑](#endnote-ref-67)
74. [↑](#endnote-ref-68)
75. [↑](#endnote-ref-69)
76. [↑](#endnote-ref-70)
77. [↑](#endnote-ref-71)
78. [↑](#endnote-ref-72)
79. [↑](#endnote-ref-73)
80. [↑](#endnote-ref-74)
81. [↑](#endnote-ref-75)
82. [↑](#endnote-ref-76)
83. [↑](#endnote-ref-77)
84. [↑](#endnote-ref-78)
85. [↑](#endnote-ref-79)
86. [↑](#endnote-ref-80)
87. [↑](#endnote-ref-81)
88. [↑](#endnote-ref-82)
89. [↑](#endnote-ref-83)
90. [↑](#endnote-ref-84)
91. [↑](#endnote-ref-85)
92. [↑](#endnote-ref-86)
93. [↑](#endnote-ref-87)
94. [↑](#endnote-ref-88)
95. [↑](#endnote-ref-89)
96. [↑](#endnote-ref-90)
97. [↑](#endnote-ref-91)
98. [↑](#endnote-ref-92)
99. [↑](#endnote-ref-93)
100. [↑](#endnote-ref-94)
101. [↑](#endnote-ref-95)
102. [↑](#endnote-ref-96)
103. [↑](#endnote-ref-97)
104. 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, p.34-38). [↑](#footnote-ref-7)
105. [↑](#endnote-ref-98)
106. [↑](#endnote-ref-99)
107. [↑](#endnote-ref-100)
108. [↑](#endnote-ref-101)
109. [↑](#endnote-ref-102)
110. [↑](#endnote-ref-103)
111. [↑](#endnote-ref-104)
112. [↑](#endnote-ref-105)
113. [↑](#endnote-ref-106)
114. [↑](#endnote-ref-107)
115. [↑](#endnote-ref-108)
116. [↑](#endnote-ref-109)
117. [↑](#endnote-ref-110)
118. [↑](#endnote-ref-111)
119. [↑](#endnote-ref-112)
120. [↑](#endnote-ref-113)
121. [↑](#endnote-ref-114)
122. 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 coalização de 11 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 18 mercados, além dos Princípios de Governança Corporativa G20/OCDE. [↑](#footnote-ref-8)