

Seinfra Petróleo

GOVERNANÇA DA UNIÃO SOBRE ESTATAIS: O CASO PETROBRAS

Painel de Especialistas





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



MINISTROS | José Múcio Monteiro (Presidente)
Ana Arraes (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz de Oliveira
Raimundo Carreiro
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS | Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU | Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

Seinfra Petróleo
**GOVERNANÇA
DA UNIÃO
SOBRE
ESTATAIS:
O CASO
PETROBRAS**
Painel de Especialistas

APRESENTAÇÃO

O painel de especialistas “Governança da União sobre Estatais: o caso Petrobras” visou a fomentar o debate sobre as vulnerabilidades e oportunidades de aprimoramento da governança da União sobre suas empresas estatais, especificamente quanto: (i) ao direcionamento que o Estado dá ao interesse público a ser perseguido pela empresa estatal no âmbito de suas atividades; e (ii) à forma de exercício da função de propriedade pelo Estado, quando atua como investidor.

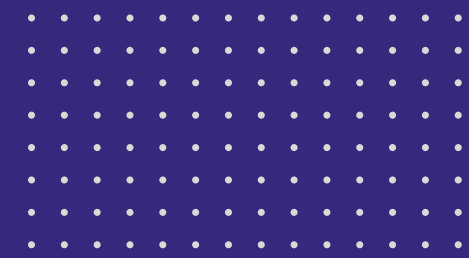
O interesse pelo debate decorre de fiscalizações realizadas desde 2008 em empreendimentos da Petrobras nas quais o TCU, buscando entender como determinadas condutas criminosas foram possíveis e como a gestão de empreendimentos produziu amplos prejuízos, identificou falhas não só na governança corporativa da Petrobras, mas também na governança da União sobre a estatal.

As conclusões alcançadas no âmbito desse debate podem balizar a atuação do TCU, tanto nos processos atuais, em que se analisa a responsabilidade dos membros do Conselho de Administração da Petrobras (Acórdão 1.839/2018 – Plenário), quanto em casos futuros. Ressalta-se, assim, a importância do debate, que não se encerra no âmbito da Petrobras, atingindo todas as sociedades de economia mista. Espera-se iniciar uma agenda de discussão sobre o tema, razão pela qual foram convidados expoentes da academia, de organizações da sociedade civil e do governo para trazerem seus pontos de vista, de modo a pluralizar e qualificar o debate. A partir desse diálogo, também será possível construir, de forma conjunta, melhor referencial teórico e prático, permitindo aprimoramentos normativos contínuos no sentido de mitigar fragilidades de governança.

Agradeço a presença e o apoio do Excelentíssimo Ministro Raimundo Carreiro, que ao integrar a mesa de abertura, destacou a importância do evento para ampliar o debate e as reflexões sobre o papel dos Conselhos de Administração nas empresas estatais da União, de modo a identificar melhores práticas e oportunidades de melhoria, além de prover subsídios à instrução de processos de sua relatoria (TCs 029.691/2018-4 e 003.502/2016-3).

ALEXANDRE CARLOS LEITE DE FIGUEIREDO

Secretário da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de
Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo)



PARTICIPANTES CONVIDADOS

ASSOCIAÇÃO DE INVESTIDORES NO MERCADO DE CAPITAIS – **AMEC**
Mauro Rodrigues da Cunha
 Presidente

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – **CVM**
Henrique Machado
 Diretor

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – **IBGC**
Richard Blanchet
 Membro do Conselho de Administração e do Comitê de Auditoria

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – **IPEA**
Mauro Santos Silva
 Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Empresas Estatais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGA – **FGV**
Joelson Oliveira Sampaio
 Professor

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – **MME**
Bruno Eustáquio Ferreira Castro de Carvalho
 Secretário-Executivo Adjunto

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS/MINISTÉRIO DA ECONOMIA – **SEST/ME**
Fernando Antônio Ribeiro Soares
 Secretário

ESTRUTURA DO PAINEL DE ESPECIALISTAS

PAINEL 1 – SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E POLÍTICAS PÚBLICAS

FGV: Papel das empresas estatais
 IBGC: Papel do Conselho de Administração na governança de estatais
 MME: Coordenação da Política Energética Nacional: papéis e responsabilidades
 CVM: Aspectos legais sobre o abuso de poder
 Rodada de discussões – perguntas e respostas

PAINEL 2 – EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE PROPRIEDADE EM SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

IPEA: Governança de empresas estatais: uma análise referenciada nas diretrizes propostas pela OCDE
 AMEC: Conciliando a propriedade estatal e o mercado de capitais
 SEST/ME: Criação de empresas estatais e necessidade de revisão periódica
 Rodada de discussões – perguntas e respostas

Gravação do evento disponível no canal do TCU no YouTube:

manhã –
https://www.youtube.com/watch?v=dKSDM_z94VM

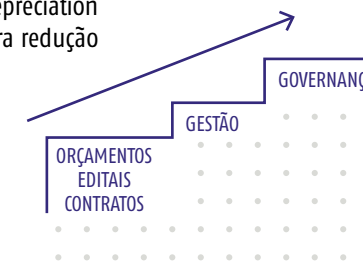
tarde –
https://www.youtube.com/watch?v=hR_sBY6IQgY

O QUE AS FISCALIZAÇÕES DO TCU IDENTIFICARAM?

Nas fiscalizações das obras de construção da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e das Refinarias Premium I e II, verificou-se que:

- dos 4 projetos, 2 foram cancelados, 1 adiado e 1 opera parcialmente;
- apenas 10% dos 1.200 kbpd pretendidos foram acrescidos à capacidade de refino, mantendo-se a projeção de necessidade de importação de derivados;
- o orçamento dos empreendimentos saltou de US\$ 12 bilhões para US 80 bilhões entre 2007 e 2015;
- R\$ 45 bilhões foram provisionados como perdas por impairments;
- o endividamento chegou a 5 vezes a Dívida/Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (Ebitda), sendo necessário o desinvestimento de ativos para redução do endividamento;
- foi a gênese da Operação Lava-Jato;

Como as irregularidades até então apontadas não permitiam entender as causas dos atrasos nos cronogramas e os aumentos nos orçamentos dos empreendimentos, passou-se do nível da avaliação dos orçamentos, editais e contratos para o da gestão (Diretoria Executiva) e governança (Conselho de Administração).



A PARTIR DAÍ, O QUE SE IDENTIFICOU?

DESCUMPRIMENTO DOS DEVERES FIDUCIÁRIOS DOS ADMINISTRADORES

A Petrobras dispõe de um sistema de gestão de projetos de investimento e uma estrutura de governança corporativa aderente às melhores práticas internacionais. Entretanto, seus administradores agiram sem diligência no cumprimento de suas atribuições decisórias e fiscalizatórias. Aprovaram recursos financeiros para esses empreendimentos de modo desinformado e não refletido, levando à frente investimentos com projetos básicos deficientes e sem viabilidade econômica, negligenciando pareceres contrários e requisitos impostos por normativos empresariais. Além disso, não intervieram, após conhecimento de inequívocos alertas de que o andamento da implementação dos projetos não ia bem.

Alegaram ter agido desta forma em perseguição ao interesse público ou por interferência do acionista controlador no processo decisório, embora nenhum dos documentos relacionados à origem desses empreendimentos assim indicasse.

CONCLUSÃO DA FISCALIZAÇÃO

Identificaram-se as seguintes vulnerabilidades:

- I – falta de direcionamento estratégico que o Estado dá ao interesse público a ser perseguido pela empresa estatal no âmbito de suas atividades; e
- II – falta de uma política de propriedade pelo Estado sobre suas participações acionárias.

Se essas vulnerabilidades apontadas não forem aprimoradas, há risco de que os mesmos problemas de governança voltem a acontecer, razão por que foram os temas principais deste painel de especialistas.



SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E POLÍTICAS PÚBLICAS

DIRECIONAMENTO QUE O ESTADO DÁ AO **INTERESSE PÚBLICO** A SER PERSEGUIDO PELA EMPRESA ESTATAL NO ÂMBITO DE SUAS ATIVIDADES

CRITÉRIO – O QUE A OCDE PRECONIZA?

Os guias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do IBGC dispõem que a clara definição de interesse público a ser perseguido por uma sociedade de economia mista deve limitar a discricionariedade do Estado no direcionamento das empresas estatais, além de permitir, a partir do estabelecimento de objetivos e metas, a mensuração de desempenho, oferecendo, assim, maior transparência quanto ao papel público de uma empresa estatal.

ACHADO – O QUE FOI ENCONTRADO?

Em consulta à SEST, do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que tinha como atribuição estabelecer as diretrizes de governança das estatais, e ao Ministério de Minas e Energia (MME), instância supervisora da Petrobras, informou-se que não foi definida qualquer diretriz ou meta para a Petrobras, nem havia direcionamentos normatizados.

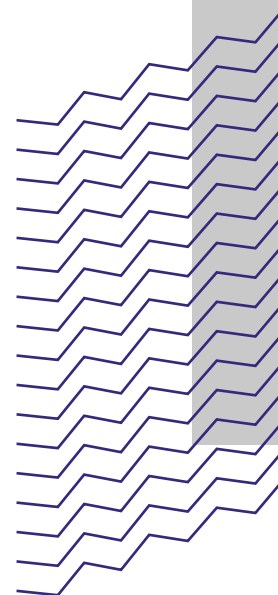
JOELSON SAMPAIO – OBSERVATÓRIO DAS ESTATAIS DA FGV

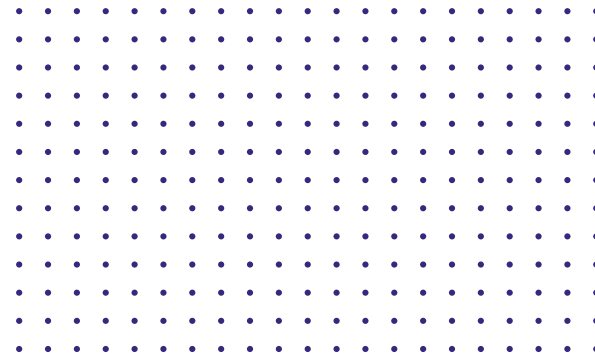
PREMISSAS

- Na teoria econômica, a existência de uma empresa estatal somente se justifica quando há falha de mercado a ser combatida, apesar de nem sempre ser necessário que essa empresa estatal exista para corrigir a falha de mercado.
- A propriedade estatal deve maximizar o valor para a sociedade, o que significa maximizar o lucro ajustado ao risco.
- O acionista da empresa estatal possui expectativa de perdas, decorrentes da intervenção estatal, e ganhos, em virtude do menor risco de a empresa falir, porque o Estado tende a dar socorro financeiro a ela (“financial distress”).

COM BASE NOS REFERENCIAIS DA **OCDE**, O ESTADO DEVE:

- estabelecer e divulgar uma política de propriedade estatal, definindo de forma clara os objetivos que justificam essa propriedade e submetendo-os a revisões periódicas e recorrentes, evitando redefini-los de forma não transparente;
- agir como controlador informado e ativo, assegurando que a governança das empresas estatais seja realizada de forma transparente e responsável, com alto grau de profissionalismo e eficácia;
- exercer o direito de voto nas assembleias gerais;
- estabelecer nomeações de conselheiros de forma embasada e transparente, contribuindo para a diversidade do colegiado;
- monitorar os mandatos dos conselheiros quanto a realização dos objetivos das empresas estatais, incluindo metas financeiras, objetivos de estrutura de capital e níveis de tolerância para os riscos da empresa, por meio de sistemas de relatórios, sem, contudo, intervir na sua gestão e afetar sua autonomia operacional;
- desenvolver política de divulgação de informações empresariais;
- manter diálogo com auditores externos e órgãos de controle;
- estabelecer a política de remuneração dos conselheiros.





DESTAQUES

- No caso da Petrobras, a companhia deve maximizar os resultados para seus acionistas e, ao mesmo tempo, atender aos interesses “coletivos” do seu controlador (o Estado). Hoje, porém, não há uma clara definição de quais são esses interesses.
- Há países, como Singapura, em que há somente uma entidade do Estado responsável por controlar todas as estatais, o que facilita o monitoramento.
- A nova lei das estatais teve impactos positivos, tanto nas cotações quanto na volatilidade das empresas estatais listadas na bolsa de valores, conforme se verifica dos gráficos a seguir.

“O QUE FALTA HOJE É CLAREZA NOS OBJETIVOS QUE O GOVERNO POSSUI EM RELAÇÃO À GESTÃO DAS ESTATAIS, RAZÃO PELA QUAL O MERCADO AS PENALIZA.”

RICHARD BLANCHET (IBGC)

PREMISSA

- As estatais só existem para perseguir o interesse público inscrito na sua lei de criação (arts. 173 da Constituição federal de 1988 e 238 da Lei 6.404/1976).

DESTAQUES

- O interesse público deve constar do estatuto social da companhia e da Carta Anual de Governança Corporativa (prevista na Lei 13.303/2016 e no Decreto 8.945/2016), definindo-se, neste último documento, os recursos a serem empregados para esse fim e os impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores de desempenho objetivos, desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos:
 - as políticas públicas devem estar relacionadas ao seu objeto social;
 - o direcionamento estratégico adotado pelo conselho deve conciliar os objetivos comerciais e não comerciais, mantendo-se a viabilidade econômica, sob pena de perdas econômicas lesivas ao patrimônio da Estatal serem ressarcidas pelo Estado;
 - os requisitos do art. 27 da Lei 13.306/2016, no sentido de orientar o interesse público para o alcance do bem-estar econômico, a alocação socialmente eficiente dos recursos, a ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da estatal e o desenvolvimento de tecnologia brasileira, devem ser observados;
 - as obrigações e responsabilidades assumidas pela estatal, em condições distintas às dos concorrentes do setor em que atua, desde que previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público, observada a ampla publicidade desses instrumentos, devem ser definidas em lei ou regulamento, bem como seus custos e suas receitas devem ser divulgados de forma transparente;
 - a autonomia e autoridade dos membros do Conselho de Administração para tomar decisões de forma independente e sua responsabilidade pelo desempenho da empresa devem ser respeitadas, sob pena de se reduzir a relevância e as atribuições do Conselho de Administração;
 - a conciliação do interesse público com os interesses econômicos é de responsabilidade do Conselho de Administração;

“SE SE ENTENDER QUE É POSSÍVEL ESSE DIRECIONAMENTO, AS METAS DEVEM SE RELACIONAR AO INTERESSE PÚBLICO INSCRITO NA LEI DE CRIAÇÃO E, NÃO, INFANTILIZAR O CONSELHO, QUE TAMBÉM ESTÁ SENDO COBRADO, POR OUTROS ACIONISTAS, PARA DESEMPENHAR OUTRAS ATRIBUIÇÕES.”



DESTAQUES

- a União, como controladora, deve fixar o direcionamento estratégico, delimitando de forma clara os objetivos de interesse público que devem ser perseguidos pela estatal;
- quanto ao detalhamento do interesse público em instrumentos específicos, transformados em metas a serem perseguidas pelos representantes da União no Conselho de Administração, conforme as diretrizes da OCDE, o IBGC não tem uma posição formada, mas entende que tais diretrizes devem ser conciliadas com o art. 142 da Lei 6.404/1976, que atribui ao Conselho de Administração o dever de fixar a orientação geral dos negócios da companhia;
- a OCDE faz diferenciação entre as empresas públicas e sociedades de economia mista, ao destacar que, “nos casos em que o Estado não é o único proprietário de uma empresa estatal, ele geralmente não está em posição de ‘obrigar’ formalmente ao cumprimento de objetivos específicos, mas, como acionista de peso, deverá comunicar suas expectativas, por meio dos canais usuais”;
- em um primeiro momento, parece contraditório ao histórico da evolução da governança corporativa no mundo, marcada pela ênfase na atuação do Conselho de Administração, seja nos países de controle pulverizado, como nos EUA, onde ocorreu a separação entre a propriedade e a gestão, seja nos países de controle concentrado, como no Brasil, onde se procura minimizar o poder do controlador frente aos minoritários, (PERÍODO INCOMPLETO, VER COMO DEMANDANTE);
- a discussão de até aonde vai o mandato do conselheiro precisa avançar;
- é sabido que o controlador elege os conselheiros com o perfil para implementar aquilo que deseja, o que também acontece na iniciativa privada, mas sem formalização. Por exemplo, em qualquer empresa de controle familiar, o controlador determina o que o conselheiro deve fazer quando ele próprio não está no conselho;
- ainda que se fixem metas para o Conselho de Administração (tema ainda em discussão, principalmente em relação às sociedades de economia mista), tais metas:
 - devem ser condizentes com as políticas públicas que se relacionam ao objeto social constante do estatuto da empresa estatal;
 - não podem ser de curto prazo, devendo ser estratégicas e sustentáveis economicamente;
 - não podem ser intrusivas, a ponto de infantilizar o conselho.

“SE O MANDATO DO CONSELHEIRO FOR MUITO PRESCRITIVO, PODE HAVER PERDA NA RELEVÂNCIA DO CONSELHO, COMO SE ESTIVESSE TRANSFORMANDO ESTADO EM CONSELHO, CONSELHO EM DIRETORIA E DIRETORIA EM GERÊNCIA.”

BRUNO EUSTÁQUIO (MME)

PREMISSAS

- O interesse público é dinâmico, alterando-se de tempos em tempos, motivo pelo qual é difícil definir um interesse público estante a ser observado pelas empresas estatais, ainda que coexista em seu propósito de criação.
- O investidor deve ter em mente a dualidade entre realização do interesse público e perseguição dos interesses econômicos, que é ínsita às empresas estatais.

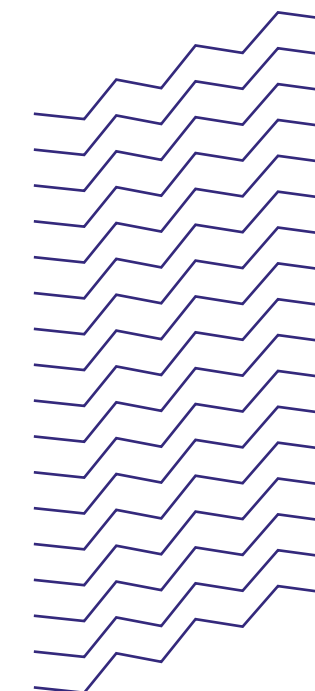
GOVERNANÇA DA UNIÃO HOJE:

há um longo caminho a ser percorrido para aprimorar a governança da União:

- os processos decisórios ainda carecem de aperfeiçoamentos e os direcionamentos precisam ser melhor definidos;
- busca-se atender princípios gerais (transparência, previsibilidade, consistência/proporcionalidade e integridade) e obter coerência política dos ministérios na relação entre órgãos e setores estatais.

SOLUÇÕES PROPOSTAS

- Utilização da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, desenvolvida pelo Ministério da Economia, em sintonia com os planejamentos plurianuais, como instrumento para a perseguição do interesse público nos próximos anos.
- Criação de uma Subsecretaria de Acompanhamento de Entidades Vinculadas, dentro da Secretaria-Executiva do MME, para gerar maior coerência nessa atuação.
- Reforço do papel do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) para lidar com a dinâmica dos objetivos do governo.



HENRIQUE MACHADO (CVM)

PREMISSA

- A Lei das Estatais cometeu erro ao denominar de representante o membro do conselho de administração, porque esse não representa a União.
- Há julgados da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que podem auxiliar no balizamento do interesse público a ser perseguido por sociedades de economia mista, como aquele que analisa eventual abuso de poder na relação entre União e Eletrobras (Processo CVM RJ2013/6635, Diretora Luciana Dias).

DESTAQUES

- A finalidade lucrativa e o interesse econômico são inerentes a uma sociedade de capital aberto. É possível conformar a companhia ao interesse público, mas isso não significa uma autorização para que empresas que captem recursos da poupança popular tenham seguidamente prejuízos. Caso tenham prejuízos em razão da consecução do interesse público, o Estado controlador deverá ressarcir-las desses prejuízos.
- Empresas estatais não podem realizar atividades dissociadas do objetivo social para o qual foram criadas, sob pena de se configurar desvio de finalidade.
- O interesse público a ser perseguido pela estatal é aquele constante da lei de criação, sendo que a forma de sua concretização, considerando a realidade multifacetada, é o que se discute.
- O controlador tem suas maneiras legais de se relacionar com a companhia, que não consistem em atuar diretamente sobre o membro do Conselho de Administração.

“NÃO SE DEVE DIMINUIR A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO, DE MODO A REDUZIR OS CONSELHEIROS A **LONGA MANUS** DO ESTADO CONTROLADOR.”

EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE PROPRIEDADE EM EMPRESAS ESTATAIS

O ESTADO ATUANDO COMO INVESTIDOR

CRITÉRIO – O QUE A OCDE PRECONIZA?

Os referenciais orientam que o exercício da função de propriedade, por meio do estabelecimento de política de propriedade e participações, contendo o propósito do Estado como acionista, deve ser centralizado em uma única entidade e segregado das demais funções de Estado, para permitir e facilitar o *accountability*, a harmonia entre interesse público e objetivos empresariais e a preservação do direito dos minoritários.

ACHADO – O QUE FOI ENCONTRADO?

Atualmente, o exercício da função de propriedade pela União é disperso, envolvendo diversas instâncias governamentais, o que dificulta demasiadamente a identificação de responsabilidades.

MAURO RODRIGUES DA CUNHA (AMEC)

PREMISSAS

- Se o mercado souber antecipadamente o que é o interesse público, ele precificará a intervenção estatal. Essa é a essência do mercado: “o combinado não sai caro”. O problema é a surpresa quanto à definição desse interesse público, que gera aumento de custo de capital e, conseqüentemente, desvantagem competitiva para a empresa estatal.
- A credibilidade do mercado é um bem social.
- O melhor modelo para o Estado explorar atividades econômicas é o da sociedade de economia mista, por todos os controles adicionais que o mercado impõe.
- Propriedade pública é exceção, disciplinada nos arts. 173 da Constituição federal e 238 da Lei das Sociedades Anônimas.
- Governança tem a ver com delegação de poderes e responsabilidades. Se não quiser delegar, é melhor não ter órgãos de governança.

DESTAQUES

- Precedentes jurídicos sinalizam que não vale a pena entrar na justiça, porque o minoritário provavelmente não será ressarcido.
- O interesse público deve ser sempre claro e restrito, “parte de um verdadeiro contrato entre o controlador e a companhia”, mas o art. 27 da Lei das Estatais diminuiu a clareza quanto aos limites para o exercício da propriedade estatal.
- O Conselho de Administração não deve definir o interesse público por meio da Carta Anual, porque ele já deve estar estabelecido na lei de criação. Assim, o membro do conselho apenas deve dizer para o mercado o interesse público que está “escrito”.
- O art. 238 da Lei das S/As deve ser interpretado de modo restritivo. Nele não há qualquer argumento que possibilite a perseguição de outro interesse que não seja o interesse público inscrito na lei de criação da estatal.
- Ainda assim, restam dúvidas, pois as leis de criação foram mal escritas, como a da Petrobras, que foi revogada e a nova não estabelece seu interesse público.
- Nesse contexto, a Petrobras tomou iniciativa de dizer o que é interesse público, escolhendo um dos incisos da Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997).
- Houve retrocesso com o art. 27 da Lei das Estatais, porque ele abre espaço para o uso indevido da propriedade estatal.
- O Conselho de Administração das estatais hoje possui muitas responsabilidades, mas pouco poder. É preciso empoderar o Conselho de Administração.
- Não basta mudar estatutos, é necessário mudar o sistema normativo, obedecendo-se a hierarquia entre leis, estatutos e políticas públicas, bem como enfrentar os problemas da “colcha de retalhos regulatória” e sobreposição entre as inúmeras instâncias de controle existentes.
- Observa-se o fatiamento do Conselho de Administração entre diferentes órgãos de governo. É preciso construir conselhos que façam sentido, por meio de um somatório de conhecimentos e capacidades para gerar valor para a companhia, com redução da burocracia, porque os membros do Conselho de Administração estão assoberbados.
- O processo de análise de elegibilidade de membros do Conselho de Administração de empresas estatais passa por diversas instâncias (dentre elas, Casa Civil, SEST, Controladoria-Geral da União (CGU), Comissão de Elegibilidade), sendo que cada uma delas possui poder de veto, o que abre caminho para ingerência política e ação corporativista.
- É necessária a formalização do mandato social, por meio de um contrato de gestão entre alguma instância estatal, para deixar claras as metas de longo prazo. Todo controlador tem uma meta de longo prazo e o conselho deve estar alinhado com essa estratégia.
- Deve haver revisão regular da pertinência do interesse público.
- O estabelecimento de estrutura de ressarcimento e punição de abusos de poder e interferências indevidas pela União nas estatais tem a função de desincentivar essas práticas.

“HÁ O PROBLEMA DO CICLO POLÍTICO, MAS, QUANTO MAIS ESPECÍFICO ESTIVER O INTERESSE PÚBLICO, MAIS FÁCIL É SEU ATINGIMENTO E A REFLEXÃO SOBRE SUA ATUAL NECESSIDADE.”

MAURO SANTOS (IPEA)

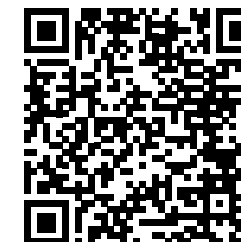
PREMISSAS

- A governança é analisada a partir da teoria agente-principal.
- O modelo de sociedade de economia mista é eficiente para alavancar a capacidade operacional do Estado e incentivar maiores padrões de governança, desde que o setor tenha rentabilidade favorável e haja um forte padrão de exercício da política pública.
- Adota-se como referencial o relatório “Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises”, da OCDE.

DESTAQUES

- A atuação estratégica da entidade proprietária deve ser combinada com a autonomia gerencial da empresa.
- Devem-se esclarecer os objetivos gerais que geram a atuação empresarial e os resultados (financeiros e não financeiros), apresentando-se os fatores de risco e a respectiva política de gestão, bem como as relações empresa-Estado (inclusive recebimentos financeiros, subsídios e garantias).
- As regras de nomeação e composição do Conselho de Administração devem privilegiar a expertise e independência (conduta orientada aos interesses da empresa), havendo hipóteses de responsabilização individual e coletiva dos membros, o que sugere a existência de mecanismos de avaliação de desempenho.
- É necessária maior flexibilidade ou diferenciação das exigibilidades relacionadas à governança corporativa, aplicando-se o princípio do “pratique ou explique”, sobretudo para as empresas de capital aberto, porque o mercado possui mecanismos eficientes de controle.

GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES:



<https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

¹ MÉNARD, Claude.
Hybrid organization
of production and
distribution. **Revista de
Análisis Económico**, v.
21, n. 2, p. 25-41, 2006.

DESTAQUES

- É preciso ampliar os procedimentos de monitoramento e avaliação da internalização de regras de governança pelas empresas estatais, como o IG-SEST, principalmente para as empresas estatais não subordinadas ao monitoramento por mercado.
- Sugere-se o estabelecimento de modelo de arranjo institucional de propriedade nos moldes do “centro estratégico”, abordado por Claude Ménard ¹, que se refere ao modo por meio do qual o governo se organiza e exerce seus direitos de propriedade associados às empresas estatais, normatizando questões relacionadas às competências das agências governamentais para exercer funções que repercutam diretamente sobre o padrão de governança das empresas estatais, realizando uma coordenação das decisões relacionadas a esse direito de propriedade. A Casa Civil é a instância estatal que possui melhores condições de desempenhar esse papel.

FERNANDO SOARES (SEST)

PREMISSA

- O art. 27 da Lei das Estatais estabelece que a empresa pública pode perseguir somente o interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional que esteja expresso no instrumento de autorização legal para sua criação, em consonância com o art. 173 da Constituição federal.
- O Estado só deve atuar em casos de falhas de mercado. É preciso verificar se a regulação ou outra intervenção indireta não supre as falhas de mercado, com revisões periódicas da necessidade de empresas estatais, visto que falhas de mercado são temporárias, considerando-se as condicionantes políticas, jurídicas, judiciais, sindicais etc., bem como a dificuldade prática de modelar e realizar essa análise.

“O MODELO DE GOVERNANÇA PRECISA SER
ADAPTÁVEL À DIVERSIDADE EMPRESARIAL
QUANTO AO SEU PORTE, TRADIÇÃO DE
GOVERNANÇA, ÁREAS DE ATUAÇÃO,
FINANCEIRAS OU NÃO, ETC.”

A SEST HOJE

- a secretaria não dispõe de instrumentos jurídicos nem práticos para exercer a propriedade estatal;
- não há alinhamento com as diretorias estatais tampouco com seus conselhos, por ausência de competência legal para tanto;
- a empresa possui a visão de ajuste fiscal, sendo um órgão estruturador e de ajuste das contas das empresas estatais, buscando-se, inclusive, a privatização de algumas delas, olhando esse patrimônio e dando uma melhor destinação a ele;
- é secretaria de coordenação, não detendo poderes de controle, tanto que não há aparato de fiscalização. São fornecidos parâmetros, executados pela gestão da empresa, não tendo a SEST poderes de fiscalização;
- diante da impossibilidade de exercer controle, pode fornecer os parâmetros que estabeleceu às empresas estatais, de modo a permitir que os órgãos de controle, que detêm capacidade de fiscalização, verifiquem o cumprimento;
- diante de informações e denúncias, avisa ao controle interno do Ministério da Economia, que é a ponte com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ao secretário-executivo do ministério ao qual é vinculada a empresa e ao presidente do Conselho de Administração da empresa;
- há baixa capacidade de tomada de decisão quanto à alocação de recursos e ao uso do direito de propriedade, diante das inúmeras instâncias que a ela se sobrepõem, podendo apenas colocar um ponto de vista e tentar forçar uma discussão;
- em virtude dos limites existentes em sua competência, vale-se do IG-SEST para apontar às empresas estatais pontos de possíveis melhorias na governança.

“É COMPLEXO GERAR
COORDENAÇÃO DIANTE
DOS SEUS LIMITES
INSTITUCIONAIS E DE
RECURSOS DE CAPITAL
HUMANO.”

CONCLUSÃO

A partir das reflexões advindas das apresentações e dos debates ocorridos no painel de especialistas, confirmam-se a existência e relevância de vulnerabilidades na governança da União sobre as estatais, apontadas na fiscalização do TCU.

Mesmo após os aperfeiçoamentos trazidos pela Lei 13.303/2016, ainda se percebe a falta de direcionamento estratégico, por parte do Estado, para o interesse público a ser perseguido pelas estatais, dado que as disposições dos diversos comandos legais relacionados à interpretação do limite cabível ainda o mantêm controverso e pouco claro.

Ademais, constatou-se que o Estado brasileiro não trata suas participações acionárias com visão de investidor, o que compromete a valorização dos ativos estatais e, logo, o patrimônio da sociedade. Não há uma política de propriedade estabelecida e o exercício da função de proprietário padece de um desenho institucional condizente com as melhores práticas.

Restou demonstrado haver um distanciamento entre as práticas de governança de estatais pela Administração Pública brasileira e as diretrizes entabuladas pela OCDE. Esse distanciamento suscita não apenas o risco de novos prejuízos advindos da relação do Estado brasileiro com suas estatais, mas também dificuldades para aprovação do pedido de ingresso do Brasil no grupo dos países membros da OCDE.

Essas considerações apontam para a necessidade de criação imediata, pelo governo federal, de uma agenda transversal para discussão dos diversos aspectos apontados neste relatório.



Responsabilidade Editorial
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural

Design
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Fotos da Capa
Gettyimage.com

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo II Sala 123
70.042-900 Brasília - DF
Fones (61) 3316-2464
seinfrapetroleo@tcu.gov.br

Ouvidoria
Fone 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam

MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

www.tcu.gov.br