

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

JANAÍNA LOPES DE MARTINI

O IMPACTO DA LEI N°. 13.303/2016 NA GOVERNANÇA
CORPORATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS DO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO

SÃO PAULO - SP

2024

JANAÍNA LOPES DE MARTINI

O IMPACTO DA LEI N° 13.303/2016 NA GOVERNANÇA
CORPORATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS DO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, da Universidade Nove de Julho, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, sob orientação do Professor Dr. Bruno Dantas Nascimento.

SÃO PAULO - SP

2024

Martini, Janaina Lopes De.

O impacto da lei nº. 13.303/2016 na governança corporativa das empresas estatais do município de São Paulo. / Janaina Lopes De Martini. 2024.

238 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2024.

Orientador (a): Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento.

1. Direito empresarial. 2. Empresas estatais. 3. Governança corporativa. 4. Poder executivo municipal. 5. ABSTRACT.
- I. Nascimento, Bruno Dantas. II. Título.

CDU 34

JANAÍNA LOPES DE MARTINI

**O IMPACTO DA LEI N° 13.303/2016 NA GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS
EMPRESAS ESTATAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

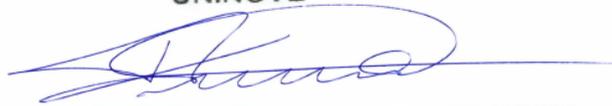
Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação *Stricto Sensu* em
Direito da Universidade Nove de
Julho como parte das exigências
para a obtenção do título de Doutor
em Direito.

São Paulo, 29 de fevereiro de 2024.

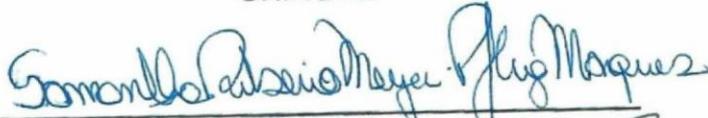
BANCA EXAMINADORA



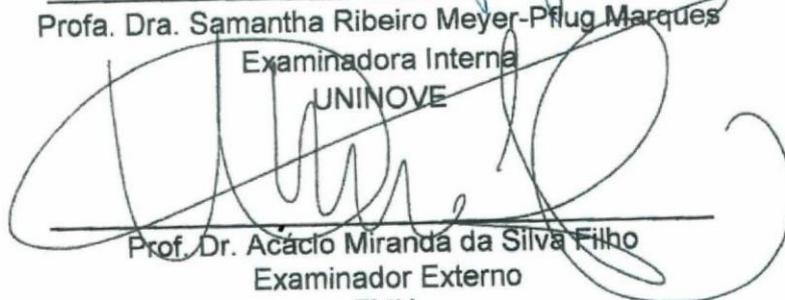
Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento
Orientador
UNINOVE



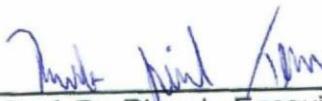
Prof. Dr. Eduardo Tuma
Examinador Interno
UNINOVE



Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques
Examinadora Interna
UNINOVE



Prof. Dr. Acácio Miranda da Silva Filho
Examinador Externo
FMU



Prof. Dr. Ricardo Ezequiel Torres
Examinador Externo
FSA

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que me ajudaram com o seu desenvolvimento, especialmente ao meu filho, Aston Miranda De Martini, que nasceu no meio de sua elaboração e deu-me forças a seguir em frente. Dedico, também, ao meu marido, Renato Miranda Gonçalves, que sem o seu apoio jamais teria conseguido.

“Só sei que nada sei”

(*Sócrates*)

RESUMO

MARTINI, Janaina Lopes de. O impacto da Lei n° 13.303/2016 na governança corporativa das empresas estatais do Município de São Paulo. 2023. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Nove de Julho, 2023.

Resumo: O advento da Lei das Estatais (Lei n°. 13.303/2016) levou inicialmente a um frenesi público para a maior governança corporativa das empresas estatais. No contexto de edição da norma – em que os holofotes da mídia recitavam sobre a suposta prática de atos ilícitos, como a corrupção por agentes públicos que atuavam nos estados federais – defendeu-se que era necessária uma reforma radical na governança corporativa dos estatais, em todos os entes federativos. Seguindo-se à edição desta norma, outros entes federativos subnacionais, como o Município de São Paulo, editaram as suas legislações e buscaram adequar-se aos ditames do regramento federal. Entretanto, em que pese o discurso teórico anunciado quando da edição das normas, vislumbraram-se dificuldades práticas significativamente diuturnamente quando contrastada a expectativa do legislador com a realidade prática da atuação dessas empresas. A percepção de que os mecanismos de governança existentes podem não ser suficientes para dar concretude material às normas ainda é deveras forte e ampara-se em repetidas notícias de uso político das estatais, na contramão de uma perspectiva de atuação técnica. A presente tese, assim, busca identificar se há estrutura de governança corporativa nas estatais do Município de São Paulo, como ela funciona, se é ela aderente aos comandos legislativos e essas estruturas são suficientes ou se dependem da introdução de uma nova cultura de governança, alterando a mentalidade dos agentes públicos envolvidos, partindo da possibilidade de que, embora tal estrutura de governança exista nos exatos termos previstos na legislação, não é ela dotada de qualidade formal. Para responder a essas perguntas e aferir a validade das hipóteses, adota-se o método dedutivo e realiza-se a análise das estruturas impostas em concreto pelas estatísticas do Município de São Paulo que obrigatoriamente se submetem à Lei n°. 13.303/2016, colhidas a partir de informações disponibilizadas em órgãos públicos e comparadas com respostas colhidas junto aos dirigentes dessas instituições, demonstra a veracidade da percepção em comentário e proporciona alternativas que podem ser impostas pelo Poder Executivo para dar maior eficácia às normas que visam garantir a governança das empresas estatais. Ao final da tese, com base nos dados levantados, reforçamos a validade da hipótese proposta, tendo em vista que as estatais paulistanas, embora tenham criado estruturas de governança corporativa, não lograra êxito em desenvolver mecanismos e estratégias adequadas para dar material concreto aos princípios fundantes da governança corporativa, notadamente sob o prisma da responsabilidade dos agentes e da efetiva *accountability* – e, quanto à transparência, esta ainda possui amplo campo de aperfeiçoamento.

Palavras-chave: Direito Empresarial; Empresas estatais; Governança corporativa; Poder Executivo Municipal.

ABSTRACT

MARTINI, Janaina Lopes de. The impact of Federal Law n° 13.303/16 in the corporate governance of State-owned enterprises in the Municipality of São Paulo. 2023. Thesis. Universidade Nove de Julho, 2023.

Abstract: The advent of the State-Owned Companies Law (Law No. 13,303/2016) initially led to a public frenzy for greater corporate governance of state-owned companies. In the context of issuing the norm – in which the media spotlight fell on the alleged practice of illicit acts, such as corruption by public agents working in federal state-owned companies – it was argued that a radical reform in the corporate governance of state-owned companies was essential, in all federative entities. Following the publication of this standard, other subnational federative entities, such as the Municipality of São Paulo, edited their legislation and sought to adapt to the dictates of federal regulations. However, despite the theoretical discourse announced when the standards were published, significant practical difficulties were seen day after day when contrasting the legislator's expectations with the practical reality of these companies' operations. The perception that existing governance mechanisms may not be sufficient to give material concreteness to standards is still very strong and is supported by repeated reports of political use of state-owned companies, contrary to a perspective of technical action. This thesis, therefore, seeks to assess whether there is a corporate governance structure in state-owned companies in the Municipality of São Paulo, how it works, whether it adheres to legislative commands and whether these structures are sufficient or whether they depend on the introduction of a new governance culture, changing the mentality of the public agents involved, based on the hypothesis that, although such a governance structure exists in the exact terms provided for in the legislation, it is not endowed with formal quality. To answer these questions and assess the validity of the hypothesis, the deductive method is adopted and an analysis is carried out of the structures specifically adopted by the state-owned companies in the Municipality of São Paulo, which are mandatorily subject to Law no. 13,303/2016, collected from information made available in public bodies and compared with responses collected from directors of these institutions, demonstrate the veracity of the perception in question and propose alternatives that can be adopted by the Executive Branch to give greater real effectiveness to the standards they aim to ensure the governance of state-owned companies. At the end of the thesis, based on the data collected, the validity of the proposed hypothesis was verified, considering that the state-owned companies in São Paulo, although they effectively created corporate governance structures, were not successful in developing mechanisms and strategies capable of providing material concreteness to the founding principles of corporate governance, notably from the perspective of agent responsibility and effective accountability – and, regarding transparency, this still has ample room for improvement.

Keywords: Corporate Law; Governance; Municipal Executive Branch; State-owned enterprises.

Sumário

1	<u>INTRODUÇÃO</u>	9
2A	<u>GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SÉCULO XXI: PERSPECTIVAS DO SETOR PRIVADO</u>	15
1.A	<u>EMPRESA E O CAPITALISMO DO SÉCULO XXI: PANORAMA FÁTICO E EXPECTATIVAS A SEREM ALCANÇADAS</u>	16
2.1.1	<u>Interconexão empresarial e Capitalismo em rede</u>	18
2.1.2	<u>As exigências do Capitalismo contemporâneo e os padrões comportamentais sancionatórios</u>	26
2.1.2.1	<u>A economia comportamental</u>	28
2.1.2.2	<u>A métrica ESG (Environmental – Social – Governance)</u>	31
2.	<u>CONCEITO E NOÇÕES GERAIS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA</u>	37
1.	<u>Justificativa histórica da adoção governança corporativa privada</u>	38
2.	<u>As delimitações da governança corporativa contemporânea e o seu núcleo essencial</u>	41
3.A	<u>RELEVÂNCIA DA GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA A ESTRUTURA EMPRESARIAL: PROJEÇÕES DA MÉTRICA ESG PARA O SETOR PÚBLICO</u>	49
2.4	<u>CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO</u>	53
3	<u>A GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS</u>	55
1.	<u>ASPECTOS GERAIS DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM UM CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO DO PODER PÚBLICO</u>	56
1.	<u>Conceitos de descentralização e desconcentração administrativas</u>	56
2.	<u>A delimitação do cenário das empresas estatais no Direito Administrativo brasileiro e na legislação aplicável</u>	60
3.2.	<u>A PERSPECTIVA TRADICIONAL DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO: O MODELO PRÉVIO À LEI N°. 13.303/2016</u>	62
3.O	<u>PROCESSO LEGISLATIVO EM TORNO DA APROVAÇÃO DA LEI N°. 13.303/2016: FUNDAMENTOS PARA A EDIÇÃO DA NORMA JURÍDICA E AS INFLUÊNCIAS EXTERNAS</u>	70
1.	<u>O texto originário do PLS 555/2015 e o substitutivo aprovado no Senado Federal</u>	72
2.	<u>Alterações realizadas na Câmara dos Deputados (PL 4.918/16) e a reapreciação do texto no Senado</u>	81
3.	<u>O veto presidencial 27/2016 e a sua posterior apreciação pelo Congresso Nacional</u>	90
4.	<u>Propostas de alteração da Lei n°. 13.303/2016 ora em curso no Congresso Nacional</u>	95
5.	<u>A JUDICIALIZAÇÃO DA LEI N°. 13.303/2016 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</u>	102
5.PARA	<u>ALÉM DA LEI N°. 13.303/2016: OUTROS REFERENCIAIS PÚBLICOS PARA A GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS</u>	109

3.6	<u>CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO</u>	114
4	<u>ANÁLISE CASUÍSTICA DAS ESTATAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</u>	116
1.A	<u>LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</u>	116
4.2	<u>METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS DADOS</u>	119
4.3	<u>ANÁLISE CASUÍSTICA GERAL</u>	125
4.3.1	<u>São Paulo Transportes (SPTrans)</u>	132
4.3.2	<u>Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação (PRODAM)</u>	143
4.3.3	<u>São Paulo Turismo (SPTuris)</u>	156
4.3.4	<u>Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)</u>	161
4.4	<u>ANÁLISE ESPECÍFICA DOS DOCUMENTOS, CONTRASTE COM A PERCEPÇÃO GERAL E CONCLUSÕES PARCIAIS</u>	181
5	<u>MINUTA DE DECRETO MUNICIPAL SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA</u>	187
	<u>CONCLUSÃO</u>	192
	<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	197
	<u>ANEXO 1</u>	207
	<u>QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</u>	207
	<u>ANEXO 2</u>	215
	<u>QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA COGEAI</u>	215
	<u>ANEXO 3</u>	224
	<u>QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA EMPRESA “A”</u>	224

1 INTRODUÇÃO

Compreender o Direito Administrativo contemporâneo exige que se abandone as lentes utilizadas no passado, em prol de sua substituição por uma roupagem mais atual. O enrijecimento da máquina administrativa, das empresas estatais, não mais se coaduna com a finalidade do Estado contemporâneo, cuja supremacia do interesse público deve caminhar juntamente aos direitos e garantias fundamentais e ao princípio da eficiência. Não basta que a máquina pública exista para atender a uma finalidade, ela deve também fazê-lo com a maior qualidade e o menor gasto público possível, o que resulta, portanto, em uma relação ideal de custo-benefício.

Nesse processo de ressignificação da Administração Pública, às empresas estatais (que compreendem empresas públicas e sociedades de economia mista) atribuiu-se o papel difícil de compatibilizar a atividade econômica por elas desenvolvida com o escrutínio constante da Administração – na forma dos órgãos de controle – e dos cidadãos que fazem uso desses serviços. Não é por outra razão que a eficiência e a qualidade passam a ser pilares essenciais do serviço público, pois são demandadas constantemente pelos cidadãos – uma parcela da população questiona o modelo hoje adotado de manutenção de uma estrutura econômica dentro do Estado por entender ser necessária a sua imediata redução, e aventam como argumento primordial a falta de eficiência.

As soluções para essa demanda de maior eficiência administrativa passam por diversos pontos. Um deles, é particularmente interessante por incorporar à Administração Pública Indireta técnicas de sucesso verificadas na seara privada e que consistem em desenvolver uma estrutura de administração que permita, desde o princípio, dissociar interesses particulares de interesses da entidade que receberá a estrutura: trata-se da governança corporativa.

A governança corporativa, a bem da verdade, vai muito além de uma estrutura pontual; reveste-se de um verdadeiro complexo de estruturas normativas e ações que aperfeiçoam um sistema de gestão dentro da entidade governada e trazem transparência a seus fluxos de atuação e processos internos como conseqüência causal para promover resultados melhores. Ao longo da segunda metade do século XX, paulatinamente, as empresas privadas perceberam a necessidade de adequar-se a esse modelo para manterem-se ativas no jogo do mercado; atualmente, no século

XXI, coube às empresas públicas e às sociedades de economia mista incorporarem esses preceitos, sob o risco de também serem alijadas da realidade econômica – não por falência, mas por ter sua eficiência –e sua existência, por consequência – contestadas pelos pagadores de impostos.

A partir de 2016, essas exigências deixaram de ser meramente informais para tornarem-se uma imposição jurídica. A partir da edição da Lei n.º. 13.303/2016, algumas empresas estatais de maior vulto econômico passaram a ser obrigadas a observar regras e parâmetros de governança contidos naquela lei – as demais empresas, embora não obrigadas, são incentivadas fortemente a fazê-lo por motivo das vantagens inerentes a esse processo. De aplicação obrigatória neste tópico deste 2018 – e plenamente incidente às empresas estatais municipais – a Lei n.º. 13.303/2016 contém um rol de estruturas de governança que devem ser adotadas, o que consiste em um “mínimo existencial de governança”, cujo avanço deve ser realizado individualmente por cada empresa.

A governança corporativa não é uma finalidade em si. Não basta desenvolver as estruturas de governança sob o prisma teórico, moldar toda uma normativa interna da companhia sem que se dê substratos contratos para que essa estrutura convolvesse em estratégias efetivas que possam afetar qualitativamente a realidade da gestão empresarial. Para evitar que ocorra dispêndio de tempo dos administradores e da Administração, recursos e capital humano – todos necessários para desenvolver uma governança corporativa empresarial – e para que os esforços empregados mostrem-se efetivamente úteis, entende-se que a governança deve ser acompanhada de uma ressignificação da cultura organizacional, de modo que os colaboradores (aqui incluídos os trabalhadores e os ocupantes de cargos diretivos) compreendam o porquê de adotar-se uma postura nova por parte da empresa, ao incorporar essa postura nas suas ações individuais. Para que a mudança ocorra é imprescindível que haja estruturas que efetivem a governança e que posteriormente fiscalizem a sua aplicação e avaliem os resultados alcançados para verificar se é o caso de mantê-las ou revisá-las.

O círculo aparentemente harmônico da governança corporativa, muito conhecido no setor privado, é pouco estudado na seara do Direito Administrativo, que se refere incidentalmente como pretexto para introduzir o tópico dos princípios de governança corporativa aplicáveis ao setor público. Não há estudos que se atentem em verificar na prática como ocorre a materialização deste ciclo no setor público: muito

se discute sobre a suficiência das previsões normativas da Lei n°. 13.303/2016, mas pouco se trata sobre as ações que são executadas individual e concretamente pelas empresas públicas para atender plenamente ao significado real da norma jurídica.

A problemática da presente pesquisa, dessa forma, centra-se na adoção da governança corporativa na Administração Pública. Busca-se a resposta das seguintes perguntas de pesquisa: (i) Há estrutura de governança corporativa nas estatais do Município de São Paulo? (ii) Como funcionam? (iii) A governança corporativa das empresas estatais do Município de São Paulo atende aos comandos legislativos? e (iv) Há a necessidade de introduzir uma nova cultura de governança nas estatais paulistanas?

A seu turno, o escopo da tese delimita-se ao Município de São Paulo, especificamente, ao estudo das quatro estatais do Município de São Paulo que se sujeitam à observância obrigatória da Lei das Estatais: São Paulo Turismo, São Paulo Transportes, Companhia de Engenharia de Tráfego e Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo.

A investigação empreendida utilizará o método dedutivo, por intermédio de uma abordagem disciplinar e qualitativa, para produzir informações aprofundadas; quanto ao procedimento, é uma pesquisa bibliográfica, mediante a revisão de obras e artigos científicos, bem como documental, mediante à revisão de textos legislativos e documentos societários relativos às estruturas e estratégias de governança corporativa das empresas em estudo. Adicionalmente, obter-se-á informação por meio de questionários respondidos (a) por agentes públicos que laboram nas quatro companhias sob pesquisa (ora anonimizados na presente pesquisa, constantes na íntegra na forma de anexos); (b) pelo Comitê de Gestão das Entidades da Administração Indireta (COGEAI); e (c) pela Controladoria Geral do Município (CGM), que visam a verificar se as orientações emanadas por estes órgãos têm sido incorporadas, na prática, às atividades de gestão das estatais..

O objetivo geral desse estudo é buscar suprir a deficiência teórica existente e analisar as quatro empresas estatais do Município de São Paulo delimitadas nesta investigação para identificar se as suas estruturas de governança previstas na Lei das Estatais e no Decreto Municipal n°. 58.093/2018 (que regula a temática no Município de São Paulo) foram implementadas regularmente; e se essas estruturas foram acompanhadas de estratégias individualizadas para a implementação efetiva, o monitoramento e o aperfeiçoamento da governança corporativa das estatais.

Busca-se verificar, assim, se foram adotadas medidas concretas entendidas como representativas de governança corporativa e se converteram-se em uma cultura organizacional nova por parte das estatais paulistanas.

E, mais especificamente, detalhando esse objetivo geral, podem-se destacar os seguintes objetivos específicos:

- (i) analisar a doutrina sobre a governança corporativa, conceitos e princípios sob o foco econômico;
- (ii) analisar o tema da governança corporativa sob a ótica da legislação pátria (Lei n.º. 13.303/2016), sua evolução e atualidade, bem como os órgãos de controle;
- (iii) comparar as informações extraídas diretamente do sítio eletrônico das estatais com as informações obtidas por meio de questionários respondidos por agentes públicos, pelo COGEAI e pelo CGM; e
- (iv) propor a edição de Decreto Municipal para sanar pontos que, ao longo deste trabalho, identificaram-se como as principais dificuldades para a concretização de uma governança corporativa material.

A hipótese que se adota no presente trabalho é a de que a governança das estatais do Município de São Paulo, embora legalmente aplicada por força da Lei n.º. 13.303/2016 e do Decreto Municipal n.º. 58.093/2018, não encontra amparo fático e são insuficientes as previsões normativas para dar concretude material à governança.

Justifica-se o presente estudo, para além do pontuado nos parágrafos anteriores, na ausência de pesquisas que tenham enfoque específico na realidade objetiva das estatais e dos mecanismos de governança corporativa que são por elas utilizados – o que, inclusive, se alinha com as propostas da linha de pesquisa em que a tese se insere (estruturas do direito empresarial). Muito se avalia na doutrina sobre a eficácia em abstrato da governança e do arcabouço legislativo existente para garanti-la, mas pouco se debruçou sobre a perspectiva em concreto desse fenômeno e dos instrumentos utilizados para materializá-la – entretanto, na aplicação cotidiana do Direito e na vivência da Administração Pública, são justamente esses instrumentos, embora deixados em segundo plano pela doutrina, que mais importam.

Desta forma, a presente tese vem a suprir esta lacuna doutrinária e analisar como as estatais do Município de São Paulo têm construído os seus programas de governança corporativa, visando, sobretudo, a verificar se a existência dessas normas é, ou não, suficiente para que os princípios e postulados da governança (e, conseqüentemente, seus benefícios) materializem-se.

A presente tese estrutura-se em quatro capítulos. Os dois primeiros capítulos destinam-se a discutir a perspectiva teórica da governança corporativa (no setor privado e na esfera pública) e os dois últimos capítulos tratam do aspecto prático, mediante a análise dos dados obtidos e a propositura de um Decreto Municipal que vise a regulamentar temas que se mostram atualmente deficitários na legislação paulistana.

O primeiro capítulo foca na governança corporativa sob o prisma estritamente econômico e geral. Tece-se uma exposição sobre a evolução da tratativa do tema e sobre os princípios de governança corporativa, e situa-o como marco da busca pela maior eficiência na gestão empresarial e como uma demanda do mercado contemporâneo – influenciado fortemente pelo padrão de comportamento representado pela métrica ESG (cujo G, não coincidentemente, significa *Governança*). No presente capítulo foca-se na governança sob uma perspectiva geral; não há uma atenção específica em adentrar à realidade brasileira ou à Administração Pública.

O segundo capítulo desloca-se da seara particular e centra-se na Administração Pública, ao projetar a aplicação da governança corporativa para as empresas estatais brasileiras. O foco do capítulo é demonstrar como o tema foi incorporado na legislação pátria, na Lei nº, 13.303/2016, assim como a sua evolução e as discussões atuais; e como os órgãos de controle (notadamente o Poder Judiciário) lida com a matéria. Em paralelo, esclarece-se no capítulo quais os demais referenciais teóricos de governança que complementam a aplicação da Lei nº.

13.303/2016 – norma que, embora focada nas estruturas de governança, pouco avança sobre as estratégias, o que é relegado a outros referenciais complementares.

O terceiro capítulo consiste no desenvolvimento principal do objetivo da pesquisa e traz a análise pormenorizada dos dados coletados junto às quatro estatais municipais, seus dirigentes e aos órgãos que, em tese, fariam a fiscalização da governança corporativa – deixa-se, portanto, a análise de cunho geral da governança corporativa em âmbito nacional para uma análise pormenorizada da realidade específica do Município de São Paulo. Além de serem fornecidos mais dados sobre a metodologia utilizada na coleta, no processamento e na análise das informações, esse capítulo realiza uma primeira análise comparativa geral, com base no conteúdo do que foi reportado nos questionários; passa-se, a seguir, a uma análise pormenorizada dos documentos constantes dos sítios eletrônicos de cada estatal paulistana e, ao

final, uma análise comparativa entre as expectativas e a realidade enfrentada no Município.

O quarto capítulo, por fim, visa a propor a edição de uma minuta de decreto municipal – cujo texto apresenta-se na íntegra – para sanar pontos que, ao longo deste trabalho, identificaram-se como as principais dificuldades para a concretização de uma governança corporativa material nas estatais paulistanas, bem como para aperfeiçoar a legislação no que se refere à garantia de transparência ativa e divulgação de algumas informações por parte das estatais.

2 A GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SÉCULO XXI: PERSPECTIVAS DO SETOR PRIVADO

O capitalismo do século XXI – que alguns autores interpretam como um “capitalismo financeiro” – distancia-se muito, em seus aspectos acessórios, do arquétipo tradicional do Capitalismo, construído ao longo do século XIX e início do século XX. Ainda que o lucro deixe de ser o objetivo principal das empresas – e não poderia ser diferente por ser esta a essência do Capitalismo (COMPARATO, 1996, p. 44) – modificou-se a forma como se realiza a obtenção do lucro, bem como a relação-meio entre os agentes econômicos envolvidos nesse processo: não mais é possível buscar lucro *a todo o custo* – a pautar-se na exploração dos demais agentes econômicos, dos empregados envolvidos no processo e do público consumidor – que torna a perquirição do capital um processo que deve observar padrões ético-sociais.

Um dos marcos mais significativos para essa virada econômica está na *desmaterialização* do capital. Se até o início do século XX as reservas econômicas e os recursos de uma companhia davam-se por moeda em espécie ou em metais nobres – de onde deriva a ideia do metalismo do Capitalismo mercantil – altera-se a interpretação para que o capital torne-se virtual por essência e não lastreado em meios físicos.

Os ativos intangíveis de uma companhia tornam-se tão relevantes quanto os ativos tangíveis, ao custo de uma quantificação incerta e baseada na credibilidade do negócio e do agente econômico que é o seu condutor; por consequência, o mercado passou a impor aos agentes que se submetem a suas regras informais maior transparência e melhor regulação interna de seus processos, sob pena de erodir-se a credibilidade e comprometer a rentabilidade do ativo.

A estruturação da empresa experimenta uma transformação intensa com o advento dessa realidade econômica. Maior cautela na composição dos quadros societários e na transparência aos processos internos passa a ser uma demanda do mercado e do público consumidor, ao mesmo tempo em que o ordenamento jurídico, ao refletir essa demanda social, torna-se mais atento em exigir a padronização do comportamento dos agentes. Ainda que não se negue a possibilidade da obtenção do lucro ao utilizar o mesmo ardil e ferramental questionável em seu aspecto jurídico, o que fizeram as empresas do século XIX, percebe-se que o distanciamento dos

agentes dos padrões referenciais de comportamento e de uma estruturação de probidade e transparência diminui a probabilidade de êxito do negócio.

Um dos pilares da nova estrutura empresarial – a justificar a adoção de outras ramificações estruturais – é a governança corporativa, ao vincular-se de forma intrínseca à métrica *Environment – Social – Governance* (ESG), uma das muitas ferramentas existentes para aferir o comportamento dos agentes econômicos e buscar reorientá-los para o que o mercado crê ser um padrão adequado.

O presente capítulo apresentará essa realidade de mercado e enfocará na métrica ESG, de modo específico em seu pilar de governança corporativa – que mais adiante projetar-se-á para a esfera da empresa pública e sociedade de economia mista. Assim, por tratar-se de um capítulo introdutório – e puramente doutrinário – não se atentará a uma análise específica da realidade e da legislação brasileiras, o que será objeto do próximo capítulo.

2.1 A EMPRESA E O CAPITALISMO DO SÉCULO XXI: PANORAMA FÁTICO E EXPECTATIVAS A SEREM ALCANÇADAS

Não há como se compreender a relevância da governança corporativa no século XXI caso o instituto não seja devidamente contextualizado; dá-se enfoque ao papel exercido pelas empresas na contemporaneidade ao observar o devido contraste com a realidade específica de período anterior.

A empresa do século XXI não é apenas uma instituição voltada à produção de recursos e à auferição de lucro, mas também um canal apto à transformação social. A empresa exerce influência direta no meio em que se insere, gera empregos e permite que a comunidade beneficie-se diretamente da produção de riqueza e indiretamente da geração de atividades produtivas novas necessárias à manutenção da empresa e da cadeia produtivo-organizacional a ela relacionada.

Não é desarrazoado interpretar a empresa como um microssistema próprio e que se atrela de forma simbiótica à realidade circundante. Afinal, como proposto por Watson (2022, p. 17), há no fenômeno empresarial a necessidade de operar no mundo e adquirir valor intrínseco, o que ocorre apenas quando há a conjunção entre a expectativa empresarial e a realidade que a permeia. Ao partir da definição de empresa dada por Ascarelli (1998, p. 186), se ela é um fenômeno de canalização da atividade econômica organizada para a produção ou troca de bens ou serviços de

maneira contínua, não há dúvidas de que somente haverá o sucesso empresarial – a geração de lucro – quando houver interesse do mercado consumidor em adquirir os produtos ou serviços a ela afetos. E, para surgir esse interesse, deve haver uma sincronia entre as ações dos dois atores.

Ao contemplar a reflexão do parágrafo anterior, mas se dissonar de seu conteúdo por não focar a perspectiva econômica, mas social, May (2015, p. 18) propõe que a empresa contemporânea apresente em seu cerne mais do que a geração de lucro, mas a provocação de mudanças nas agendas social e governamental como meio de garantir a perpetuidade de sua lucratividade, o que poderia ocorrer tanto por estímulos positivos à ação do empresário em determinado sentido – levando-o a rever os seus processos em prol do acolhimento de determinada pauta – como por estímulos negativos – ao reprimir a sua perspectiva de atuação ou o uso de um instrumento – mas sempre a provocar repercussões no campo fático, como se verifica na questão contemporânea do uso de sacolas plásticas; embora no passado fossem utilizadas e distribuídas de forma ampla pelos estabelecimentos, atualmente passam a ter o seu uso conscientizado por força dos impactos ambientais causados (e, subsidiariamente, pelo gasto econômico que representam às empresas).

Vale destacar, que o conceito contemporâneo de empresa adiciona elementos significativos de complexidade ao fenômeno empresarial clássico, o que conserva a perspectiva de busca de lucro, mas lhe dá uma roupagem nova. Distancia-se de uma construção liberal clássica e neoclássica – proposta por Smith e Friedman – e com viés maquiavélico, no sentido de que os fins (lucro) justificam os meios (instrumentos empregados na atividade econômica) em prol de uma perspectiva lógico-racional weberiana (WEBER, 2004), em que há uma ética capitalista implícita ao modelo negocial. Cabe aos agentes econômicos adequar o seu comportamento e as suas práticas às expectativas do público consumidor para evitar que, para além das sanções jurídicas, recaiam sobre eles sanções sociais de exclusão de mercado, o que leva ao afastamento do lucro (BLOOM, 2017, p. 82).

As empresas, no século XXI também se caracterizam pela tentativa de somar esforços para perquirir os seus objetivos em comum ao agrupar-se e interagir constantemente (VERRUCOLI, 1979, p. 12-14); aumenta-se a eficácia de sua atividade produtiva e supera-se as dificuldades que, em tese, impediriam que elas auferissem o máximo lucro potencial. A organização interna passa a privilegiar alguns arranjos empresariais complexos e desenvolve pontos de intersecção entre o

comando e a direção das empresas: não raramente, as empresas que competem dentro de um mercado detêm participações acionárias umas das outras (EDSTRÖM E GALBRAITH, 1977, p. 255).

Há, porém, dificuldades que se impõem para a empresa contemporânea e que merecem uma análise mais detida. Destaca-se, para fins de investigação neste trabalho, duas realidades específicas: a interconexão empresarial – fruto do Capitalismo em rede – e a renovação constante dos padrões de comportamento que se impõe às empresas, mas ao contrário de tempos pretéritos, em que afetavam apenas a equação econômica, passam a impactar diretamente o meio por meio do qual este é perquirido.

2.1.1 Interconexão empresarial e Capitalismo em rede

O Capitalismo, desde a sua origem, é um sistema econômico eminentemente reticular e não pontual ou meramente linear. Vale dizer: a sua essência está na existência de interconexões entre os agentes econômicos que, salvo nas hipóteses de um monopólio perfeito – em que toda a cadeia produtiva necessária para a atividade empresarial concentra-se nas mãos de um agente econômico que, ademais, também concentra todo o mercado do seu setor finalístico – é dependente de forma direta das ações de outros agentes econômicos para permitir o seu sucesso econômico. Não há mera bilateralidade, mas verdadeira multilateralidade negocial, a ensejar o envolvimento de um número indeterminado de agentes na produção do resultado.

Como apontado por Hakansson e Ford (2002, p. 135-137), o Capitalismo acarreta alguns paradoxos. Em primeiro lugar, embora represente uma oportunidade aos agentes econômicos para expandir as suas fronteiras de atuação, as redes simultaneamente provocam limitações a esse escopo: o crescimento ocorre apenas quando há a reciprocidade nos investimentos e no capital aplicado para o desenvolvimento do negócio, o que deve ocorrer de maneira sincrônica por todos os agentes envolvidos na rede; caso isto não aconteça, haverá um entrave ao máximo aproveitamento do crescimento econômico.

Em segundo lugar, há a questão da influência dentro da rede empresarial. Qualquer empresa que adentra ao mercado busca ser aquela que mais exerce influência em relação aos seus congêneres – o lucro advém, sob essa perspectiva, da

maior influência, projeção e prestígio do agente; permite, todavia, a relação de dominação no mercado um maior poder de barganha no processo de produção de efeitos sociais e políticos pela ação empresarial; porém, para cada relação dentro da rede, mudam-se os parâmetros de influência entre *influenciadores* e *influenciados* – que não conservarão sempre as mesmas posições – pois há zonas de sobreposição em que, tomadas as duas relações distintas com um mesmo agente, em uma posição ele será influenciado e na outra posição influenciador. O problema está na imprevisibilidade dessas relações e de suas consequências no mercado, questão que Hakansson e Ford (2002, p. 136)¹ sintetizam nos seguintes apontamentos:

A parte menos comprometida com um relacionamento provavelmente o controlará negativamente, restringindo seu desenvolvimento. Por outro lado, é provável que o desenvolvimento positivo de um relacionamento seja conduzido pela parte que está mais comprometida com ele. O desenvolvimento de um relacionamento nunca é determinado unilateralmente, mesmo naquelas situações em que uma das partes parece extremamente poderosa ou comprometida. Um relacionamento não se desenvolve sem esforço e certamente é importante que alguém acredite nele e esteja preparado para trabalhar por ele (Huemer, 1998).

A terceira implicação desse paradoxo diz respeito à extensão dos efeitos em uma rede. A estreita ligação entre uma empresa e um relacionamento significa que todas as ações nos dois são interdependentes. O segundo paradoxo da rede enfatiza que um gerente deve olhar para uma rede tanto como um conjunto de empresas quanto como um conjunto de relacionamentos para obter uma imagem completa.

Finalmente, o segundo paradoxo da rede tem implicações para os gerentes individuais. A codeterminação de empresas e relacionamentos em rede significa que quanto mais importantes forem os relacionamentos de uma empresa, mais importantes serão os indivíduos que neles interagem. Isso enfatiza a importância de cada empresa gerenciar todas as suas interações com cuidado e de cada pessoa interagir de forma consciente.

¹ Texto original: “*The party that is least committed to a relationship is likely to control it negatively by restricting its development. Conversely, the positive development of a relationship is likely to be driven by the party that is most committed to it. The development of a relationship is never determined unilaterally, even in those situations where one party appears overwhelmingly powerful or committed. A relationship does not develop without effort and it is certainly important that someone believes in it and is prepared to work for it (Huemer, 1998).*”

The third implication of this paradox concerns the extent of effects in a network. The close connection between a company and a relationship means that all actions in the two are interdependent. The second network paradox emphasises that a manager has to look at a network both as a set of companies and as a set of relationships in order to get a full picture.

Finally, the second network paradox has implications for individual managers. The co-determination of companies and relationships in a network means that the more important are a company's relationships then the more important will be the individuals who interact in them. This emphasises the importance for each company to manage all of its interactions carefully and for each individual person to interact self-consciously.”

Em terceiro lugar, mas que decorre da perspectiva das relações de influência, há o aspecto da controlabilidade. A empresa influenciadora tende a ser controladora – no sentido de detenção de poder real, e não de poder de controle acionário – enquanto a empresa influenciada caminha em sentido contrário. Essa tentativa de controle da rede de mercado é a consequência material do exercício do poder de influência; contudo, sabe-se que o sucesso da rede é inversamente proporcional à força do controlador central, pela tendência que este terá à inércia e à manutenção do *status quo*, mormente quando lhe for favorável e promover-lhe lucro em patamar elevado.

A falta de ambição na busca por uma evolução da rede leva ao seu enfraquecimento, eis que os demais *players* buscarão afastar-se dela e buscar um caminho que lhes garanta maior influência, na perspectiva de assumirem o controle na nova rede: desenvolve-se um ciclo vicioso e instável, o qual é sanado apenas quando não houver uma empresa central que controle a rede – o que, em tese, traria estabilidade. Hakansson e Ford (2002, p. 138)² assim pontuam as implicações deste paradoxo:

Em primeiro lugar, esse paradoxo reforça a necessidade de um gerente analisar a posição de sua empresa em termos de seu relacionamentos e recursos próprios e dos outros, em vez de em termos de um conjunto de produtos, mercados e concorrentes. Em segundo lugar, destaca os problemas para os gerentes se eles possuírem uma visão egocêntrica da rede. Uma rede parecerá muito diferente do ponto de vista de diferentes empresas, cada uma com suas próprias motivações, recursos e entendimentos. Uma empresa que só enxerga a rede de sua própria perspectiva não conseguirá entender sua dinâmica e a interface entre o bem-estar dos outros e em si. O terceiro paradoxo da rede também tem forte

² No original: Firstly, this paradox reinforces the need for a manager to analyse his company's position in terms of its specific relationships and its own and others' resources, rather than in terms of a set of products, markets and competitors. Secondly, it highlights the problems for managers if they take a self-centred view of the network. A network will look very different from the perspective of different companies, each with their own motivations, resources and understandings. A company that only sees the network from its own perspective will fail to understand its dynamics and the interface between the well-being of others and itself. The third network paradox also has strong implications for the conventional view of business strategy. All companies seek to manage their relationships to their own ends. But it is dangerous for a company to seek to manage its relationships so as to achieve overall control of a network. If this were ever to be achieved then the only source of wisdom and innovation in the network would be the company itself. Instead, each company must seek to manage in that network. In doing so the company is accepting that conflict is both inevitable in a network and is a source of change. Strategy in complex networks consists of attempting to influence others where possible and to benefit from their resources and, more importantly from their initiatives and their creativity. This is done within a complex pattern of action and reaction to events and to actions and reactions of others. Strategic management is about the development of orientation and approach in each episode, relationship and network situation.

implicações para a visão convencional da estratégia de negócios. Todas as empresas buscam administrar seus relacionamentos com seus próprios fins. Mas é perigoso para uma empresa tentar gerenciar seus relacionamentos de modo a obter o controle geral de uma rede. Se isso fosse alcançado, então a única fonte de sabedoria e inovação na rede seria a própria empresa. Em vez disso, cada empresa deve procurar gerenciar nessa rede. Ao fazê-lo, a empresa estará a aceitar que o conflito é inevitável em uma rede e é uma fonte de mudança. Estratégia em redes complexas consiste em tentar influenciar os outros sempre que possível e se beneficiar de seus recursos e, mais importante das suas iniciativas e da sua criatividade. Isso ocorre dentro de um padrão complexo de ação e reação a eventos e às ações e reações dos outros. A gestão estratégica é sobre o desenvolvimento de orientação e abordagem em cada episódio, relacionamento e situação de rede.

A interconexão empresarial, portanto, é um fenômeno que traz consigo aspectos vantajosos e malefícios para os agentes econômicos. A sua inevitabilidade impede que se rompa o padrão reticular de mercado em prol de uma modelagem diversa – trata-se de uma *regra do jogo* do Capitalismo em rede que se consolidou desde o advento da Globalização e, atualmente, molda a estrutura econômica. Para que se compreenda o fenômeno da interconexão empresarial, é necessário lançar mão de alguns esclarecimentos acerca do que vem a ser a Globalização e de como ela repercute no desenvolvimento das estruturas jurídicas a que se submeterão às empresas e na sua padronização social em torno de alguns comportamentos e expectativas.

Lewandowski (2003, p. 50) esclarece que a Globalização é a interdependência dos sistemas econômicos e, também, entre Estados e investimentos internacionais, fenômeno que sempre esteve presente na história da humanidade, mas que se acentuou no final da década de 1980 e no início da década seguinte. Essa acentuação justificar-se-á pelo surgimento de tecnologias novas e a maior integração entre os Estados e os povos, em virtude do fim da Guerra Fria. Além disso, é um processo contínuo, mas não-linear, que se sustenta em bases econômicas e que coincide com a nova etapa do Capitalismo denominada *Capitalismo financeiro*, assim como com a nova divisão internacional do trabalho.

Losano (2005) afirma, na linha de raciocínio defendida por Lewandowski, que é a Globalização um movimento de interdependência de diversos aspectos da sociedade global em uma rede, de modo que os pontos da rede são todos interligados e influenciam uns aos outros, seja na forma de remissões diretas e explícitas ou na forma indireta e implícita. O traço mais relevante da Globalização, na percepção do autor, estaria na interconexão dos sistemas jurídicos e das perspectivas de diversos

agentes ao redor do globo. Losano não nega que, no passado, sempre houve algum grau de interrelação entre as condutas de diferentes atores; pelo contrário, reconhece essa tese e afirma que, com a Globalização, aumentou-se o grau de interdependência de um Estado em relação aos outros – o que se aplicou também para as empresas – e transcendeu os limites das fronteiras territoriais.

Não é difícil compreender a conexão entre o posicionamento de Lewandowski e Losano. O Estado contemporâneo é progressivamente mais suscetível às ações das empresas, que exercem um forte poder de *lobby* na definição da agenda governamental e na construção de regulamentações a que elas podem submeter-se, o que compromete a soberania do Estado (CASSESE, 2004, p. 08). Entretanto, há também um fluxo inverso de influência igualmente determinante: os cidadãos desses Estados – ou, genericamente, o povo, concebido como aspecto pessoal do Estado – interligados pelos fluxos informacionais globais, passam a demandar das empresas padrões de comportamento muito semelhantes; torna-se irrelevante o local global do ponto de deflagração desse processo comportamental limpo ou onde virá o comportamento a repercutir. Pode-se destacar um exemplo sobre essa questão, que mais adiante se retomará quando abordada a métrica ESG: os cidadãos – e consumidores – não se incomodam se o comportamento da empresa deflagrará uma repercussão ambiental negativa no Oceano Pacífico ou na Floresta Amazônia, mas se importam pelo simples fato de que o meio-ambiente (ou qualquer outro direito fundamental) venha a ser lesado, afetando o âmago da existência humana. O *locus* da lesão é irrelevante: o que importa é que ela ocorreu em algum lugar.

A relevância da criação desses fluxos de informação entre os indivíduos ao repercutir sobre as empresas – ainda que elas também dele se aproveitem – é bem elaborada por Barbosa (2001, p. 12-13), ao afirmar que a Globalização representa um movimento de expansão generalizado e que leva ao encolhimento de distâncias geográficas e temporais – de um lado – ao mesmo tempo em que promove um distanciamento econômico, em termos de poder aquisitivo e de poder real entre diferentes agentes.

Ao deixar de lado a Globalização política e a Globalização informacional e focar na Globalização econômica – mais relevante ao fenômeno da interconexão empresarial – é necessário delimitar este conceito.

A Globalização econômica pode ser resumida na integração progressiva das economias nacionais a um sistema de comércio mundial vultoso, cuja principal

característica é a movimentação intensa de capitais; por consequência, ao reduzirem-se as fronteiras entre os Estados, as empresas sediadas em distintos *locus* percebem-se influenciadas por redes que não se sujeitam a um único regramento jurídico e se submetem ao risco de atuarem em áreas onde repousam conflitos normativos e/ou legislativos.

Desta forma, a questão basilar do modelo decorrente da Globalização econômica é a incompatibilidade entre o tempo da economia, em que as transações ocorrem em tempo real, e o tempo das modificações necessárias, que ocorre de forma gradual – é o tempo das mudanças legislativas. Construir uma regulamentação jurídica para as empresas que visa a aperfeiçoar os fluxos de influência e a interconexão, sana, por conseguinte, os paradoxos atinentes ao processo, pode se mostrar um obstáculo jurídico de relevância que não apenas é custoso e moroso materialmente, mas também pode não se mostrar eficaz pela modificação da realidade fática subjacente quando da sua conclusão, profundamente distinta, por vezes, daquela do momento de deflagração do processo de regulamentação (SOUZA, 1998, p. 57). É preciso contrapor o aspecto positivo da regulamentação – a maior segurança jurídica para os agentes envolvidos – com esse aspecto negativo

Nessa perspectiva, pode-se lançar mão das ideias destacadas por Parker (2007, p 702)³ acerca da correlação entre a regulação por vias jurídicas e as características peculiares do mercado globalizado fluido:

Outros argumentaram que a regulamentação dos negócios pode sair pela culatra. Em um bom exemplo dos efeitos perversos da política pública, Leung descreve como as regulamentações alemãs destinadas a manter a autenticidade dos restaurantes chineses, restringindo legalmente aqueles que podem trabalhar como chefs nesses estabelecimentos, simplesmente

³ No original: Others have argued that business regulation can backfire. In a nice example of the perverse effects of public policy, Leung describes how German regulations designed to maintain the authenticity of Chinese restaurants by legally restricting those who can work as chefs in these establishments simply encouraged some restaurateurs to move into fast food—with lower skill requirements (and presumably less authenticity!).

In a statistical analysis, Bertrand and Kramarz demonstrate empirically the negative effects on employment growth in France of new laws requiring business creation or expansion to gain approval by regional zoning boards. On the other hand, business regulation can arguably tangibly assist entrepreneurs operating in transition economies in which legal institutions and property rights are weak. While entrepreneurs might be able to find ways around missing institutions soon after deregulation, for example by exploiting reputation advantages, entrepreneurs eventually need legally enforceable contracts if they are to expand their companies into markets where they have fewer personal contacts. Furthermore, they need financial regulation to access bank loans and outside shareholding if they are to grow and exploit economies of scale. The challenge for policy makers is evidently to design a regulatory framework that does not impose unreasonable costs on enterprise.

encorajaram alguns donos de restaurantes a se mudarem para o fast food - com menor habilidade requisitos (e presumivelmente menos autenticidade!). Em uma análise estatística, Bertrand e Kramarz demonstram empiricamente os efeitos negativos sobre o crescimento do emprego na França de novas leis que exigem a criação ou expansão de negócios para obter a aprovação dos conselhos regionais de zoneamento. Por outro lado, a regulação comercial pode assistir, ainda que tangencialmente, economias em que as instituições legais e os direitos de propriedade são fracos. Embora os empreendedores possam encontrar maneiras de contornar as instituições ausentes logo após a desregulamentação, por exemplo, explorando as vantagens da reputação, os empreendedores eventualmente precisam de contratos legalmente aplicáveis se quiserem expandir suas empresas para mercados onde têm menos contatos pessoais. Além disso, eles precisam de regulamentação financeira para acessar empréstimos bancários e participação acionária externa se quiserem crescer e explorar economias de escala. O desafio para os formuladores de políticas públicas é, evidentemente, projetar uma estrutura regulatória que não imponha custos excessivos às empresas.

Há outra dimensão da Globalização econômica que repercute no processo de interconexão empresarial e não se dissocia totalmente da regulação de suas ações: a tentativa de adotar normas internacionais – desprovidas de sanção jurídica, mas autorizativas da determinação de comandos subsidiários em âmbito nacional, estes sim sancionatórios – por parte de organismos internacionais, como a imposição de tarifas protetivas ou a autorização de embargos econômicos a produtos específicos (a título de exemplo, material de construção que utilize amianto em sua composição).

Silber (2011, p. 495), ao tratar deste tema, aponta que a Globalização econômica é a “internacionalização do comércio, das finanças e da produção”, cuja característica primordial é o aumento da participação das empresas transnacionais na dinâmica comercial mundial. O autor esclarece que ao mesmo tempo que as empresas ganham protagonismo e passam a influenciar no processo de autorregulação de suas ações, há também um movimento de aproximação dos Estados para conter a autorregulação e editar mecanismos regulatórios por meio da instituição de blocos comerciais regionais. Os participantes desses blocos tendem a adotar políticas econômicas comuns, mediante a redução das tarifas alfandegárias entre si e a tendência à liberação da circulação de mercadorias – em escala mais avançada, de pessoas. Por decorrência, as políticas comuns azeitam o fluxo regulatório e permitem que tanto o descompasso fático da realidade de Estados diferentes como o descompasso temporal entre o mercado e o Direito sejam menos significantes e lesivos às empresas.

Ao seguir a mesma linha de pensamento, Ranieri afirma que a Globalização é a “configuração de um espaço econômico e comercial único, de âmbito mundial”

(2023, p. 182), que se diferencia de outros movimentos históricos similares pela configuração de um mercado global de lógica única e peculiar, mediante a repartição das etapas do processo produtivo entre Estados distintos e entre instituições públicas estatais e os agentes privados do mercado. Ao tomar por referência esta constatação – e conjugá-la com os demais posicionamentos teóricos abordados ao longo deste capítulo – resta evidente que a partir da Globalização é preciso abandonar as premissas antigas que norteavam a ação econômica e reestruturá-las; parte-se da premissa central de que todos os agentes – públicos e privados, estatais e não estatais – estarão simbioticamente interligados e influenciarão uns aos outros de maneira recíproca, ainda que haja variação da intensidade deste processo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a vertente econômica está no núcleo do processo de Globalização, dela derivando todas as demais, e que no sistema de rede por ela criado inexistem um ponto central de irradiação: os pontos estão repartidos de forma aleatória na rede e apresentam proporções distintas entre si. Os Estados – pontos dessa rede – não concentram totalmente a produção econômica, de forma que dependem dos fluxos econômicos dos demais e vice-versa. De modo simultâneo, as empresas também se apresentam como pontos desta rede e têm a sua influência abalada pela regulação estatal e pelo controle de suas ações exercido pelo Poder Judiciário e por mecanismos privados de solução de controvérsias – o que servirá, nos casos em que houver publicidade decisória, como possível norteador para as ações dos demais elos da rede.

Diante deste cenário, pode-se concluir que o sistema-mundo posterior à Globalização é constituído por um emaranhado de redes complexo que, ao toma-las em conjunto, correspondem a um sistema interligado. O mercado é apenas uma dessas redes a interseccionar-se com as redes estatais – *locus* onde repousam as regulações por meio do sistema jurídico – e as redes informacionais – *locus* de proeminência das demandas dos agentes consumidores por padrões de comportamento específicos. Não se pode compreender uma rede de maneira isolada e desconsiderar esta realidade de intersecção e as influências múltiplas exercidas por uma sobre as demais.

Pelas razões expostas anteriormente, os pontos de análise elencados por Manuel Castells (2002, p. 211) para o tema da interligação econômica da sociedade em torno de uma pluralidade de redes – datada do fim do século passado, mas atual

–é igualmente importante para a compreensão da complexidade desse fenômeno e de sua evolução histórica:

1.Quaisquer que sejam as causas e origens da transformação organizacional, houve, de meados dos anos 70 em diante, uma divisão importante (industrial ou outra) na organização da produção e dos mercados na economia global.

2.As transformações organizacionais interagiram com a difusão da tecnologia da informação, mas em geral eram independentes e precederam essa difusão nas empresas comerciais.

3.O objetivo principal das transformações organizacionais em várias formas era lidar com a incerteza causada pelo ritmo veloz das mudanças no ambiente econômico, institucional e tecnológico da empresa, aumentando a flexibilidade em produção, gerenciamento e marketing.

4.Muitas transformações organizacionais visavam redefinir os processos de trabalho e as práticas de emprego, introduzindo o modelo da produção enxuta com o objetivo de economizar mão de obra mediante a automação de trabalhos, eliminação de tarefas e supressão de camadas administrativas.

5.A administração dos conhecimentos e o processamento das informações são essenciais para o desempenho das organizações que operam na economia informacional global.

2.1.2 As exigências do Capitalismo contemporâneo e os padrões comportamentais sancionatórios

O Capitalismo contemporâneo é, como estudado no tópico anterior, marcado por uma interdependência constante dos agentes econômicos seja sob o prisma endógeno ou exógeno. É um sistema, portanto, que exige a superação da premissa básica de unitarismo do Capitalismo clássico e da possibilidade de que se alcance o lucro ao desconsiderar a regulação existente, tanto formal como informal, e os ensejos dos consumidores dos bens e serviços – a bem da verdade, não se nega que seja possível a prática da atividade econômica de uma forma mais agressiva, ao ignorar esses dois polos, mas acompanhado de custos adicionais significantes (WRAY-BLISS, 2019, p. 59).

As premissas do Capitalismo contemporâneo devem ser bem pontuadas. Trata-se de um sistema ético-racional, em que o meio utilizado para a geração de lucro é igualmente relevante ao resultado produzido. E mais: dentro desse sistema, não se visualizam os instrumentos de geração de lucro como custos adicionais dentro da

equação econômica, cujo custo de estruturação deve ser posteriormente deduzido do lucro final; eles passam a ser tratados como mecanismos verdadeiros de maximização da riqueza potencial que pode ser alcançada e de mitigação dos riscos da infortunística econômica, sendo, assim, custos verdadeiros de transação a que o empresário deve submeter-se para alcançar um patamar superior de progresso em sua atividade (BERTRAN, 2008, p. 61).

Ademais, como destacado anteriormente, no processo de complexidade e em decorrência dos fluxos múltiplos informacionais, a ensejar um grau mínimo de regulação, tem o sistema econômico duas opções: regrar-se por meio do ordenamento jurídico ou por padrões comportamentais e parâmetros de ação fixados por ele ou incorporados à sua prática cotidiana. Ambos são complementares, e não destrutivos entre si; entretanto, apenas o segundo interessa, por ora, ao estudo do primeiro trabalho – no capítulo desta tese, abordar-se-á como ambos tentam coexistir harmonicamente – com resultados não necessariamente exitosos – dentro da realidade das empresas estatais e das sociedades de economia mista no Brasil. Por essa razão, por enquanto, deixar-se-á de lado a perspectiva da regulação jurídica e dar-se-á enfoque à regulação endógena de mercado.

Esses padrões de comportamento em muito se explicam pela economia comportamental e por seus reflexos, o que culmina em algumas métricas, como a indução consumerista – voltada a orientar o público consumidor a fazer escolhas em relação aos produtos que consumirá; há um fluxo informacional que parte do agente econômico e recai no consumidor – e a métrica ESG – voltada à orientar o comportamento dos agentes econômicos, com fluxo bidirecional entre agentes econômicos e consumidores finais. Ambas serão tratadas de maneira detida logo adiante.

Ao introduzir este ponto, destaca-se o posicionamento de Vergara e Branco (2001, p. 26-27) sobre o tema; a métrica ESG é apenas um desses padrões endógenos, mas não o único, e apresenta como causa uma tentativa de reduzir as externalidades empresariais para torná-las socialmente adequadas ao que se reputa correto para a preservação da natureza, a exploração da força de trabalho e a adequação do capital às necessidades humanas. Este tema é particularmente relevante, na visão dos autores, pelo poder transformador que as empresas assume, tanto para induzir novos comportamentos por parte dos agentes que o circundam,

como para deflagrar um processo de ressignificação de suas atividades como mecanismo de incremento de sua geração de lucros.

O mercado apresenta diversos padrões de comportamento para orientar as suas ações (TOWNSEND, 2020, p. 16). Na presente tese, opta-se por analisar apenas dois: a economia comportamental e a métrica ESG. A escolha dá-se pela relevância que ambas têm para a governança corporativa, objeto de estudo desta tese: enquanto a economia comportamental norteia-se por um processo de contribuir para a escolha dos agentes, o que não deixa de ser objeto de estudo da governança corporativa; a métrica ESG abraça explicitamente o tema da governança e sintetiza-a em seu próprio nome (o G da sigla). Assim, esclarece-se que a escolha realizada não tem pretensões a limitar os mecanismos de autorregulação de mercado aos dois apontados, mas privilegiar a sua análise ao considerar o recorte teórico e sua aderência às propostas da Lei n°. 13.303/16.

2.1.2.1 A economia comportamental

O primeiro dos mecanismos de mercado utilizados no processo de autorregulação e de complexificação das relações econômicas está na economia comportamental (*behavioural economy*). Trata-se da aplicação de instrumentos típicos da psicologia na economia, na tentativa de justificar as escolhas dos seres humanos em circunstâncias específicas, como preconizado por Dowling *et al.* (2019, p. 81)⁴:

Por várias décadas, a pesquisa no campo da economia comportamental (ou seja, a mistura de psicologia e economia) forneceu ampla evidência mostrando que as decisões individuais são muitas vezes sistematicamente tendenciosas e não confirmam as previsões da teoria econômica padrão (Thaler, 2016). Tais “vieses comportamentais” representam desvios do modelo econômico padrão, que assume que as pessoas são racionais, ou

⁴ No original: “For several decades, research in the field of behavioral economics (i.e., the mixture of psychology and economics) has provided ample evidence showing that individual decisions are often systematically biased and do not confirm the forecasts of the standard economic theory (Thaler, 2016). Such “behavioral biases” represent deviations from the standard economic model, which assumes that people are rational, i.e., have stable preferences, maximize expected utility (defined over final payoffs), exponentially discount future utility, process information in a Bayesian manner, and are purely self-interested (Rabin, 2002). In line with contemporary research in economics, this paper refers to the standard economic model as a clearly defined benchmark (i.e., a model) for making predictions about and analyzing observed human behavior (Rabin, 2002). Behavioral scientists have successfully established new theories that formalize and can explain behavior that deviates from the standard economic model.”

seja, têm preferências estáveis, maximizar a utilidade esperada (definida sobre os retornos finais), exponencialmente descontam a utilidade futura, processam informações de maneira bayesiana e são puramente egoísta (Rabin, 2002). De acordo com a pesquisa contemporânea em economia, este artigo refere-se ao modelo econômico padrão como um modelo claramente referência definida (ou seja, um modelo) para fazer previsões sobre e analisando o comportamento humano observado (Rabin, 2002). Cientistas comportamentais estabeleceram com sucesso novas teorias que formalizam e podem explicar comportamento que se desvia do modelo econômico padrão.”

O consumo é um processo de escolha com diferentes possibilidades – cada escolha corresponde a um produto ou serviço de um agente produtor ou prestador de serviço – há uma competição natural dos agentes econômicos para atrair o consumidor para o objeto específico de sua atividade econômica; conseqüentemente, o mercado autorregula-se para buscar mecanismos que permitam maior eficiência para melhor induzir os consumidores a adquirirem os seus produtos em detrimento daquele da concorrência.

E, para tal, uma melhor organização interna da produção e da estruturanegocial é fundamental, ante a exigência de uma captação adequada das percepções do mercado consumidor acerca do produto e do que já é realizado pelos concorrentes para alcançar um resultado similar – e, por vezes, ante a necessidade de estudos para praticar o processo de indução subjetiva de escolha sem esbarrar na regulação formal promovida pelo Direito.

A mesma lógica que se utiliza para o consumo projeta-se para a dinâmica empresarial geral – incluindo-se o processo de contratação realizado junto a empresas públicas. Não se utiliza, neste estudo, a ideia de consumidor sob a perspectiva jurídica, mas em sua acepção econômica, eis que sempre haverá um agente interessado em fornecer um produto/serviço e outro agente interessado em fazer uso do mesmo. Importa, assim, para a presente tese, compreender que nessa dinâmica interrelacional dos agentes econômicos é possível o direcionamento das ações a partir de uma indução de comportamento, seja dos agentes que oferecem o produto/serviço, seja os atores que deles necessitam.

Sobre a influência que o comportamento dos indivíduos exerce no processo decisório-econômico, cabe fazer uso das considerações de Thaler e Sunstein (2021, p. 67)⁵:

⁵ No original: "Sometimes massive social changes, in markets and politics alike, start with a small and even serendipitous social nudge. A prominent person might state an opinion or engage in an action,

Às vezes, grandes mudanças sociais, tanto nos mercados quanto na política, começam com um pequeno e até fortuito empurrão social. Uma pessoa proeminente pode expressar uma opinião ou se envolver em uma ação, o que dá uma espécie de sinal, uma luz verde ou uma permissão, para outros, que fazem o mesmo, ou a opinião ou ação pode partir de alguém que não tem tanto destaque, mas que é comprometido e consegue chamar a atenção do público, e que acaba virando um negócio ou mesmo uma cultura. A questão pode envolver um produto, um livro, uma ideia, um candidato político ou uma causa. E, ocasionalmente, uma gota se torna uma inundação, principalmente quando as mídias sociais estão envolvidas.

A indução ao comportamento do público consumidor é uma estratégia relevante de impulsionamento de negócios e exige da empresa um arcabouço prévio para captar as nuances de seu público e agir tempestivamente, antes que a concorrência o faça; entretanto, como aponta Dowling *et al.* (2019, p. 112), pode haver consequências negativas da adoção desastrada desse modelo, pois neste processo pode ocorrer a indução a um falso viés comportamental – um viés que beneficie apenas as empresas no curto prazo, mas deteriore os negócios a médio e longo prazos, pela exploração da confiança dos consumidores e/ou agentes econômicos a elas atrelados.

Do ponto de vista autorregulatório, é mais interessante analisar a economia comportamental sob uma perspectiva inversa. Se a característica típica da interconexão empresarial e do Capitalismo de rede é a bilateralidade de seus fluxos de influência, não haveria razão para descartar este fenômeno na interação entre as empresas e os consumidores. E, definitivamente, há uma influência relevante dos consumidores no processo de construção das decisões internas de uma empresa e na moldagem de sua atividade econômica: o comportamento dos agentes finais, seja favoravelmente a uma conduta, seja a ela contrário, influenciará na forma como as empresas portam-se no mercado – na tentativa de, novamente ao utilizar a bilateralidade, mostrar-se como receptivas ao comportamento e induzir aos consumidores que se fidelizem àquela marca.

O caso recente brasileiro relativo às marcas Aurora, Garibaldi e Salton – denunciadas pelo Ministério Público do Trabalho e bombardeadas pela opinião pública em virtude da manutenção de trabalhadores em trabalho análogo à escravidão, no Rio

which gives a kind of signal, a green light or a permission slip, to others, who do the same. Or the opinion or action might come from someone who is not so prominent, but who is committed and who manages to come to the public's attention, and who ends up turning a business or even a culture around. The issue might involve a product, a book, an idea, a political candidate, or a cause. And, occasionally, a trickle becomes a flood, especially when social media is involved".

Grande do Sul – evidencia a influência comportamental reversa, ao mesmo tempo em que também pontua muito bem a associação entre a regulação formal e a autorregulação de mercado. Não obstante houvesse uma denúncia formal junto ao Poder Público, a pressão exercida pelas redes sociais, em um movimento de boicote⁶ aos produtos dessas companhias foi igualmente determinante para acelerar um processo de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, cujas consequências materiais não haviam sido implementadas na data de redação desta pesquisa.

2.1.2.2 A métrica ESG (Environmental – Social – Governance)

Ao tangenciar a economia comportamental e aprofundar as suas implicações – sobretudo em influência comportamental reversa – estão algumas métricas padronizadoras de comportamento. A métrica eleita para análise neste trabalho é a ESG, que orienta as ações empresariais em torno de pautas ambientais, sociais e de governança corporativa – esta última, o cerne desta tese.

A respeito do significado da sigla ESG e da importância desta métrica, pontua Câmara (2022, p. 3)⁷ que:

Em sentido mais estrito, ESG é o termo amplo que se refere à inclusão de critérios ambientais (E), sociais (S) e de governança (G) nas decisões de investimento tomadas pelas empresas como manifestação de práticas de investimento responsáveis ou sustentáveis. Embora ESG esteja essencialmente relacionado com as decisões de carteira dos investidores, algumas extensões devem ser consideradas para outras decisões financeiras, nomeadamente decisões de aconselhamento de investimento, decisões de empréstimo e decisões de subscrição. Por sua vez, as decisões das instituições financeiras visam gerar sucessivas e duradouras impacto nas empresas investidas e em outras organizações ('efeito cascata'). Portanto, ESG também pode ser visto em um sentido mais amplo, onde se relaciona com a influência de critérios ambientais, sociais e de governança na tomada de decisão organizacional em qualquer nível.

⁶ A título exemplificativo, sobre o tema, destaca-se a seguinte notícia veiculada em meio jornalístico: <<https://www.cartacapital.com.br/justica/vinicolas-gauchas-pagarao-r-7-milhoes-em-indenizacoes-por-trabalho-escravo/>>. Acesso em 02 jul. 2023, às 14h10.

⁷ No original: “In a stricter sense, ESG is the broad term that refers to the inclusion of environmental (E), social (S) and governance (G) criteria into investment decisions taken by companies as a manifestation of responsible or sustainable investment practices. While at its core ESG relates to investors’ portfolio decisions, some extensions are to be considered to other financial decisions, namely investment advice decisions, lending decisions and underwriting decisions.⁶ In its turn, financial institutions’ decisions are aimed at generating successive and lasting impact in invested companies and in other organizations (‘cascade effect’ ⁷). Therefore, ESG can also be viewed in a broader sense, where it relates to the influence of environmental, social and governance criteria in organizational decision-making at any level”.

Afere-se, a partir da métrica ESG, se os agentes econômicos buscam o lucro por meios que são sistemicamente aceitáveis ou se estes meios devem ser revistos, por trazerem consequências indesejadas para a sociedade (nas letras *E S*) ou por deixarem de observar padrões de governança corporativa (na letra *G*), o que comprometeria a ação da empresa a longo prazo.

A letra *E* (*environmental*) representa a perspectiva ambiental, ou seja, os reflexos ao meio ambiente que a ação da empresa provoca – notadamente, as ações positivas de promoção à preservação ambiental. Refere-se, assim, à conservação, mitigação ou reparação de danos causados ao meio ambiente, sob o prisma do desenvolvimento econômico sustentável para as gerações presentes e futuras.

A promoção da economia verde no século XXI é um dos exemplos patentes de como a métrica ESG torna-se um imperativo para os agentes econômicos: ainda que não sejam eles obrigados a adotar padrões produtivos ambientalmente adequados – seja ao diminuir o uso de agentes químicos poluentes, seja ao buscar fontes de energia limpas e/ou renováveis para o seu processo de produção, seja pelo estímulo a ações de proteção e/ou à recuperação do meio ambiente (destinação de lucros ao reflorestamento, por exemplo) – são eles estimulados a fazê-lo, o que resulta em imagem positiva junto ao público consumidor na tentativa de aumentar o seu produto econômico bruto final, em margem maior aos gastos necessários para implementar todo o novo processo.

Sobre o tema, discorre Benjamin (2022, p. 75):

Esta abordagem da empresa como uma entidade exclusivamente privada tem uma série de implicações para o clima. De acordo com o modelo de primazia do acionista, os constituintes das partes interessadas, como o meio ambiente, são excluídos da proteção pela lei societária e espera-se que busquem proteção contra acordos contratuais ou mecanismos regulatórios fora da lei societária, como a lei ambiental ou mecanismos de mercado. A primazia do acionista sob a análise contratualista também diminui o conceito de firma como uma entidade capaz de servir a uma variedade de interesses, e a reduz a uma esfera amplamente contratual. Sob o modelo contratual de primazia do acionista, resta muito pouca ou nenhuma oportunidade para o meio ambiente como constituinte não acionista de contratar a empresa. O modelo contratual da empresa não prioriza ou protege os interesses do meio ambiente e da sociedade em geral dos impactos negativos das emissões de gases de efeito estufa pelas empresas. A norma da primazia do acionista privilegia o acionista como principal constituinte da sociedade e do direito societário, em detrimento dos interesses e valores dos demais stakeholders. Ele se concentra apenas na eficiência e na maximização da riqueza dos acionistas como o único objetivo da empresa. Essa abordagem pode levar a uma concentração míope em lucros de curto prazo, a uma mercantilização econômica do meio ambiente e ao incentivo de externalidades negativas. Como resultado, a norma de primazia do acionista combinada com a

prevalência de abordagens de gestão de curto prazo é inadequada para restringir as contribuições das empresas às mudanças climáticas. Essas normas estão cada vez mais desatualizadas e devem ser repensadas. Em particular, a mudança climática e outros riscos ambientais sistêmicos devem ser equilibrados com os interesses dos acionistas onde esses riscos são significativos e a ação corporativa pode mitigá-los e gerenciá-los. Ver a empresa como uma entidade com existência de longo prazo é uma abordagem teórica mais adequada e mais propícia ao equilíbrio de interesses diversos, incluindo, mas não apenas, os dos acionistas. As normas e teorias corporativas não são conceitos estáticos, e a própria mudança climática, combinada com a mudança das normas sociais, está desafiando essas abordagens teóricas tradicionais da empresa e, portanto, motivando mudanças na própria lei das empresas em certas jurisdições ⁸.

A letra *S* (*social*), a seu turno, trata dos reflexos sociais da ação da empresa para com a comunidade que lhe circunda. Englobam-se nesta questão a atenção aos direitos humanos de forma geral e aos direitos trabalhistas dos trabalhadores que se encontram vinculados à cadeia produtiva e à rede de atores a que se associa a empresa. O alinhamento ao critério social envolve o reconhecimento dos colaboradores e dos empregados da empresa na qualidade de seres humanos dotados de direitos fundamentais iguais aos direitos humanos dos empresários e que, se deixada de lado a perspectiva humana do trabalho, não se atingirá a função social da empresa e da produção de lucro.

Guimarães (1984, p. 214), em obra clássica sobre o tema, sintetiza em cinco pontos em que consistiria a responsabilidade social das empresas – e,

⁸No original: “*This approach to the firm as an exclusively private entity has a number of implications for the climate. Under the shareholder primacy model, stakeholder constituents such as the environment are excluded from protection by company law, and expected to seek protection from contractual arrangements or regulatory mechanisms outside of company law, such as environmental law or market mechanisms. Shareholder primacy under the contractarian analysis also diminishes the concept of a firm as an entity capable of serving a variety of interests, and reduces it to a largely contractual sphere. Under the contractual model of shareholder primacy, there remains very little to no opportunity for the environment as a non-shareholder constituent to contract with the company. The contractual model of the company does not prioritise or protect the interests of the environment and wider society from the negative impacts of greenhouse gas emissions by companies. The shareholder primacy norm privileges shareholders as the primary constituent of the company and of company law, to the detriment of the interests and values of other stakeholders. It focuses solely on efficiency and shareholder wealth maximization as the sole purpose of the firm. This approach can lead to a myopic concentration on short-term profits, an economic commodification of the environment, and the encouragement of negative externalities. As a result, the shareholder primacy norm combined with the prevalence of short-term management approaches is inadequate to constrain companies’ contributions to climate change. These norms are increasingly outdated, and should be reconsidered. In particular, climate change and other systemic environmental risks should be balanced against shareholder interests where these risks are significant and corporate action can mitigate and manage them. Viewing the company as an entity with a long-term existence is a more appropriate theoretical approach and is more amenable to balancing a variety of interests, including, but not only, those of shareholders. Corporate norms and theories are not static concepts, and climate change itself, combined with shifting social norms, is challenging these traditional theoretical approaches to the company, and therefore motivating changes to company law itself within certain jurisdictions.*”

consequentemente, o padrão de comportamento contemporâneo a que elas submetem-se – e como elas poderiam alcançar essas metas, apontamentos que até hoje se encontram no núcleo do aspecto social da ESG:

1.A responsabilidade social emerge do poder social. Como as decisões empresariais têm conseqüências sociais, estando relacionadas com o sistema social global, elas não podem ser tomadas com base unicamente em fatores econômicos. A tomada de decisão deve obrigatoriamente se guiar por ações que também protejam os interesses da sociedade. Como as empresas, no desempenho de sua missão, se utilizam de um grande volume de recursos da sociedade, em contrapartida espera-se que elas utilizem esses recursos em favor dessa sociedade. Keith Davis afirma que as organizações que ignorarem a responsabilidade advinda de seu poder social estarão ameaçadas pela lei de ferro da responsabilidade social: "a longo prazo, quem não usa poder de uma maneira que a sociedade considera responsável tenderá a perder esse poder.

2.As empresas devem ser abertas em duas direções: para receber os inputs da sociedade e para revelar seus resultados ao público. Tradicionalmente, a empresa tem-se aparelhado para enviar mensagens, não para recebê-las. É necessário procurar entender as necessidades e desejos sociais e não apenas detectar informações de mercado sobre aspectos relacionados meramente aos tradicionais objetivos econômicos. Os resultados sociais das operações das empresas devem também ser divulgados da mesma maneira que os dados econômicos. A proposta operacional é a de elaboração de um balanço social dentro dos modelos do balanço contábil. Na França, a publicação desse balanço é uma obrigação legal para as empresas que possuem mais de 300 empregados. Ele [o balanço] deve fornecer informações sobre salários, condições e segurança, condições de trabalho, política social desenvolvida pela empresa etc.

3.Os custos sociais, tanto quanto os benefícios de uma atividade, produto ou serviço devem ser exaustivamente considerados antes de se optar ou não por ele. Se antigamente a viabilidade técnica e a lucratividade econômica eram os únicos critérios adotados na tomada de decisão, hoje é necessário que se inclua nessa ponderação o efeito social do projeto. Quando o efeito desse puder ter um impacto muito forte, as partes possivelmente afetadas devem ser envolvidas na tomada de decisão.

4.O usuário deve pagar. Os custos sociais de cada atividade, produto ou serviço devem ser incorporados a ele, de modo que caiba ao usuário pagar por ele (sic). A sociedade não deve arcar com esses custos. O consumidor deve pagar, por exemplo, pelos custos da prevenção contra poluição. Essa filosofia de que o usuário deve pagar não é, contudo, uma regra rígida. Existirão várias exceções, como por exemplo: quando os custos são tão mínimos que podem ser ignorados, quando os custos são desconhecidos, quando sua avaliação é impossível etc. Se os custos adicionais advindos dessa prática desencorajarem o consumo, o resultado será ainda benéfico, porque custos sociais serão evitados.

5.Embora as instituições empresariais não tenham uma responsabilidade primária na solução de determinados problemas sociais, devem, na medida do possível, prestar assistência à sua solução. A empresa tem obrigação de reconhecer os problemas sociais e contribuir ativamente para saná-los. Como qualquer cidadão, ela se beneficiará de uma sociedade melhor.

Por fim, a letra *G* (*governance*) trata do tema afeto a este trabalho, a saber, a governança corporativa empresarial. Ainda que se retome o tema de forma específica no próximo capítulo desta tese, convém fazer alguns apontamentos acerca da expectativa de governança na métrica ESG.

Trata-se de exigir das empresas a obediência a padrões de qualidade relativos à gestão interna, ao padronizar processos, dar-lhes transparência adequada para a concretização dos negócios e permitir que a empresa seja simultaneamente um instrumento de geração de lucro para o empresário e de proveitos econômicos para a sociedade. A governança é um amálgama necessário entre a ação empresarial e a persecução dos cuidados ambiental e social: para atingir ambos os resultados, é preciso planejamento, transparência e boas práticas de gestão.

A governança não se limita à realização de auditorias ou de adoção de programas de *compliance*. Trata-se de efetivar o *accountability* empresarial em sua máxima extensão, mediante o comprometimento dos agentes dotados de poder de controle com a idoneidade, a transparência e a responsabilidade na gestão dos negócios empresariais. Exige-se, principalmente, a transparência em sua modalidade ativa – ou seja, não basta a mera divulgação de dados e informações, mas a qualidade deste processo e seu acesso fácil por quem por eles se interesse.

Nesse cenário em estudo, justifica-se a existência da métrica ESG como uma alternativa de autorregulação que parametriza a racionalidade dos agentes econômicos e dá-lhes um objetivo a ser alcançado, em paralelo ao lucro (ou seja, a garantia de direitos fundamentais e de preservação do meio ambiente) e um meio pelo qual podem alcançar esses objetivos (o uso da governança corporativa). É nesta linha de pensamento que Bose (2020, p. 81) justifica a relevância da métrica ESG na contemporaneidade:

Os investidores, juntamente com uma ampla gama de outras partes interessadas, exigem cada vez mais a divulgação de informações não financeiras além daquelas atualmente disponíveis nas demonstrações financeiras. Muitos investidores acreditam no valor social e privado da integração de considerações ambientais, sociais e de governança (ESG) na tomada de decisões financeiras, conforme articulado pelos Princípios da ONU para o Investimento Responsável. Outros têm uma preocupação mais restrita em gerar desempenho financeiro superior por meio da busca do alfa ESG. Além disso, a pressão modesta de algumas instituições reguladoras para analisar os riscos das mudanças climáticas nos balanços das empresas aumentou o interesse dos investidores em uma maior divulgação sobre o impacto das tendências globais das mudanças climáticas nos ativos corporativos e nas cadeias de suprimentos. Existe, portanto, um interesse considerável em revisar as estruturas contábeis e de divulgação para rastrear

medidas de desempenho não financeiro e incorporar análises de riscos e oportunidades relacionados às mudanças climáticas”⁹.

A métrica ESG não é indene de críticas, sobretudo por carecer de regulação e por ter torna-se, na prática, outro exemplo de como a economia comportamental pode distanciar-se da racionalidade, em alguns casos, e aproximar-se de um *frenesi* econômico, cujo discurso distancia-se dos resultados alcançados. É o que afirma Keeley (2023, p. 14), por exemplo, ao mencionar que a credencial “ESG” se tornou-se uma marca para as empresas, um rótulo de bom comportamento que não é possível ser aferido mediante relações simples de causa e efeito, mas que é desejado de modo amplo pelas empresas por conta da potencial repercussão positiva em suas atividades econômicas, ao incrementar o seu lucro. Haveria um esvaziamento da essência da métrica ESG em detrimento de uma nova roupagem, em que os fins – a busca de lucro – justificariam os meios.

Entende-se, respeitado o posicionamento diverso, que a métrica ESG pode alcançar resultados significativos se for bem implementada. A métrica ESG não é um resultado em si: é apenas um parâmetro que os agentes econômicos podem utilizar caso queiram para buscar o lucro de maneira responsável e racional. A métrica ESG, assim, não promete resultados, mas apenas indica parâmetros que os agentes, se quiserem, podem seguir para potencialmente alcançar resultados mais adequados com o que se espera de uma empresa contemporânea e, em tese, “ética”. Não há, assim, contraste entre “discurso” e “ação”, sendo um equívoco proceder à crítica da métrica ESG com base nesse descompasso teórico e prático.

Tecidos os apontamentos ao longo deste item do trabalho acerca do contexto em que se insere a empresa contemporânea e dos motivos pelos quais é relevante o estudo da governança corporativa, passa-se nos tópicos seguintes ao estudo do tema.

⁹No original: “Investors, along with a broad range of other stakeholders, increasingly demand disclosure of non-financial information beyond that which is currently available in financial statements. Many investors believe in the societal and private value of integrating environmental, social, and governance (ESG) considerations into financial decision-making as articulated by the UN Principles for Responsible Investment. Others harbor a narrower concern to generate financial outperformance through the pursuit of ESG alpha. In addition, modest pressure from some regulatory institutions to analyze the risks of climate change and extreme weather on corporate balance sheets has boosted investor interest in greater disclosure on the impact of global climate change trends on corporate assets and supply chains. There is thus considerable interest in revising accounting and disclosure frameworks to track measures of non-financial performance and incorporate analysis of climate change-related risks and opportunities”.

2.2 CONCEITO E NOÇÕES GERAIS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

O pilar da métrica ESG que se enfoca no presente trabalho é o da governança corporativa (o G da sigla), como já abordado na introdução deste capítulo. Como proposto anteriormente, trata-se do pilar voltado à atividade de organização interna da empresa e à estruturação de fluxos de ação que se utilizará posteriormente para diminuir os riscos do insucesso do negócio empresarial.

A empresa contemporânea não mais se resume a um simples conjunto de poucos agentes voltados à produção de lucro, ainda que seja possível adotar a mesma simplificação da doutrina tradicional: há um grupo de agentes centrais que decidem os rumos da atividade empresarial, enquanto uma massa igualmente relevante de atores – os trabalhadores – são responsáveis por executar, na prática, os comandos necessários para a concretização do lucro. Sob o ponto de vista trabalhista, a dinâmica interna pouco foi alterada ao longo do século XX, em que pesem as modificações legislativas e o advento da *pejotização*; é fato que o “grupo diretivo” tornou-se muito mais complexo, tema este abordado anteriormente neste capítulo.

A complexificação das decisões empresariais e do controle da empresa ensejou que se repensassem os seus processos internos, a fim de evitar conflitos e assegurar a manutenção de sua confiança – processo que Morck (2006, p. 35) entende ser vital para evitar o colapso econômico total de um Estado.

Seria possível entender a governança (de maneira genérica) enquanto a função direcionadora (BRASIL, 2020, p. 16), contrapondo-se à gestão, a qual representaria uma função realizadora, no plano material, das ações concretas de uma companhia. Logo, adotar políticas de governança corresponderia à uma melhor orientação a respeito dos rumos que devem ser tomados e dos instrumentos que devem ser adotados para maximizar os resultados alcançados – uma perspectiva teórica de planejamento, portanto – enquanto a gestão corresponderia à execução e à implementação concreta desses planos.

Antes de verificar o que significa a governança corporativa em termos contemporâneos – o que é fundamental para delimitar seu conceito atual – convém abrir um parêntese e expor a sua justificativa histórica e retomar, logo após, a perspectiva de construção do significado daquele conceito.

2.2.1 Justificativa histórica da adoção governança corporativa privada

Ainda que tenha ganhado força com o advento da métrica ESG, não se pode dizer que a governança corporativa, no setor privado, seja uma invenção do século XXI. Pelo contrário, é possível traçar um longo panorama histórico de sua evolução, culminando com o que hoje encontra-se solidificado nos padrões de comportamento empresarial.

Empresas, independentemente do período histórico e da forma de sua constituição, sempre tiveram como desafio a gestão a longo prazo de seu capital e a conservação de seu poder com enfoque na geração do lucro. Grandes corporações, ao longo do tempo, perderam espaço por carecer de um preparo de gestão: o Banco Medici, em Florença, é um exemplo clássico desse fenômeno, em que o poder institucional confundia-se com o poder pessoal de seus administradores, e culminou na sua ruína por não ter um gestor qualificado (DE ROOVER, 1999, p. 131).

A governança corporativa, cujo conceito não utilizava essa denominação, surgiu ao longo da história como uma tentativa de implementar a gestão efetiva e trazer estabilidade econômica aos agentes privados, para que pudessem suportar as externalidades (incluindo as jurídicas) sem colapsar rapidamente.

Não se encontra um padrão linear na evolução da governança corporativa privada, de modo que ela se originou de forma espontânea ao longo do tempo em diferentes Estados e por força de realidades históricas peculiares. Ainda assim, como esclarece Morck (2006, p. 28)¹⁰, o processo deu-se pela escolha dos agentes

¹⁰ No original: *The clearest lesson, evident in every chapter, is that “things happen,” and constrain what can happen next. The history of corporate governance, like other historical processes, is path dependent.*

Had France not suffered repeated financial collapses at the hands of John Law, the Revolutionary Assembly, and the Crédit Mobilier, shareholder rights in that country might have solidified much earlier and much harder. Murphy argues that the formation of new joint-stock companies and other large enterprises essentially ceased in France until 1840 and resumed only very slowly thereafter. Other students of European history make similar points—Frentrop (2003, p. 137) writes that “following the experience of 1720, French public opinion developed a violent distaste for anything to do with financial markets.” He goes on to argue that “A similar opinion was expressed in the Netherlands.” Frentrop argues that the Napoleonic Code, which French armies spread across the continent in the early nineteenth century, carried that distaste, and was far less conducive to large business undertakings than was the previous Dutch legal system. Perhaps accidents of history explain the findings of La Porta et al. (1999) that countries with legal systems based on the Napoleonic Code have stunted financial systems. Yet other countries underwent financial crises and responded entirely differently. Britain’s South Sea bubble closely paralleled Law’s Mississippi bubble, and its response, the Bubble Act, hampered equity markets for generations afterward. But sound ventures like the British East India Company and the Hudson’s Bay Company sustained a financial sector that soon boasted sophisticated merchant banks. Psychologists puzzle over why some people are devastated by emotional traumas that others recover

econômicos a respeito do caminho que queriam seguir para contornar as suas crises peculiares:

Se a França não tivesse sofrido repetidos colapsos financeiros nas mãos de John Law, da Assembleia Revolucionária e do *Crédit Mobilier*, os direitos dos acionistas naquele país poderiam ter se solidificado muito antes e com muito mais força. Murphy argumenta que a formação de novas sociedades anônimas e outras grandes empresas essencialmente cessou na França até 1840 e recomeçou muito lentamente depois disso. Outros estudiosos da história europeia fazem observações semelhantes - Frentrop (2003, p. 137) escreve que “após a experiência de 1720, a opinião pública francesa desenvolveu uma aversão violenta por qualquer coisa relacionada aos mercados financeiros”. Ele prossegue argumentando que “uma opinião semelhante foi expressa na Holanda”. Frentrop argumenta que o Código Napoleônico, que os exércitos franceses espalharam pelo continente no início do século XIX, carregava esse desgosto e era muito menos propício a grandes empreendimentos comerciais do que o sistema jurídico holandês anterior. Talvez acidentes da história expliquem os achados de La Porta et al. (1999) que os países com sistemas jurídicos baseados no Código Napoleônico têm sistemas financeiros atrofiados. No entanto, outros países passaram por crises financeiras e responderam de forma totalmente diferente. A bolha da Grã-Bretanha nos Mares do Sul acompanhou de perto a bolha do Mississippi, e sua resposta, a Lei da Bolha, prejudicou os mercados de ações por gerações depois. Mas empreendimentos sólidos como a Companhia Britânica das Índias Orientais e a Companhia da Baía de Hudson sustentaram um setor financeiro que logo ostentava sofisticados bancos comerciais. Psicólogos se perguntam por que algumas pessoas são devastadas por traumas emocionais dos quais outras se recuperam sozinhas. Os economistas também entendem pouco sobre como as crises afetam o desenvolvimento institucional. As histórias neste volume mostram que esta é uma falha importante em nossa disciplina.

Contudo, não se pode ignorar que a adoção das regras de governança corporativa passaram a ser cada vez mais necessárias diante da complexificação das empresas e do cenário progressivamente mais reticular e interdependente em que elas se inserem. Proprietários e administradores, que antes se confundiam em uma única pessoa, passaram a ser distinguidos, com maior autonomia em cada função empresarial – desenvolveu-se um cenário propício para que conflitos emergissem; enquanto o proprietário buscava a maximização do lucro empresarial para si, o administrador teria de fazê-lo para a empresa (JENSEN E MECKLING, 2008, p. 22).

Se a instituição da governança corporativa privada já era fortemente justificada em um contexto de menor complexidade, passou a ser crucial no cenário reticular que hoje enfrentam as empresas. Tanto para garantir a sua estabilidade como para evitar que o seu entorno colapsasse – rememora-se que o fluxo bilateral de influências

from on their own. Economists, too, understand little about how crises affect institutional development. The histories in this volume show this to be an important fault in our discipline.

empresariais pode provocar o efeito cascata, em que a má-gestão de um dos agentes repercute em todos os elos da cadeia.

Pelos motivos expostos nos parágrafos anteriores, , no início da década de 1990, a publicação do Relatório Cadbury passou a ser vislumbrada como o marco da governança corporativa contemporânea, por englobar essas novas perspectivas empresariais – e trazer recomendações específicas acerca das práticas de gestão dentro da diretoria e da administração da empresa, inclusive para a formação e o treinamento de seus diretores, dos seus comitês de auditoria e dos acionistas. Vale destacar as considerações tecidas no Relatório (INGLATERRA, 1992, p. 14)¹¹ acerca da imprescindibilidade de adotar-se práticas de governança:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas. Os conselhos de administração são responsáveis pela governança de suas empresas. O papel dos acionistas na governança é nomear os diretores e os auditores e certificar-se de que existe uma estrutura de governança adequada. As responsabilidades do conselho incluem definir os objetivos estratégicos da empresa, fornecer a liderança para colocá-los em prática, supervisionar a gestão do negócio e relatar aos acionistas sobre sua administração. As ações do conselho estão sujeitas a leis, regulamentose à assembleia geral de acionistas. Dentro dessa estrutura geral, os aspectos especificamente financeiros da governança corporativa (responsabilidade do Comitê) são a maneira pela qual os conselhos definem a política financeira e supervisionam sua implementação, incluindo o uso de controles financeiros e o processo: por meio do qual eles relatam as atividades e o progresso da empresa aos acionistas.

Anteriormente, a governança voltava-se à gestão negocial, atualmente foca-se na adoção de programas de integridade e de políticas de transparência; centra-se em medidas anticorrupção e em repulsão a atos tidos como desleais pelo mercado – ou que, minimamente, possam atentar contra a regulação formal existente no local de atuação. A justificativa também tangencia aspectos de credibilidade do setor empresarial em que se insere a empresa: há uma pressão interna à rede econômica para a adoção de técnicas de governança corporativa para evitar que um dos agentes

¹¹ No original: Corporate governance is the system by which companies are directed and controlled. Boards of directors are responsible for the governance of their companies. The shareholders' role in governance is to appoint the directors and the auditors and to satisfy themselves that an appropriate governance structure is in place. The responsibilities of the board include setting the company's strategic aims, providing the leadership to put them into effect, supervising the management of the business and reporting to shareholders on their stewardship. The board's actions are subject to laws, regulations and the shareholders in general meeting. Within that overall framework, the specifically financial aspects of corporate governance (the Committee's remit) are the way in which boards set financial policy and oversee its implementation, including the use of financial controls, and the process whereby they report on the activities and progress of the company to the shareholders.

pratique atos desleais e, em consequência, venha a contaminar toda a rede perante o mercado consumidor – como ocorrido no caso brasileiro na década de 2010, em que as grandes empreiteiras foram diretamente afetadas pela inobservância de governança corporativa, ruindo uma a uma pela falta de credibilidade pela opinião pública, o que, ao final, comprometeu a sua capacidade de geração de riqueza e minou os seus lucros.

2.2.2 As delimitações da governança corporativa contemporânea e o seu núcleo essencial

Se delimitar a justificativa histórica da governança corporativa é tarefa complexa, não menos difícil é tentar elaborar um conceito estanque para representar esta instituição contemporânea e, principalmente, para possibilitar a sua aderência para com a realidade externa às empresas privadas – o que será necessário para o presente trabalho.

Define-se atualmente a governança corporativa segundo o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2015, p. 19), nos seguintes termos:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Uma definição adicional de governança corporativa pode ser encontrada em Lethbridge (1997, p. 209), que propõe ser um conjunto de arranjos institucionais que regem as relações entre os acionistas e os outros grupos associados ao poder empresarial e os atores que exercem a atividade de administração das empresas – ou seja, os arranjos entre quem executa as ações visando ao lucro e quem pretende obter diretamente o lucro.

Por fim, um terceiro conceito de governança corporativa, oriundo de Shleifer e Vishny (1997, p. 737) define governança corporativa como “o conjunto de maneiras pelas quais os fornecedores de recursos às corporações se asseguram que irão obter retorno de seus investimentos” – traz-se a perspectiva de segurança jurídica para os

agentes externos à realidade empresarial em termos da geração de lucro, e assegure-se que esses agentes continuem a contribuir com a atividade.

Há no seio do conceito de governança corporativa uma preocupação na estruturação administrativa da gestão empresarial, para a dissociação entre os interesses dos particulares e os interesses da empresa – de forma a dar concretude material à distinção jurídica entre a personalidade jurídica dos sócios e a personalidade jurídica da sociedade.

Paralelamente à importância de compreender-se o conceito de governança corporativa, deve-se destacar os princípios básicos que a regem, consoante a proposição do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC): transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade corporativa.

Por transparência, entende-se a necessidade de disponibilizar aos interessados – sejam eles integrantes da estrutura empresarial ou não – toda a informação que não seja revestida de sigilo comercial ou segredo industrial, não se limitando àquelas que, por força de lei, sejam de disponibilização obrigatória, ou que tenham natureza estritamente financeira, de modo a contemplar também fatores intangíveis que contribuam para o sucesso da empresa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015, p. 20).

Ao aventar-se a equidade como princípio da governança corporativa, propõe-se que todos os sócios e partes interessadas tenham seus direitos, deveres e interesses tratados de maneira isonômica e equânime; não é admissível qualquer forma de discriminação em virtude do papel exercido dentro da organização ou da quantidade de poder detida por aquele agente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015, p. 20-21). É evidente que, dentro dessa temática, não se configura como postura antiequitativa a que confere direitos distintos aos acionistas que detêm parcelas diferentes do capital acionário com direito ao voto – trata-se de assegurar a equidade dentro dos mesmos grupos (indivíduos com direitos similares devem ser tratados igualmente) e em sentido amplo, a todos, acerca da garantia de uma governança isonômica e das mesmas possibilidades de vir a ter lucro ou a ter acesso às informações necessárias ao bom trato da relação econômica.

Em matéria de *accountability*, insta destacar que a prestação de contas feita pelos agentes de governança da empresa – ou seja, aqueles que detêm poder real de decisão e encontram-se no cerne das decisões político-estratégicas da instituição – deve ser compreensiva, clara, concisa, tempestiva e observar boas-práticas de gestão

(INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015, p. 21), de modo que sejam inteligíveis a quem queira ter acesso e sem deixar margens para duplas interpretações ou omitir dados que, apesar de não serem relevantes, possam comprometer a compreensão do quadro fático real da empresa. Trata-se de princípio associado à transparência: a *accountability* apenas será plena quando os dados divulgados forem transparentes e acessíveis a todos; não se limitam apenas à divulgação, mas também à sua compreensão em relação ao todo – é insuficiente, assim, que se disponibilizem dados de maneira confusa ou truncada.

Por fim, acerca da responsabilidade corporativa, busca-se assegurar que os agentes que se encontram no centro das decisões da empresa tenham a incumbência de reduzir externalidades negativas de seus negócios e transmutá-las em positivas ou, ao menos, buscar o balanceamento das primeiras com o advento dessas últimas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015, p. 21). Não se trata de responsabilidade em sentido jurídico, mas em sentido amplo; consiste em um dever intrínseco das pessoas que detêm poder decisório e cuja consequência, se inobservado, não será uma sanção civil de destituição de seu cargo dentro da empresa por força do direito, mas por uma contraforça econômica – o não alcance dos resultados esperados e a menor geração de lucro comprometem a manutenção desses agentes nos cargos em que ocupam, ao menos sob o ponto de vista teórico.

Nota-se que os quatro princípios convergem para um centro, propor que os agentes econômicos não podem buscar o lucro de maneira indiscriminada, mas sim de maneira responsável, de modo a garantir a viabilidade e a sustentabilidade econômica do negócio a longo prazo – e permite que todos os envolvidos no *locus* empresarial possam auferir lucro, sem prejuízos decorrentes do ardid de outro membro da mesma organização.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) propõe alguns princípios complementares para a governança corporativa que são menos voltados para o aspecto teórico deste conceito e mais para a sua implementação prática pelos agentes interessados, com forte cunho estatal – a justificar a sua análise neste trabalho por estarem atrelados de forma simbiótica à edição da Lei nº. 13.303/2016 e às suas propostas de governança corporativa. Os princípios são divididos em seis blocos distintos (bases da governança corporativa; direitos e tratamento isonômico dos acionistas minoritários e majoritários; papel dos investidores institucionais, mercados financeiros e intermediários; papel dos agentes

decisórios (*stakeholders*), transparência e responsabilidades da direção, dois dos quais são de interesse específico para o presente trabalho (bases da governança corporativa e transparência) – razão pela qual se apresentará apenas os princípios atinentes a esses dois blocos.

Quanto ao bloco de bases da governança corporativa, a OCDE entende que é fundamental que qualquer parametrização de governança corporativa promova mercados justos e transparentes, mediante a alocação efetiva de recursos. Assim, o primeiro princípio norteador da aplicação prática da governança corporativa não poderia ser outro que não o seu desenvolvimento visando a um impacto efetivo no desempenho econômico e na integridade de mercado, ao que a OCDE (2023, p. 14-15) esclarece que¹²:

A forma corporativa de organização da atividade econômica é uma poderosa força para o crescimento. O ambiente regulatório e legal dentro do qual empresas operam é, portanto, de importância fundamental para os resultados da economia global. Os formuladores de políticas também têm a responsabilidade de estabelecer uma estrutura flexível o suficiente para atender às necessidades de corporações que operam em diferentes circunstâncias, facilitando o seu desenvolvimento de novas oportunidades para criar valor e determinar a implantação mais eficiente de recursos. Quando apropriado, as estruturas de governança corporativa devem, portanto, observar a proporcionalidade, em particular no que é referente à dimensão das sociedades cotadas. Outros fatores que podem exigir flexibilidade incluem a propriedade da empresa e sua estrutura de controle, localização geográfica, setores de atividade e estágio de desenvolvimento da empresa. Os formuladores de políticas devem manter o foco em resultados econômicos finais e ao considerar as opções políticas, eles irão aferir a necessidade de realizar uma análise do impacto sobre as principais variáveis que afetam o funcionamento dos mercados, por exemplo em termos de estruturas de incentivos, a eficiência dos sistemas autorregulatórios e lidar com conflitos sistêmicos de interesse. Mercados transparentes e que funcionam bem servem para disciplinar participantes e promover a responsabilização.

¹² No original: *The corporate form of organisation of economic activity is a powerful force for growth. The regulatory and legal environment within which corporations operate is therefore of key importance to overall economic outcomes. Policy makers also have a responsibility to put in place a framework that is flexible enough to meet the needs of corporations operating in widely different circumstances, facilitating their development of new opportunities to create value and to determine the most efficient deployment of resources. Where appropriate, corporate governance frameworks should therefore allow for proportionality, in particular with respect to the size of listed companies. Other factors that may call for flexibility include the company's ownership and control structure, geographical presence, sectors of activity, and the company's stage of development. Policy makers should remain focussed on ultimate economic outcomes and when considering policy options, they will need to undertake an analysis of the impact on key variables that affect the functioning of markets, for example in terms of incentive structures, the efficiency of self-regulatory systems and dealing with systemic conflicts of interest. Transparent and well-functioning markets serve to discipline market participants and to promote accountability.*

O segundo princípio preconiza que os instrumentos legais e regulatórios aplicáveis à governança corporativa devem ser consistentes e compatíveis com o Estado Democrático de Direito, bem como transparentes e aplicáveis pelos agentes econômicos. Trata-se este princípio da necessidade de evitar que a legislação editada seja atentatória aos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em coibir a legislação predatória e desnecessária, para limitar-se a ação legislativa aos casos em que realmente for ela necessária e apta a promover a modificação do comportamento dos agentes – e trazer efetividade às políticas regulatórias do Estado.

O terceiro princípio enfoca a divisão de responsabilidades dos agentes públicos, que devem ser articuladas de maneira cristalina e desenhadas para servir ao interesse público – atender, portanto, à tese de alinhamento ao Estado Democrático de Direito. Ainda que o tema possa aparentar de menor relevância ao estudo da governança corporativa privada, é fato que, o objeto desta tese envolve as empresas estatais – e, portanto, submetem-se também a um regime regulatório jurídico e encontram-se sujeitas ao escrutínio dos órgãos jurisdicionais e administrativos de controle, razão pela qual sua análise é necessária, consoante a ponderação feita pela OCDE (2023, p. 15):

O quarto princípio preconiza que a regulação do mercado financeiro deve ser calcada na efetiva governança corporativa e apta a promovê-la, independentemente da existência de regulações paralelas que também contribuam no processo. Trata-se de reconhecer a importância da autorregulação de mercado, inclusive como mecanismo de retroalimentação de aprendizado e de constante aperfeiçoamento, sem a dependência de agentes externos (OCDE, 2023, p. 16). Vale destacar que, ao propor este princípio, a OCDE não condena a regulação estatal ou afirma ser ela menos importante, mas propõe um sistema dual em que as duas regulações – estatal e privada – coexistam harmonicamente, orientando-se, quaisquer delas, pelos primados básicos da governança corporativa.

Por fim, neste primeiro bloco, o quinto princípio regente da ação estatal em prol da governança corporativa atine às autoridades que terão o poder sancionatório: devem elas ter autoridade, integridade e recursos suficientes para agir de maneira profissional e independente para evitar a maculação de suas decisões ou as influências que comprometam a lisura e a integridade do processo de aplicação da lei para com as empresas. Trata-se de projeção ao setor privado do princípio da independência funcional e de separação das funções administrativas; blindar os

órgãos de controle de ingerências políticas – tanto externas como internas, estas últimas oriundas daqueles que detêm o poder de controle real da empresa – e permitir que se garanta o cumprimento das normas de governança, o que leva a uma gestão de qualidade (OCDE, 2023, p. 16).

Todos os princípios mencionados estão entremeados pela perspectiva de que os fluxos informacionais encontram-se completos e bem alinhados dentro de uma corporação e entre esta e quem exercerá o papel de regulador ou controlador de governança. Afinal, caso isto não ocorra, não será possível ao último que tenha um quadro completo acerca da realidade fática da empresa, o que impede um julgamento qualitativo e idôneo, bem como uma análise real sobre o panorama por ela enfrentado. Ao mesmo tempo, ao tomar por referencial a empresa, a inexistência desses fluxos informacionais compromete a confiança entre esta e os seus gestores de governança – sem a qual não será possível atingir um resultado qualitativamente satisfatório, tomando por referencial a perspectiva de geração eficiente e sustentável de riqueza.

Sobre o princípio da transparência – segundo bloco escolhido para análise, este tendo maior enfoque nas empresas e menos na ação estatal correlata – a OCDE inicialmente defende que deve ser dada publicidade e transparência amplas aos resultados financeiros das companhias, aos seus objetivos e informações não-financeiras (v.g. observância à ética profissional, direitos humanos e contribuições para a sociedade civil), identificação clara do acionista majoritário e dos direitos de voto de cada um dos acionistas e da remuneração atribuída aos membros da diretoria e/ou conselho de administração e aos seus principais executivos, informações sobre transações e/ou aspectos relevantes que podem influenciar no negócio e na geração de lucro da companhia, incluindo acordos trabalhistas e/ou eventuais condenações judiciais e, por fim, sobre as suas políticas e estruturas de governança corporativa.

A justificativa apresentada pela OCDE para a incorporação desse princípio dentro das suas normas de governança corporativa (2023, p. 18)¹³ é suficiente para

¹³ No original: As a practical matter, however, the corporation cannot be managed by shareholder referendum. The shareholding body is made up of individuals and institutions whose interests, goals, investment horizons and capabilities vary. Moreover, the corporation's management must be able to take business decisions rapidly. In light of these realities and the complexity of managing the corporation's affairs in fast moving and ever changing markets, shareholders are not expected to assume responsibility for managing corporate activities. The responsibility for corporate strategy and operations is typically placed in the hands of the board and a management team that is selected, motivated and, when necessary, replaced by the board. Shareholders' rights to influence the corporation centre on certain fundamental issues, such as the election of board members, or other means of influencing the composition of the board, amendments to the company's organic documents, approval of extraordinary transactions, and other basic issues as specified in company law and internal company

compreender a relevância da matéria por ressaltar, novamente, a questão da confiança na idoneidade dos processos utilizados para a geração de lucro:

Na prática, entretanto, a corporação não pode ser administrada pelo referendo dos acionistas. O corpo acionista é formado por indivíduos e instituições cujos interesses, objetivos, horizontes de investimento e capacidades variam. Além disso, a administração da corporação deve ser capaz de tomar decisões de negócios rapidamente. À luz dessas realidades e da complexidade de administrar os negócios da corporação em mercados em rápida evolução e em constante mudança, não se espera que os acionistas assumam a responsabilidade de administrar as atividades corporativas. A responsabilidade pela estratégia e operações corporativas normalmente é colocada nas mãos do conselho e de uma equipe de gerenciamento que é selecionada, motivada e, quando necessário, substituída pelo conselho. Os direitos dos acionistas de influenciar a corporação se concentram em certas questões fundamentais, como a eleição de membros do conselho ou outros meios de influenciar a composição do conselho, alterações nos documentos orgânicos da empresa, aprovação de transações extraordinárias e outras questões básicas conforme especificado em direito societário e estatutos internos da empresa. Esses são os direitos mais básicos dos acionistas e são reconhecidos por lei na maioria das jurisdições. Direitos adicionais também foram estabelecidos em várias jurisdições, como nomeação direta de membros individuais do conselho ou chapas de membros do conselho; a capacidade de penhorar ações; a aprovação de distribuições de lucros; capacidade do acionista de votar na remuneração de membros do conselho e/ou executivos-chave; aprovação de transações relevantes com partes relacionadas; e outros.

A confiança dos investidores de que o capital que fornecem será protegido contra uso indevido ou apropriação indevida por gerentes corporativos, membros do conselho ou acionistas controladores é um fator importante no desenvolvimento e funcionamento adequado dos mercados de capitais. Pelo contrário, um mecanismo de governança corporativa ineficiente pode permitir que conselhos, administradores e acionistas controladores tenham a oportunidade de se envolver em atividades que promovam seus próprios interesses em detrimento dos acionistas não controladores. Ao fornecer proteção aos investidores, uma distinção útil pode ser feita entre os direitos *ex ante* e *ex post* dos acionistas. Os direitos *ex ante* são, por exemplo, direitos

statutes. These are the most basic rights of shareholders and they are recognised by law in most jurisdictions. Additional rights have also been established in various jurisdictions, such as direct nomination of individual board members or board member slates; the ability to pledge shares; the approval of distributions of profits; shareholder ability to vote on board member and/or key executive remuneration; approval of material related party transactions; and others.

Investors' confidence that the capital they provide will be protected from misuse or misappropriation by corporate managers, board members or controlling shareholders is an important factor in the development and proper functioning of capital markets. On the contrary, an inefficient corporate governance mechanism may allow corporate boards, managers and controlling shareholders the opportunity to engage in activities that advance their own interests at the expense of non-controlling shareholders. In providing protection to investors, a distinction can usefully be made between *ex ante* and *ex post* shareholder rights. *Ex ante* rights are, for example, pre-emptive rights and qualified majorities for certain decisions. *Ex post* rights allow the seeking of redress once rights have been violated. In jurisdictions where the enforcement of the legal and regulatory framework is weak, it can be desirable to strengthen the *ex ante* rights of shareholders such as through low share ownership thresholds for placing items on the agenda of the shareholders meeting or by requiring a supermajority of shareholders for certain important decisions. The Principles support equal treatment of foreign and domestic shareholders in corporate governance. They do not address government policies to regulate foreign direct investment.

de preferência e maiorias qualificadas para determinadas decisões. Os direitos *ex post* permitem a busca de reparação uma vez que os direitos tenham sido violados. Em jurisdições onde a aplicação da estrutura legal e regulatória é fraca, pode ser desejável fortalecer os direitos *ex ante* dos acionistas, como por meio de baixos limites de propriedade acionária para colocar itens na agenda da assembleia de acionistas ou exigindo uma maioria absoluta de acionistas para algumas decisões importantes. Os Princípios apoiam o tratamento igualitário de acionistas estrangeiros e nacionais na governança corporativa. Eles não abordam as políticas governamentais para regular o investimento estrangeiro direto.

Ao visar a assegurar e a preservação da confiança no sistema, a divulgação das informações deve observar uma “transparência qualificada”; observar os padrões adequados de contabilidade financeira, quando necessário, e em linguagem que possa ser compreendida pelos acionistas e demais interessados na companhia. As informações divulgadas pelas empresas devem estar disponíveis, de maneira que não se tornem excessivamente onerosas aos interessados, preferencialmente a sua disponibilização em canais próprios de cada empresa, por meio, por exemplo, de relatórios anuais simplificados que contenham a consolidação das principais informações econômicas da companhia (resultado anual, distribuição de lucros, investimentos projetados etc).

E, para coroar o processo de transparência, na percepção da OCDE (2023, p. 43), é fundamental a realização anual de auditorias por empresas independentes e qualificadas; visa-se a garantir a idoneidade dos dados divulgados previamente pela empresa – processo este de fiscalização que apenas reforça o comprometimento com a *accountability* empresarial.

Para concluir este tópico, deve-se identificar a razão pela qual a governança corporativa existe. A governança corporativa apresenta o seu núcleo essencial na tentativa de reduzir-se as externalidades negativas de uma empresa, aumentar a utilidade de sua ação finalística (a busca do lucro) e sem depender de que externalidades positivas venham a contribuir no processo. Padronizar comportamentos e fluxos de ação é fundamental para garantir previsibilidade aos processos empresariais, o que permite a sua replicação e aprimoramento constantes.

Trata-se, como se destaca ao longo deste capítulo, de uma medida necessária para permitir que a separação de personalidades e patrimônio entre a empresa, de um lado, e o empresário e os acionistas, de outro, ocorra de maneira minimamente harmônica, para evitar conflitos que desestabilizem a atividade econômica. Ao mesmo tempo, ante as externalidades negativas – mormente a influência negativa que uma

empresa pode exercer sobre outra, em termos de credibilidade perante os demais atores dentro da mesma rede e na compreensão da rede pelo público externo – a governança corporativa atua como uma linha de blindagem e de reforço da credibilidade institucional, quando bem implementada, e transcende as barreiras do discurso econômico.

2.3 A RELEVÂNCIA DA GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA A ESTRUTURA EMPRESARIAL: PROJEÇÕES DA MÉTRICA ESG PARA O SETOR PÚBLICO

Ainda que em uma primeira análise a governança corporativa possa aparentar ser uma estrutura administrativa recomendável, mas não obrigatória às empresas, é fato que ao analisa-la de maneira mais detida nota-se que atualmente, o seu caráter de indispensabilidade é inegável. Passa pela demanda de criação desta estrutura a perspectiva de redução dos riscos de insucesso do negócio empresarial em virtude de questões endógenas a ele – azeita-se os fluxos internos de atuação da empresa e tenta-se assegurar que os processos decisórios deem-se menos pautados por emoções individuais e mais pela técnica e ponderação ao pensar no que é melhor para a empresa.

O IBGC, ao estruturar o seu Código de Melhoras Práticas de Governança Corporativa, apontou haver na governança corporativa um instituto necessário para o aprimoramento da tomada de decisão pelos gestores empresariais calcado em critérios éticos e na percepção de um papel global da empresa contemporânea – por ser relevante o seu lugar dentro da rede econômica para todos em seu entorno e que com ela se relacionam (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015, p. 15-16). A governança corporativa revela-se um novo requisito a observar-se ao estrutura uma empresa e que, na prática, é indispensável para a sua sobrevivência – vale destacar, nesse sentido, o apontamento feito por Cikaliuk (2022, p. 21-23) de que há um aumento de responsabilidade dos conselheiros de empresas quando estes tornam-se motivados a agir, notadamente quando há incentivos financeiros, como na hipótese em que se incrementa a geração de lucro da empresa de forma contínua.

A exposição realizada neste capítulo não deixa dúvidas de que a governança corporativa é indubitavelmente relevante no processo de complexificação e interconexão da empresa dentro do atual sistema capitalista. Ela, porém, é apenas

um de muitos elementos que devem ser trabalhados em conjunto para permitir o alcance da máxima eficiência empresarial, como as demais duas letras que constituem a métrica ESG.

A métrica ESG, como destacado anteriormente, não decorre de uma norma jurídica: é um padrão autônomo de comportamento e metrificação das ações empresariais que o mercado, na tentativa de assegurar o atendimento a uma dita *finalidade* ou função social da geração de lucro, passou a exigir dos *players* que dele participam. Ainda que não haja sanção em sentido estrito para a inobservância da métrica, na prática, esse mecanismo presta-se a assegurar uma autocontenção de mercado e a reduzir gradativamente a participação e a relevância daqueles que não observam padrões mínimos de ética empresarial, atenção à finalidade social da empresa e de governança corporativa.

Da mesma forma que não se pode deixar a métrica ESG de lado para o setor privado, para o setor público a sua aplicação igualmente não pode ser afastada, ainda que comporte algumas relativizações. Nas empresas públicas é fundamental a observância dos critérios de governança previstos na legislação e/ou comestrução a partir dos preceitos legais que regem este tipo de empresa. Há uma liberdade de atuação muito menor do que a verificada no setor privado, em que o vácuo de regulamentação estatal em algumas matérias é facilmente transposto pela parametrização das ações de acordo com os padrões de comportamento econômico esperados.

Algumas considerações podem ser tecidas neste capítulo acerca da aplicação da métrica ESG para o setor público, visando a formar uma ponte entre a discussão teórica apresentada neste capítulo e os temas que serão retomados a partir do próximo capítulo – que deixará de lado a perspectiva exclusivamente privada e debruçar-se-á sobre a seara das empresas estatais brasileiras e a sua regulação.

A primeira consideração a realizar-se recai sobre uma premissa básica a ser adotada. A métrica ESG não foi desenvolvida para ser uma métrica de aferição da realidade do Poder Público ou de orientações de comportamento tendo por base o interesse público ou a geração de riqueza que visa ao desenvolvimento da sociedade; de forma contrária, é uma métrica privada cujo norte é exclusivamente a geração de lucro de maneira responsável, racional e consciente. Entretanto, isto não é empecilho para que se utilize a ESG – notadamente sob o prisma da governança corporativa – para o setor público. É apenas necessária cautela adicional para evitar que se tomem

referenciais incorretos e/ou que se parta de características de uma realidade inatingível pelas estatais.

Assim, a existência das zonas de sobreposição que permitem a aplicação do ESG diretamente à esfera da Administração Pública, mormente no que se refere às empresas estatais e sociedades de economia mista, torna o instituto plenamente válido como parâmetro para a análise neste trabalho.

Uma das vantagens da aplicação da métrica ESG ao setor público está na possibilidade de desburocratização dos processos, ante a sua construção por meio de regramentos informais, mas dotados de caráter sancionatório igual. Essa vantagem mostra-se apenas como possível em tese – na prática, especialmente no Brasil, a legislação impõe diversos requisitos a serem observados, que visam a trazer segurança jurídica e sob o pretexto de evitar o uso da máquina pública para fins ardis.

Ademais, verifica-se muita vantagem no uso da ESG diretamente ao setor público como estímulo comportamental à alteração da regulação estatal e à postura dos dirigentes da empresa. Assim como as ações dos agentes econômicos são responsáveis por promover a indução a determinados comportamentos por parte do público consumidor final, os agentes públicos também podem sofrer a mesma influência. A opinião pública, afinal, é a mesma e não se dissocia das realidades: com o traço característico distinto de que, nas estatais, a suscetibilidade a uma alteração de comportamento em virtude do viés político é muito acentuada.

Trazer a governança para as empresas públicas também contribuiria potencialmente no processo de despolitização da gestão das estatais em torno de critérios técnicos de organização dos processos – necessidade que se impõe diante da submissão dessas empresas ao fluxo reticular capitalista. Tal aspecto, a retomar-se nos próximos capítulos, esteve no cerne da construção da estrutura da Lei das Estatais (Lei n.º. 13.303/2016), ainda que encontre diversas dificuldades práticas – e questionamentos judiciais – para a sua plena concretização. Ao considerar apenas a perspectiva teórica, entretanto, esta é uma pretensão que se bem implementada possibilitaria evitar o uso político das estatais para o alcance de finalidades privadas e recolocá-las-ia no caminho da atenção de suas finalidades.

Nota-se ainda que a métrica ESG permitiria concretizar os princípios da Administração Pública, mostrando-se um desdobramento concreto e relevante a esses princípios: a governança nada mais é do que a materialização e conjugação da moralidade e eficiência administrativas. Ademais, o óbice antes existente por conta da

legalidade estrita deixa de existir com a edição da Lei nº 13.303/16 e a previsão expressa da governança corporativa das estatais. A rigor, portanto, adotar a ESG para as empresas estatais permitiria dar concretude material aos princípios constitucionais que incidem sobre a Administração.

Por outro lado, há alguns pontos de distanciamento que podem colocar em xeque a aplicação da ESG – e da governança corporativa como lá idealizada – no setor público. O mais relevante deles está na origem das sanções que podem recair sobre as empresas. Se sob o ponto de vista da métrica empresarial tradicional, estas sanções são eminentemente jurídicas; elas deixam de sê-lo quando aplicada a matéria às empresas públicas, em que a criação de qualquer estrutura de governança ou de responsabilidade deve partir da legislação – é o exemplo brasileiro, em que esta demanda originou-se da Lei nº. 13.303/2016, que será analisada em mais detalhes no próximo capítulo.

Dos pensamentos construídos nos parágrafos anteriores decorre o desafio de aproximar o tempo de mudança legislativa do tempo de demandas do mercado, cada qual em um compasso diferente. Adotar técnicas de governança privada a partir de cláusulas abertas pode ser uma alternativa, mas traz consigo insegurança jurídica e instabilidade às empresas.

Em paralelo, não se pode ignorar a existência de uma perspectiva ligeiramente distinta em relação às empresas sujeitas tradicionalmente à ESG. Se esta métrica surge pela necessidade de assegurar-se um comportamento adequado à função social da empresa – para evitar a busca indistinta pelo lucro, custe o que custar – pode-se questionar se é ela aplicável quando inexistente esta premissa, ou seja, uma finalidade estritamente lucrativa da empresa objeto. No caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, falta este elemento, mormente nas primeiras; e, mesmo no caso das segundas, questiona-se se há uma busca indiscriminada pelo lucro como aspecto primário da empresa ou se este é apenas uma consequência de sua atividade que, primariamente, volta-se à tentativa de atender outra finalidade estatal-social mais premente.

A tarefa árdua a partir deste momento será identificar qual o ponto de equilíbrio na aplicação da governança corporativa e tentar traçar a sua aplicabilidade sob a perspectiva das empresas estatais. Para tal, um balanço da legislação e da regulamentação brasileira incidente sobre estas empresas – feita na forma da Lei nº. 13.303/2016 – é fundamental, o que ensejará a compreensão de todas as discussões

atinentes ao seu processo legislativo e à posterior aplicação material. É nesta seara que se entrará a partir do próximo Capítulo.

2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO

Visando a finalizar o primeiro capítulo desta tese, esboçam-se as conclusões preliminares que foram encontradas acerca da perspectiva geral da governança corporativa no setor privado.

A governança corporativa orbita entre o plano econômico e jurídico das empresas, sejam elas privadas ou públicas. É medida que tenta assegurar o comportamento ético em sua máxima extensão, com direcionamento específico para que as empresas possam atingir seu objetivo de lucro, mesmo em um contexto no qual diversos atores tentem se aproveitar para que eles próprios lucrem, em detrimento da empresa. Trata-se, assim, de um “freio de arrumação” da atividade econômica, que reposiciona a empresa no caminho de sua finalidade última.

No século XXI, com o advento do capitalismo em rede, a demanda pela governança corporativa se tornou ainda mais importante, já que as ações praticadas por um agente econômico reverberam nos demais e produzem um efeito sistêmico. Comportamentos desleais e lesivos à reputação de uma ou mais empresas afetam direta ou indiretamente seus pares, de modo que se exigiu, de todos os integrantes do sistema, que buscassem incorporar em suas estruturas os comportamentos éticos e de transparência necessários para garantir que as “regras do jogo econômico” fossem respeitadas – e, conseqüentemente, que se permitisse ao sistema a necessária estabilidade.

Embora órgãos regulatórios e transnacionais, como a OCDE, se esforcem para sistematizar o que seria o mínimo essencial da governança corporativa e seus princípios regentes, é fato que, em sendo tal prática oriunda do mercado e da atividade econômica, a velocidade de sua transformação é muito superior à normatização empreendida por qualquer instituição. Há, na governança, um acentuado traço de regramento informal que lhe confere a necessária maleabilidade para se adequar a todas as realidades empresariais – alcançando, portanto, todo o espectro econômico.

A importância do instituto se cristalizou com a criação da “métrica ESG”, que alçou a governança ao tripé da sustentabilidade do agente econômico, em conjunto

com o aspecto social e ambiental. É inegável, assim, que não se pode tratar do direito empresarial e/ou econômico contemporâneo deixando de lado a perspectiva da governança corporativa, pois suas estruturas estarão necessariamente presentes, ainda que em grau reduzido, nos diferentes agentes econômicos. E justamente em face dessa constatação e da aderência com as propostas do Estado gerencial contemporâneo (notadamente a moralidade e a eficiência) que se permite afirmar com segurança que as empresas estatais também devem se submeter a um regime semelhante, ainda que com algum grau de temperamento.

3 A GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS

Como analisado no capítulo anterior, a partir do Relatório Cadbury, publicado em 1992, a governança corporativa privada ganhou, pela primeira vez, *status* mais relevante e prestígio, e foi vislumbrada como prática essencial à geração continuada de lucro e à sustentabilidade econômica de longo prazo das empresas. Não há dúvidas que, embora dirigido originalmente ao setor eminentemente privado, as recomendações e conclusões do Relatório Cadbury também se projetem às empresas estatais e sociedades de economia mista – apesar de contarem com a participação do Estado em sua gestão, não se distanciam dos fundamentos de sustentabilidade de longo prazo exigidos no setor privado. Aliás, os trechos iniciais do Relatório (1992, p. 10-11) evidenciam a importância das técnicas de governança para a economia nacional – de forma que não haveria argumento para que as estatais deixassem de observá-las.

Como se demonstrará ao longo deste capítulo, a regulação do regime de governança das empresas estatais brasileiras observou, inicialmente, premissas similares ao que o Relatório Cadbury preconizava para as empresas eminentemente privadas: privilegiar um regime fluido e orientado por normas informais e deixar a legislação formal apenas em segundo plano, a ser editada tão somente a título subsidiário. O desenvolvimento da matéria da governança corporativa das empresas estatais e da Administração Pública, sobretudo a partir dos referenciais da OCDE, permitiu ao Brasil a caminhar em sentido oposto, ao fixar padrões mínimos de governança a partir da legislação e, nessa moldura, dar liberdade às empresas para fixarem os seus regramentos (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008, p. 1169-1170).

O art. 1º., parágrafos 3º. e 4º., da Lei nº. 13.303/2016, dispôs sobre a necessidade das empresas públicas observarem regras de governança – caso não os façam por via própria, passarão a ser sujeitas ao regramento constante daquela legislação¹⁴, o que foi reforçado posteriormente pelo artigo 6º., do mesmo diploma

¹⁴ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 3º Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 1º, observadas as diretrizes gerais desta Lei.

normativo¹⁵. Assim, o cenário posto na legislação brasileira é de uma moldura jurídica mínima de observância obrigatória pelos agentes públicos e cuja complementação é realizada casuisticamente pelos estatutos e regimentos das empresas estatais.

Antes de adentrar-se a este tema e explicar como se deu a evolução da legislação até que se alcançasse esse ponto – bem como as polêmicas correlatas – insta estipular algumas premissas básicas acerca do cenário jurídico brasileiro que autorizam a descentralização da atividade administrativa – o que justifica a autonomia das estatais para editarem seus regulamentos internos e estatutos de governança e, em seguida, acerca dos motivos pelos quais foi necessária a edição da Lei n.º 13.303/2020.

1.ASPECTOS GERAIS DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM UM CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO DO PODER PÚBLICO

A estrutura administrativa brasileira é determinada, em linhas gerais, pela Constituição Federal de 1988, que originalmente previa um modelo, embora descentralizado politicamente – que adotava a técnica federalista de organização do Estado – conservava parte expressiva de suas competências administrativas e de prestação de serviços centralizadas em torno da Administração Pública Direta.

Esse cenário de centralização começou a ser alterado a partir de meados da década de 1990, com o advento das políticas de reforma administrativa e de redução da dimensão da máquina estatal – cujo movimento foi alinhado com a ideia de desburocratização e de aumento de eficiência da máquina pública.

1. Conceitos de descentralização e desconcentração administrativas

Seria despidendo tratar das empresas públicas e das sociedades de economia mista em um contexto em que o Estado, por meio de um ente central, controla todas as atividades políticas e econômicas, como o fizera durante o auge do período absolutista estatal. Não é essa a realidade que se impõe ao Estado brasileiro estatal,

§ 4º A não edição dos atos de que trata o § 3º no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação desta Lei submete as respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista às regras de governança previstas no Título I desta Lei.

¹⁵ Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

marcado fortemente pela descentralização e desconcentração de suas atividades – termos que, por acarretarem confusão constante, merecem alguns esclarecimentos pontuais. Afinal, ainda que ambos remetam a uma modificação da repartição de atribuições de um ente ou *locus* a outro, há entre eles diferenças intrínsecas importantes.

Por desconcentração administrativa, está-se a falar de um fenômeno por meio do qual a Administração constitui os seus órgãos de gestão dentro de uma estrutura verticalizada – limita-se, portanto, a repartir internamente competências ao observar uma regra de hierarquia, seja por coordenação ou subordinação, utilizar para tal elementos de ordem material ou territorial, como proposto por Medauar (2018, p. 45-46) e Di Pietro (2017, p. 519), em obras clássicas sobre o tema.

Cenário ligeiramente distinto é o que sucede com a figura da descentralização administrativa. Constituem-se entidades ou entes públicos independentes, dotados de personalidade jurídica independente e, em regra, de autonomia decisória em relação à Administração Pública Direta; visa a facilitar a gestão da atividade administrativa e maximizar a eficácia de seu processo decisório; e traz maior especialidade para cada objeto descentralizado. Trata-se, aqui, dos órgãos da Administração Indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista – objeto de interesse deste trabalho, razão pela qual maior atenção será dada a esse conceito.

Medauar (2018, p. 49-50) assim conceitua a descentralização administrativa:

A descentralização administrativa implica, assim, a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa. Nessa concepção, para descentralizar é preciso o seguinte: a) atribuir personalidade jurídica a um ente diverso da entidade matriz (no Brasil, União, Estados, Distrito Federal, Municípios); b) conferir ao ente descentralizado poderes de decisão em matérias específicas; desses dois aspectos já decorre o reconhecimento de órgãos e patrimônio próprios do ente descentralizado; c) estabelecer normas a respeito do controle que o poder central exercerá sobre o ente descentralizado; esse controle é denominado *tutela administrativa* ou *controle administrativo*, no ordenamento pátrio; em nível federal, recebe o nome de *supervisão* (arts. 19-29 do Dec.-Lei nº 200/67).

No Brasil, a descentralização administrativa realiza-se com os entes da Administração indireta; quer dizer, as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas são produtos da descentralização administrativa.

Do ponto de vista estritamente jurídico, entre os entes descentralizados e os poderes centrais não se registram vínculos de hierarquia. Os poderes centrais exercem um controle sobre tais entes – tutela –, que juridicamente não se assimila ao controle hierárquico, embora na prática assim possa parecer. Algumas diferenças podem ser fixadas entre o controle hierárquico e a tutela administrativa. A relação de hierarquia existe entre órgãos situados em níveis

diferentes da estrutura da mesma pessoa jurídica, implicando subordinação de órgãos inferiores àqueles de graus mais elevados; a tutela é controle exercido pelas entidades centrais sobre entes dotados de personalidade jurídica própria e poder próprio de decisão; portanto, na tutela há duas pessoas jurídicas em confronto.

Em segundo lugar, como os entes descentralizados são dotados de poder próprio de decisão em matéria específica, ou seja, têm competência própria (fixada mediante lei), não se pode cogitar daquele caráter de fungibilidade nas atribuições respectivas de superior e subordinado, típica do vínculo hierárquico; daí ser impossível, ao órgão central, avocar competência dos entes descentralizados. Em terceiro lugar, o poder hierárquico é incondicionado, o superior pode exercê-lo sem necessidade de previsão em texto legal; o poder de exercer a tutela, ao contrário, é condicionado, pois não se presume, realizando-se só nos casos e formas previstos na lei.

Não há, portanto, juridicamente, relação de hierarquia entre entidade central e entes descentralizados, nem identidade entre controle hierárquico e tutela administrativa, embora, repita-se, de fato e na prática assim possa parecer. Onde houver controle hierárquico, certamente, existe desconcentração administrativa; a tutela é típica da descentralização administrativa.

Di Pietro (2017, p. 520) propõe a seguinte conceituação em linha com a autora anteriormente citada:

A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central. É o tipo de descentralização própria dos Estados unitários, em que há um centro único de poder, do qual se destacam, com relação de subordinação, os poderes das pessoas jurídicas locais. Os vocábulos autonomia e administração expressam bem a distinção. Autonomia, de *autós* (próprio) e *nómos* (lei), significa o poder de editar as próprias leis, sem subordinação a outras normas que não as da própria Constituição; nesse sentido, só existe autonomia onde haja descentralização política. Autoadministração dá ideia de capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis postas pelo ente central; é o que ocorre na descentralização administrativa.

A definição proposta por Motta (2019, p. 57-58) é igualmente elucidativa:

Centralização e descentralização podem ser considerados princípios de organização, ambos acolhidos pelo nosso direito positivo em diversas manifestações. A Constituição da República, como visto, atribui aos entes da Federação diversas competências administrativas. Essas competências titularizadas pelos entes podem ser efetivamente exercidas de variadas formas, contemplando arranjos estruturais com diversos graus de aglutinação ou centralização. A ideia matriz da centralização é a convergência de atribuições no centro, concentrando em uma estrutura ou pessoa as competências decisórias (...) A descentralização administrativa, ao contrário da descentralização política, é operada no plano infraconstitucional e implica a transferência da execução de atividades próprias do ente político para desempenho por outras pessoas. A existência de personalidade própria é pressuposto dessa concepção de descentralização. O movimento de

descentralização surge em consequência dos diversos processos evolutivos do Estado, por sua vez ligados às constantes mudanças no mundo: o progresso da técnica, as reivindicações sociais e as guerras são as causas principais. A consequência foi a concentração econômica e, em seguida, a concentração de poder. As subseqüentes modificações de estruturas políticas, as transformações econômicas, a aplicação de novas técnicas e métodos científicos e o aumento da área de intervenção do Estado social trouxeram a necessidade de se encontrar novas formas de gestão das diversas atividades exercidas pela Administração Pública.

Há na descentralização uma tentativa de aumentar a eficiência administrativa, mas sem o rompimento dos vínculos hierárquicos existentes. A Administração não se expande para além de suas fronteiras, mas se limita a melhor segregar e repartir as suas funções internas e modifica a estrutura interna enquanto conserva sua estrutura externa.

Verifica-se, portanto, a existência de alguns traços característicos das figuras elaboradas a partir da descentralização administrativa.

Em primeiro lugar, deve haver uma personalidade jurídica própria da entidade constituída, decorrente do vínculo anterior e originário com o Estado, mas que com ele não mais se confunde a partir da descentralização. Conseqüentemente, a entidade descentralizada deverá exercer atividades administrativas que incumbiriam originalmente ao Estado, caso essa transformação não houvesse ocorrido – e as quais ele poderia retomar a qualquer momento, caso desejasse cessar a situação de descentralização, observada a legislação de reversão existente. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 30).

Em segundo lugar, elas devem ser constituídas por alguma forma de instrumento jurídico e formalizadas dentro do Direito. Não se admite uma descentralização informal e que não assegure a distinção entre as personalidades jurídicas do ente descentralizado e da Administração Central: até por tal razão que o mecanismo de constituição desse ente deve ser dotado, em regra, de alguma estabilidade – e não de título precário – para evitar situação de insegurança jurídica pela iminência de dissolução a qualquer tempo (MOTTA, 2019, p. 59).

Admite-se excepcionalmente a descentralização a título precário, com a possibilidade de revogação a qualquer tempo para atender ao interesse público, na hipótese de descentralização para prestação de serviço público específico a título unilateral ou por delegação contratual, quando a Administração renuncia ao exercício da competência, mas conserva a sua titularidade. Nessas situações excepcionais, a Administração, por força da supremacia do interesse público e por utilizar-se de suas

prerrogativas contratuais, pode buscar a rescisão deste ato e a avocação para si do exercício daquela competência – o que não sucede à regra geral, em que a competência é delegada.

Por fim, em terceiro lugar, a inexistência de um vínculo hierárquico ou de subordinação à Administração Central, o que não significa a ausência total de controle sobre os atos da entidade descentralizada, mas a sua independência e autonomia funcional. Em matéria de controle, remanesce a sujeição ao controle administrativo, inclusive na esfera dos Tribunais de Contas, e ao controle jurisdicional, ao observar o regramento próprio do Direito Administrativo, quando for o caso (v.g. prazo de prescrição de cinco anos para o ajuizamento da ação, nos termos do art. 1º., do Decreto nº 20.910/1932).

3.1.2 A delimitação do cenário das empresas estatais no Direito Administrativo brasileiro e na legislação aplicável

Ao delimitar o panorama geral do instituto da descentralização administrativa, pode-se adentrar especificamente no cenário a que se submetem as empresas estatais brasileiras – expressão esta que se utilizará genericamente para referir-se tanto às empresas públicas como às sociedades de economia mista.

Decorrem as estatais pátrias de um processo de descentralização por serviços, como assevera Di Pietro (2017, p. 521-522):

Descentralização por serviços, funcional ou técnica é a que se verifica quando o Poder Público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. No Brasil, essa criação somente pode dar-se por meio de lei e corresponde, basicamente, à figura da autarquia, mas abrange também fundações governamentais, sociedades de economia mista e empresas públicas, que exerçam serviços públicos. [...] No caso da descentralização por serviço, o ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço; em consequência, ele desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-se a interferências indevidas; estas somente são admissíveis nos limites expressamente estabelecidos em lei e têm por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída. Essa a razão do controle ou tutela a que tais entidades se submetem nos limites da lei.

É digno de nota que esse processo de descentralização exige, em síntese, o atendimento de cinco requisitos: (i) o reconhecimento da personalidade jurídica à entidade que se tornou descentralizada (caso contrário, configurar-se-ia

desconcentração); (ii) a existência de órgãos que a dotem de autoadministração e conservem a sua independência em relação à Administração Pública Central; (iii) a existência de patrimônio próprio; (iv) a fixação de capacidade específica, com delimitação do objeto para a concretização dos fins para as quais o ente descentralizado foi criado e (v) a submissão à tutela administrativa e jurisdicional (DI PIETRO, 2017, p. 522).

Os cinco requisitos destacados no parágrafo anterior não exigem muito detalhamento, à exceção do aspecto da autonomia, cuja consideração pontual deve ser feita. A autonomia das estatais não é sinônimo de liberdade total para a autorregulação, mas sim uma margem de atuação dentro do ordenamento jurídico posto. Vale ressaltar, nesse sentido e a título de exemplo, que a Constituição Federal, em seu art. 22, inciso XXVII, estipula a competência da União para legislar privativamente sobre as normas gerais de contratação para as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O texto constitucional traz outras regras relevantes para a governança das estatais: em seu artigo 37, inciso XVI, veda a acumulação de cargos por servidores públicos nas empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público; é-lhes também de rigor a observância do teto constitucional remuneratório (art. 37, *caput*, inciso XI, c/c §9º.); em seu art. 164, §3º., fixa que as disponibilidades de caixa das empresas públicas devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais.

Sobre o tema da gestão interna orçamentária, o art. 167, inciso VIII, da Constituição Federal, veda a utilização, sem autorização legislativa específica, dos recursos fiscais e de seguridade social para cobrir déficit de empresas públicas, sendo certo que, se ultrapassado o limite prudencial da lei de responsabilidade fiscal e indicado no art. 167-A da Constituição Federal (superação da razão de 95% entre despesas correntes e receitas correntes), veda-se a tomada de operação de crédito por parte do ente público controlador da empresa estatal que se por intermédio de tal empresa (art. 167-A, §6º, inciso II).

Há, por fim, vedação expressa ao gozo de privilégios fiscais que não sejam extensivos às empresas do setor privado por parte tanto das empresas pública como das sociedades de economia mista (art. 173, §2º).

A Constituição Federal é silente acerca de demais regras que devem ser obedecidas pelas estatais, mormente no sobre a sua governança: o art. 173, *caput*,

inciso II, e §2º. remetem expressamente a necessidade da edição de lei complementar para essa finalidade, ao ressaltar o caráter de norma constitucional de eficácia limitada. E, embora tenham as estatais sido amplamente difundidas e instaladas desde a edição da Constituição Federal, pré-datando algumas, inclusive, aquele texto, a existência de um regime unificado das empresas estatais não veio a ocorrer até a segunda metade da década de 2010, época em que se editou a Lei nº. 13.303/2016.

Nota-se que as empresas estatais gozam de um *status* especial no Direito Administrativo brasileiro ao não se confundirem com as figuras típicas da Administração Direta, mas também por não receberem um tratamento idêntico às empresas do setor privado. Consequentemente – como se verificará a partir do próximo subcapítulo – seria desarrazoado estipular um regime genérico de governança e autorizar uma fluidez excessiva e manter apenas os padrões de mercado. A falta da legislação de governança era fator prejudicial à concretização do direito à governança e da estruturação de um regime mais eficiente de gestão nessas empresas, mas não era um impeditivo pleno às suas atividades – que eram regularmente desempenhadas – e correspondem a um obstáculo a ser superado e que, ainda hoje, encontra-se em desenvolvimento constante.

3.2. A PERSPECTIVA TRADICIONAL DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO: O MODELO PRÉVIO À LEI Nº. 13.303/2016

Antes de adentrar ao caso brasileiro, deve-se abrir um parêntese para diferenciar de forma breve a governança corporativa privada da governança aplicada ao setor público, eis que esta última apresenta características peculiares – e que foram incidentalmente abordadas no capítulo anterior.

Após a edição do Relatório Cadbury, não tardou a ser identificado, embora em tese fosse possível incorporar um regime de maior informalidade e fluidez às estatais, que o seu cumprimento era dificultado pelas amarras jurídicas do regime administrativo, o que não era peculiaridade apenas do caso brasileiro. Para além da diferença de finalidade entre pública e privada, a existência do controle estatal – e, portanto, do uso de recursos públicos na consecução das atividades econômicas da companhia – exige a adoção de mecanismos de controle mais rigorosos.

Christiansen (2013, p. 06-07) aponta que as empresas que têm algum grau de controle estatal têm a sua origem na necessidade de atender a imperfeições de

mercado que as empresas privadas – voltadas tão somente à geração de lucro – não são aptas a atender. Assim, se as empresas públicas apresentam escopos variados e têm particularidades para superar essas imperfeições – como a autorização de monopólio, a atenção à um interesse público não-lucrativo (e, por vezes, deficitário) e a possibilidade de serem elas usadas para combater externalidades na execução de políticas públicas – seu referencial de governança deveria ser distinto daquele utilizado para empresas com finalidade apenas lucrativa. Afinal, o impacto da inobservância das normas de gestão não seria apenas a não geração de riqueza, mas um possível comprometimento global do interesse público.

Essas ponderações acerca da necessidade de distinguir-se o regime das empresas privadas e o regime das estatais – a justificar a inversão da tese preconizada no Relatório Cadbury – também são feitas por Fontes Filho e Picolin (2008, p. 1171), ao observar as peculiaridades do modelo brasileiro em relação ao inglês:

Entretanto, as especificidades da empresa estatal apontam para um conjunto de restrições quanto à plena adesão às práticas de governança indicadas ao setor privado (OECD, 2004b:6):

-as empresas estatais estão sujeitas a restrições mais brandas em termos orçamentários, que podem protegê-las contra ações de tomada de controle via mercado e falência. Ainda que possível, esta última situação na prática raramente ocorre, gerando pressões adicionais sobre os gastos públicos para equacionar a empresa estatal em situação financeira difícil;

-muitas estatais, por sua própria natureza, operam em áreas nas quais a competição com o setor privado é pequena ou inexistente;

-os padrões de transparência e prestação de contas são diferentes daqueles do setor privado, uma vez que orientados principalmente para o controle dos gastos públicos;

-com frequência, não há um claro proprietário (sic), mas vários potenciais proprietários (sic) buscando objetivos diferentes. Ministérios — um ou vários — e o Parlamento podem se alternar na condição de principal (proprietário) (sic) frente à empresa, em uma complexa relação de agência, com múltiplos e por vezes dispersos grupos de principais construindo uma cadeia difusa de accountability;

Além dessas, diversas outras características da empresa estatal devem ser consideradas na construção dos modelos de governança, tais como seu grau de autonomia e de seus objetivos e estratégias em relação ao governo; a eficiência no equacionamento dos custos de agência e de transação; e a

disponibilidade de sistemas de controle e monitoramento no contexto institucional.¹⁶

A governança corporativa pública assenta-se em um regime de responsabilidade corporativa social e não puramente econômica, razão pela qual a OCDE diferencia, em seus referenciais, o regime das empresas públicas e o regime das empresas privadas – ao apontar que, em matéria de *accountability* e transparência, podem as empresas estatais de menor porte serem dispensadas de um regramento mais rígido e com mais travas de controle, como determinados padrões de auditoria (OCDE, 2015, p. 61), o que não as exime de adotarem regras básicas de governança, como a indicação precisa de seus objetivos e da forma como serão eles alcançados, a fixação de seus regimentos internos e a qualificação dos membros de suas diretorias e/ou conselhos de administração (OCDE, 2015, p. 62). A organização apresenta os seguintes argumentos para justificar a política de transparência e de *accountability* sobre as estatais (OCDE, 2015, p. 61)¹⁷:

¹⁶ É necessário destacar que, embora os autores se refiram ao termo “proprietário”, a bem da verdade não possuíam eles a pretensão a se remeter à figura tradicional do direito de propriedade. A expressão é utilizada para se referir ao agente com verdadeiro poder de controle (em uma perspectiva real, não apenas jurídica) na empresa pública. Assim, ao remeter à ideia de diversos proprietários, buscam os autores a indicar que há um conflito entre diferentes atores públicos e políticos que possuem interesse em exercer o poder real sobre essas empresas, visando a satisfazer pretensões de natureza política, e não necessariamente estatal.

¹⁷ No original: State-owned enterprises (SOE) should observe high standards of transparency and be subject to the same high quality accounting, disclosure, compliance and auditing standards as listed companies.

Transparency regarding the financial and non-financial performance of SOEs is key for strengthening the accountability of SOE boards and management and for enabling the state to act as an informed owner. When deciding on the reporting and disclosure requirements for SOEs, some consideration should be given to enterprise size and commercial orientation. For example, for SOEs of a small size not engaged in public policy activities, disclosure requirements should not be so high as to effectively confer a competitive disadvantage. Conversely, where SOEs are large or where state ownership is motivated primarily by public policy objectives, the enterprises concerned should implement particularly high standards of transparency and disclosure.

[...]

A high level of disclosure is also valuable for SOEs pursuing important public policy objectives. It is particularly important when they have a significant impact on the state budget, on the risks carried by the state, or when they have a more global societal impact. In the EU, for example, companies that are entitled to state subsidies for carrying out services of general economic interest are required to keep separate accounts for these activities. SOEs should face at least the same disclosure requirements as listed companies. Disclosure requirements should not compromise essential corporate confidentiality and should not put SOEs at a disadvantage in relation to private competitors. SOEs should report on their financial and operating results, non-financial information, remuneration policies, related party transactions, governance structures and governance policies. SOEs should disclose whether they follow any code of corporate governance and, if so, indicate which one. In the disclosure of financial and non-financial performance, it is considered good practice to adhere to internationally accepted reporting standards.

As empresas estatais (EE) devem observar altos padrões de transparência e estar sujeitas aos mesmos padrões de contabilidade, divulgação, conformidade e auditoria de alta qualidade que as empresas listadas.

A transparência em relação ao desempenho financeiro e não financeiro das EEs é fundamental para fortalecer a responsabilidade dos conselhos e da administração das EEs e para permitir que o Estado atue como um proprietário informado. Ao decidir sobre os requisitos de relatórios e divulgação para EEs, deve-se levar em consideração o tamanho da empresa e a orientação comercial. Por exemplo, para EEs de pequeno porte não engajadas em atividades de políticas públicas, as exigências de divulgação não devem ser tão altas a ponto de efetivamente conferir uma desvantagem competitiva. Por outro lado, onde as empresas estatais são grandes ou onde a propriedade estatal é motivada principalmente por objetivos de políticas públicas, as empresas envolvidas devem implementar padrões particularmente elevados de transparência e divulgação.

[...]

Um alto nível de divulgação também é valioso para as estatais que perseguem importantes objetivos de política pública. É particularmente importante quando eles têm um significativo impacto no orçamento do estado, nos riscos suportados pelo estado, ou quando têm um impacto social mais global. Na UE, por exemplo, as empresas com direito a subsídios estatais para a prestação de serviços de interesse econômico geral são obrigadas a manter contas separadas para essas atividades. As estatais devem enfrentar pelo menos os mesmos requisitos de divulgação que as empresas listadas. Os requisitos de divulgação não devem comprometer a confidencialidade corporativa essencial e não devem colocar as EEs em desvantagem em relação aos concorrentes privados. As estatais devem relatar seus resultados financeiros e operacionais, informações não financeiras, políticas de remuneração, transações com partes relacionadas, estruturas de governança e políticas de governança. As estatais devem divulgar se seguem algum código de governança corporativa e, em caso afirmativo, indicar qual. Na divulgação do desempenho financeiro e não financeiro, considera-se uma boa prática aderir aos padrões de relatórios aceitos internacionalmente.

É evidente, portanto, que antes da edição da Lei nº. 13.303/2016 existiam recomendações internacionais para a adoção de estruturas de governança corporativa nas empresas estatais – antes disso já havia a sugestão para que ocorresse nos termos do que fora inicialmente desenvolvido no Relatório Cadbury, que apontava as vantagens da governança corporativa no processo de geração de riqueza em um país. Contudo, sob o prisma jurídico-formal, inexistia qualquer obrigatoriedade legislativa para que as estatais brasileiras viessem a adotar essas técnicas de gestão, que repousavam sobre um plano de facultatividade; por consequência, inexistia justificativa jurídica para que os gestores fossem apenados especificamente por deixar de adotar parâmetros da melhor governança corporativa possível.

É fato, como construído ao longo desta tese, que a governança corporativa não foi uma invenção daquele diploma normativo; estava permeada, implicitamente, em outros diplomas que tratavam da gestão pública e da organização das empresas estatais: a Lei n.º. 13.303/2016 trouxe uma roupagem e estruturação formal ao instituto, ao exigí-lo obrigatoriamente por lei, e não mais como elemento de adoção puramente recomendável por força de uma prática administrativa.

Ao tratar sobre a organização da Administração Federal, o Decreto-Lei n.º. 200/1967 previa, em seu artigo 27, parágrafo único, a necessidade de assegurar “às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral de Governo”. O texto é silente em indicar quais seriam as “condições de funcionamento” que deveriam ser asseguradas às empresas públicas e sociedades de economia mista, tampouco faz referência a aspectos de sua gestão e/ou governança – o que não é de espantar-se ante o fato da norma ter sido editada na década de 1960, antes de emergirem questões jurídicas mais robustas sobre o tema.

O silêncio legislativo não significa que a governança corporativa nas empresas estatais inexistia anteriormente à edição da Lei n.º. 13.303/2016, mas tão somente que não estava positivada em lei específica. Destaca-se, nesse sentido, e a título de exemplo, que o art. 12, do Regimento Interno da Telebras, em sua versão de 2013, embora não remeta expressamente ao termo governança corporativa, faz depreender os seus princípios nos incisos II a IV:

Art. 12. Os procedimentos administrativos observarão, dentre outros, os critérios de:

I.– atuação conforme a Lei e o Direito;

II.– atendimento a fins de interesse da União, enquanto acionista majoritário e dos acionistas minoritários, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo as legalmente autorizadas;

III.– objetividade no atendimento do interesse dos acionistas, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV.– atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V.– divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal ou em lei;

VI.– observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos interessados;

VII.– adoção das formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos interessados;

VIII.– impulsão de ofício do procedimento administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; e

IX.– interpretação das normas de forma que melhor garanta o atendimento do interesse dos acionistas.

Ao analisar o histórico legislativo da matéria, também é infundado afirmar que nunca houve tentativas de editar uma legislação de governança corporativa para as empresas estatais brasileiras – ou de regulamentar toda a matéria atinente ao “regime das estatais”. Três projetos de lei apresentados na primeira metade da década de 2010 tratavam especificamente desta matéria, todos oriundos da Câmara dos Deputados, mas nenhum chegou a ser votado em Plenário: o PL 622/2011, o PL 817/2015 e o PL 4083/2015.

O PL 622/2011, de autoria do ex-deputado Rodrigo Garcia, buscava estabelecer um estatuto jurídico genérico para as empresas públicas e sociedades de economia mista, ao dar concretude material ao art. 173, §1º., da Constituição Federal. Tratava-se de uma versão muito mais singela do que posteriormente veio a ser fixado na forma da Lei nº. 13.303/2016, mas que trazia o embrião de algumas normas de governança. O seu artigo 3º., por exemplo, estipulava os seguintes requisitos para a lei autorizativa da constituição de uma empresa estatal – todos a atender a uma lógica de governança corporativa:

Art. 3º. A lei que autorizar a criação de empresa estatal disporá sobre:

I - sua função social;

II.- a constituição e o funcionamento de seus conselhos de administração e fiscal, assegurada, nas sociedades de economia mista, a participação de acionistas minoritários;

III.- a duração do mandato de seus administradores e as hipóteses de destituição dos mesmos no curso do mandato;

IV.- as restrições decorrentes do exercício de cargo, emprego ou função que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

V- A avaliação individual e coletiva do desempenho dos administradores, que será realizada pelo conselho fiscal em até doze meses após o término do exercício social, publicada em órgão oficial de imprensa e envolverá, no mínimo:

a) o relatório dos atos de gestão praticados, quanto a sua licitude e eficácia da ação administrativa;

b) a contribuição para o resultado do exercício; c) a contribuição para a evolução do faturamento e da participação da empresa pública ou sociedade de economia mista no mercado em que atua.

Os artigos 6º. a 8º. fixavam regras específicas para o provimento dos cargos de administração da empresa e previam um desenho mínimo de governança a observar-se, ainda que em caráter muito rudimentar ao que posteriormente veio a ser proposto – e aprovado – na Lei nº. 13.303/2016:

Art.6º. Os administradores das empresas estatais serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, escolhidos dentre cidadãos brasileiros com mais de vinte um anos, e desde que satisfaçam os requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notório conhecimento.

Parágrafo único. O mandato dos administradores não será superior a dois anos, permitida uma recondução.

Art. 7º. No ato de investidura e a cada exercício fiscal, os administradores firmarão contrato fixando metas de desempenho para a entidade.

§ 1º. O cumprimento do contrato será permanentemente avaliado pelo Ministério ou Secretaria em cuja área de competência se enquadrar sua principal atividade.

§ 2º. O descumprimento imotivado do contrato ensejará a substituição dos administradores.

Art. 8º. A empresa estatal será fiscalizada, para verificação da legalidade, legitimidade e economicidade de seus atos:

I.- por seu Conselho Fiscal e órgãos de controle interno;

II.– pelo Ministério ou Secretaria em cuja área de competência se enquadrar sua principal atividade;

III.- pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal ou Conselho de Contas da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município;

IV.- pela sociedade.

O mérito do embrião legislativo foi trazer ao debate a importância da governança corporativa no bojo das empresas estatais e sociedades de economia mista. Pecava a proposta por fazê-lo de forma muito rudimentar e não adentrar na possibilidade das empresas fixarem expressamente os seus estatutos e regulamentos internos e, neles, estipularem de forma mais detida as suas regras de governança.

Um segundo desenho de lei das estatais foi proposto pelo ex-Deputado Pedro Uczai, no Projeto de Lei n.º. 817/2015 – e que se encontrava apensado à proposição anteriormente analisada. O texto era mais robusto do que o anterior e detalhava o regime das empresas estatais na contratação e exploração de atividade econômica, mas regredia sob o aspecto de governança corporativa, que não era objeto de um único artigo do texto – a bem da verdade, toda a regra de governança das estatais seria editada posteriormente por um “órgão específico da Administração Direta”, o qual deveria assegurar, dentro outros pontos, “a adoção de critérios técnicos na escolha dos administradores” e “a efetivação de auditorias e avaliação periódica de rendimento e produtividade” (art. 7.º., incisos IV e VIII, do Projeto de Lei).

O contraste entre os dois textos – um que visava à regulamentação da realidade jurídica vivida pelas estatais, que se encontravam em desatentidos entre o regime jurídico administrativo e o regime de mercado, e o outro que visava a regulamentar a “função social das estatais” – é muito evidente na forma ressaltada da questão da governança em um e praticamente ignorada no outro; entretanto, o primeiro deles era insuficiente para tratar adequadamente a matéria.

Não sem motivo, a terceira proposta destacada na introdução deste item é a que mais se aproximou de um regime ideal de governança das estatais, ao menos em caráter anterior à edição da Lei n.º. 13.303/2016. O Projeto de Lei n.º. 4.083/2015 resultou dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobrás e tinha, como objeto específico, a fixação de normas e princípios para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos das empresas públicas e sociedades de economia mista.

São dignos de nota os artigos 1.º. ao 6.º. da proposição legislativa:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas e princípios para aprimorar as estruturas de governança, o processo decisório, o gerenciamento de riscos e os controles internos das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Parágrafo único. É livre a adesão a normas de autorregulação e a utilização de boas práticas de governança, gerenciamento de riscos e controles internos, desde que não contrariem as normas e princípios estabelecidos nesta Lei.

Art. 2º Define-se governança, para fins desta Lei, as estruturas organizacionais e o processo de tomada de decisão nos níveis estratégico, tático e operacional.

Art. 3º As decisões serão colegiadas, estabelecidas em competências e alçadas decisórias formalmente aprovadas pelo conselho de administração.

Parágrafo único. São admitidas decisões individuais, desde que, depois de avaliada a possibilidade de ocorrer conflito de interesse, o conselho de administração aceitar os riscos dessa medida.

Art. 4º As decisões no nível estratégico serão tomadas por proposta formalizada em documento, com enfoque técnico, mediante identificação e assinatura de todos os responsáveis pela elaboração.

Parágrafo único. No documento, que pode ser feito e assinado eletronicamente, constarão a descrição e a avaliação dos riscos sobre o assunto a ser deliberado e as atividades de controle adotadas para mantê-los alinhados com a política de gestão de riscos da organização.

Art. 5º Os membros de comitês estratégicos serão, no mínimo, diretores estatutários.

Art. 6º Compete ao conselho de administração decidir sobre a governança da entidade e o estabelecimento de competências e alçadas decisórias em todos os níveis da organização.

Os artigos em comento fixam o que seria, ao ver dos propositores da norma, o núcleo da governança corporativa das empresas estatais. O projeto de lei trazia regras específicas para o comitê de auditoria (art. 7º.); o comitê estratégico de gestão de riscos e de controle internos (art. 8º.); políticas de governança (art. 9º. e 10); cargos de direção (art. 11 a 18); denúncias contra atos praticados pela diretoria (art. 19 a 25); a gestão de riscos e controles internos (art. 26 a 44); e a contratação de bens e serviços (art. 45 e 46).

Ainda que seja desnecessário adentrar em detalhes acerca das três proposições destacadas neste subcapítulo, é evidente que representam um percurso de evolução e discussão legislativa sobre o tema da governança corporativa das empresas estatais no Congresso Nacional, o que culminou com o texto do PLS nº. 555/2015 – que seria posteriormente convertido na Lei nº. 13.303/2016.

3.3 O PROCESSO LEGISLATIVO EM TORNO DA APROVAÇÃO DA LEI Nº. 13.303/2016: FUNDAMENTOS PARA A EDIÇÃO DA NORMA JURÍDICA E AS INFLUÊNCIAS EXTERNAS

A Lei nº. 13.303/2016, que representa o marco normativo da governança das empresas estatais brasileiras, teve o seu processo legislativo deflagrado e a sua sanção ocorrida em um contexto de desejo manifesto do governo brasileiro de aderir

à OCDE e de pressão da opinião pública para reverter o descrédito sobre a gestão das empresas estatais – que estavam no centro da Operação Lava-Jato, em meados da década de 2010.

Como analisado ao longo deste capítulo, a tentativa de emplacar uma legislação específica para a governança corporativa das estatais não foi fruto apenas de um movimento reacionário à Operação Lava-Jato ou resultado da mudança governamental ocorrida após o *impeachment* de Dilma Rousseff e ascensão de Michel Temer ao cargo de Presidente da República. Houve uma convergência de fatores internos e externos – que passavam pela globalização, interligação das empresas privadas e estatais em um Capitalismo em rede, maior preocupação generalizada com a gestão empresarial, transparência e *accountability* e tentativa de trazer estabilidade e credibilidade às empresas públicas – associados a um amadurecimento do debate legislativo, fruto das proposições levantadas a título de exemplo no subcapítulo anterior, que contribuíram para a proposição do PLS n°. 555/2015 e sua aprovação posterior.

A temática da governança corporativa não se esgota na edição da Lei n°. 13.303/2016; ela está todavia pulverizada em outros atos normativos, como destacado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020, p. 31-32):

a) Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal (Decreto 1.171/1994), que estabelece padrões éticos e morais para o comportamento da liderança no serviço público (BRASIL, 1994);

b) Lei das Contas Públicas (Lei 9.755/1998), que obriga à publicação das contas públicas nos níveis federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988);

c) Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que estabelece parâmetros de responsabilidade e transparência financeira e orçamentária (BRASIL, 2000);

d) Decreto do Sistema de Correição do Poder Executivo (Decreto 5.480/2005) (BRASIL, 2005b);

e) o extinto Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública, Decreto 5.378/2005), que estabeleceu o modelo de excelência na gestão pública (BRASIL, 2005);

f) Decreto de Gestão da Ética (Decreto 6.029/2007) (BRASIL, 2007);

g) Decreto de Vedação ao Nepotismo (Decreto 7.203/2010) (BRASIL, 2010b);

h) Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que assegura o direito fundamental de acesso à informação pública e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (BRASIL, 2011b);

i) Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013), que trata do tema no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal (BRASIL, 2013);

j) Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), que estabelece requisitos de governança para empresas públicas e de economia mista (BRASIL, 2016);

k) Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal (BRASIL, 2016c);

l) Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei 13.460/2017), e sua regulamentação pelo Decreto 9.094/2017 (BRASIL, 2017f), que substituíram o GesPública e tratam sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos (BRASIL, 2017b);

m) Decreto da Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e Governança Pública (Decreto 9.203/2017), além de leis ou decretos, e outros normativos afins, editados pelos órgãos do poder executivo, legislativo e judiciário de estados e municípios, inspirados no decreto federal (BRASIL, 2017);

n) Resoluções CNJ 308 e 309, ambas de 2020 (BRASIL, 2020e; 2020f), que trouxeram diretrizes técnicas para as atividades de auditoria interna do Poder Judiciário e organizaram tais atividades sob a forma de sistema.

Tecidas essas considerações, adentra-se a essa proposição legislativa e ao seu trâmite, bem como às tentativas de modificá-la no curso do seu processo legislativo e após a sua aprovação definitiva.

3.3.1 O texto originário do PLS 555/2015 e o substitutivo aprovado no Senado Federal

O PLS nº. 555/2015 originou-se de um grupo de trabalho conjunto constituído pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados com a finalidade de “apresentar projeto de Lei de Responsabilidade das Estatais”. Apresentou-se como justificativa “a necessidade de regulamentar as atividades das empresas estatais, particularmente no que toca à transparência, eficiência e normativa aplicável à gestão de seus recursos”, como se nota do Ato Normativo Conjunto nº. 3, do Congresso Nacional (BRASIL, 2015, p. 01).

A Comissão foi constituída em 1º. de junho de 2015, cujos integrantes eram os deputados Arthur Oliveira Maia (Relator da Comissão), Danilo Forte, André Moura e Rogério Rosso e os senadores Romero Jucá (presidente da Comissão), Otto Alencar (vice-presidente da Comissão), José Serra e Walter Pinheiro – a composição foi alterada em 15 de junho de 2015, e passou a integrar a comissão o Deputado

Leonardo Picciani e o Senador Tasso Jereissatti. Em 26 de junho de 2015, a Comissão apresentou o seu relatório final na forma da proposição legislativa do PLS n°.555/2015 – o embrião da lei das estatais – e que trazia em seu bojo diversos dispositivos atinentes à governança corporativa das empresas públicas e sociedades de economia mista. Destaca-se, por exemplo, o teor do art. 1°. daquela Lei:

Art. 1°. Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as que exploram atividade econômica em sentido estrito, as que prestam serviços públicos e as que exploram atividade econômica sujeita ao regime de monopólio da União.

Parágrafo único. Nas participações em sociedade empresariais em que as sociedades de economia mista e empresas públicas não detenham o controle acionário, estas deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controles proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes, observados os seguintes requisitos mínimos:

- I.– solicitar à sociedade em que seja partícipe, e manter sob sua guarda, documentos e informações estratégicos do negócio, e demais relatórios e informações produzidas por força de acordo de acionistas e de Lei;
- II.– fiscalizar o orçamento e a realização dos investimentos programados pela sociedade, certificando se os custos orçados e os realizados estão alinhados com os de mercado;
- III.– fiscalizar a adesão à política de transações com partes relacionadas;
- IV – analisar as condições de alavancagem financeira da sociedade;
- V.– realizar a avaliação das inversões financeiras e da alienação de bens móveis e imóveis da sociedade;
- VI.– avaliar o risco das contratações para execução de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços relevantes;
- VII. – monitorar a execução de projetos relevantes;
- VIII.– verificar o cumprimento de eventuais condicionantes socioambientais estabelecidas pelos órgãos ambientais nos negócios da sociedade;
- IX.– avaliar as projeções de aportes na sociedade, manifestando-se sobre eventuais desvios e possíveis riscos de diminuição da rentabilidade esperada do negócio.

Em seu artigo 7°. , constava expressamente que:

Art. 7°. As empresas públicas e sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

- I.– elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do conselho de administração, com descrição dos limites de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista, em atendimento ao interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional que justificou sua criação, com delimitação clara de escopo, caráter prospectivo e indicadores objetivos;
- II. – adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação;
- III.– divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores

de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa, descrição da composição e da remuneração da administração;

IV.– elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação, melhores práticas do mercado e regulamentação em vigor;

V.– elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou sociedade de economia mista;

VI.– divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional;

VII.– elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo conselho de administração;

VIII.– ampla divulgação, ao público em geral, da carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;

IX.– divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade, de acordo com o padrão *Global Reporting Initiative* (GRI).

§1º O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I deste artigo.

§2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública que explore atividade econômica e a sociedade de economia mista assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atua deverão:

a) estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;

b) ter o seu custo, bem como o eventual ressarcimento total ou parcial contabilizado de forma transparente e individualizado em relação às demais atividades sociais.

§3º Além das obrigações contidas neste dispositivo, as sociedades de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários se sujeitam ao regime informacional estabelecido por essa autarquia e devem divulgar as informações previstas neste artigo na forma fixada em suas normas.

§4º Os documentos mencionados nos incisos I a IX deste artigo deverão ser publicamente divulgados na rede mundial de computadores (*internet*) de forma permanente e cumulativa.

O artigo 8º., do PLS nº. 555/2015, também tratava da necessidade de serem editados códigos de conduta e integridade e de serem regulamentadas as estruturas internas voltadas ao gerenciamento dos riscos e à moldagem da governança corporativa da empresa pública ou da sociedade de economia mista:

Art. 8º O estatuto da empresa pública e da sociedade de economia mista disporá sobre estruturas e práticas de gerenciamento de riscos e de controles internos, que abrangem:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de controles internos;

II- área de compliance e riscos;

III - auditoria interna e comitê de auditoria estatutário.

§ 1º Deve ser elaborado e divulgado Código de Conduta ou Integridade, que disponha sobre:

I.- princípios, valores e missão da empresa pública ou sociedade de economia mista;

II.- instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do código;

III.- canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código e demais normas internas de ética e compliance;

IV.- mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

V.- sanções aplicáveis na hipótese de violação às regras do Código;

VI.- previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, a empregados e administradores sobre Código de Conduta ou Integridade e, aos administradores, sobre a política de Administração de Riscos.

§ 2º A área de compliance e riscos deverá ser vinculada ao diretor presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente.

§ 3º A auditoria interna deve:

I.- ser vinculada ao conselho de administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário;

II.- ser responsável por aferir a adequação dos controles internos, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações visando ao preparo de demonstrações financeiras.

Por fim, o art. 9º. dispunha que:

Art. 9º As sociedades de economia mista e as empresas públicas deverão:

I.– criar comitê estatutário de indicação e avaliação, sob liderança de membro independente do conselho de administração, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação de membros para o conselho de administração e conselho fiscal;

II.– elaborar política de indicação, aprovada pelo conselho de administração, contendo critérios mínimos a serem contemplados na seleção dos membros do conselho de administração, referentes às qualidades desejáveis para o órgão como um todo e para os membros da administração e do conselho fiscal individualmente.

Parágrafo único. Devem ser divulgadas as atas das reuniões do comitê estatutário de indicação e avaliação que tratarem da verificação da aderência dos indicados aos requisitos definidos na política de indicação, devendo ser registradas as eventuais manifestações divergentes de conselheiros.

Nota-se do texto uma preocupação muito mais acentuada com a questão da governança corporativa do que as proposições que a antecederam e analisadas em tópico pretérito deste trabalho. A proposição tratava também de requisitos mínimos para a indicação de membros para a diretoria e o conselho de administração (art. 16), constituição de comitês de auditoria estatutários (art. 23 e 24) e a necessidade de se observarem “práticas de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atua” (art. 26, §2º.) – para aproximar as empresas estatais da métrica ESG.

O artigo 16, do PLS nº. 555/2015 – ponto nevrálgico da operacionalização da governança corporativa, ao buscar melhor regulamentação das indicações ao Conselho de Administração – compreendia o seguinte teor:

Art. 16. Os membros do conselho de administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral ou diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos os seguintes requisitos mínimos para a sua nomeação:

I. – ter, no mínimo, 10 (dez) anos de experiência profissional no setor de atuação da empresa ou em área conexas àquela para a qual for indicado em função de diretor superior, exercidos no setor público ou privado

II.– ter, no mínimo, 2 anos de atuação profissional efetiva em cargo de direção de sociedade empresária de mesmo porte, ou com objeto social semelhante ao da companhia; e

III.- ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado;

§1º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias poderá dispor sobre a contratação de seguro de responsabilidade civil pelos administradores.

§2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria de:

a) representantes do órgão regulador ao qual a empresa pública ou sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado e de titular de cargo em comissão de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

b) pessoa que possua vinculação político-partidária ou que exerça cargo em organização político-partidária em período inferior a um ano antes da data da nomeação;

c) pessoa que possua filiação ou atuação, ou, ainda, cargo em organização sindical em período inferior a 1 (um) ano antes da data da nomeação;

d) de pessoa que tenha firmado contratos ou parcerias, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação; e

e) de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a empresa estatal ou com a pessoa político-administrativa controladora desta.

§ 3º A vedação prevista na alínea a do parágrafo anterior se estende também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.

§ 4º Os administradores eleitos devem participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e demais temas relacionados às atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

§ 5º Os requisitos previstos nos incisos I e II deste artigo poderão ser dispensados no caso de indicação de empregado da empresa pública ou da sociedade de economia mista para cargo de administrador ou como membro de comitê, desde que atendidos os seguintes quesitos mínimos:

a) o empregado tenha ingressado na empresa pública ou na sociedade de economia mista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

b) o empregado tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na empresa pública ou na sociedade de economia mista;

c) o empregado tenha ocupado cargo na gestão superior da empresa pública ou da sociedade de economia mista, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de que trata o caput .

Após a sua apresentação no Senado Federal, o texto foi distribuído ao Senador Tasso Jereissati, para atuação como relator, que veio a aprová-lo, e acolheu emendas apresentadas na forma do Parecer nº. 1.188/2015 – que indicava a importância da adoção das regras de governança corporativa pelas estatais (BRASIL, 2015, p. 3):

São instituídas regras de governança corporativa das empresas públicas e das sociedades de economia mista que garantem transparência, estruturas e práticas de controles internos, adequada composição da administração e obrigações dos acionistas controladores. Uma das regras de governança determina a obrigatoriedade de elaboração de carta anual com descrição dos limites de atuação da empresa estatal em atendimento ao interesse coletivo ou de segurança nacional que justificou sua criação.

Sobre a modificação da proposição originalmente apresentada, o Relator exarou as seguintes justificativas:

Alteramos o inciso II do art. 16 para modificar as exigências de acesso para os membros do conselho de administração e da diretoria, estabelecendo em 3 anos o tempo de experiência em cargo de direção ou chefia superior em empresa de mesmo porte ou de objeto social semelhante ao da respectiva empresa pública ou sociedade de economia mista, ou cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 no setor público.

Foi acrescentado, no mesmo art. 16, o inciso IV, com o propósito de trazer para o âmbito da legislação que rege as empresas estatais, os critérios adotados pela Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades), com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), como instrumentos moralizadores da administração pública. Muito embora o caput do art. 16 já determine a necessidade de reputação ilibada, entendemos que o momento histórico recomenda a explicitação de determinadas condutas que, apesar de não exaustivas, reafirmam a preocupação do legislador em zelar pelo princípio da moralidade.

A alínea *a* do § 2º do art. 16 foi alterado com a finalidade de estender a vedação da indicação para o conselho de administração e para a diretoria aos secretários estaduais e municipais, contribuindo assim para a profissionalização da gestão, a redução de riscos de aparelhamento das empresas públicas e a prática de indicação de dirigentes públicos para compor conselhos de administração com o objetivo de lhes garantir remuneração extra. Essa modificação, ademais, livra da vedação supramencionada servidores de carreira que, embora ocupantes de cargos em comissão, têm vínculo permanente com as estruturas do Estado e, em função disso, mereceram tratamento diferenciado.

Modificamos o art. 19 do projeto com o objetivo de permitir a acumulação de cargos de membro de conselho de administração e de diretor em diferentes empresas de um mesmo grupo econômico, bem assim de cargos de conselheiros em mais de um conselho de administração ou de um conselho fiscal, vedando-se, entretanto, a percepção de qualquer ganho extra nesses casos.

Nota-se que sobre a governança corporativa, o dispositivo mais impactado foi o artigo 16 – atual art. 17, da Lei nº. 13.303/2016 – no qual diversos aprimoramentos foram realizados para tornar mais rigorosas as vedações à indicação de membros para o conselho de administração das estatais. A essência do dispositivo legal foi mantida; ressaltou-se uma preocupação do relator com a fixação dos requisitos mínimos para assegurar tecnicidade à indicação dos conselheiros da estatal. Passou aquele dispositivo a ter a seguinte redação, observada a sua remuneração:

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório

conhecimento, devendo ser atendidos os seguintes requisitos mínimos para sua nomeação:

I – ter experiência profissional de, no mínimo: a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1.cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

2.cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;

3.cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II.– ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e

III.– não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

§1º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias poderá dispor sobre a contratação de seguro de responsabilidade civil pelos administradores.

§2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I.– de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou dedicação e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

II.– de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III.– de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV.– de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

V.– de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

§ 3º A vedação prevista no inciso I do § 2º estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.

§ 4º Os administradores eleitos devem participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e demais temas relacionados às atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

§ 5º Os requisitos previstos no inciso I do caput poderão ser dispensados no caso de indicação de empregado da empresa pública ou da sociedade de economia mista para cargo de administrador ou como membro de comitê, desde que atendidos os seguintes quesitos mínimos:

I.– o empregado tenha ingressado na empresa pública ou na sociedade de economia mista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

II.– o empregado tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na empresa pública ou na sociedade de economia mista;

III.– o empregado tenha ocupado cargo na gestão superior da empresa pública ou da sociedade de economia mista, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de que trata o caput.

Além das alterações destacadas nos parágrafos anteriores de lavra do relator da matéria, o Plenário do Senado Federal acolheu a Emenda de Plenário nº. 104 ao Substitutivo do PLS nº. 555/2015 para incluir, no art. 8º., §2º, a necessidade de que o custo e as receitas das obrigações e responsabilidades assumidas pelas empresas públicas que explorem atividade econômica e as sociedades de economia mista sejam discriminados de forma transparente e constasse do plano contábil da companhia.

O texto foi aprovado pelo Senado Federal em 15 de março de 2016, observada a emenda acima destacada e rejeitadas as demais propostas de alteração do texto em Plenário – uma delas, a Emenda nº. 107/2015, tratava da supressão do art. 17, §2º., incisos I e III, referentes às restrições para a composição da diretoria e dos conselhos de administração por agentes político-partidários e dirigentes sindicais.

Nota-se que se manteve a essência das regras de governança corporativa contidas na proposição originária na versão final submetida à votação do Senado Federal e não houve desfiguração do texto original – o que se tentou imprimir apenas na Câmara dos Deputados.

3.3.2 Alterações realizadas na Câmara dos Deputados (PL 4.918/16) e a reapreciação do texto no Senado

O texto aprovado pelo Senado Federal foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 4 de abril de 2016 e recebeu regime de urgência em 6 de junho do mesmo ano, nos termos do art. 155, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹⁸, para tramitação antes da distribuição inicial a quaisquer das Comissões Legislativas daquela Casa. O regime de urgência, pleiteado pelo líder do governo na Casa, Deputado André Moura (PSC-SE), não foi acompanhado de justificativa expressa.

Uma semana depois, em 13 de junho de 2016, foi designado relator da matéria em Plenário o Deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA) que, em seu relatório, incorporou cinco das emendas parlamentares aprovadas ao texto do Senado Federal, que tratavam dos seguintes temas:

Tabela 1 – Modificações propostas pela Câmara dos Deputados ao PL 4.918/2016			
Emenda	Teor	Dispositivo a incluir ou excluir	Incorporada ou não pelo Relator
Emenda nº. 1	Emenda aditiva	Inclusão de dispositivos sobre (i) a necessidade dos órgãos de assessoria jurídica prestarem orientação acerca das medidas de controle interno administrativo; (ii) afastamento de responsabilidade dos advogados das empresas por opiniões técnicas; e (iii) possibilidade dos advogados das empresas serem instados a defender os gestores e demais agentes das empresas, quando os atos questionados se originarem de pareceres dos órgãos de assessoramento interno.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 2	Emenda supressiva	Exclusão do art. 42, VI; art. 42, §1º, I, "a"; art. 42, §2º e §5º Exclusão das expressões "e integrada" no art. 42, §1º, e "integradas ou" no art. 42, §3º.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 3	Emenda supressiva	Exclusão do art. 15.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 4	Emenda aditiva	Inclusão de dispositivo sobre o pagamento de honorários de sucumbência ao advogado da empresa estatal.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 5	Emenda supressiva	Exclusão do art. 17, §2º, incisos II e III.	Emenda acolhida em parte
Emenda nº. 6	Emenda modificativa	Alteração da redação do art. 8º., §2º., para que conste: "quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública que explore atividade econômica e a sociedade de economia mista assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atua deverão ter o seu custo e receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil".	Emenda rejeitada

¹⁸ "Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente." (Dispositivo em sua redação vigente na data de apreciação da urgência do PL nº 4.918/16)

Emenda nº. 7	Emenda modificativa	Alteração da redação do art. 22, para que conste: “o Conselho de Administração deve ser composto no mínimo por 10% (dez por cento) de membros independentes ou por pelo menos 1 (um), caso haja decisão pelo exercício da faculdade do voto múltiplo pelos acionistas minoritários, nos termos do art. 141 da Lei nº. 6.404”.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 8	Emenda substitutiva global	Alteração integral do texto.	Emenda acolhida em parte
Emenda nº. 9	Emenda modificativa	Alteração da redação do art. 22, §3º. e §4º., para que conste: §3º. Serão consideradas, para o cômputo das vagas destinadas a membros independentes, aquelas ocupadas pelos conselheiros eleitos por empregados; §4º Serão consideradas, para o cômputo das vagas destinadas a membros independentes, aquelas ocupadas pelos conselheiros eleitos por acionistas minoritários.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 10	Emenda modificativa	Alteração da redação do art. 19, para que conste: Art. 19. É garantida a representação, no Conselho de Administração, de representante dos empregados. §1º. As normas previstas na Lei nº 12.353/2010 aplicam-se à participação de empregados no Conselho de Administração da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias e controladas e das demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, inclusive sobre das discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais. §2º. O estatuto ou o contrato social da estatal organizada sob a forma de sociedade de anônima poderá estabelecer requisitos para a investidura de um representante dos acionistas minoritários no Conselho de Administração, que será escolhido em assembleia dos mesmos, observado o disposto na Lei nº. 6.404/76.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 11	Emenda modificativa	Alteração da redação do <i>caput</i> do art. 22, para que conste: Art. 22. O Conselho de Administração poderá dispor de um membro independente, caso haja previsão no estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias quando organizada na forma de sociedade anônima.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 12	Emenda aditiva	Inclusão de dispositivos na legislação sobre os órgãos jurídicos das estatais (mesmo teor da Emenda nº 01)	Emenda acolhida em parte
Emenda nº. 13	Emenda supressiva	Exclusão do art. 91, §2º., do Projeto de Lei	Emenda rejeitada
Emenda nº. 14	Emenda modificativa	Alteração da redação do art. 17, §2º., incisos I a III, para que conste: I – de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciado do cargo; II.– de pessoa que atua em estrutura decisória de partido político, salvo aqueles que se licenciarem do cargo; III.– de pessoa que exerça cargo em organização sindical, salvo aqueles conselheiros eleitos pelos trabalhadores, e, quanto aos demais, desde que se licenciem do cargo.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 15	Emenda supressiva	Supressão do art. 13, I; do art. 15, §2º.; do art. 23, §2º, inciso II; do art. 29, inciso I; dos artigos 30 e 34; do art. 47, I.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 16	Emenda modificativa	Alteração da redação do art. 1º., §1º., para que conste: Art. 1º. O título I desta Lei, exceto o disposto nos artigos 2º., 3º., 4º., 5º., 6º., 7º., 8º., 11, 12 e 27 não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) .	Emenda rejeitada
Emenda nº. 17	Emenda modificativa	Alteração da redação do art. 17, §3º., para que conste: Art. 17, §3º. A vedação prevista no inciso I do §2º. estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas, excetuados empregados públicos de carreira da respectiva empresa pública ou sociedade de economia mista.	Emenda acolhida em parte
Emenda nº. 18	Emenda supressiva	Supressão do art. 15, §1º.	Emenda rejeitada

Emenda nº. 19	Emenda supressiva	Supressão do art. 17, incisos II e III.	Emenda acolhida em parte
Emenda nº. 20	Emenda aditiva	Inclusão do §8º. ao art. 1º., dispondo que o valor da receita operacional bruta estabelecido no §1º. daquele artigo poderia ser atualizado anualmente com base em índice fixado pelo Poder Executivo Federal.	Emenda rejeitada
Emenda nº. 21	Emenda aditiva	Inclusão do §6º. ao art. 17, dispondo que os membros indicados a que se refere o <i>caput</i> do art. 17 não poderiam ter exercido cargo de direção em empresa concorrente.	Emenda rejeitada

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados, no que toca à governança corporativa, divergia do texto oriundo do Senado Federal na questão referente à possibilidade da nomeação de dirigentes político-partidários vinculados à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral a cargos nas estatais, suprimindo a limitação temporal de que estes apenas poderiam assumir cargos diretivos em empresas estatais após o transcurso de 36 meses da participação na estrutura partidária. Outras alterações envolviam a redação do art. 4º., §1º., e a inclusão da alínea c, do art. 17, §2º., inciso I. O texto foi aprovado mediante as seguintes modificações em relação à versão proveniente do Senado Federal, na parte referente à governança corporativa:

Art. 1º., §4º.. A não edição dos atos de que trata o § 3º no prazo de cento e oitenta dias a partir da publicação desta Lei submete as respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista às regras de governança previstas no Título I desta Lei.

[...]

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

I – ter experiência profissional de, no mínimo:

[...]

c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista;

[...]

§ 2º É vedada a indicação para o Conselho de Administração e para a diretoria:

[...]

II – de pessoa que acumule o cargo de administrador da empresa pública ou sociedade de economia mista, ou com o cargo em organização sindical ou com o cargo de dirigente estatutário de partido político;

[...]

§ 3º. A vedação prevista no inciso I do § 2º. deste artigo estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas, excetuados empregados públicos de carreira da respectiva empresa pública ou sociedade de economia mista.

[...]

§ 6º. O requisito porte da empresa, previsto no item 1 da alínea b do inciso I do caput deste artigo, seguirá os preceitos do parágrafo único do art. 3º. da Lei nº. 11.638, de 28 de dezembro de 2007, e dos incisos I e II do art. 3º. da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados não foi mantido pelo Senado Federal, que retomou a quase totalidade da redação do texto originário que fora aprovado em primeira votação, à exceção da inclusão da alínea c, no inciso I, do *caput*. O relator ponderou que as alterações no artigo 17, ao afrouxar regras de governança para a indicação de membros para as diretorias e conselho de administração, seriam atentatórias aos preceitos norteadores da edição daquela norma (BRASIL, 2016, p. 6):

Por melhores que tenham sido os propósitos da Casa revisora, nem todas as alterações promovidas merecem acolhimento. Diversas mudanças, em lugar de aperfeiçoar o texto aprovado pelo Senado, propiciarão a continuidade de situações que o projeto em exame teve o claro objetivo de coibir. Outras afastam-se do espírito que inspirou o PLS. Não é demais lembrar que as linhas gerais perfilhadas no PLS nº 555 de 2015 se coadunam com o sentimento da opinião pública a respeito do assunto, que pugna por mais transparência e por uma gestão mais técnica e profissional das estatais, conforme revelou pesquisa do Data Senado de 2015. Esse anseio é também vocalizado pela imprensa, máxime à luz dos recentes escândalos de corrupção e uso político daquelas empresas. Em minha visão, portanto, os dispositivos do substitutivo da Câmara dos Deputados que se divorciam das diretrizes inspiradoras do projeto não devem prevalecer sobre o texto aprovado pelo Senado Federal.

Algumas dessas regras – que até hoje constam do texto final – são relevantes para a governança das estatais. Nota-se, a título de exemplo, que o art. 8º., da versão final aprovada do PLS nº. 555/2015, elencava os requisitos de transparência que as estatais deveriam observar, ao assegurar, em tese, um padrão mínimo de *accountability* para essas empresas:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I.- elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

II.- adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação;

III.- divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

IV.- elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

V.- elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

VI.- divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional;

VII.- elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;

VIII.- ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;

IX.- divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

§ 1º O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput .

§ 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão:

I.- estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;

II.- ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

§ 3º Além das obrigações contidas neste artigo, as sociedades de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeitam-se ao regime informacional estabelecido por essa autarquia e devem divulgar as informações previstas neste artigo na forma fixada em suas normas.

§ 4º Os documentos resultantes do cumprimento dos requisitos de transparência constantes dos incisos I a IX do caput deverão ser publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa.

Trata-se de inovação legislativa substancial em relação ao modelo adotado anteriormente, em que as questões de *accountability* ficavam em segundo plano, sem o devido detalhamento de como deveriam as empresas estatais proceder para assegurar a sua concretização. Há também um avanço legislativo em relação às proposições que o antecederam, todas silentes acerca da operacionalização da transparência nas estatais. Sobre o tema, destacam Cristóvam e Bergamini (2019, p. 192-193):

Como se vê, o diploma legal preocupa-se em resgatar ponto político-normativo central de justificação – o próprio coração da motivação existencial e de continuidade das empresas estatais -, obrigando-as a explicitar qual o interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional que fundamenta a realização do respectivo objeto social, na dimensão legal desenhada pelo art. 27 da Lei das Estatais. Nos termos do §1º do seu art. 8º, o interesse público da empresa estatal, “respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual”. Impõe-se, com isso, revistar as atividades finalísticas das estatais, o que oportuniza a análise de sua eficiência, tema sempre recorrente nos debates sobre a intervenção do Estado no domínio econômico.

O art. 9º. da Lei traz as estruturas e as práticas de gestão de riscos e de controle interno que devem ser observados pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista:

Art. 9º. A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abrangem:

I.- ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II.- área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III.- auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

§ 1º. Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

I.- princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

II.- instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

III.- canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;

IV.- mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

V.- sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;

VI.- previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

§ 2º. A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente.

§ 3º. A auditoria interna deverá:

I.- ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário;

II.- ser responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

§ 4º. O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de compliance se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

O artigo em comento traz uma inovação importante por repetir a tentativa de operacionalizar os mecanismos necessários para a gestão de riscos e o controle interno das estatais; o texto evoluiu em relação à proposição original por identificar nominalmente tratar-se de demanda voltada ao *compliance*. O §4º., ao menos em tese, assegura maior governança ao exigir que a área de *compliance* tenha de se reportar-se diretamente ao conselho de administração quando apurar irregularidade na atuação do diretor-presidente – ao evitar, dessa forma, que a influência desse agente possa servir de impeditivo para o andamento prático das atividades investigatórias. O envolvimento direto de todos os membros do conselho não apenas

garante maior blindagem institucional ao processo de auditoria, como também garante maior credibilidade ao resultado.

Nota-se, nos dois artigos colacionados no parágrafo anterior, uma evolução muito significativa na tratativa da governança corporativa. Não apenas se reconhece a expressividade do tema – como o fizeram as proposições legislativas que antecederam esse Projeto de Lei – mas se constrói o ferramental jurídico necessário para que a sua implementação dê-se de forma concreta e ganhe efetividade, superando as barreiras de um mero discurso político.

A evolução no instrumental necessário à governança corporativa das estatais não se esgotou mediante as proposições dos artigos 8º. e 9º. Nota-se também que os artigos 10 e 13, a seu turno, trazem a necessidade de constituição de comitês estatutários e requisitos específicos que devem constar do estatuto da companhia; parametrizam que minimamente, os seus regimentos internos de governança corporativa – ainda que, na prática, como se destacará no próximo capítulo ao analisar a casuística do instituto, a mera previsão legal não se mostra tão efetiva quanto o desenhado pelo Legislativo:

Art. 10. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros.

Parágrafo único. Devem ser divulgadas as atas das reuniões do comitê estatutário referido no caput realizadas com o fim de verificar o cumprimento, pelos membros indicados, dos requisitos definidos na política de indicação, devendo ser registradas as eventuais manifestações divergentes de conselheiros.

[...]

Art. 13. A lei que autorizar a criação da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá dispor sobre as diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia, em especial sobre:

I.- constituição e funcionamento do Conselho de Administração, observados o número mínimo de 7 (sete) e o número máximo de 11 (onze) membros;

II.- requisitos específicos para o exercício do cargo de diretor, observado o número mínimo de 3 (três) diretores;

III.- avaliação de desempenho, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês, observados os seguintes quesitos mínimos:

a) exposição dos atos de gestão praticados, quanto à licitude e à eficácia da ação administrativa;

b) contribuição para o resultado do exercício;

c) consecução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios e atendimento à estratégia de longo prazo;

IV.- constituição e funcionamento do Conselho Fiscal, que exercerá suas atribuições de modo permanente;

V.- constituição e funcionamento do Comitê de Auditoria Estatutário;

VI.- prazo de gestão dos membros do Conselho de Administração e dos indicados para o cargo de diretor, que será unificado e não superior a 2 (dois) anos, sendo permitidas, no máximo, 3 (três) reconduções consecutivas;

VII.- vedação à acumulação de cargos de diretor ou de diretor-presidente e de membro do Conselho de Administração pela mesma pessoa, mesmo que interinamente;

VIII.- prazo de gestão dos membros do Conselho Fiscal não superior a 2 (dois) anos, permitidas 2 (duas) reconduções consecutivas.

Os dois dispositivos constavam da redação original da proposição, em seus artigos 9º., inciso I, e parágrafo único, e 12 – à exceção do inciso VIII deste último artigo, incluído pelo relator para garantir algum grau de simetria entre os mandatos dos membros do conselho fiscal, de um lado, e do conselho de administração e da diretoria, de outro – não fixando igual prazo para as reconduções para assegurar que, na hipótese de três reconduções dos membros do conselho de administração e da diretoria, em uma delas o conselho fiscal será composto, ainda que parcialmente, por outros membros.

Está no artigo 17 – cujo inteiro teor foi reproduzido anteriormente - o alvo central dos ataques parlamentares da Câmara dos Deputados. Fontes Filho (2016, p. 231) pontua o principal avanço da legislação:

Mas possivelmente a principal inovação da lei, no que tange à governança das estatais (Título I), é quanto ao processo de escolha e avaliação dos administradores. Anteriormente o governo tinha plenos poderes para nomear os administradores – contemplando conselheiros de administração e executivos –, o que trazia os conflitos e coalizões políticas externos para dentro da gestão, reduzindo a eficiência e dispersando o foco dos administradores. Ao criar critérios para seleção técnica de administradores, requisitos de avaliação de desempenho e necessidade de participar de treinamento anual, essa legislação não apenas inova, como torna o quadro normativo de governança das estatais mais rigoroso e avançado que o das empresas privadas, onde avaliações de administradores, certos requisitos de transparência, enquadramento da atuação do acionista controlador, e independência do conselho são ainda critérios voluntários na maioria dos

mercados. Como exemplo, enquanto as novas regras de listagem no Novo Mercado da B3, o nível mais elevado de práticas de governança das empresas, exigem que 20% dos conselheiros sejam independentes, a Lei nº 13.303/16 exige 25% de independentes.

O art. 17, da Lei nº. 13.303/2016, traz, como destacado, os requisitos mínimos para indicação dos cargos do conselho de administração e as vedações para a sua ocupação. A proposta restritiva adotada e endossada pelo Senado Federal na manutenção do texto busca blindar o uso político das empresas estatais; privilegia nomeações com base em critérios técnicos e afasta as nomeações realizadas a título meramente político. Trata-se de tentativa de conservar em grau máximo a gestão da estatal e obstar eventuais ingerências – ainda que, como se demonstrará no próximo capítulo deste trabalho, a realidade fática mostre muitas dificuldades à concretização de desses preceitos técnicos.

3.3.3 O veto presidencial 27/2016 e a sua posterior apreciação pelo Congresso Nacional

Após a aprovação da proposição legislativa pelas duas casas do Congresso Nacional, o texto foi encaminhado para a sanção ou o veto presidencial. Embora sancionada em sua maior parte, alguns dispositivos foram vetados pelo ex-Presidente da República, por motivos diversos, consoante consta do texto da Mensagem nº. 359/2016.

A tabela abaixo, constante do estudo empreendido pelo Congresso Nacional após o encaminhamento da Mensagem nº. 359/2016, sintetiza os vetos presenciais apostos ao projeto de lei posteriormente convertido na forma da Lei nº. 13.303/2016:

Tabela 2 – Vetos à Lei nº. 13.303/2016			
Dispositivo vetado	Explicação	Origem/Justificativa	Razões do veto
- inciso VII do art. 13: “VII - vedação à acumulação de cargos de diretor ou de diretor-presidente e de membro do Conselho de Administração pela mesma pessoa, mesmo que interinamente;”	Proibição do diretor de estatal participar do conselho de administração.	Origem: O dispositivo consta já da primeira minuta do projeto apresentada na Comissão. Recebeu redação mais estrita no Substitutivo apresentado pelo Parecer nº 1.188 de 2015. Sem justificativa específica.	“O dispositivo representa uma vedação inadequada do ponto de vista da gestão eficiente, já que o papel principal do conselho de administração, a teor do art. 142, inciso I, da Lei nº. 6.404, de 1976, é exatamente supervisionar as atividades da empresa.”
- caput do art. 21:	Responsabilidade e solidária do	Origem: O dispositivo consta já da primeira	“O dispositivo diverge do disposto na Lei nº 6.404, de 1976, art. 158, e a

<p>“Art. 21. O Conselho de Administração responde solidariamente, na medida de suas obrigações e competências, pela efetiva implementação de suas deliberações.”</p>	<p>Conselho de Administração pelas deliberações.</p>	<p>minuta do projeto apresentada na Comissão. Sem justificativa específica.</p>	<p>Constituição (art. 173, § 1º, II) exige que as estatais sujeitem-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, expressas em parte por aquele diploma legal.”</p>
<p>- art. 21, § único: “Parágrafo único. Excetuada a atuação do diretor em desconformidade com os deveres e as responsabilidades estabelecidos nos arts. 153 a 159 da Lei nº. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, as deliberações do Conselho de Administração que resultarem em decisões condicionadas ao exercício de atividades ou ao desempenho de tarefas por parte dos diretores não excluem a responsabilidade de seus membros pela consecução dos objetivos traçados.”</p>	<p>Idem.</p>	<p>Origem: O dispositivo consta já da primeira minuta do projeto apresentada na Comissão. Sem justificativa específica.</p>	<p>“Vetado o dispositivo primeiramente transcrito, impõe-se, em consequência, veto do parágrafo único do caput.”</p>
<p>- § 5º. do art. 22: “§ 5º. O exercício da faculdade de que trata o art. 141 da Lei nº. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, estará prejudicado caso impossibilite a indicação de pelo menos 1 (um) membro independente para o Conselho de Administração.”</p>	<p>Restrição ao uso do voto múltiplo para indicação de membro ao Conselho de Administração.</p>	<p>O relator da Comissão Mista modificou a disciplina originalmente constante do §3º do art. 3º do PLS nº 343 de 2015, do Senador Aécio Neves Sem justificativa específica.</p>	<p>O dispositivo permite a supressão do voto múltiplo dos acionistas minoritários, direito assegurado aos mesmos pela Lei Societária, nº. 6.404, de 1976, em seu artigo 141, e não merece prosperar, pois aquele mecanismo constitui-se em instrumento eficiente de proteção dos acionistas minoritários, além de importante elemento de governança a ser preservado.”</p>
<p>- § 4º. do art. 34: “§ 4º. Na hipótese de adoção de procedimento sigiloso, depois de adjudicado o objeto, a informação do valor estimado será obrigatoriamente divulgada pela empresa pública ou sociedade de economia mista e fornecida a qualquer interessado.”</p>	<p>Obrigação de publicar o valor estimado do contrato, inicialmente sigiloso, após adjudicação do objeto.</p>	<p>Origem: O relator da Comissão Mista (ATN 3/2015) autora do projeto valeu-se de dispositivo (art. 15) do texto inicial do PLS nº 167/2015 de autoria do Sen. Roberto Requião (PMDB/PR). Sem justificativa específica.</p>	<p>“Os dispositivos consideram a divulgação do valor estimado do contrato ou do orçamento, após a adjudicação de objeto ou na fase de negociação, respectivamente, ambas resultantes de procedimento sigiloso. Embora louvável a intenção, poderia acarretar consequências indesejáveis para a formação de preços e a adequada competição em processos licitatórios posteriores, para objetos similares, motivo pelo qual recomenda-se seu veto por interesse público.”</p>
<p>- art. 42, inciso VIII, f “f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;”</p>	<p>Elemento que deverá constar no projeto básico referente à licitação ou contratação das Estatais.</p>	<p>Origem: O relator da Comissão Mista (ATN 3/2015) autora do projeto valeu-se de dispositivo (alínea "f" do inciso VI do "caput" do art. 21) do texto inicial do PLS nº. 167/2015 de autoria do Sen. Roberto Requião (PMDB/PR). Sem justificativa específica</p>	<p>“Buscando-se evitar o enrijecimento desnecessário do procedimento licitatório em sua fase interna, inclusive com elevação de custos, e considerando que o objetivo da norma é estabelecer regime mais moderno para os processos de aquisição das estatais, entende-se que o orçamento detalhado, mencionado no dispositivo, deve ser peça obrigatória apenas no projeto executivo, o qual já é previsto no próprio projeto de lei sob sanção,</p>

			como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra.”
- § 2º. do art. 46: “§ 2º. O disposto no caput não se aplica aos serviços de engenharia.”	Não aplicação da excepcionalidade e de celebração de mais de um contrato para serviço da mesma natureza em caso de serviços de engenharia.	Origem: O relator da Comissão Mista (ATN 3/2015) autora do projeto valeu-se de dispositivo (§ 2º. do art. 25) do texto inicial do PLS nº. 167/2015 de autoria do Sen. Roberto Requião (PMDB/PR). Sem justificativa específica.	“Não se justifica excluir da exceção prevista no caput os serviços de engenharia, na medida em que sua utilização dar-se-ia somente mediante a subsunção aos condicionantes expressos no referido dispositivo, situação na qual os benefícios da adoção da medida estariam justificados pelo gestor, tal como nas demais modalidades de contratação admitidas.”
- § 2º. do art. 57: “§ 2º Durante a fase de negociação, o orçamento, se sigiloso, poderá ser aberto, desde que em sessão pública.”	Possibilidade de dar publicidade ao orçamento, anteriormente em negociação.	Origem: O dispositivo consta já da primeira minuta do projeto apresentada na Comissão. Sem justificativa específica.	“Os dispositivos consideram a divulgação do valor estimado do contrato ou do orçamento, após a adjudicação de objeto ou na fase de negociação, respectivamente, ambas resultantes de procedimento sigiloso. Embora louvável a intenção, poderia acarretar consequências indesejáveis para a formação de preços e a adequada competição em processos licitatórios posteriores, para objetos similares, motivo pelo qual recomenda-se seu veto por interesse público.”
- § 1º. do art. 69: “§ 1º Nos contratos celebrados com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive quando domiciliadas em território estrangeiro, deverá constar cláusula que declare competente o foro da sede da empresa pública ou da sociedade de economia mista e de suas respectivas subsidiárias para dirimir qualquer questão contratual.”	Cláusula contratual obrigatória de foro.	Origem: O dispositivo consta já da primeira minuta do projeto apresentada na Comissão. Sem justificativa específica.	“A obrigatoriedade imposta pelo dispositivo poderia prejudicar a competitividade das empresas e sua atuação concorrencial com o setor privado. Além disso, a Constituição sujeita as estatais ao regime jurídico próprio das empresas privadas, o que torna o dispositivo inapto à sanção.”
- § 2º. do art. 77: “§ 2º. A empresa pública ou a sociedade de economia mista responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991.”	Responsabilidade e solidária das estatais por encargos contratuais previdenciários.	Origem: O relator da Comissão Mista (ATN 3/2015) autora do projeto valeu-se de dispositivo (§ 2º do art. 51) do texto inicial do PLS nº. 167/2015 de autoria do Sen. Roberto Requião (PMDB/PR). Sem justificativa específica.	“O dispositivo se baseia, equivocadamente, no artigo 31 da Lei nº. 8.212, de 1991, cuja redação, entretanto, foi alterada pelo artigo 23 da Lei nº. 9.711, de 1998, que extinguiu a responsabilidade solidária relativa às contribuições previdenciárias, à exceção da aplicada nas contratações de construção civil, já previstas também no artigo 30 da própria Lei nº. 8.212/91.”
- § 2º. do art. 91: “§ 2º. A sociedade de economia mista com ações listadas em ambiente de bolsa de valores e constituída até a data de entrada em vigor desta Lei terá o prazo de 10 (dez) anos, a contar da data de entrada em vigor desta Lei,	Quota mínima de ações em circulação na bolsa de valores para sociedade de economia mista.	Origem: Emenda nº. 108-PLEN, substitutiva, apresentada pelo relator de Plenário, Sen. Tasso Jereissati. Sem justificativa específica.	“O dispositivo poderia obrigar a União a fechar o capital de algumas estatais por ela controladas, o que não seria desejável face aos mecanismos adicionais e mais robustos de governança inerentes às empresas de capital aberto, além do significativo custo fiscal que incorreria. Além disso, a exigência pode prejudicar operações futuras

para manter pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) de suas ações em circulação no mercado.”			de capitalização das estatais, sobretudo por inexistir regra de desenquadramento temporário.”
---	--	--	---

Para fins do presente estudo, interessam especificamente três destes vetos: o veto do art. 13, inciso VII; o veto do art. 21, *caput* e parágrafo único, e veto do art. 22, §5º., que serão analisados a seguir de maneira mais detida sobre os possíveis impactos à governança corporativa.

Dispunha o art. 13, inciso VII, do texto proposto que:

Art. 13. A lei que autorizar a criação da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá dispor sobre as diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia, em especial sobre:

[...]

VII - vedação à acumulação de cargos de diretor ou de diretor-presidente e de membro do Conselho de Administração pela mesma pessoa, mesmo que interinamente;

Trata-se de dispositivo que, caso aprovado com esta redação, contribuiria, em tese, para evitar a influência cruzada entre a diretoria e o conselho de administração, ao assegurar a independência entre os órgãos mediante a distinção pessoal entre os seus membros.

Por outro lado, representaria, como apontado no veto presidencial, prejuízo à gestão das empresas estatais, ao trazer vedação sequer existente na Lei das Sociedades Anônimas para o setor privado: à época, não existia a vedação hoje constante do §3º., do art. 138, da Lei nº. 6.404/1976 – e esta vedação cinge-se às companhias abertas e à acumulação entre o presidente do conselho de administração e o diretor-presidente ou o principal executivo da companhia. Estar-se-ia, portanto, propondo vedação à cumulação de cargos que inexistia para o setor privado, no qual as regras de governança corporativa estavam muito consolidadas quando da edição da Lei nº. 13.303/2016 – ao impor distinção entre as estatais e as empresas privadas que não se justificava juridicamente e, sob o prisma de gestão, era de eficácia contestável.

O art. 21 propunha que:

Art. 21. O Conselho de Administração responde solidariamente, na medida de suas obrigações e competências, pela efetiva implementação de suas deliberações.

Parágrafo único. Excetuada a atuação do diretor em desconformidade com os deveres e as responsabilidades estabelecidos nos arts. 153 a 159 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, as deliberações do Conselho de Administração que resultarem em decisões condicionadas ao exercício de atividades ou ao desempenho de tarefas por parte dos diretores não excluem a responsabilidade de seus membros pela consecução dos objetivos traçados.

A justificativa do veto estava na inconstitucionalidade do dispositivo, ao afrontar o art. 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal – afinal, se as empresas estatais e as empresas privadas devem gozar do mesmo regime jurídico, inclusive no que se refere às obrigações, não poderia haver distinção quanto aos regimes de solidariedade de um e outro conselho de administração. Logo, o veto proposto demonstra-se correto sob o prisma técnico e não causa impactos expressivos na governança corporativa das estatais.

Por fim, a redação do art. 22, §5º, asseverava que:

Art. 22. O Conselho de Administração deve ser composto, no mínimo, por 25% (vinte e cinco por cento) de membros independentes ou por pelo menos 1 (um), caso haja decisão pelo exercício da faculdade do voto múltiplo pelos acionistas minoritários, nos termos do art. 141 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 .

[...]

§ 5º O exercício da faculdade de que trata o art. 141 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, estará prejudicado caso impossibilite a indicação de pelo menos 1 (um) membro independente para o Conselho de Administração.

Trata-se de um mecanismo cujo veto foi fundamental para manter hígida a proposta de governança das estatais. Em tese, se prosperasse esse dispositivo, seria suprimido o direito dos acionistas minoritários em exercer o direito ao processo de voto múltiplo na escolha do membro independente do conselho de administração. Por inexistir, também, previsão análoga ao §5º, na Lei nº. 6.404/1976, estava o legislador a imprimir um regramento distinto para o regime societário, ao atentar quanto ao disposto no art. 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal, o que justificava o veto presidencial.

3.3.4 Propostas de alteração da Lei nº. 13.303/2016 ora em curso no Congresso Nacional

Após a sua entrada em vigor, a Lei nº. 13.303/2016 continuou objeto de polêmica intensa no Poder Legislativo e foram editadas propostas reiteradas para a sua modificação – especificamente no que concerne à ocupação dos cargos de gestão e de diretoria por agentes político-partidários e dirigentes sindicais.

Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, ao realizar busca no portal de proposições legislativas mediante a utilização como palavra-chave o termo “13.303” – o número da legislação que se pretende alterar, nota-se haver 64 proposições em andamento com a finalidade de modificação da lei das estatais. Destas, 15 são referentes à sua governança corporativa, como se verifica do quadro abaixo:

<u>Tabela 3 – Projetos de Lei da Câmara dos Deputados destinados à modificar a Lei nº 13.303/16</u>			
Número do PL	Ementa	Alteração proposta	Situação
PL n°. 167/2023	Altera a Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016, para assegurar a paridade de gêneros na estrutura societária das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas filiais.	Inclusão do inciso IX ao art. 13: Art. 13, IX - paridade de gênero, com reserva de percentual mínimo de 50% para mulheres no Conselho de Administração, na diretoria, no Conselho Fiscal e no Comitê de Auditoria Estatutário."	Apensado ao PL 1.246/2021
PL n°. 2.275/2023	Altera a nº. 13.303, de 30 de junho de 2016, para estabelecer regras relativas à política remuneratória de administradores, empregados e membros do Conselho de Administração, do Conselho de Auditoria Estatutário e do Conselho Fiscal.	Alteração de redação do art. 8º., III, e do art. 12. "Art. 8º., III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração dos diretores, empregados e membros do Conselho de Administração, do Comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho Fiscal". "Art. 12, I – divulgar mensalmente, no portal da transparência do ente federativo controlador, a remuneração de cada diretor, empregado e membro do Conselho de Administração, do Comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho Fiscal; [...] III – em relação à remuneração de administradores e empregados: a) quando dependente de recursos do erário nos termos do inciso III do art. 2º.	Aguardando designação de relator na Comissão de Finanças e Tributação

		<p>da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, aplicar o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e o § 9º. do art. 37 da Constituição Federal na remuneração de diretores e empregados;</p> <p>b) quando não dependente de recursos do erário, aplicar 150 % (cento e cinquenta por cento) do limite remuneratório de que tratam o inciso XI e o § 9º. do art. 37 da Constituição Federal na remuneração de diretores e o limite remuneratório de que trata o inciso XI e o § 9º. do art. 37 da Constituição Federal na remuneração de empregados;</p> <p>IV.– em relação aos membros do Conselho de Administração, do Comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho Fiscal, aplicar 20% (vinte por cento) do limite remuneratório de que tratam o inciso XI e o § 9º. do art. 37 da Constituição Federal em suas respectivas remunerações, vedada a concessão de qualquer direito,vantagem ou benefício adicional;</p> <p>V.– estabelecer relações de trabalho de diretores e empregados regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º. de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, vedada a concessão de qualquer direito,vantagem ou benefício adicional por meio de acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, salvo se também concedido por empresas privadas que desempenham atividades idênticas, similares ou conexas.</p>	
PL nº. 17/2023	Altera a Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016, para garantir o respeito à cláusula Democrática e aos Direitos Humanos em países que recebam aportes financeiros de empresas públicas e sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	<p>Inclusão do parágrafo 4º. no art. 2º. da lei</p> <p>Art. 2º., § 4º. – O contrato de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, envolvendo outros países, dependerá da garantia de respeito às cláusulas democráticas da Organização das Nações Unidas, por parte daquela nação; § 5º. – É obrigatória a garantia de que o país que receberá as obras e financiamentos de empresas públicas e sociedades de economia mista respeite o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos).</p>	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP)
PL nº. 578/2023	Estabelece condições e vedações para indicações para cargos em Conselhos de Administração, Presidência e Diretoria de entidades, externas ou internas, com capital da União.	Extensão dos mecanismos de governança da Lei nº. 13.303/16 para entidades externas com participação financeira da União, como o Novo Banco de Desenvolvimento (“Banco dos BRICS”).	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP)
PL nº. 4.445/2020	Altera a Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016.	Alteração da redação do art. 17, §3º., da lei:	Aguardando Designação de Relator na

		<p>“Art. 17, §3º. A vedação prevista no inciso I do § 2º. estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas, salvo se o indicado for ocupante, na empresa pública ou sociedade de economia mista, de emprego decorrente de aprovação em concurso público.” (NR)</p>	<p>Comissão de Administração e Serviço Público (CASP)</p>
<p>PL n.º. 5.716/2019</p>	<p>Institui instrumentos de aperfeiçoamento da Governança nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, do Distrito Federal e dos Municípios, altera a Lei n.º. 13.303, de 30 de junho de 2016</p>	<p>Inclusão dos parágrafos 5º. a 7º. no art. 9º. da lei:</p> <p>“Art. 9º., §5º. O cargo máximo da estrutura administrativa de gestão de riscos, conformidade e de controle interno das empresas terá mandato fixo de dois anos, deverá ser obrigatoriamente preenchido por profissionais indicados pela Controladoria-Geral da União por meio de seleção pública e que responderá pela conformidade dos atos da instituição perante os órgãos de controle;</p> <p>§6º Anualmente, o chefe da estrutura administrativa de gestão de riscos, conformidade e de controle interno das empresas deverá encaminhar orçamento da área para o ano seguinte com os recursos necessários para a adequada avaliação da conformidade dos atos das instituições e que somente poderá ser alterado por decisão justificada do Conselho de Administração da empresa.</p> <p>§7º. O chefe da estrutura administrativa de gestão de riscos, conformidade e de controle interno das empresas poderá encaminhar pedido de auditoria especial diretamente à Controladoria-Geral da União, que terá caráter reservado inclusive para os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, se houver indícios de que a alta administração possa estar envolvida em atividades ilegais.</p>	<p>Apensado ao PL n.º. 4.083/2015</p>
<p>PL n.º. 1.246/2021</p>	<p>Dispõe sobre a criação de reserva obrigatória de participação de mulheres em conselhos de administração das sociedades empresárias que especifica e dá outras providências.</p>	<p>Inclusão do artigo 8º., X, e do art. 18-A:</p> <p>Art. 8º., X – divulgação anual da política de equidade de gênero adotada, contendo, entre outras informações relevantes:</p> <p>a) a quantidade e proporção de mulheres empregadas, por níveis hierárquicos;</p> <p>b) a quantidade e proporção de mulheres que ocupam cargos na administração;</p> <p>c) o demonstrativo da remuneração, fixa, variável e eventual, segregada por gênero, relativa a cargos ou funções similares;</p> <p>d) o comparativo na evolução de indicadores de equidade de gênero entre o exercício findo e o exercício anterior, em especial na alta gestão.</p> <p>Art. 18-A. Nos conselhos de administração das empresas públicas e</p>	<p>Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER)</p>

		das sociedades de economia mista de que trata esta Lei, pelo menos 30% (trinta por cento) dos membros titulares serão mulheres.	
PL 1.863/2021	Fixa em 36 meses o período de quarentena dos dirigentes das Agências Reguladoras, das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista	Inclusão do art. 17, §6º.: § 6º Os membros do Conselho de Administração e da Diretoria ficam impedidos, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, contados da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área conexas àquela para a qual exerceram função de direção superior.”	Apensado ao PL 4.204/2020
PL n°. 2.899/2021	Altera a Lei nº. 13.303 de 2016 para dispor sobre regras de publicidade e moralidade na remuneração de membros do conselho de empresas públicas e sociedades de economia mista, vedando o pagamento de jetons acima de um salário mínimo mensal.	Inclusão do art. 8º., III-A e dos artigos 26-A, 26-B, 26-C e 26-D; alteração da redação do art. 12 e do art. 20: Art. 8º., III-A - Divulgação e publicização da remuneração de todos os empregados e membros de conselho, de acordo com as mesmas regras estabelecidas para a Administração Direta; Art. 12, I - Divulgar toda e qualquer forma de remuneração dos administradores, empregados e membros dos conselhos, seguindo as mesmas regras de publicidade adotadas pela Administração Direta; Art. 20. É vedada a participação remunerada de membros da administração pública, direta ou indireta, em mais de um conselho de empresa pública, de sociedade de economiamista ou de suas subsidiárias.” (NR) Art. 26-A. A remuneração de todos os empregados, diretores e membros de conselho das sociedades de economia mista e de empresas públicas seguirá as mesmas regras de publicidade e divulgação de salários da Administração Direta, inclusive no que tange às regras de acesso à informação. Art. 26-B. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam verbas públicas para despesas de pessoal e para custeio em geral se submetem às mesmas regras da Administração Direta com relação à remuneração de pessoal, especialmente no que tange ao limite constitucional de remuneração. Art. 26-C. As empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebem verbas públicas para despesa de pessoal e custeio estabelecerão política de remuneração com critérios objetivos, sendo vedada a remuneração	Apensado ao PL 3.207/2015

		<p>maior do que a média do mercado para profissionais da mesma categoria na iniciativa privada. Parágrafo único. A política remuneratória será estabelecida por escrito e terá ampla publicidade, devendo constar do seu sítio eletrônico e ser acessível sem necessidade de identificação do usuário.</p> <p>Art. 26-D. É vedado o pagamento de jetons ou qualquer remuneração, sob qualquer nomenclatura, para servidores públicos pela participação em conselho de empresas públicas e sociedades de economia mista em valor superior a um salário-mínimo por mês.</p> <p>§1º. O recebimento dos jetons soma-se ao subsídio do agente que o recebe para fins de apuração do limite constitucional de remuneração.</p> <p>§2º. É vedado o recebimento de jetons em meses subsequentes ao mês em que se deu a participação no conselho.”</p>	
PL n°. 4.090/2021	Dispõe sobre o exercício das prerrogativas do controlador de empresas públicas e sociedades de economias mistas quando do atendimento ao interesse público justificador de sua criação.	<p>Inclusão do art. 8º., §5º. e 6º., e do art. 27, §1º., III:</p> <p>“Art. 8º., §5º. No exercício da prerrogativa de que trata o §2º deste artigo e na realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional de que trata o art. 27, a pessoa jurídica controladora poderá orientar a empresa pública e a sociedade de economia mista a assumir obrigações ou responsabilidades, incluindo a realização de projetos de investimento e assunção de custos/resultados operacionais específicos, bem como outras atividades correlatas, em condições diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado.</p> <p>§6º. No exercício da prerrogativa de que trata o §5º., a pessoa jurídica controladora não será obrigada a compensar a empresa pública e a sociedade de economia pela diferença entre as condições de mercado e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida. (NR)”</p> <p>“Art. 27, §1º., III - A empresa pública e a sociedade de economia mista são parte dos instrumentos de política econômica do Estado, de modo que a prerrogativa descrita junto ao §6º do art. 8º desta Lei é condição integrante de sua função social.</p>	Apensado ao PL n°. 798/2019
PL n°. 4.050/2021	Dispõe sobre a criação de cotas obrigatórias de participação de negros em conselhos de administração de companhias abertas, de empresas estatais e de sociedades de economia mista e dá outras providências.	<p>“Art. 8º., X – a política de promoção da igualdade racial adotada, com divulgação:</p> <p>a) da quantidade e proporção de negros empregados, por níveis hierárquicos;</p> <p>b) da quantidade e proporção de negros que ocupam cargos na administração;</p>	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade

		<p>c) do demonstrativo da remuneração, fixa, variável e eventual, segregada por raça, relativa a cargos ou funções similares;</p> <p>d) do comparativo na evolução de indicadores de equidade racial entre o exercício findo e o exercício anterior, em especial na alta gestão.</p> <p>Art. 18-A. Nos conselhos de administração das empresas públicas e das sociedades de economia mista de que trata esta Lei, pelo menos 30% (trinta por cento) dos membros titulares serão negros.” (NR)</p>	Racial (CDHMIR)
PL n°. 8.183/2017	Altera a Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	<p>Inclusão do art. 1º., §8º.:</p> <p>Art. 1º., § 8º. Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa estatal que detenha a maioria das cotas ou ações de participação ou, ainda que de forma minoritária, o controle de fato ou de direito de consórcio ou de sociedade empresarial.” (NR)</p>	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP)
PL n°. 11.120/2018	Dispõe sobre a prerrogativa dos órgãos de controle interno e externo de auditar as participações societárias minoritárias de empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas subsidiárias	<p>Inclusão do art. 85, §4º. a 6º.:</p> <p>Art. 85, §4º. Os órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da federação são competentes para, a qualquer tempo, auditar as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, quanto às práticas de controle e governança de suas participações acionárias em sociedade empresarial de que não detenham controle acionário, na forma do §7º. do art. 1º. da Lei nº. 13.303/2016.</p> <p>§5º. Para o cumprimento do propósito estabelecido no §4º., os órgãos de controle podem fazer requisições de documentos e informações pertinentes diretamente às sociedades empresariais com participação societária de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.</p> <p>§6º. O disposto nos §§4º. e 5º. deste artigo não se aplica às participações societárias em que o ente estatal não participe do bloco de controle, não tenha o controle de fato ou não detenha participação superior ou igual a 10% (dez por cento) do capital social da sociedade empresária.</p>	Apensado ao PL n°. 4.083/2015
PL n°. 6.225/2016	Altera a Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016, para reduzir o prazo de impedimento de indicação para o conselho de administração e diretoria de empresa pública e de sociedade de economia mista de pessoa que atuou com participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.	<p>Alteração da redação do art. 17, §2º, II:</p> <p>Art. 17, §2º., II – de pessoa que atuou, nos últimos 6 (seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.</p>	Apensado ao PL n°. 817/2015

PL n°. 7.881/2017	Altera a Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016, que "dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", para assegurar a participação de mulheres nos Conselhos de Administração e Fiscal.	Inclusão do art. 17, §6º., e do art. 26, §3º.: "Art. 17, § 6º Ao menos um terço (1/3) dos membros do Conselho de Administração serão do sexo feminino." "Art. 26, § 3º. Ao menos um terço (1/3) dos membros do Conselho Fiscal serão do sexo feminino."	Apensado ao PL n°. 7.179/2017
-------------------	--	---	-------------------------------

Sintetiza-se a seguir as proposições em trâmite na Câmara dos Deputados: (i) aprimoramento do escopo de aplicação da lei e/ou da regulamentação a ele incidente; (ii) garantia de representações específicas no conselho de administração (seja de mulheres, seja de pessoas negras); (iii) aprimoramento da transparência dos dados referentes à remuneração dos administradores, empregados e membros dos conselhos; (iv) modificação no regime de vedações às indicações para o conselho de administração, seja suprimindo vedações, seja incluindo novas regras; e (v) modificação do regime do controle interno e externo e de gestão de riscos.

Não há como se aferir, até o momento, ante o estágio embrionário de todos os projetos de lei, qual será o seu impacto legislativo final. Algumas das propostas permitiriam, caso aprovadas na forma como propostas, um reforço efetivo na governança corporativa das estatais para superar a dificuldade de compatibilização entre a sua atuação e o ciclo político da Administração Direta, cuja pontuação foi realizada por Fontes Filho (2018, p. 224):

Apesar da maior independência da administração introduzida pela Lei nº 13.303/16, empresas estatais estão sujeitas, em essência, ao ciclo político, uma vez que a situação de insulamento não seria tampouco desejável. Estão também sujeitas aos arranjos e interesses das coalizões (temporárias) de poder, e mais expostas às pressões de grupos políticos e interesses diversos, como de fornecedores, empregados e sindicatos, grupos sociais etc. Por certo é também muito mais intensa a pressão sobre as estatais pela melhor adequação às práticas de responsabilidade socioambiental, principalmente aquelas de maior porte, das quais frequentemente se espera que tenham um papel de liderança na adoção das melhores práticas difundidas no mercado.

Políticas como a paridade de gênero ou a introdução de cotas raciais nos conselhos de administração, ao menos em tese, não desnaturariam os critérios técnicos exigidos pela lei para o provimento dos cargos nesses órgãos. Por outro lado, modificar as vedações do art. 17 traria um impacto mais direto à governança, ao permitir maior ingerência política e acolher o ponto controvertido da proposta legislativa quando de seu trâmite original no Congresso Nacional; não se olvida, por

outro lado, que a proposta de fixação de uma quarentena aos membros do conselho de administração e da diretoria contribuiria para o reforço da governança corporativa, ao evitar que as ações praticadas pelos agentes no exercício do cargo visem a beneficiá-los pessoal ou profissionalmente no futuro, logo após o término de seu mandato, a obstaculizar uma atuação na estatal voltada à atenção da sua finalidade essencial.

O impacto principal desses projetos de lei é um daqueles que originalmente não tinha qualquer pretensão de alterar a governança corporativa das estatais, mas que incorpora propostas de supressão das vedações do art. 17: o PL n.º. 2.896/2022, de autoria da deputada Celina Leão, que atualmente aguarda apreciação pelo Senado Federal. O texto original tratava da modificação do art. 93, da Lei n.º. 13.303/2016, referente às despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista, para majorar de “0,5%” para “até 2%” esse limite de despesas e compatibilizar a norma com o teor da Lei n.º. 14.356/2022, no que se refere ao limite de despesas com publicidade em anos eleitorais.

O relatório final da proposição propôs mudanças também no art. 17, §2º., inciso II, e §6º., da legislação, alterando a sua redação para autorizar que pessoas que atuaram como participantes de estruturas decisórias de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais pudessem ser indicados para compor o conselho de administração das estatais desde que não mais exercessem a função nos 30 dias anteriores à posse – o que reduziu o prazo legal de 36 meses para 30 dias.

A despeito de sua aprovação na Câmara dos Deputados, o texto encontra-se sem qualquer movimentação no Senado Federal, e aguarda despacho para início de sua tramitação e encaminhamento às comissões competentes e/ou ao Plenário da Casa.

3.4 A JUDICIALIZAÇÃO DA LEI N.º. 13.303/2016 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A judicialização da Lei n.º 13.303/2016, no Supremo Tribunal Federal, não tardou a ocorrer, iniciando-se logo após a sua sanção presidencial. Em síntese, são cinco as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) que versam sobre a lei, que receberam os números 5.624, 5.846, 5.924, 6.029 e 7.331. A análise que se fará no

presente subcapítulo enfocará especificamente a questão do controle de constitucionalidade das normas de governança corporativa, deixando-se de lado tentativas de controle de outros dispositivos legais.

A ADI n.º. 5.624, ajuizada pela Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro – ação em torno da qual se apensam as demais ações diretas de inconstitucionalidade que tratam da constitucionalidade da Lei n.º. 13.303/2016 – buscava a declaração de inconstitucionalidade integral da norma ou, ao menos, dos seus artigos 1.º., 7.º., 16, 17, 22 e 25, e da concessão de interpretação conforme a Constituição para que as demais normas sejam direcionadas às empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica em sentido estrito, ou seja, em competição com o mercado.

Assim, sob a perspectiva da governança corporativa seriam potencialmente impactados os artigos 1.º. (que, em seu §7.º. prevê a necessidade de adoção de práticas de governança corporativa e controles proporcionais à relevância dos negócios da companhia); 7.º. (obrigatoriedade de auditoria independente); e 17 (investidura em cargos de gestão), ao que as autoras da ADI deduziram os seguintes fundamentos de mérito, em paralelo a argumentos de constitucionalidade formal da norma – que não serão objeto de análise neste trabalho:

Em seu art. 1.º., a Lei em tela infringe, diretamente, o art. 173, § 1.º., da Constituição, submetendo ao seu regime jurídico a totalidade das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços “ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos”.

Tal redação, pelo seu excesso de abrangência, alcançado a totalidade das empresas públicas e sociedades de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mostra-se incompatível com o texto constitucional, pois não diferencia, efetivamente, as empresas sujeitas ao Estatuto das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista segundo o tipo de atividade exercida ou suas características, no que se refere ao regime de competição com empresas privadas.

A redação dada ao art. 1.º., prevendo a sua aplicação a todas as empresas estatais, e não somente as que exploram atividades econômicas, foi objeto de constantes questionamentos durante as discussões no âmbito do Parlamento, sem que, todavia, tenham sido adequados os seus termos ao estabelece o art. 173, § 1.º. da CF.

Ora, o art. 173, § 1.º. da Carta Maior requer que a lei estabeleça “o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou

comercialização de bens ou de prestação de serviços”. Ou seja, empresas estatais que não explorem atividades econômicas não devem estar sujeitas a essa Lei, mas às regras aplicáveis aos entes da administração indireta, segundo suas próprias leis de criação, e normas gerais, como a Lei de Licitações, em atendimento, inclusive, ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual não se aplica o art. 173, § 1º às empresas estatais que prestam serviço público em regime de monopólio, mas apenas às empresas que exploram atividade econômica em sentido estrito, ou seja, com concorrência com o mercado.

E, acerca dos mecanismos de governança – que as autoras asseveram ser algo positivo na legislação – a sua constitucionalidade é contestada pelos seguintes argumentos de mérito:

Entre essas exigências, destaca-se o art. 24, impondo-lhes, à guisa de transparência ou mecanismos de governança, a exigência legal de constituírem comitês de auditoria, com a participação de membros independentes, dotado de amplo rol de competências, inclusive fiscalizatórias, sobre a gestão da empresa. Não obstante seja inovação reputada como positiva, voltada à melhor gestão empresarial, trata-se de requisito que não é de observância obrigatória pelas empresas privadas de qualquer porte, mas facultativa, e cuja inexistência não impede a sua atuação empresarial, podendo, quando muito, ser critério de valoração de suas ações quando negociadas em bolsas de valores.

Da mesma forma, implica em solução discriminatória frente às empresas privadas a exigência contida no art. 22 e 25, que obrigam as empresas sujeitas à Lei nº. 13.303 a reservarem 25% das composições de seus conselhos de administração e a maioria das vagas nos referidos “comitês de auditoria” a membros independentes, conforme definido nos termos do § 1º. do art. 25. Tal previsão legal, ademais, demonstra ofensa ao princípio da razoabilidade, na medida em que essas obrigações independem da forma de composição do capital da empresa, ou seja, aplica-se indistintamente a empresas públicas – em que não há acionistas privados – e a sociedades de economia mista, e, no caso destas, sem guardar proporção com a participação de acionistas minoritários, que estariam, assim, representados de forma desproporcional nas decisões dos referidos conselhos.

O mesmo vício de constitucionalidade se vislumbra no art. 7º., que determina a aplicação “a todas as empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias” das disposições da Lei nº. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e das normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão. Ou seja, mesmo não sendo empresa estatal cujo capital seja constituído por ações, e, portanto, não sujeita à Lei das Sociedades Anônimas, a empresa pública deverá observar as regras dessa Lei, o que não é exigido de empresas privadas na mesma situação.

A liminar pleiteada na ADI nº. 5.624 não foi concedida – ainda que, quanto ao artigo 17, a matéria fora posteriormente ventilada em tutela cautelar em outra ação

direta de inconstitucionalidade, vindo a ser concedida, como se demonstrará mais adiante.

AADI nº. 5.846, a seu turno, trata da pretensão de declarar inconstitucional o artigo 29, *caput*, inciso XVIII, da Lei nº. 13.303/2016, referente à alienação de ativos das sociedades de economia mista federais sem autorização legislativa e mediante o procedimento de dispensa de licitação, tema este de pouca relevância ao presente estudo por não focar diretamente a governança corporativa das estatais – razão pela qual não se fará uma análise mais detida sobre o tema.

A ADI nº. 5.924, por sua vez, tem um escopo mais amplo e tangencia, em parte, o objeto desta tese. Ajuizada pelo Estado de Minas Gerais, busca-se por meio dessa ação a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 5º. ao 26, da Lei nº. 13.303/2016 ou, subsidiariamente, ao menos dos artigos 9º, inciso III, e §3º., incisos I e III, 10, 13, 24 e 25 daquele diploma normativo, e confere-se-lhe interpretação conforme a Constituição, para que as demais normas daquele diploma normativo apliquem-se exclusivamente às empresas públicas e às sociedades de economia mista da União que explorem atividade econômica em sentido estrito ou, alternativamente, às estatais estaduais que atuem tão somente com finalidade econômica, excluídas as prestadoras de serviço público.

A ação em comento é relevante ao presente estudo por questionar as exigências normativas para a adoção de normas de governança corporativa para as estatais no que se refere à instituição de “auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário”, para além das diretrizes de elaboração do estatuto da companhia. Aventa-se os seguintes argumentos:

O Estatuto exigiu a criação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria Estatutário, consistentes em órgãos de controle previstos nos artigos 9º., III, §3º., 10, 13, V, 24 e 25 da Lei nº. 13.303/2016, que não foram previstos nem no Código Civil, nem na Lei das Sociedades Anônimas.

Para além do ônus desarrazoado imposto às empresas estatais, relativa à contratação de membros para compor a “auditoria interna” e o “Comitê de Auditoria Estatutário”, o legislador subverteu a lógica relativa à estruturação das sociedades empresariais, pois criou um regime excepcional na estrutura societária das empresas estatais na medida em que a inclusão de órgãos de controle impôs uma estrutura societária distinta das diretrizes existentes no Código Civil e na Lei nº. 6.404/76.

Independentemente de se tratar de empresa estatal ou de empresa privada, a governança de toda e qualquer empresa deve ser equivalente de modo a assegurar a uniformidade no exercício das atribuições dos administradores e também para não privilegiar ou onerar injustificadamente as empresas,

especialmente as estatais exploradoras de atividade econômica em regime de concorrência.

O fato das empresas estatais possuírem regime jurídico híbrido não permite que o legislador descaracterize a estrutura societária de tais sociedades empresariais.

Ainda que a intenção do legislador tenha sido a inclusão de uma estrutura organizacional que permita o alcance das boas práticas de governança e restrinja a ocorrência de desvios de finalidade pelos administradores, o regime de excepcional exigido às empresas estatais não se coaduna com as diretrizes do Código Civil e da Lei das S.A.

A medida liminar postulada nesta ação não foi concedida e manter-se-á a eficácia da norma impugnada até o julgamento de mérito da ADI, eis que o argumento deduzido carece de *periculum in mora*, sendo possível que se aguarde o julgamento de mérito para a apreciação do tema em cognição exauriente.

No bojo da ADI nº. 6.029, também de menor relevância ao presente estudo, postulava-se a interpretação conforme à Constituição do texto da Lei nº. 13.303/2016 para afastar a sua aplicação em relação às instituições financeiras de caráter público, sem tratar especificamente do tema da governança corporativa.

O mais relevante dos julgados do Supremo Tribunal Federal acerca do tema é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 7.331, pendente de julgamento, que questiona a constitucionalidade do art. 17, §2º., incisos I e II, da Lei nº. 13.303/2016, ao vedar a indicação para o Conselho de Administração e para a Diretoria das empresas estatais e sociedades de economia mista de quem atuou como participantes de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, observada a vedação à manutenção de vínculo partidário a partir do exercício efetivo no cargo. A petição inicial da nº. 7.331 aponta, dentre o rol de argumentos para o questionamento da constitucionalidade da matéria, o seguinte:

75. Ademais, os dispositivos impugnados são certamente desproporcionais (e inconstitucionais) sob o ponto de vista da necessidade, uma vez que existem diversas alternativas de governança corporativa que são menos onerosas para o cidadão e que são efetivamente capazes de promover a eficiência na administração das empresas públicas.

76. Ressalta-se, por exemplo, que as Diretrizes da OCDE de Governança Corporativa para Empresas Estatais, que contempla diversas recomendações aos governos sobre como assegurar que as empresas estatais operem de forma eficiente, transparente e responsável, lista uma série de medidas menos restritivas e que buscam incrementar o

profissionalismo e a imparcialidade dos administradores das empresas estatais, por meio de exigências mais rigorosas de experiência profissional e conhecimento técnico.

77. Como medidas para assegurar a independência dos conselheiros e diretores das empresas estatais, a OCDE recomenda diversas medidas, das quais destacam-se as seguintes: que a entidade proprietária evite indicar um número excessivo de conselheiros oriundos da administração do Estado; que todos os potenciais conflitos de interesses relacionados a qualquer conselheiro seja relatado ao conselho, que os divulgará, juntamente com informações sobre como estão sendo gerenciados; que a entidade proprietária elabore orientações ou códigos de ética para os seus membros e para os demais funcionários do Estado que atuam nos conselhos das estatais; que sejam estruturados processos meritocráticos e transparentes de nomeação dos conselheiros de estatais; que sejam fixados critérios de avaliação de determinadas habilidades, competências e experiências; que sejam criados comitês de indicação, para ajudar a concentrar a busca por bons candidatos e estruturar ainda mais o processo de nomeação; que seja estabelecida uma comissão especializada ou “conselho público”, para supervisionar as indicações para os conselhos das empresas estatais, ainda que tais comissões tenham apenas poderes de recomendação; que sejam criados mecanismos para avaliação e manutenção da efetividade do desempenho e da independência do conselho, incluindo, por exemplo, limites sobre o número possível de reconduções, bem como recursos que permitam que o conselho tenha acesso a informações ou auditorias independentes; estabelecimento de mandato claro e responsabilidades aos conselheiros e diretores das empresas estatais; entre outras.

78. Embora a OCDE reconheça que o Estado deve deixar os conselhos das estatais exercer suas responsabilidades e deve também respeitar a sua independência, em momento algum recomenda a vedação, para os cargos de administração, a indicação de pessoa com vínculos com a Administração Pública ou com atuação partidária e eleitoral pretérita como diretriz recomendada para promover a eficiência das empresas estatais.

A liminar da ADI sob análise foi deferida pelo Relator, Min. Ricardo Lewandowski, para suspender a eficácia da norma impugnada a título precário, ao deduzir os seguintes argumentos, em síntese:

Com efeito, basta que sejam observadas as restrições constantes do art. 37 da Constituição e de outros diplomas normativos infraconstitucionais, a exemplo das já mencionadas Leis 6.404/1976 (Lei das S/A) e 12.813/2013 (Lei sobre conflito de interesses), bem assim a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), além daquelas constantes da própria Lei 13.303/2016, dentre outras, suficientemente aptas para reduzir a discricionariedade dos governantes na escolha dos administradores de empresas estatais.

[...]

O republicanismo, portanto, valoriza a atuação de todos na gestão da coisa pública, “sendo a atividade política ‘a verdadeira seiva que anima a vida da sociedade’”. Por isso, penso que afastar indiscriminadamente pessoas que atuam na vida pública, seja na estrutura governamental, seja no âmbito partidário ou eleitoral, da gestão das empresas estatais, constitui

discriminação odiosa e injustificável sob o ponto de vista do princípio republicano, nuclear de nossa Carta Magna.

Ademais, não custa lembrar que, no sistema presidencialista de governo (e mesmo no parlamentarista), quando os eleitores escolhem, por meio do voto, um certo candidato para representá-los na chefia do Executivo, pelo período correspondente a um mandato, sufragam também um determinado conjunto de valores constantes de seu programa político, os quais serão colocados prática mediante políticas públicas desenvolvidas por auxiliares que ele nomeia para os distintos cargos da administração estatal, direta e indireta. Por isso é que Geraldo Ataliba enfatiza: “[não] se pode cogitar de representação sem meios idôneos de sua eficácia”.

Dessa forma, a boa governança das empresas estatais e sociedades de economia mista, fundada em regras de integridade, transparência, prestação de contas e efetividade, por óbvio, é imperativa, desde que ancorada na Carta Magna e na legislação ordinária que a complementa, cujos preceitos – como não poderia deixar de ser – devem ser escrupulosamente observados.

A matéria pende de julgamento definitivo, tanto acerca do mérito, como no que se refere à manutenção da tutela provisória que suspendeu a eficácia do comando normativo impugnado; entretanto, especificamente sobre esse tema, podem ser feitas algumas considerações.

Embora seja discutível se a introdução ou não de critérios específicos para bloquear indicações políticas nas empresas estatais, ao impor uma quarentena, seria ou não violadora de direitos políticos dos cidadãos, convém registrar que a matéria encontra-se na esfera de discricionariedade do legislador, que pode adotar a medida como forma de proteger simultaneamente o interesse da sociedade – ao evitar que haja conflito de interesse ou uso de informação privilegiada por pessoa que pretende adentrar aos quadros da estatal – e os direitos do indivíduo submetido à quarentena, que se blinda de possíveis acusações, nas esferas cível, administrativa e criminal de atuação indevida na qualidade de dirigente.

O instituto da quarentena abarcado pela Lei n.º. 13.303/2016 não é recente e consta de diversos diplomas normativos pátrios – há legislação específica que regulamenta o tema (Lei n.º. 12.813/2013). Trata-se de instituto voltado à prevenção que não apresenta caráter sancionatório por não impedir em definitivo que uma pessoa torne-se dirigente de empresa estatal (no caso da Lei n.º. 13.303/2016), mas tão somente exige o cumprimento de um lapso temporal entre o exercício de atividade pregressa e a sua indicação para a empresa pública e a sociedade de economia mista, ao garantir-se a higidez da governança corporativa, notadamente sob o prisma da responsabilidade corporativa.

Se não há afronta frontal à Constituição, mas sim ponderação feita em concreto pelo legislador para assegurar a concretização dos princípios fundantes da Administração Pública, de um lado, e os direitos fundamentais do cidadão a integrar a vida pública, de outro, deve-se discordar da suspensão da eficácia do dispositivo promovida pelo Supremo Tribunal Federal – afinal, ao afastá-lo, abre-se brecha para que outros mecanismos que também proponham quarentena por questões de cunho político (evita-se, assim, que interesses públicos e privados confundam-se), mas fundada na moralidade, transparência e eficiência administrativa, sejam igualmente questionados – por exemplo, aqueles constantes do Estatuto da Advocacia e do Estatuto da Magistratura.

3.5 PARA ALÉM DA LEI N.º. 13.303/2016: OUTROS REFERENCIAIS PÚBLICOS PARA A GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS

A Lei n.º. 13.303/2016, por ser o referencial normativo para a matéria, não esgota toda a temática da governança pública no ordenamento jurídico brasileiro. Um ponto chave para a compreensão da temática está em verificar o material de apoio utilizado pelos gestores públicos para dar concretude material aos preceitos de governança corporativa estampados nessa legislação. Por essa razão, passa-se de forma sucinta a analisar a questão sob o prisma do manual de governança do Tribunal de Contas da União – registra-se que, embora se utilize o manual como referencial, não esgota plenamente a questão: a título de exemplo, o mencionado Manual de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) também aborda a matéria e precede a edição da Lei n.º. 13.303/2016.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União, ao visar a implementar de maneira mais efetiva a governança corporativa na Administração Pública (inclusas as estatais) e embasar também a implementação da Lei n.º. 13.303/2016, editou um manual de governança próprio que trazia em seu bojo alguns parâmetros a serem observados pelos agentes públicos no tema da governança.

Por ser um manual voltado à governança pública – e não à governança corporativa privada em sentido estrito – nota-se nele algumas peculiaridades decorrentes dos sujeitos a que se destina o manual e dos conceitos lá adotados, como se nota da delimitação de governança pública organizacional (BRASIL, 2020, p. 15):

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Este conceito, derivado principalmente da governança corporativa, foi delineado e adotado pelo TCU em virtude do propósito de apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas jurisdicionadas.

Consta do manual que não há qualquer intenção em tornar as recomendações e parâmetros lá constantes como normas obrigatórias à gestão pública (BRASIL, 2020, p. 22); entretanto, destaca-se que as propostas e práticas de governança lá indicadas podem ser utilizadas para o aprimoramento da execução das atividades da Administração Pública Direta e Indireta ao contribuir para a entrega de melhores resultados para os cidadãos, o que é facilmente perceptível pela dimensão institucional da política pública e a sua dependência para com os aspectos de legitimidade e eficácia, bem destacados pelo manual do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020, p. 117):

A participação demonstra a importância de envolver as partes interessadas para dar legitimidade e eficácia à política. A capacidade organizacional é o ponto de maior interseção com a perspectiva organizacional de governança, pois versa sobre a necessidade de que cada organização envolvida na formulação e implementação da política pública tenha processos e estruturas apropriados para executar a sua parte, e direcionar suas ações para alcançar os resultados esperados, acompanhando e informando a sociedade acerca do seu desempenho. A coordenação e coerência discorre sobre a importância de articular as ações para evitar sobreposição de esforços e assim gerar a sinergia adequada ao alcance dos resultados pretendidos. O monitoramento e avaliação tratam do acompanhamento contínuo da implementação da política por meio de indicadores e da avaliação dos resultados da intervenção. Gestão de riscos e controle interno abordam o processo de identificação, avaliação e tratamento de riscos no desenvolvimento e implementação da política. Por último (*accountability*), a obrigação de prestar contas e dar transparência sobre as operações e resultados alcançados pela política pública, garantindo a responsabilização dos atores envolvidos.

As diretrizes de boa governança constantes no manual, para além de alinharem-se aos resultados do Relatório Cadbury e aos demais preceitos norteadores da governança corporativa privada, indicados anteriormente nesta tese, são consonantes com os princípios basilares elencados pela OCDE para a governança corporativa pública, o que evidencia, portanto, uma incorporação daqueles referenciais à realidade brasileira (BRASIL, 2020, p. 48-49):

- a) definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva;
- b) estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público;
- c) promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programa de integridade;
- d) aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação;
- e) desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação;
- f) apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades;
- g) estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos;
- h) estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos;
- i) monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas;
- j) considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;
- k) implementar boas práticas de transparência;
- l) prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes;
- m) apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos;
- n) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- o) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente.

Nota-se também que o manual, ao abordar as práticas de governança em espécie, divide-as em três eixos: liderança, estratégia e controle. Atribui-se uma forma tripartite de gerir a governança corporativa ao retirar as incumbências apenas do órgão administrativo ou da empresa estatal e pulverizá-las entre estas e os órgãos de controle – estabelece-se um regime compartilhado de governança e reforça-se a efetiva *accountability*. Por conseguinte, caberia ao eixo de liderança estabelecer o modelo de governança, a promoção da integridade e a promoção da capacidade de liderança. No eixo de estratégia, caberia gerir riscos, estabelecer a estratégia e a gestão estratégica, o monitoramento do alcance dos resultados organizacionais ou o monitoramento do desempenho das funções de gestão; por fim, ao controle caberia promover a transparência, garantir a *accountability*, a avaliação da satisfação das partes interessadas e a efetividade da auditoria interna (BRASIL, 2020, p. 52).

Há dificuldade concreta em aferir-se a execução dessas normas de governança corporativa e dos preceitos de governança estampados pelo Tribunal de Contas da União. Por não serem providos de sanção, do ponto de vista jurídico, e por tampouco serem lei em sentido amplo, não há instrumento que obrigue os agentes públicos ao cumprimento dos referenciais de governança corporativa: ainda que devam observância à Lei nº. 13.303/2016 (no que se refere às estatais) e às demais normas de governança corporativa indicadas anteriormente neste capítulo, não precisam utilizar os referenciais estampados pelo Tribunal de Contas da União.

Vale destacar, nesse sentido, que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas têm a mesma eficácia jurídica que aquelas proferidas pelos órgãos do Poder Judiciário. Cabe-lhes apreciar a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores ou a aplicação de bens ou fundos públicos (art. 71, CF), decisões estas que, posteriormente, serão objeto de confirmação pelo órgão Legislativo competente. Ainda assim, todo o trabalho técnico de apuração das contas dos gestores – incluídas auditorias prévias e estudos preliminares - cabe aos Tribunais de Contas.

Há repercussões práticas da eventual reprovação das contas: a repercussão social e midiática ampla que pode gerar. O julgamento final das contas pelo órgão legislativo é de natureza eminentemente política, mas não invalida, perante a opinião pública, o posicionamento técnico das Cortes de Contas. Por exemplo, na última

década, a reprovação das contas de 2014 da Presidente Dilma Rousseff teve repercussão midiática ampla e instruiu o seu processo de *impeachment*¹⁹.

Em que pese o arcabouço teórico construído pelo Tribunal de Contas da União e, anteriormente, pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa para subsidiar a aplicação dessas normas de governança, a dar-lhes o estofamento necessário para que fosse executada de maneira adequada – maximizar a probabilidade de êxito na proposta de redução das externalidades empresariais por meio da governança corporativa, nota-se dificuldade na verificação do seu cumprimento efetivo.

Por força da inafastabilidade da jurisdição e a submissão das normas jurídicas ao crivo do Supremo Tribunal Federal, bem como diante da polêmica construída no momento de aprovação dessa norma – considerada “neoliberal” e como “consequência do desejo de entrada do país na OCDE”, questões analisadas anteriormente – seria improvável que, após a sua entrada em vigor, não houvesse qualquer questionamento na via jurisdicional acerca da constitucionalidade da norma. Tais questionamentos, efetivamente existentes, como afirmado anteriormente neste capítulo, pendem de decisão definitiva da Corte, mas não adentram aos aspectos materiais da legislação e/ou de sua aplicação em concreto. A análise casuística da matéria, como realizado neste capítulo, revela que, à parte desses julgados voltados ao controle de constitucionalidade, não há pela Corte – pelo escopo de sua atuação – preocupação em analisar a existência ou não de uma efetiva governança nas empresas públicas e/ou a observâncias das normas que regem o tema, o que em tese caberia aos Tribunais de Contas.

A priori, não se poderia desprezar a análise do entendimento que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem ao avaliar a matéria sob o prisma do controle externo da ação dessas empresas ao considerar a repercussão que as suas decisões têm no norteamento da jurisprudência dos demais Tribunais de Contas do País e na profundidade teórica das análises feitas. Trata-se de prisma de análise distinto do feito pelo Supremo Tribunal Federal – enquanto este preza pela análise da constitucionalidade, o TCU preza pela legalidade e eficiência das decisões, em termos de sua exequibilidade – mas revelam-se complementares ao tomarem-se em conjunto.

¹⁹ Destaca-se, para exemplificar a repercussão da mídia, a notícia veiculada junto a importante portal de notícias: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/10/tcu-rejeita-contas-do-governo-dilma-de-2014-por-unanimidade.html>>. Acesso em 29 jun. 2023, às 21h33.

Em concreto, há uma dificuldade: os julgados do Tribunal de Contas da União não adentram à governança corporativa em espécie; limitam-se a utilizá-la como elemento subsidiário na apreciação das contas dos gestores. Uma simples busca na jurisprudência daquela corte mediante a utilização das palavras-chave “governança corporativa” e “13303” mostra que dos quinze resultados obtidos²⁰, nenhum versava sobre o descumprimento de normas de governança corporativa.

Essa subjetividade no tratamento da matéria revelou dificuldade na construção do panorama prático que os agentes públicos devem enfrentar na aplicação das poucas normas de governança corporativa hoje existentes: à míngua de jurisprudência consolidada sobre a matéria, os agentes ficam mais suscetíveis a um panorama de insegurança jurídica na delimitação das ações que atenderiam a preceitos de governança – e, conseqüentemente, naquelas que atentariam contra os mesmos. De forma concomitante, há um reverso da moeda: os jurisdicionados e cidadãos também se encontram à mercê de um panorama de incerteza quanto ao cumprimento dos parâmetros de governança e de sua difícil avaliação, como se demonstrará no próximo capítulo.

3.6 CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO

O percurso legislativo necessário para a construção do atual arcabouço jurídico acerca da governança corporativa das estatais brasileiras, como visto ao longo deste capítulo, não foi linear e tampouco se encerrou-se. Ainda há em curso diversas iniciativas para tentar tornar mais eficiente a Lei das Estatais, ao mesmo tempo em que outras propostas buscam ceifar os avanços promovidos por essa lei. Ainda assim, diante do panorama atual, pode-se afirmar que o Brasil teve um salto de qualidade em matéria de governança corporativa ao longo dos últimos vinte anos pelo motivo do desenvolvimento de uma estrutura normativa robusta que indica um núcleo essencial de governança que deve ser adotado por todas as estatais que se encontrem contempladas pelo critério econômico estipulado no art. 1º. daquela lei – para as demais, embora não obrigatória, a lei continua a ser um referencial normativo importante.

²⁰ Referente aos acórdãos: 57/2022, 3230/2020, 2008/2019, 507/2023, 320/2023, 2706/2022, 2302/2022, 1462/2022, 705/2022, 608/2022, 365/2022, 2597/2021, 2061/2021, 1932/2021 e 1744/2021.

O “mínimo existencial” de governança fixado pela Lei n.º. 13.303/2016, entretanto, é de difícil verificação pelas Cortes. Tanto o Poder Judiciário como o Tribunal de Contas da União não julgaram, ao menos até a presente data, nenhum feito cujo objeto fosse o cumprimento das normas de governança corporativa das estatais sob o ponto de vista qualitativo: tal situação pode decorrer tanto do fato de a lei contar com menos de oito anos de existência e estar todavia em um estágio institucional de maturação e de aperfeiçoamento de uma cultura institucional em favor da governança, como também de eventual dificuldade prática em promover esse controle sob o prisma material, pela subjetividade inerente aos processos de governança. Afinal, como pontuado ao longo dos capítulos 2 e 3 desta tese, enquanto o controle de forma da governança corporativa (“ter” ou “não ter” as estruturas) é simples, pois basta a análise documental e de normativos das estatais, debruçar-se sobre o controle da efetividade dos mecanismos existentes é deveras mais complexo – este ponto, inclusive, será retomado com mais detalhes no próximo capítulo.

A despeito da discussão sobre a suficiência ou não das normativas existentes atualmente, é fato que os parâmetros de governança existem e, por força de lei, devem ser seguidos. As empresas estatais, ao contrário das empresas privadas – cuja adoção de normas de governança não apresenta obrigatoriedade derivada de sanção, mas de um movimento intrínseco ao mercado – são passíveis de sanção caso descumpram a lei das estatais e deixem de adotar as estruturas mínimas de governança lá previstas. Conclui-se neste capítulo que há norma e há sanção: resta saber se, do ponto de vista concreto, a existência de norma e de sanção são suficientes para dar materialidade aos instrumentos de governança corporativa – e esse é o tema do capítulo 3 e do cerne desta tese.

4 ANÁLISE CASUÍSTICA DAS ESTATAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ao longo dos dois capítulos anteriores, tratou-se de apresentar uma perspectiva teórica – do ponto de vista doutrinário e do ponto de vista jurídico – acerca da aplicação da governança corporativa às empresas contemporâneas, inclusive no que se refere às empresas públicas.

No capítulo 2, discutiu-se como este conceito foi construído de forma a moldar uma nova realidade para as empresas, que é indiscutivelmente a base da cultura e da responsabilidade empresarial hodierna – decorre, dentre outros pontos, de uma reticularização do Capitalismo e da adoção da métrica ESG como o novo padrão de aferição do comportamento desses agentes.

No capítulo 3, projetou-se a questão para o âmbito específico das empresas públicas e das sociedades de economia mista brasileiras que, por força da Lei n°. 13.303/2016, passaram a ser obrigadas a adotar mecanismos de governança corporativa em suas estruturas, o que, ao menos em tese, seria suficiente para superar parte significativa das críticas tecidas ao longo da década de 2010 sobre as estatais brasileiras e o seu suposto uso para fins indevidos.

Em que pese toda a discussão teórica conduzida anteriormente, é necessário avaliar se, na prática, os mecanismos de governança corporativa previstos na legislação vieram a mostrar-se efetivos para as estatais – e se são cumpridos minimamente, ou se têm se demonstrado letra morta na legislação pátria. É por esse motivo que, no presente item, buscar-se-á analisar, com base na realidade específica do Município de São Paulo, se a governança corporativa prevista na Lei n°. 13.303/2016 produz resultados ou se são necessários ajustes à legislação para dotá-la de maior eficácia e permitir que ela cumpra os objetivos em relação aos quais veio a ser editada.

1. A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O Município de São Paulo previa originalmente as suas regras específicas de governança corporativa no Decreto Municipal n°. 57.566, editado em dezembro de 2016 – seis meses após a aprovação da Lei n°. 13.303/2016; entretanto, antes do fim de período de adaptação exigido pela legislação para as empresas públicas, sobreveio a revogação desse diploma normativo e a sua substituição pelo Decreto Municipal n°. 58.093/2018, que “dispõe sobre princípios, normas de governança e de

gestão a serem observados pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias das quais o Município de São Paulo detenha o controle”, consoante consta da ementa daquele texto.

Quanto à transparência, para além da observância dos requisitos específicos da Lei n.º. 13.303/2016, a legislação municipal exige a apresentação de Compromisso de Desempenho Institucional e de relatórios de acompanhamento, bem como a publicação de seu regimento interno, composição do órgão, calendário de reuniões, pautas, registro de presenças e sumário das atas (art. 3º., §3º.), política de transações com partes relacionadas (art. 5º., inciso I) e política de destinação de resultados (art. 5º., inciso II), e, quando registradas como companhias abertas na Bolsa de Valores, as suas respectivas políticas de divulgação e informações relevantes (art. 4º.).

Exige-se também a edição de código de conduta e integridade, por meio do qual os membros das estatais comprometem-se para com a guarda do sigilo das informações a que tenham acesso privilegiado em razão do cargo ou da posição e a comunicação, ao responsável pela transparência institucional, de atos ou fatos relevantes de que tenham conhecimento e que impactem as atividades da estatal (art. 7º.).

Sobre o tema do exercício de função em órgãos estatutários das companhias, exige-se a demonstração plena da experiência profissional e formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado (art. 11, §1º.) e a observância estrita dos requisitos estipulados nos artigos 17 e 26, §1º., da Lei n.º. 13.303/2016 – observa-se que, para as empresas com receita bruta inferior a R\$90.000.000,00, os prazos de quarentena e vedação são reduzidos pela metade (art. 11, §2º., inciso II). A averiguação do preenchimento desses requisitos legais é realizada diretamente pela empresa estatal por meio de seu comitê de elegibilidade, salvo quando este for inexistente, hipótese em que os requisitos serão avaliados pelo Conselho Municipal de Administração Pública (COMAP).

O diploma normativo municipal previu a constituição de um Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta (COGEAI), com as seguintes atribuições e regras específicas para composição e funcionamento:

Art. 29. O Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI será composto por um representante e suplente independentes, com mandato de 2 (dois) anos, indicado pela Administração Direta e por um representante e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

I.- Secretaria Municipal da Fazenda, a quem competirá a presidência do Comitê;

II.- Secretaria do Governo Municipal;

III - Secretaria Municipal de Gestão; IV

- Secretaria Municipal de Justiça; eV -

Controladoria Geral do Município.

§ 1º Poderão ser criados Núcleos Técnicos de Acompanhamento da Administração Indireta nas Secretarias com representação no Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI.

§ 2º A participação como membro do comitê não será remunerada e será considerada como trabalho de relevante interesse público.

Art. 30. Ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI competirá, dentre outras atribuições:

I.- realizar análises e estudos sobre as entidades mencionadas no artigo 1º deste decreto;

II.- requisitar informações e estudos às entidades abrangidas por este decreto;

III.- elaborar relatórios mensais contendo todos os assuntos que foram objeto de análise no âmbito do Comitê e decidir, de acordo com o grau de relevância orçamentária, econômica e financeira, quais serão submetidos à Junta Orçamentário-Financeira – JOF;

IV.- manifestar-se sobre as propostas de Compromisso de Desempenho Institucional - CDI a serem submetidas à deliberação da Junta Orçamentário-Financeira – JOF;

V.- propor à Junta Orçamentário-Financeira – JOF diretrizes e estratégias de atuação para as entidades abrangidas por este decreto;

VI.- sugerir reunião extraordinária da Junta Orçamentário-Financeira – JOF para tratar de assuntos urgentes ou excepcionais;

VII.- orientar as entidades na adoção dos mais elevados padrões de profissionalismo e governança, observadas, quando couber, as disposições da Lei Federal nº. 13.303, de 2016, e demais legislações aplicáveis;(Redação dada pelo Decreto nº. 58.449/2018)

VIII.- acompanhar e analisar a condução do processo de indicação dos membros dos Conselhos de Administração, Fiscal e Deliberativo, bem como da Diretoria Executiva das entidades;(Redação dada pelo Decreto nº 58.449/2018)

IX.- incentivar a contínua capacitação de todos os membros dos órgãos estatutários das referidas entidades;

X.- apoiar essas entidades no processo de avaliação de todos os membros dos Conselhos de Administração, Fiscal e Deliberativo, assim como da

Diretoria Executiva, conforme diretrizes estabelecidas pela Junta Orçamentário-Financeira – JOF; e

XI - acompanhar as metas fixadas pela Administração Direta e indicadores de eficiência para avaliar o desempenho e o cumprimento do Compromisso de Desempenho Institucional - CDI.

§ 1º. As entidades abrangidas por este decreto deverão responder e cumprir as notificações e requerimentos do Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI no prazo fixado pelo colegiado.

§ 2º. O regimento interno do Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI e suas alterações posteriores serão aprovadas pela totalidade dos membros do respectivo Comitê e, posteriormente, submetidas à Junta Orçamentário-Financeira – JOF para deliberação.

§ 3º. Para o adequado cumprimento de suas atribuições, o Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI estabelecerá, nos limites da legislação vigente e desde que não haja configuração de situação de conflito de interesses, constante diálogo entre os conselheiros fiscais das entidades abrangidas por este decreto, conselheiros independentes e órgãos de controle externo.

Art. 31. A celebração do Compromisso de Desempenho Institucional – CDI e o fornecimento de informações ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI não implica a transferência dos deveres de gestão das entidades mencionadas no artigo 1º deste decreto, os quais competem unicamente a seus administradores.

Nota-se que apesar de o Município de São Paulo replicar em grande parte o teor da Lei nº. 13.303/2016, exige requisitos próprios para a asseguarção da governança de suas empresas estatais municipais. Estas peculiaridades – como os resultados dos estudos da COGEAI e os requisitos legais estipulados no Decreto nº. 58.093/2018 – são fundamentais para tratar-se um panorama da governança das estatais do Município de São Paulo, pois é inviável a aplicação única e exclusiva da legislação federal.

4.2 METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS DADOS

Como destacado, a presente tese tem a finalidade de analisar a governança corporativa das estatais do Município de São Paulo sob o enfoque concreto; e não se limita ao que é preconizado legislativamente. Busca-se avaliar se a realidade fática das estatais em estudo indica o cumprimento das normas de governança corporativa; acaso isto não ocorra, deve-se tentar traçar os motivos e apresentar propostas de solução; o que, no presente trabalho, corresponde à redação de uma minuta de

decreto consolidador de normas de governança corporativa que poderia aprimorar a legislação existente.

Para fins de análise, o levantamento empreendido considerou unicamente as empresas estatais do Município de São Paulo – o maior Município brasileiro – que se encontram sujeitas à aplicação obrigatória da Lei n°. 13.303/2016; ou seja, àquelas com receita operacional bruta superior a R\$90.000.000, ante o teor do art. 1º., §1º., daquela lei – a saber: São Paulo Transporte S/A (SPTrans), Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e São Paulo Turismo (SPTuris) – consoante informações prestadas pela Controladoria Geral do Município no questionário por ela respondido que se anexa a este trabalho:

Tabela 4 - Receita Operacional Bruta das Estatais do Município de São Paulo

#	Nome	Ano	Receita Operacional Bruta	Vinculação ao Conselho de Administração? (Diretamente ou por meio de Comitê de Auditoria)
1	CET	2021	R\$ 1.072.535.000,00	Sim
2	COHAB-SP	2021	R\$ 40.094.000,00	Não
3	PRODAM	2021	R\$ 297.669.000,00	Sim
4	SPCINE	2021	R\$ 2.496.144,00	Não
5	SPOBRAS	2020	R\$ 28.336.387,88	Sim
6	SP PARCERIAS	2021	R\$ 13.439.169,00	Não
7	SPURBANISMO	2021	R\$ 11.774.544,00	Não
8	SPDA	2021	R\$ 18.936.284,00	Não
9	SPTRANS	2021	R\$ 320.373.000,00	Não
10	SPTURIS	2021	R\$ 76.681.000,00	Sim

Por questões de conveniência e maior facilidade na manipulação dos dados, bem como ante o limite de tempo estabelecido para a produção desta tese, não se analisou as empresas públicas que têm adoção meramente facultativa da Lei n°. 13.303/2016, mas que mesmo assim implementaram as estruturas de governança corporativa lá previstas – para essa temática, realizar-se-á pesquisa suplementar no futuro.

Para o levantamento dos dados foram consideradas duas fontes de pesquisa diferentes: primeiramente, procedeu-se ao levantamento das informações constantes de bancos de dados públicos – o que, em tese, é imprescindível por força da Lei de Acesso à Informação, devendo constar dos Portais da Transparência das respectivas empresas e/ou ente público. Os dados levantados são referentes ao período julho/2018 a julho/2023 (cinco anos após a observância obrigatória das normas de

governança corporativa da Lei n°. 13.303/2016, consoante seu artigo 91), incluindo o estatuto social das empresas estatais municipais e as atas do Conselho de Administração e do Comitê de Elegibilidade; e posteriormente se levantaram dados referentes aos estudos produzidos pelo COGEAI para as estatais que se enquadram no art. 1º., §1º., da Lei n°. 13.303/2016.

Ademais, para as empresas que têm políticas de governança corporativa próprias – constantes de documento por elas divulgadas, como é o caso da São Paulo Transporte (SPTrans) (SÃO PAULO, 2018), tais informações também foram consideradas neste trabalho, visando a avaliar se estas foram cumpridas na prática ou se eram limitadas a um discurso retórico dos respectivos gestores públicos.

Enviou-se também um questionário ao Controlador-Geral do Município de São Paulo, para que ele se manifestasse acerca de alguns pontos relevantes sobre as governanças públicas das empresas estatais na Municipalidade:

1.No Município de São Paulo, quais empresas estavam sujeitas à aplicação obrigatória da Lei n° 13.303/16, consoante seu art. 1º, §1º (ou seja, empresas públicas e sociedades de economia que tenham, em conjunto com suas subsidiárias, receita operacional bruta superior a R\$90 milhões)? Indicar nominalmente as empresas, indicando quais são empresas públicas (vide art. 3º da Lei n° 13.303/16) e quais são sociedades de economia mista (vide art. 4º da Lei n° 13.303/16).

2.Para as empresas referidas no item “1”, quais delas já adotaram, até a presente data, regras de governança específicas? E quais empresas se limitam a observar as regras gerais de governança contidas na lei?

3.As empresas mencionadas no item “1”, em concreto, possuem participação em sociedade empresarial em que não detenham o controle acionário?

4.Se a resposta ao item anterior for afirmativa, há o cumprimento estrito do art. 1º, §7º, da Lei n° 13.303/16? Especificar como isso se dá em concreto.

5.As empresas indicadas no item “1” possuem, em seus respectivos estatutos, regras de governança corporativa, de transparência, de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, composição da administração e mecanismos para proteção dos acionistas?

6.As auditorias independentes realizadas por auditores registrados na Comissão de Valores Mobiliários têm ocorrido regularmente? Se sim, têm elas se mostrado eficientes para aprimorar a governança das empresas estatais e sua gestão de riscos?

7.Acerca da observância dos requisitos de transparência do art. 8º da Lei n° 13.303/16:

(a) Todas as empresas mencionadas no item “1” elaboraram cartas anuais com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo, com declaração clara

dos recursos a serem empregados para esses fins e os impactos econômico-financeiros?

(b) Há mecanismos para acompanhamento do cumprimento do assinalado nestas cartas anuais?

(c) Há revisão anual das políticas de transações com partes relacionadas, em conformidade com requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade?

8. A política de transparência das informações prevista na Lei nº 13.303/16 tem, em sua visão, sido adotada de forma eficiente pelas estatais do Município de São Paulo ou ainda é necessário maior aperfeiçoamento?

9. As estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno tem se mostrado eficientes para aprimorar a governança das empresas estatais?

10. As auditorias internas realizadas nas estatais da Prefeitura Municipal de São Paulo são feitas em conformidade com a Lei nº 13.303/16? Quais mecanismos têm sido adotados para aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do tratamento de informações? E quais mecanismos, a seu ver, poderiam ser adotados para aprimorar este processo?

11. Há mecanismos de gestão interna destinados a assegurar aos acionistas das estatais do Município de São Paulo a observância da política de indicação na escolha dos administradores e membros do Conselho Fiscal e de preservação da independência do Conselho de Administração?

12. Há notícia de responsabilização do acionista controlador de alguma das estatais indicadas no item "1" por prática de ato com abuso de poder, nos termos da Lei nº 6.404/76 e do art. 15 da Lei nº 13.303/16?

13. As assunções de compromisso com metas e resultados a serem alcançados pelos diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista têm sido regularmente monitorados? Quais parâmetros tem sido utilizados para a avaliação dos planos de negócios e estratégias de longo prazo das diretorias?

14. A estruturação de uma diretriz ou matriz unificada com os parâmetros para a atuação dos Comitês de Auditoria Estatutários seria, a seu ver, necessária para trazer mais efetividade para os mesmos? A falta deste documento tem, na atualidade e em sua opinião, comprometido a governança das estatais?

Questionário similar foi enviado ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta, com mesma finalidade. O questionário repete as perguntas 1 a 5, 7 a 9, 11, 13 e 14, supre as perguntas 6, 10 e 12 e adiciona as seguintes novas indagações:

O Compromisso de Desempenho Institucional das empresas estatais indicadas na pergunta "1" está sendo cumprido? Quais os indicadores de eficiência atualmente utilizados para aferir o cumprimento do CDI?

Acerca dos relatórios mensais destacados no artigo 30, III, do Decreto Municipal n°. 53.687/18: algum deles chegou a ter como objeto específico a necessidade de modernização e/ou aprimoramento da governança corporativa das estatais do Município de São Paulo indicadas na pergunta “1” deste questionário?

O COGEAI já foi instado a apoiar o processo de avaliação dos membros dos Conselhos de Administração, Fiscal e Deliberativo, assim como da Diretoria Executiva, de alguma das empresas destacadas na pergunta “1”? Em caso afirmativo, destacar como se deu esse processo de apoio.

Complementarmente, e visando a verificar a eficácia concreta da legislação, enviou-se questionário anonimizado a dirigentes das empresas estatais do Município de São Paulo (e cujas respostas constam na íntegra ao final deste trabalho, na forma do Anexo I), cujas perguntas lista-se adiante:

Acerca da empresa pública ou sociedade de economia mista na qual Vossa Senhoria atua, responder:

1. Possui participação sem controle acionário em outra sociedade empresarial? Caso a resposta seja positiva, quais práticas de governança têm sido adotadas para avaliar os riscos do negócio?

2. Incorporou normas de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e proteção de acionistas (caso haja) em seu estatuto? Se a resposta for afirmativa, indicar os dispositivos do estatuto.

3. Realiza auditorias independentes por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários? Se a resposta for afirmativa, têm elas se mostrado eficientes para aprimoramento da governança da empresa e sua gestão de riscos?

4. Divulga anualmente carta subscrita pelos membros do Conselho de Administração com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo, com declaração clara dos recursos a serem empregados para esses fins e os impactos econômico-financeiros? Se a resposta for afirmativa, indicar se estão elas disponíveis na internet e quais mecanismos estão sendo adotados para acompanhar seus resultados.

5. O estatuto social foi adequado à autorização legislativa de criação da empresa? Quando? O estatuto foi adequado quanto aos requisitos constantes do art. 13 da Lei n°. 13.303/16?

6. Há divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração? Qual a periodicidade de divulgação destes dados?

7. Foi adotada política de divulgação de informações? Qual? Na sua opinião, ela assegura efetiva transparência aos dados da empresa?

8. Foi adotada política de elaboração de dividendos? Qual?

9. Foi elaborada política de transações com partes relacionadas? Ela é revista anualmente pelo Conselho de Administração?

10. Há relatório integrado ou de sustentabilidade divulgado anualmente? O documento produziu algum resultado concreto, no sentido de aperfeiçoar a gestão da empresa?

11. Foi elaborado Código de Conduta e Integridade?

12. As auditorias internas realizadas são feitas em conformidade com a Lei nº 13.303/16? Quais mecanismos tem sido adotados para aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do tratamento de informações?

13. Há Comitê Estatutário criado para verificar a conformidade do processo de indicação e avaliação dos membros para o Conselho de Administração e Conselho Fiscal? Se sim, quando foi ele criado? Como acessar suas atas?

14. Há, na sua opinião, efetiva independência do Conselho de Administração?

15. Os requisitos do art. 17 da Lei nº 13.303/16, referentes à indicação dos membros do Conselho de Administração e Diretoria, têm se mostrado efetivos na sua opinião para assegurar o aprimoramento da gestão da empresa?

16. Sobre os Comitês de Auditoria Estatutários:

(a) Já houve manifestação alguma vez sobre a contratação e destituição de auditor independente?

(b) Já houve manifestação sobre o supervisionamento e qualidade das atividades dos auditores independentes?

(c) Como ele realiza o monitoramento da qualidade e da integridade dos mecanismos de controle interno, demonstrações financeiras e informações e medições divulgadas pela estatal?

(d) Quais instrumentos ele utiliza para avaliar e monitorar exposições de risco da estatal?

17. Como são feitas as denúncias ao Comitê de Auditoria Estatutário? Há anonimização e/ou garantia de sigilo?

18. Há divulgação em portal eletrônico próprio da estatal (website) das atas do Comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho de Administração ou, ao menos, do extrato destas?

19. Está sendo garantida a dotação orçamentária para a atuação eficiente do Comitê de Auditoria Estatutário?

A opção pela anonimização do questionário visa a garantir a integridade das respostas, bem como a preservar a identidade dos dirigentes, nos termos da Lei de

Proteção de Dados Pessoais, e para evitar o uso político do questionário em desfavor de um ou outro dirigente – respeitando o teor estritamente acadêmico desta tese.

4.3 ANÁLISE CASUÍSTICA GERAL

Antes de adentrar à análise pormenorizada das quatro estatais paulistanas e das estratégias de governança corporativa que cada qual adota, é necessário avaliar a resposta aos questionários enviados – todos anonimizados quanto ao nome da empresa (substituiu-se os nomes das empresas pelas letras A, B, C e D; assinala-se que não houve resposta do mesmo por parte de uma delas) e quanto ao dirigente respondente, consoante esclarecido no item anterior. A finalidade deste item, portanto, é permitir um introito à análise casuística específica da realidade de cada estatal paulistana; compreende-se, nesse momento, qual a percepção genérica sobre a governança das estatais.

Para facilitar a visualização das respostas, optou-se por apresentar os principais dados obtidos na forma da tabela a seguir:

Tabela 5 – Respostas aos questionários enviados				
Pergunta	Empresa A	Empresa B	Empresa C	Empresa D
Possui participação sem controle acionário em outra estatal?	Não possui	Não	Não	Sem resposta
Incorporação de normas de governança corporativa no estatuto	Sim	Sim, art. 36	Sim, instituídos todos os pilares de governança	Sem resposta
Realização de auditorias independentes e eficiência	Sim, ajudam a aprimorar a governança da empresa	Sim, mas sem muito resultado, pois a atuação é restrita à área contábil	Sim, aprimoramento de alguns controles contábeis nos últimos anos	Sem resposta
Divulgação de carta do Conselho de Administração?	Sim, na Carta de Governança disponível no portal da transparência	Sim, no site	Sim, todas publicadas e acompanhadas de monitoramento do CDI	Sem resposta
Adequação do Estatuto Social à autorização legislativa?	Sim	Sim	Sim, revisto em 2021 para adequações	Sem resposta

Divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes sobre governança?	Sim, mensalmente	Sim, no <i>site</i>	As publicações seguem a LAI e ainda há publicações de interesse coletivo, mensalmente atualizadas	Sem resposta
Adotada política de divulgação de informações?	Sim	Sim	Sim, mas ainda não há cultura social de transparência ativa	Sem resposta
Adotada política de distribuição de dividendos? Qual?	Não	Sim	Sim, mas na prática não há lucro para distribuição de dividendos	Sem resposta
Elaborada política de transações com partes relacionadas?	Sim, mas está pendente de revisão pelo Conselho de Administração	Sim, revista a cada dois anos	Não, mas será elaborada	Sem resposta
Há Código de Conduta e Integridade?	Não	Sim, revisado a cada dois anos	Sim	Sem resposta
Há relatório integrado ou de sustentabilidade?	Sim, anualmente	Sim	Sim, é realizado de forma integrada desde 2020, mas está em fase de aprimoramento	Sem resposta
Há canal de denúncia estabelecido?	Há departamento de ouvidoria na empresa	Sim, no último ano, 12 denúncias e uma punição	Sim, ouvidoria e canal único da Prefeitura	Sem resposta
Auditorias internas em conformidade com a Lei das Estatais?	Sim, para isso a Auditoria elabora "Plano anual de Auditoria", o qual é objeto de deliberação e aprovação pelo CAE. Além disso, periodicamente temos reuniões periódicas entre os membros do CAE e responsáveis pelo gerenciamento dos riscos e integridade da Companhia, a fim de buscar a	Não	Sim, sendo auferidas pelo Comitê de Auditoria Estatutário	Sem resposta

	efetividade dos processos.			
Há Comitê Estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e avaliação dos membros?	Há o Comitê de Elegibilidade, eleito em 2018. As atas estão no portal da Transparência	Sim, em 2018	Sim, COMAP	Sem resposta
Há efetiva independência do Conselho de Administração?	Sim	Sim	Total independência	Sem resposta
Os requisitos do art. 17 da Lei das Estatais têm se mostrado efetivos na sua opinião para assegurar o aprimoramento da gestão da empresa?	Sim	Sim	Sim	Sem resposta
Os comitês de auditoria estatutários já se manifestaram sobre a contratação e destituição de auditor independente?	Não	Não	Sem resposta	Sem resposta
Os comitês de auditoria estatutários já se manifestaram sobre o supervisionamento e qualidade das atividades dos auditores independentes?	Não	Não	Sem resposta	Sem resposta
Como o comitê de auditoria estatutário realiza o monitoramento da qualidade e da integridade dos mecanismos de controle interno, demonstrações financeiras e informações e medições	São realizadas reuniões periódicas com as áreas de auditoria interna, Gerência de Integridade e de Gestão de Riscos, Controladoria e jurídico.	Não	Sem resposta	Sem resposta

divulgadas pela estatal?				
Quais os instrumentos que o comitê utiliza para avaliar e monitorar exposições de risco da estatal?	Reuniões periódicas com a área de Gerência de Riscos para acompanhamento dos trabalhos.	Não	Acompanhamento mensal e constante do plano de trabalho e fiscalização rigorosa dos trabalhos	Sem resposta
Como são feitas as denúncias ao Comitê de Auditoria estatutário?	Caso haja, quem recebe é a área de auditoria	Não tem garantia de sigilo	Email	Sem resposta
Há divulgação em portal eletrônico das atas do Comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho de Administração?	Sim	Não	Sim	Sem resposta
Está sendo garantida a dotação orçamentária para a atuação eficiente do Comitê de Auditoria Estatutário?	Não há dotação para o CAE porque os membros entendem pela desnecessidade	Não	Dentro da razoabilidade	Sem resposta
Qual canal deve ser utilizado para a comunicação com o responsável pela governança corporativa?	Email das servidoras	Email da ouvidoria	Não há responsável direto, sendo concentrado na Chefia de Gabinete	Sem resposta
Qual estrutura física e de pessoa e infraestrutura disponível para a área de governança corporativa?	Não respondida	Duas posições físicas, uma secretária e uma estagiária	As áreas estão difundidas na empresa e afetadas à Presidência e chefia de gabinete	Sem resposta

As respostas apresentadas na tabela anterior mostram pontos positivos e negativos relativos à governança corporativa vislumbrada por integrantes daquelas companhias.

Há um ambiente geral muito favorável às estratégias e estruturas de governança desenvolvidas por cada uma das estatais; foram afirmativas todas as respostas referentes à criação das estruturas previstas em lei e a divulgação de

documentos de acordo com critérios de transparência ativa. Ao mesmo tempo, reconhece-se que há um descompasso entre as normativas (legislação e atos internos) com as estratégias e a cultura corporativa: para a Empresa C, “não há cultura social de transparência ativa”, enquanto para a Empresa A sequer há Código de Conduta e Integridade.

Os dados são desanimadores ao adentrar-se à eficácia concreta das ações do Comitê de Auditoria Estatutário – uma das estruturas de governança comum a todas as estatais paulistanas – ante a precariedade das respostas sobre os instrumentos de uso para a avaliação e o monitoramento das exposições de risco e do monitoramento da qualidade e da integridade da governança corporativa – enquanto a empresa A afirmou que isso é feito por meio de reuniões, a empresa B afirmou que isto sequer é feito, não havendo resposta sobre o tema para a empresa C.

Algumas respostas apresentadas nos questionários respondidos pela COGEAI e pela Controladoria Geral do Município – constantes na íntegra na forma de anexos à presente tese – também merecem ser destacadas nesta ocasião.

Em primeiro lugar, destaca-se que, na generalidade, o questionário respondido pela Controladoria Geral do Município revelou-se de baixa utilidade ao presente estudo, salvo no que se refere à identificação das empresas estatais sujeitas à aplicação obrigatória da Lei nº. 13.303/2016, pela resposta genérica às perguntas 3, 4, 6, 7, 12 e 13, no sentido de que a Controladoria não tinha dados/informações compilados sobre o tema questionado e recomendou que as perguntas fossem formuladas diretamente às estatais ou ao COGEAI.

As respostas dadas pela Controladoria às perguntas 10 (uso das auditorias internas da Prefeitura de São Paulo como mecanismo de fiscalização da governança corporativa) e 14 (referente à importância da estruturação de uma matriz unificada com os parâmetros de atuação do Comitê de Auditoria Estatutário) foram elucidativas para demonstrar que, embora a Prefeitura de São Paulo busque avançar com o prisma material da governança corporativa, na prática trouxe resultados parcos:

10. As auditorias internas realizadas nas estatais da Prefeitura Municipal de São Paulo são feitas em conformidade com a Lei nº. 13.303/16? Quais mecanismos têm sido adotados para aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do tratamento de informações? E quais mecanismos, a seu ver, poderiam ser adotados para aprimorar este processo?

RESPOSTA:

1.- No que tange às atividades de auditoria interna, os critérios adotados pela auditoria possuem relação direta com o objeto a ser auditado. A título de exemplo, o [Relatório 049-050/2019/CGM-AUDI](#) possuem como critérios principais de aferição de conformidade os contratos relacionados. O [Relatório 013/2020/CGM-AUDI](#) possui critério de aferição de conformidade relacionados a procedimentos licitatórios. Desta forma, os critérios podem ou não ter ligação direta com a Lei nº. 13.303/16 a depender do objeto a ser auditado.

2.e 10.3 - No que tange à adequação do controle interno e da gestão de riscos e aprimoramento, acho que tem relação com a questão 9 (PIBP e RCI), os quais podem ser citados como ferramenta do sistema de controle interno que tem buscado a melhoria dos processos de governança.

14. A estruturação de uma diretriz ou matriz unificada com os parâmetros para a atuação dos Comitês de Auditoria Estatutários seria, a seu ver, necessária para trazer mais efetividade para os mesmos? A falta deste documento tem, na atualidade e em sua opinião, comprometido a governança das estatais?

RESPOSTA:

As normas de governança e gestão para as estatais estão definidas pelo [Decreto nº. 58.093/2018](#).

No que tange à CGM, acredito que para responder essa questão precisa ter uma visão mais do todo, já que há iniciativas como o PIBP e RCI que tem objetivo de aperfeiçoar a governança das estatais. De tal forma que mesmo hoje essa diretriz unificada de comitês de auditoria não exista na PMSP, existem outras práticas que podem auxiliar na melhoria da governança.

Porém, citar que, no entanto, até com o advento da Nova Lei de Licitações e da LGPD, há tratativas internas que visam a adoção de padrões mínimas a serem estruturados para gestão de riscos, de processos e controles internos. De tal forma que é possível que as regras citadas sejam objeto de regulamentação específica ou que mesmo que determinados padrões devam ser observados por tais comitês em razão de novas regulamentações relacionadas à governança que podem eventualmente surgir.

Obs.: não sei se uma regulamentação sobre Comitê de Auditoria seria a partir da CGM ou da SF (COGEAI), por exemplo. Ou em conjunto.

O questionário respondido pelo COGEAI complementou a impressão obtida com as informações trazidas pela Controladoria Geral do Município, mas também alertou para o cenário preocupante da falta de uma coordenação efetiva da governança corporativa no âmbito das estatais municipais. Embora seja função do Comitê fazer essa coordenação, na prática não logrou êxito nesta atribuição – como se verifica do contraste entre o narrado pela COGEAI e a resposta dada pelas empresas analisadas, que em momento algum remeteram, em seus respectivos

questionários, ao uso de estruturas de governança idealizadas pelo COGEAI ou apoiadas por este Comitê.

Ao responder as perguntas de números 8 e 9 do questionário, o COGEAI reconheceu expressamente que não houve emissão de relatório mensal de sua autoria acerca da governança corporativa das estatais paulistanas, ainda que proceda ao acompanhamento anual do tema, e que não é de sua competência interferir no procedimento de avaliação dos membros das estatais – a denotar uma lacuna no ordenamento voltado à fiscalização e controle:

8. Acerca dos relatórios mensais destacados no artigo 30, III, do Decreto Municipal nº. 53.687/18: algum deles chegou a ter como objeto específico a necessidade de modernização e/ou aprimoramento da governança corporativa das estatais do Município de São Paulo indicadas na pergunta “1” deste questionário?

R: Não. Tal tema vem sendo tratado com tópico específico nos Relatórios de Acompanhamento Anuais elaborados pelo COGEAI, com base nas informações repassadas pelas empresas em consonância com o artigo 27 do Decreto nº. 58.093/2018.

9. O COGEAI já foi instado a apoiar o processo de avaliação dos membros dos Conselhos de Administração, Fiscal e Deliberativo, assim como da Diretoria Executiva, de alguma das empresas destacadas na pergunta “1”? Em caso afirmativo, destacar como se deu esse processo de apoio.

R: O COGEAI acompanha anualmente o processo de avaliação por parte das empresas, sem interferência direta em tal procedimento.

Outra resposta importante – e que mostra a existência de outra lacuna – está na resposta dada ao item *b* da questão de número 10, em que o Comitê reconheceu que não realiza análise direta das Cartas Anuais de Governança Corporativa. O cenário é preocupante, na medida em que a falta de fiscalização ou uso efetivo do documento abre brecha – ao menos em tese – para que este não seja dotado da qualidade material necessária; ou seja, para que as Cartas revelem-se um documento com a finalidade meramente cumpridora de legislação, e não de veiculação de propostas concretas de reestruturação da governança corporativa da estatal.

Na generalidade, o Comitê apontou como satisfatórias as ações desenvolvidas no âmbito das empresas estatais paulistanas e reconheceu que há avanços nos últimos anos, notadamente na transparência (com a criação de sítios eletrônicos específicos para cada estatal divulgar as suas informações de governança corporativa) – e que o Comitê trabalha “no sentido de editar diretrizes unificadas sobre

os mais variados temas, a fim de estabelecer uma atuação coerente e padronizada entre as empresas”. Mostra-se, assim, uma postura que, ao menos em tese, é alinhada com uma perspectiva proativa e colaborativa em prol da governança – todavia, como já apontado, tal percepção não é encampada pelos dirigentes das estatais que responderam aos questionários enviados.

Há um panorama que indica ser rudimentar o movimento das estatais do Município de São Paulo em prol da governança corporativa; não há inércia, mas evidente dificuldade em avançar de uma etapa menos complexa – a estrutura interna, prevista na Lei n.º. 13.303/2016 e no Decreto Municipal n.º. 58.093/2018 – para uma etapa mais sofisticada – a determinação das estratégias pormenorizadas para dar eficiência aos atos de gestão da empresa e fiscalizar se os órgãos constituídos cumprem com o papel corporativo que lhes é esperado.

Realizada a exposição acerca das respostas dadas nos questionários respondidos pelo COGEAI, pela Controladoria Geral do Município e por três das quatro estatais objeto de análise, avança-ser para uma análise geral do que os resultados obtidos significam, bem como dos pontos que a legislação do Município de São Paulo deve ser aprimorada.

4.3.1 São Paulo Transportes (SPTrans)

Inicia-se a análise casuística pela São Paulo Transportes (SPTrans), empresa que respondeu ao questionário mencionado na introdução deste capítulo – e que veicula as principais informações sobre governança corporativa em página própria dentro de seu sítio eletrônico, sob a rubrica de “acesso à informação”. Em sua página da *Internet* constam os seguintes documentos referentes a “governança corporativa”:

1. Carta Anual do Conselho de Administração 2023;
2. Carta Anual do Conselho de Administração 2022;
3. Carta Anual do Conselho de Administração 2021;
4. Carta Anual do Conselho de Administração 2020;
5. Carta Anual do Conselho de Administração 2019;
6. Carta Anual do Conselho de Administração 2018;
7. Carta Anual do Conselho de Administração 2017;
8. Código de Conduta e Integridade;

9. Compromisso de Desempenho Institucional 2022-2026;
10. Compromisso de Desempenho Institucional 2017-2021;
11. Estatuto Social;
12. Estrutura de Governança;
13. Política de Conformidade e de Gestão de Riscos;
14. Política de Distribuição de Dividendos;
15. Política de Divulgação de Informações;
16. Política de Governança Corporativa;
17. Política de Procurações por Instrumento Particular;
18. Política de Segurança da Informação;
19. Política de Transações com Partes Relacionadas;
20. Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário;
21. Regimento Interno do Comitê de Conformidade, Gestão de Riscos e Controle Interno;
22. Regimento Interno do Comitê de Governança de Atendimento ao Cidadão;
23. Regimento Interno do Conselho de Administração;
24. Regimento Interno do Conselho Fiscal;
25. Regimento Interno de Licitações e Contratos;
26. Relatório de Acompanhamento CDI-2017;
27. Relatório de Acompanhamento CDI-2018;
28. Relatório de Acompanhamento CDI-2019;
29. Relatório de Acompanhamento CDI-2020;
30. Relatório de Acompanhamento CDI-2021;
31. Relatório de Acompanhamento CDI-2022;
32. Relatório Integrado da Administração SPTrans 2022;
33. Relatório Integrado da Administração SPTrans 2021;
34. Relatório Integrado da Administração SPTrans 2020;
35. Relatório Integrado da Administração SPTrans 2019;
36. Relatório Integrado da Administração SPTrans 2018;
37. Relatório de Sustentabilidade 2018; e
38. Relatório de Sustentabilidade 2017.

A SPTrans apresenta documentos de caráter normativo interno – o Código de Conduta, os Compromissos de Desempenho Institucional, o Estatuto Social, a Estrutura de Governança, as Políticas Internas e os Regimentos Internos – e documentos de acompanhamento das ações desenvolvidas – as Cartas Anuais do Conselho de Administração, os Relatórios de Acompanhamento do CDI, os Relatórios Integrados da Administração e o Relatório de Sustentabilidade.

Inicia-se a análise dos documentos de caráter normativo interno a partir do estatuto social, que está em consonância com a legislação autorizadora da constituição da companhia (Decreto-Lei Municipal n°. 365/1946), nos termos do art. 8º., inciso II, da Lei n°. 13.303/2016; na parte atinente à governança corporativa da estatal prevê-se:

1.O Conselho de Administração composto por sete a nove membros (observado que 25% dos membros devem observar requisitos legais de independência), com mandatos de dois anos, permitida a reeleição, até o limite máximo de três reconduções consecutivas, assegurada a participação de um representante dos empregados (mandato de dois anos, com apenas uma recondução) e dos minoritários (mandato coincidente ao dos demais Conselheiros, silente o estatuto sobre reconduções) (arts. 8º, a 11);

2.A competência do Conselho de Administração para aprovar o planejamento estratégico da sociedade e o plano de negócios; eleger, avaliar e destituir os diretores; fiscalizar a gestão dos Diretores; aprovar a autonomia operacional e orçamentária do Comitê de Auditoria Estatutário e suas respectivas atividades, resultados, conclusões e recomendações; escolher e destituir os auditores independentes; determinar, anualmente, a elaboração das cartas de governança corporativa e a de compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas e subscrevê-las; aprovar e revisar anualmente a elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas; implementar e supervisionar os sistemas de Gestão de Riscos e Controle Interno e aprovar o Código de Conduta e Integridade (art. 13);

3.A composição da Diretoria por cinco a sete membros, com mandato de dois anos, permitida até três reconduções consecutivas, observando que um dos membros deverá ser empregado da Sociedade (tendo apenas uma recondução);

4.A competência da Diretoria para elaborar o planejamento estratégico e o plano de negócios, o relatório da administração, a política de pessoal e a proposta de Código de Conduta e Integridade (art. 16);

5.A composição do Conselho Fiscal por três a cinco membros e igual número de suplentes, com mandato de um ano e permitida até duas reconduções, observado que ao menos um membro do Conselho e seu suplente devem ser servidores públicos com vínculo permanente com a administração pública municipal e outro titular e respectivo suplente devem ser indicados pelos acionistas minoritários (art. 20);

6.A competência e dinâmica de funcionamento do Comitê de Auditoria Estatutário, a quem compete opinar sobre a contratação e

destituição de auditor independente, supervisionar as suas atividades e aquelas de controle interno, receber as denúncias da auditoria, monitorar a qualidade e a integridade dos mecanismos de controle interno, avaliar e monitorar as exposições de risco da Companhia (art. 23);

7.A composição do Comitê de Auditoria Estatutário por três membros, em sua maioria independentes, sem mandato fixo (art. 29);

8.A composição do Comitê de Elegibilidade por três membros, eleitos e destituíveis pela Assembleia Geral, sem mandato fixo (art. 31); e

9.A competência da área de conformidade e compliance, em resumo, voltada à proposição das políticas de conformidade e gerenciamento de riscos e a verificação da aderência da estrutura organizacional e processos às normas de governança corporativa (art. 34).

Verifica-se que o estatuto social da SPTrans contém ínsito a si toda a base necessária para o desenvolvimento das estruturas de governança corporativa na estatal, o que se complementa, operacionalmente, pelos regimentos internos dos comitês e conselhos da companhia – embora não detalhem as estratégias de governança corporativa em si que devam ser adotadas, fixam a dinâmica necessária para a elaboração e a condução dos processos internos. Sobre o tema, destaca-se que o Regimento Interno do Conselho de Administração (SPTRANS, 2018d, p. 1) prevê que cabe ao Conselho de Administração garantir que a companhia atue em consonância com as regras de governança corporativa e de transparência – alça-se, portanto, estas normas a um patamar de destaque e reconhece-se a sua importância para o êxito empresarial:

O escopo do Conselho é garantir aos Acionistas e à Sociedade que a Companhia exerce suas atividades com a estrita observância das regras de governança, de transparência e que o conjunto dos procedimentos organizacionais adotados em seu âmbito de ação evidencia que as decisões tomadas preservam a integridade dos recursos públicos sob sua guarda, protegem o interesse coletivo e o patrimônio público - constituindo-se em órgão de natureza colegiada que visa a estabelecer a orientação geral dos negócios da Companhia e a lastrear e decidir sobre questões estratégicas.

E particularmente relevante para o escopo da transparência ativa está a proposta da empresa de constituir um “Comitê de Governança de Atendimento ao Cidadão”, o qual, nos termos do art. 7º., de seu regimento interno (SPTRANS, 2023b, p. 3), tem atribuições para (i) estabelecer a política de atendimento ao cidadão da SPTrans, atualizá-la e por ela zelar; (ii) monitorar e avaliar o serviço de atendimento aos cidadãos prestados pela empresa; (iii) promover a implantação de estratégias de

capacitação de competências voltadas para proporcionar o atendimento com excelência; (iv) acompanhar o ciclo de planejamento e o grau de maturidade do Planejamento Setorial de Atendimento; e (v) acompanhar os resultados de índices de reclamações dos usuários, do serviço e sobre os operadores. Quanto a este ponto, nota-se que houve atenção da companhia em assegurar não apenas a transparência ativa para com o cidadão, mas também de manter atualizados constantemente os processos voltados ao recebimento das denúncias e o seu monitoramento.

Na seara normativa interna, em continuação, a política de governança corporativa da SPTrans peca por não estabelecer de maneira mais efetiva as diretrizes e os critérios que a companhia utilizará na construção e no desenvolvimento das estratégias atinentes a este tema; limita-se a indicar que a companhia encontra-se comprometida com os princípios da “qualidade, eficiência e segurança, prima pelos princípios de Responsabilidade Corporativa; Profissionalismo; Competência; Comprometimento; Transparência e Ética” (SPTRANS, 2018b, p. 2) e que o fará com base na equidade, conformidade legal, prestação de contas e transparência (SPTRANS, 2018a, p. 5), sem avançar em como concretizar-se-á esses quatro aspectos na prática. Assim, ainda que o documento se propusesse a “consolidar as diretrizes e práticas de governança corporativa adotadas pela São Paulo Transporte S/A” (SPTRANS, 2018a, p. 1), nota-se que se limita a expor a estrutura de governança e não avança sobre os processos e matrizes de análise a serem adotados com a finalidade de dar concretude material aos propósitos finalísticos da governança corporativa – notadamente assegurar maior transparência e responsabilidade corporativa com o fim de manter constante a concretização do objeto social da empresa.

Tece-se crítica semelhante à política de conformidade e de gestão de riscos, que pouco adentra nas diretrizes e critérios efetivamente adotados pela companhia – limita-se o documento a indicar as modalidades de riscos enfrentados (estratégicos, financeiros, operacionais e de conformidade) e o ciclo do gerenciamento de riscos com as suas respectivas fases (SPTRANS, 2018b, p. 3), mas sem maiores esclarecimentos sobre as medidas que adotará a empresa, em concreto, para evitar a ocorrência de riscos.

Encontra-se alguns traços indiciários de governança corporativa – ao menos no sentido da garantia de transparência – nas políticas de procurações por instrumento particular, que esclarece as diretrizes e os critérios para a validade das

procurações emitidas pela Companhia (SPTRANS, 2022, p. 1-2), o que é fundamental para evitar a incidência da teoria da aparência e a consequente responsabilização da sociedade e dos seus sócios por atos praticados por prepostos que não detinham poder nos termos do estatuto. Verifica-se situação semelhante na política de distribuição de dividendos, que atende à finalidade da transparência institucional ao esclarecer como se realizará a repartição do lucro líquido da empresa e quem fará jus aos seus valores (SPTRANS, 2018c), e na política de transações com partes relacionadas, que, consoante o item 4.4., visa a atender aos princípios da competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade nas ações de mercado da companhia (SPTRANS, 2023a, p. 3).

Por outro lado, de forma incontestável, há atenção plena da governança corporativa, sob o prisma da transparência, nas propostas constantes da política de divulgação de informações e de porta-vozes – documento cujo teor detalha expressamente as condutas a adotar-se em caso de vazamento de informações; e esclarece o fluxo de atuação dos seus agentes no momento da divulgação de informações relacionadas a ato ou fato relevante (SPTRANS, 2018e, p. 7-8) – e na política de segurança da informação, que detalha extensivamente todo o processo interno e as estratégias voltadas à proteção dos dados pessoais dos usuários da SPTrans ao discriminar, por exemplo, como será o tratamento da informação; o controle de acessos à informação; o uso de senhas; o monitoramento, auditoria e inspeção dos recursos de tecnologia da informação (SPTRANS, 2021b, p. 17-20); bem como as regras específicas para o uso de *Virtual Private Network* (VPN) e *logs* de acessos dos usuários; e para o desenvolvimento da segurança dos sistemas da informação (SPTRANS, 2021b, p. 36-37).

Também há robustez no Código de Conduta e Integridade, cujo teor tem um caráter muito mais principiológico do que efetivamente normativo, mas que não deixa de ser relevante por apresentar um fio-condutor para todas as ações dos colaboradores da empresa, ao destacar de forma explícita os princípios e valores de conduta adotados (SPTRANS, 2021a, p. 11):

A conduta dos Empregados, da Alta Administração, dos Administradores, Estagiários, Aprendizes, Terceiros relacionados e demais colaboradores da SPTrans, reger-se-á, nos termos do Decreto Municipal n.º. 56.130/15, especialmente pelos seguintes princípios e valores:

a. ética;

- b. integridade;
- c. transparência;
- d. respeito ao meio ambiente e à dignidade da pessoa humana;
- e. impessoalidade;
- f. dignidade e decoro no exercício de suas funções;
- g. boa-fé;
- h. iniciativa;
- i. eficiência;
- j. presteza;
- k. legalidade;
- l. compromisso com o interesse público;
- m. responsabilidade;
- n. assiduidade;
- o. pontualidade;

Detalha-se no Código as boas práticas de conduta interna, dentre outros temas, no que se refere ao relacionamento com acionistas, sociedade, governo, órgãos de controle, clientes, fornecedores, população em geral e com os órgãos de representação, bem como as regras de responsabilidade perante os controles internos e registros contábeis, as regras de proteção das informações internas e a vedação à prática de atos de corrupção, fraude e configuradores de conflito de interesses (SPTRANS, 2021a, p. 2).

O Código sob análise mescla conteúdo de caráter principiológico com normas de vedação de comportamento potencialmente lesivo à governança corporativa; indica, portanto, uma postura rígida da Companhia em prol da moralidade administrativa e evita que os aspectos público e privado se imiscuam na relação entre os seus colaboradores e o trato para com a coisa pública.

O Compromisso de Desempenho Institucional celebrado entre a SPTrans e a Prefeitura, em suas duas versões (2017-2021 e 2022-2026), prevê expressamente a necessidade da Companhia desenvolver as suas estruturas de governança corporativa, responsabilidade social e sustentabilidade. Em seu conteúdo não consta expressamente as estratégias (meios a serem utilizados), apesar de o documento

discriminar com clareza os objetivos a alcançar e a fundamentação para tal, consoante verifica-se de seu inteiro teor (SPTRANS, 2023, p. 16):

1. Governança Corporativa

A Governança Corporativa visa a verificar se a entidade observa a legislação vigente, assim como possui e cumpre regras e procedimentos próprios na administração de todos os seus contratos e demais instrumentos.

Outro aspecto avaliado pela Governança Corporativa diz respeito à Administração da entidade. Ela deverá possuir procedimentos claros de indicação dos membros aos seus Conselhos e demais órgãos estatutários, bem como procedimentos decisórios nos quais os pareceres do Conselho Fiscal e demais partes interessadas sejam levados em conta. Decisões em que haja possível conflito de interesses deverão ser mapeadas e, prevenidas e, quando inevitáveis, administradas.

Por fim, a entidade deverá verificar o cumprimento de metas de transparência e publicidade. Além de cumprimento de preceitos legais - publicação regular no Portal da Transparência e/ou no Diário Oficial da Cidade informações relativas aos seus balancetes, despesas mensais, quadro de funcionários e contratações de terceiros – a entidade terá uma política mais ampla de divulgação de informações, tais como a política de remuneração ao mais alto órgão de governança, a política de remuneração dos demais empregados, casos confirmados de corrupção e medidas tomadas e processos administrativos e judiciais que importem em relevante perda ou ganho para a entidade.

2. Responsabilidade Social

A responsabilidade social concerne às relações da entidade com todos os seus stakeholders, sejam eles internos (colaboradores) ou externos (em geral, todos os munícipes e, em particular, a comunidade diretamente afetada pelas atividades da entidade).

Em relação aos colaboradores, a entidade buscará um ambiente de trabalho mais saudável, empreendedor, motivador e colaborativo. Para esses fins, a entidade irá monitorar e informar não apenas da remuneração do pessoal, mas também do cumprimento de programas de segurança e saúde no trabalho, de análise de desempenho e de queixas na seara trabalhista, entre outros.

A entidade também deverá ter uma melhor compreensão de como ela influencia e impacta a comunidade externa e quais ações podem ser tomadas para que os efeitos positivos desses impactos sejam potencializados.

3. Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável

A entidade deve comprometer-se a buscar um desenvolvimento ambientalmente sustentável, processo que compreende a diminuição dos principais impactos ecológicos – diretos e indiretos – que a sua operação causa, seja pelo consumo de água, energia, geração de resíduos ou emissão de gases estufa.

Verifica-se, portanto, que a SPTrans goza de boa estrutura normativa interna ao prever as estruturas básicas de governança corporativa e os objetivos que se deve alcançar mediante as estratégias que deverão ser estabelecidas de forma particularizada para cada caso concreto – peça-se, porém, por não haver uma matriz genérica de avaliação que permita aferir, em abstrato, se determinada estratégia é potencialmente concretizadora de um ideal de governança corporativa.

Ao passar para os documentos que contêm as estratégias de governança corporativa adotadas pela SPTrans, nota-se que não há efetiva transparência ativa na divulgação dessas informações, pois dos documentos relacionados no sítio eletrônico da Companhia não é possível saber as estratégias que foram adotadas com a finalidade de concretizar os atos indicados nos parágrafos anteriores. Com efeito, as Cartas do Conselho de Administração limitam-se a relacionar em suas rubricas “Políticas Públicas e Práticas de Governança Corporativa” a estrutura de governança da empresa e os atos internos que a embasam (os mesmos já indicados) (SPTRANS, 2018, p. 14). Ademais, ao longo dos anos, manteve-se a redação desse capítulo e acresceu-se a partir de 2020 apenas trechos referentes aos resultados do Índice de Transparência Ativa (SPTRANS, 2020, p. 23), no qual a SPTrans recebeu nota máxima em dezembro/2020.

Extrai-se situação distinta dos relatórios de acompanhamento dos Compromissos de Desempenho Institucional. Inicialmente, nos dois primeiros anos, esses documentos apenas indicavam genericamente que foram fixados mecanismos eficientes e instrumentos de assegurar a governança corporativa, sem, contudo, discriminá-los (SPTRANS, 2018f, p. 28):

Em atendimento aos requisitos da Lei Federal nº 13.303/2016, a SPTrans adotou um sistema de gestão pelo qual a companhia criou um conjunto eficiente de mecanismos e instrumentos de governança corporativa, a fim de assegurar que os comportamentos dos administradores estejam sempre alinhados com o melhor interesse da companhia. Esse sistema envolve o relacionamento entre os acionistas, com o Conselho de Administração, a Diretoria, os comitês instituídos, o conselho fiscal, a auditoria independente e demais partes interessadas.

Além dos instrumentos citados, a empresa pública mensalmente no portal da transparência do município e pelo site próprio da empresa as informações:

I. Composição e remuneração dos membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Comitê de Auditoria Estatutário;

II. Pessoal – Folha de pagamento, tabela de cargos concursados e comissionados;

III. Custos – Balancetes, fluxo de caixa e pagamentos.

Nos anos seguintes, esse quadro foi alterado e um panorama mais completo passou a ser apresentado pelo Relatório de Acompanhamento, quando um relatório pormenorizado das ações passou a ser indicado. Apresenta-se, a título de exemplo, a discriminação feita para o ano de 2020, cuja dinâmica manteve-se nos relatórios de 2021 e 2022, em que as estratégias e os seus respectivos resultados concretos foram regularmente apresentados (SPTRANS, 2020a, p. 24):

1. Avaliação de Desempenho: avaliação de Desempenhos dos Conselhos de Administração e Fiscal (Colegiado e Individual); da Diretoria Executiva; dos Comitês de Elegibilidade e de Auditoria Estatutário – CAE;

2. Revisão do Código de Conduta e Integridade: código integralmente revisto, após amplo e minucioso trabalho desenvolvido por diversas áreas técnicas da Empresa, inclusive mediante;

3. Atendimentos da Ouvidoria: no ano de 2020 a Ouvidoria promoveu a ampliação dos canais de participação dos passageiros e sociedade em geral, mediante a disponibilização de novos meios de acesso, notadamente número de contato telefônico e endereço de correio eletrônico, amplamente divulgados na página eletrônica da SPTrans (<http://www.sptrans.com.br/fale-conosco/ouvidoria-sptrans/>). No decorrer do ano, foram realizados 11.481 (onze mil, quatrocentos e oitenta e um) atendimentos;

4. Comunicação e relacionamento com a sociedade:

a.e-SIC – Serviço de Informação ao Cidadão: no ano de 2020 foram realizados 510 (quinhentos e dez) atendimentos frente a 521 (quinhentos e vinte e um) realizados em 2019. Como forma de aprimorar a transparência ativa da Empresa, o Canal passou a efetuar o encaminhamento das demandas repetitivas às áreas internas responsáveis, visando à compilação e publicação dos dados no Portal da Transparência do Município de São Paulo (<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>), sempre que possível;

b.SP156/Portal 156 da PMSP: em 2020, a SPTrans recebeu, triou e encaminhou 55.180 demandas originadas do SP156/Portal 156 da Prefeitura de São Paulo, canal de comunicação aberto ao cidadão e usuários do Sistema de Transporte.

5. Transparência:

a. Portal da Transparência e Acesso à Informação: em atendimento aos requisitos de transparência e publicidade, a SPTrans, em 2020, divulgou no site da Empresa (Acesso à Informação) e no Portal da Transparência da Prefeitura, os seguintes instrumentos: i. Relatório Integrado da Administração 2019 e as Demonstrações Contábeis; ii. Carta Anual 2019; iii. Sumário das Atas do Conselho de Administração e do Comitê de Auditoria Estatutário – CAE; iv. Atas do Conselho Fiscal; v. Código de Conduta e Integridade revisado; vi. Regimento Interno do Comitê de Conformidade, Gestão de Riscos e Controle Interno – CCG; vii. Permaneceram no site da Empresa (Acesso à Informação) e no Portal da Transparência da Prefeitura, os

instrumentos listados a seguir que foram publicados em 2019 e 2018; viii. Política de Governança Corporativa; ix. Política de Gestão de Riscos; x. Política de Divulgação de Informações; xi. Política de Transação com Partes Relacionadas; xii. Política de Distribuição de Dividendos; xiii. Regimento Interno do Conselho de Administração xiv. Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário – CAE; xv. Regulamento Interno de Licitações e Contratos – RILC; e xvi. Relatório de Sustentabilidade.

b. Índice de Transparência Ativa – ITA: a SPTrans alcançou, na última edição do Relatório Executivo do Índice de Transparência Ativa, Edição Dezembro/2020, a nota máxima 10,0, subindo para a 10ª posição na Classificação Geral, o que reflete todo empenho e engajamento da Empresa com a excelência na prestação de serviços à população.

6. Gestão de riscos e controles internos: a. Desenvolvimento, consolidação e publicação da Matriz de Riscos e do Mapa de Riscos; b. Levantamento dos Controles Internos dos Riscos Críticos; c. Monitoramento quantitativo das ocorrências dos riscos críticos da SPTrans, por meio da ferramenta Google Forms; d. Regimento Interno do Comitê de Conformidade, Gestão de Riscos e Controle Interno – CCG.

7. Transporte público sustentável: a. Avaliação da Infraestrutura de Garagens; b. Atendimento ao Plano de Metas; c. Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE; d. Programa de Acompanhamento da Substituição de Frota por Alternativas Mais Limpas; e. Elaboração de Normas e Procedimentos/Desenvolvimento de Metas/Atendimento a Demandas.

8. Portal Operacional: sistema agregador de assuntos que envolvem a troca de informações entre a SPTrans e as Concessionárias, de forma a garantir a segurança das informações e a otimização do processo. O Portal será composto por vários módulos de integração;

9. Assessoramento Jurídico: foi iniciado o processo de digitalização das pastas físicas de acompanhamento de processos judiciais.

Destaca-se que as informações contidas nesses relatórios foram posteriormente transcritas, na íntegra, nos respectivos Relatórios Integrados da Administração para os anos de análise correspondentes, com linguagem visual mais facilitada à compreensão do leitor, o que tornou desnecessária a sua apreciação pela identidade de conteúdo; apesar de desnecessária a análise desses Relatórios, frisa-se ser importante a divulgação do conteúdo em dois documentos distintos para possibilitar acesso fácil ao conteúdo por parte dos cidadãos, ao atender a uma exigência de transparência ativa com a qual a Companhia comprometeu-se em seu compromisso de desempenho institucional.

Por fim, restou prejudicada quanto a esta empresa a análise específica das ações do Comitê de Elegibilidade, notadamente no que se refere ao aspecto da alteração de seus membros e à qualidade de suas deliberações, eis que suas atas

não foram localizadas no sítio eletrônico da Companhia, embora, a rigor, devessem ser disponibilizadas regularmente, nos termos do art. 3º., §3º., do Decreto Municipal nº. 58.093/2018 – tampouco foi possível obter os documentos junto à Companhia por meio de Lei de Acesso à Informação, eis que, efetivado o pedido, estes não foram encaminhados tempestivamente, com o indicativo de que “estariam disponíveis em diário oficial”, o que inviabilizou a análise. Deve-se ressaltar na fase final da redação desta tese, em novembro/2023, quando inviável a realização de análises suplementares, os dados foram fornecidos – cabendo sua análise em trabalhos futuros.

2. Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação (PRODAM)

A segunda empresa a ser analisada – e que contou com resposta ao questionário anteriormente objeto de estudo – é a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM). Para proceder ao estudo de suas estruturas de governança corporativa, utilizou-se os seguintes documentos obtidos de seu sítio eletrônico, em página específica sobre governança corporativa:

1. Código de Conduta e Integridade e termo de adesão e compromisso;
2. Regimento Interno;
3. Estatuto Social;
4. Regulamento Interno de Licitações e Contratos;
5. Relatório de Sustentabilidade (2018);
6. Relatório de Sustentabilidade (2019);
7. Relatório de Gestão (2020);
8. Relatório Integrado de Gestão (2021);
9. Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa (2018);
10. Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa (2019);
11. Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa (2020);
12. Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa (2021);
13. Política de Governança Corporativa;
14. Política de Transparência;
15. Política de Divulgação de Informações Relevantes;

16. Política de Gestão de Riscos e Controles Internos;
17. Política de Sustentabilidade Empresarial;
18. Política de Consequências e Medidas Disciplinares;
19. Política de Segurança da Informação;
20. Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais;
21. Política de Vazamentos e Incidentes de Dados;
22. Política de Gestão de pessoas;
23. Política de Governança de Normativos Internos;
24. Política de Destinação de Resultados e Distribuição de Dividendos;
25. Política de Transação com Partes Relacionadas; e
26. Política Anticorrupção.

Inicia-se a análise pelo estatuto social da PRODAM, cujo documento deve guardar alinhamento com a lei que autorizou a constituição da empresa (Lei Municipal nº. 7.619/1971), consoante a disposição expressa da Lei nº. 13.303/2016.

Em matéria de adequação entre o estatuto e a lei, a versão atual do referido documento, datada de março de 2018, não comporta qualquer reparo e deve-se reputá-lo plenamente compatível com a Lei nº. 13.303/2016 e a legislação municipal que autorizou a constituição da estatal – norma muito singela e que, em especial, não traz especificações sobre a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração, mas apenas que estes deveriam ser formados e compostos “com pessoal próprio ou com servidores que lhe forem postos à disposição” (art. 5º., da Lei nº. 7.619/1971). Quanto aos objetivos, questão a ser destacada refere-se ao Estatuto Social da PRODAM

(PRODAM, 2018)²¹, que é mais completo do que a Lei Municipal²², e esclarece os objetivos que ali são postos de forma singela.

O Estatuto Social também mostra-se hígido quanto às normas de governança corporativa a serem adotadas pela estatal ao prever a existência de órgãos diretivos e de Comitê de Auditoria Estatutário – repete-se, no ponto, a íntegra das disposições da Lei n.º. 13.303/2016, sem inovações.

(i) Conselho de Administração composto por sete a nove membros, destituíveis a qualquer tempo pela Assembleia Geral, com mandato de dois anos e permitidas três reconduções (art. 10 e 11);

(ii) Indicação das competências do Conselho de Administração (art. 16), inclusive aquelas referentes à governança corporativa, como a aprovação de planejamento estratégico, a eleição e a destituição de diretores, a fiscalização de gestão dos diretores, a discussão e o monitoramento de decisões envolvendo práticas de governança corporativa, o relacionamento com partes interessadas, a política de gestão de pessoas e o código de conduta dos agentes;

(iii) Diretoria composta por até oito membros, sendo um Diretor- Presidente, um Diretor de Participação eleito pelos empregados e até seis Diretores, todos com mandato de dois anos, permitida até três reeleições consecutivas, destituíveis a qualquer tempo pelo Conselho de Administração (art. 17);

(iv) Fixação das atribuições da Diretoria (art. 23), inclusive no que se refere à elaboração da política de transação com partes relacionadas e aprovação do Regimento Interno;

(v) Conselho Fiscal composto por três a cinco membros, dos quais ao menos um deverá ser servidor público com vínculo permanente com o

²¹ Artigo 3º - Constitui objeto da empresa: I – A execução de serviços na área de tecnologia da informação e comunicação precipuamente para os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo; II – A execução, mediante contratos ou convênios, de serviços na área da tecnologia da informação e comunicação para os órgãos da Administração Pública, Direta e Indireta; III – O assessoramento técnico a órgãos da Administração Pública, Direta e Indireta, bem assim a outras entidades por eles indicadas, mediante a celebração dos respectivos ajustes; IV – A execução de serviços na área de tecnologia da informação e comunicação para entidades privadas, sem prejuízo dos objetivos consignados nos itens anteriores e mediante prévia deliberação da Diretoria e do Conselho Administrativo; V – Criar condições de segurança adequada à guarda de suas informações, constantes nos cadastros e registros municipais informatizados, e promover mecanismos adequados de disseminação seletiva; VI – Processar, manter e operacionalizar Sistemas de Informações contendo cadastros e registros municipais informatizados da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo; VII – Atuar na integração estratégica das soluções de tecnologia da informação e comunicação no âmbito da Administração Pública Municipal, inclusive as relacionadas aos diversos canais de atendimento aos cidadãos, provendo, para tanto, os recursos materiais e humanos necessários; VIII – Promover e incentivar a pesquisa aplicada de caráter tecnológico no desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos de interesse público.

²² Art. 3º A PRODAM - SP tem por objetivo: I - A execução de serviços de processamento de dados e tratamento de informações para os órgãos da administração direta ou indireta do Município; II - A execução, mediante convênio, de serviços de processamento de dados de interesse de qualquer outra entidade ou órgão de administração pública; III - A assessoria técnica a órgãos de administração pública em geral.

Município de São Paulo, todos com mandato de dois anos, permitidas no máximo duas reconduções (art. 26);

(vi) Comitê de Auditoria Estatutário composto por três a cinco membros, em sua maioria independentes, podendo no máximo um deles ser membro do Conselho de Administração, todos indicados pelo Acionista Controlador e aprovados pelo Conselho de Administração, com mandato fixo de dois anos e permitida uma recondução (art. 29);

(vii) Comitê de Elegibilidade composto por três membros, eleitos e destituíveis pela Assembleia Geral, com mandato fixo de dois anos, permitida uma recondução (art. 33);

(viii) Obrigação de manutenção de estrutura responsável pela gestão de riscos e controle interno, visando a atender “ao modelo de governança e gestão da empresa e assegurar um ambiente de integridade de alto nível” (art. 35); e

(ix) Previsão da existência de área de auditoria interna (art. 37).

Nota-se que o estatuto social da PRODAM não trata de maneira detalhada sobre as estratégias efetivas de governança corporativa que serão adotadas pela Companhia; relega-se essa função a outros documentos produzidos pela estatal, cujas informações tampouco constam do Regimento Interno da Companhia – que foi o mais singelo dentre todos os analisados neste estudo e limitou-se a indicar a estrutura organizacional da empresa e os atos normativos utilizados para embasar os atos de gestão – o qual, em termos de governança corporativa, limita-se a indicar que o Conselho de Administração “é o ponto chave da governança corporativa e o elo fundamental entre a Assembleia Geral e a Diretoria” (PRODAM, 2018b, p. 3).

O documento que realiza o papel de ser o balizador da governança corporativa da PRODAM é a “Política de Governança Corporativa”, cujo objetivo é “estabelecer o padrão e as melhores práticas de governança corporativa adotadas pela PRODAM-SP, seguindo os princípios de liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*.” (PRODAM, 2018a, p. 1). Lá constam (i) os conceitos necessários para o desenvolvimento das políticas de governança da companhia; (ii) a sua estrutura corporativa; (iii) os mecanismos e instrumentos de governança (os mesmos que constam do sítio eletrônico); e (iv) os instrumentos de gestão e os instrumentos deliberativos. O documento em comento completa-se por meio da “Política de Governança de Normativos Internos”, que trata dos processos adotados para a elaboração dos atos normativos aplicáveis dentro da empresa, a saber (PRODAM, 2022, p. 1-2):

(i) Código de Conduta e Integridade: documento que visa oferecer uma compreensão sobre os comportamentos que orientam os negócios e relacionamentos da PRODAM-SP. Aplica-se a todos os colaboradores, conselheiros, administradores e a qualquer pessoa física ou jurídica que, por força de lei, contrato ou qualquer outro ato jurídico, preste serviços à PRODAM-SP, direta ou indiretamente, ainda que não remunerado;

(ii) Instrução Normativa (IN): instrumento normativo, exclusivo da Presidência, que tem por finalidade disciplinar ou esclarecer questões internas da Empresa, já disciplinadas em outros mandamentos legais. Por meio dele é possível regulamentar as obrigações e direitos de seus colaboradores, formalizar alterações funcionais e organizacionais, constituir Comissões e Grupos de Trabalho, designar e destituir colaborador para responder por unidade organizacional etc. Este normativo pode ser revogado, por ato discricionário do Presidente no caso de tornar-se inoportuno ou inconveniente, ou anulado em caso de ilegalidade;

(iii) Instrumento Normativo: são documentos internos da PRODAM-SP que instituem regras, conceitos, princípios, objetivos e diretrizes de forma a orientar a atuação da Empresa, seus administradores, colaboradores e terceiros que com ela se relacionem, como Código de Conduta e Integridade, Políticas, Procedimentos Operacionais Padrão (POP), Instruções Normativas, Regimentos Internos e Regulamentos;

(iv) Política Operacional (PO): instrumento normativo utilizado para definir, formalizar e divulgar diretrizes, regras, competências e responsabilidades na operacionalização dos macroprocessos da Empresa;

(v) Política de Governança (PG): instrumento normativo utilizado para definir, formalizar e divulgar diretrizes, regras, competências e responsabilidades gerais com relação à temas relevantes do ponto de vista estratégico, de governança e da Empresa. Visa unificar o posicionamento corporativo e reforçar aspectos fundamentais para continuidade dos negócios em linha com a missão, visão e valores da PRODAM-SP. O conjunto de políticas da Empresa representam as diretrizes que devem ser adotadas para garantir que a PRODAM-SP atinja seus objetivos, em conformidade com as legislações aplicáveis ao seu modelo de negócio e de acordo com sua missão, visão e valores;

(vi) Procedimento Operacional Padrão (POP): instrumento normativo utilizado para descrever, de forma detalhada e em linguagem clara e de fácil entendimento, como deve ser executado determinado processo, tarefa ou atividade, a depender da necessidade. Este documento particulariza e demonstra como cada etapa de um processo deve ser desenvolvida, as responsabilidades das áreas, sistemas utilizados, fluxos, prazos e demais informações cabíveis e tem como documentos relacionados os fluxos de processos e a Matriz de Responsabilidades;

(vii) Regimento Interno: documento interno da PRODAM-SP que tem por objetivo disciplinar o funcionamento da Empresa e dos seus Órgãos Colegiados (Conselho de Administração, Comitês etc.), a fim de garantir que a atuação esteja em consonância com os preceitos definidos pelo Estatuto Social, pela Lei 13.303/16, e demais legislações aplicáveis à Empresa; e

(viii) Regulamento Interno de Licitações e Contratos: Documento que regulamenta as licitações e contratações para aquisição de bens e serviços na PRODAM-SP, em conformidade com a Lei Federal 13.303/2016.

Há uma moldura geral do que se espera da PRODAM sobre governança; cabe a cada documento referenciado no parágrafo anterior a tratativa do tema na sua área de competência.

Dois documentos destacam-se neste contexto: a política de gestão de riscos e o controle interno; e o Código de Conduta e Integridade.

A política de gestão de riscos e controle interno traz em seu bojo alguns conceitos; termos e definições; premissas; mapeamento dos riscos; classificação dos riscos; tratamento dos riscos; monitoramento dos riscos; operacionalização; responsabilidades do Conselho de Administração; do Comitê de Auditoria Estatutário; do Diretor-Presidente; da Gerência de Auditoria Interna (GPA); da Diretoria Executiva; dos Diretores; da Diretoria Jurídica e de Governança Corporativa; Gerência de Gestão de Riscos e Controles Internos; da Gerência de Conformidade; da Gerência de Comunicação Institucional; das Unidades Organizacionais; e do Responsável pelo Controle Interno. E, como traço relevante, indica as seguintes premissas para a atuação de gestão da PRODAM (PRODAM, 2018c, p. 6-7):

1.Gestão de riscos e os controles internos são mecanismos de suporte à PRODAM-SP que visam auxiliar as tomadas de decisão, de forma a facilitar o alcance dos objetivos organizacionais, aumentando a probabilidade e o impacto dos eventos positivos (oportunidades) e reduzindo a probabilidade e o impacto dos eventos negativos (ameaças) por meio da identificação, priorização, avaliação e mitigação de riscos.

2.O comprometimento da alta direção, evidenciado pelo apoio explícito, é garantia da independência na execução dos mecanismos previstos nesta política.

3.A gestão de riscos e os controles internos são parte integrante de todos os processos organizacionais.

4.Todos os gestores e empregados são responsáveis pela gestão de riscos e controles internos em seus processos de atuação.

5.A organização da gestão de riscos e dos controles internos é estabelecida e mantida em ciclos de melhoria, para permitir ajustes e sua adaptação às mudanças organizacionais.

6.A organização deve prover recursos necessários para a implementação da política da gestão de riscos e controle interno.

[...]

6.10. A metodologia de gestão de riscos e controles internos contempla a sistemática e artefatos utilizados para identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos corporativos, com a finalidade de garantir a continuidade do negócio.

6.11. A gestão de riscos deve priorizar o tratamento dos processos que concentrem os riscos corporativos críticos. Este tratamento será conduzido pela GJR em conjunto com o gestor do projeto.

O Código de Conduta e Integridade da Prodam traz pontos como valores e compromisso da empresa; condutas dos agentes públicos; conformidade com leis; regulamentos e normativos internos; relacionamentos interpessoais; relacionamento com clientes; relacionamento com terceiros; deveres; privacidade e proteção de dados e segurança da informação; divulgação e compartilhamento de informação; recebimento ou solicitação de brindes; presentes e hospitalidades; conflito de interesses; compromisso com a métrica “ESG”; programa de integridade e boas práticas; questões éticas; comitê de conduta e integridade; comunicação e treinamento sobre o código de conduta e integridade. Tais pontos, porém, carecem de normatividade concreta e mostram-se mais próximos a um ideal de atuação dos colaboradores da estatal do que a um código sancionatório.

Em paralelo às críticas, pode-se tecer elogio a este documento pela clareza ao tratar dois aspectos essenciais da governança corporativa: a repulsão à corrupção e às fraudes. No documento em estudo (PRODAM, 2021, p. 10), esclarece-se de maneira didática o que viria a ser uma “concorrência corporativa leal”, a evidenciar que houve uma preocupação, pelo menos teórica, em produzir conhecimento para os colaboradores acerca de práticas que devem ser refutadas por não se enquadrarem na moralidade administrativa:

A PRODAM-SP é comprometida com a promoção da ética e da integridade no mercado público e privado. Desta forma, nenhuma conduta que possa caracterizar fraude ou corrupção é aceita, seja nas concorrências que participamos, seja nas nossas contratações internas.

O que isso quer dizer?

Nós não damos nem aceitamos pagamentos inadequados ou indevidos, seja em dinheiro ou qualquer outro benefício;

Nós não aceitamos doações ou presentes que não sejam legais e devidamente formalizadas;

Nós não nos utilizamos do nosso cargo para conseguir ou fornecer benefícios ou vantagens;

Nós não influenciemos, de nenhuma forma, na contratação de terceiros por interesse próprio ou de outro;

Condutas desonestas, fraudulentas e atos de corrupção não são tolerados e serão reportados aos órgãos competentes para providências cabíveis.

MAS O QUE PODE SER CONSIDERADO CORRUPÇÃO E FRAUDE?

Importante destacar que, como parte do time da PRODAM-SP, seja empregado público ou comissionado, somos Agentes Públicos. Ou seja, eventuais condutas ilícitas que cometamos podem ser caracterizadas como um ato de improbidade administrativa, com sanção de multa ou até perda do cargo, ou crime, com pena de prisão!

CORRUPÇÃO é o ato de solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.

FRAUDE é o ato de obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante ato fraudulento.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA é um ato ilegal ou contrário aos princípios básicos que regem a Administração Pública, cometido por um agente público.

LEMBRE-SE: Nós queremos nos tornar referência em oferecer soluções em tecnologia e continuar servindo e auxiliando as cidades no aperfeiçoamento da sua gestão e garantindo soluções inovadoras pela nossa capacidade técnica, eficiência e inovação. Para nós não vale tudo!

Nós acreditamos na concorrência leal, ou seja, as contratações devem ser baseadas, apenas, nos critérios legais utilizados no mercado: qualidade, preço, inovação, capacidade técnica etc. Nossas atitudes e decisões devem sempre visar o que é melhor para a PRODAM-SP, não atuamos em benefício próprio ou de terceiros.

A postura da Prodam evidencia um trato cauteloso com a coisa pública feito pela estatal analisada, bem como a tentativa de chamar para si a responsabilidade em desenvolver ações voltadas à governança e ao *accountability*. Também a título de exemplo, convém destacar o item 7.3, do Código de Integridade, que compreende uma parte operacional importante em como proceder com as denúncias sobre a ocorrência de atos dissonantes com o padrão de eticidade esperado pela Empresa (PRODAM, 2021, p. 16):

A empresa dispõe de diversos canais de atendimento àqueles que forem denunciar alguma violação às regras da empresa e nota-se que a preservação dos dados do denunciante é tratada em todos os meios disponíveis.

A PRODAM-SP garante a confidencialidade das informações e a identidade do denunciante. Caso o denunciante opte por se manter anônimo, os relatos devem ser feitos pelo Portal PRODAM ou por envio de carta a ser entregue à Ouvidoria. Todas as comunicações serão devidamente analisadas e as medidas cabíveis serão tomadas. Nenhum tipo de retaliação é tolerado pela

Empresa e eventuais casos serão analisados como violação grave a este Código e as penalidades cabíveis serão aplicadas.

A aferição concreta dos resultados das previsões do Código de Integridade – ou se estas convolaram-se em ações/estratégias adotadas efetivamente pela PRODAM, restaram prejudicadas por não serem referenciadas nos documentos de governança indicados pela Companhia em seu sítio eletrônico ou disponibilizados no Diário Oficial do Município.

Os Relatórios de Sustentabilidade dos anos de 2018 e 2019 – não há justificativa para a cessação de sua produção nos anos subsequentes, a despeito de, aparentemente, terem eles sido suprimidos de forma autônoma por passarem a integrar um capítulo do Relatório de Gestão – não trazem informação relevante sobre a governança corporativa. Na parte referente ao Código de Conduta e Integridade, ambos os relatórios limitam-se singelamente a indicar a edição do Código, apresentando mesma redação (PRODAM, 2018d, p. 10) (PRODAM, 2019, p. 12):

A PRODAM-SP implementou, em junho/2018, do Código de Conduta e Integridade, conforme diretriz da Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303 de 30/06/2016). Mais do que um guia orientador de conduta, o Código é um instrumento para fortalecer a imagem da Empresa perante a sociedade, clientes, fornecedores, parceiros e demais instituições. Como guia, o documento pauta pela resolução de questões éticas e comportamentais, pois orienta o comportamento esperado de cada um na execução das atividades, nos negócios e relacionamentos da PRODAM-SP. Estabelecer um código de ética e conduta é fundamental para o crescimento e sucesso de qualquer empresa, independentemente do seu segmento ou ramo de atuação. A ética profissional procura aplicar a moral como a base do exercício de nossas funções. Traz diretrizes necessárias para que os colaboradores desempenhem com excelência as suas atividades e mantenham um relacionamento com base em valores primordiais, como respeito, responsabilidade e honestidade, seja com clientes, colegas ou outras pessoas.

Cabe uma crítica ao documento em estudo. Ainda que a edição do documento fosse para cumprir exigência legal, deveria a PRODAM ter cuidado para que o seu conteúdo fosse minimamente relevante, ao expor as ações que foram empreendidas e como os atos de sustentabilidade por ela praticados correlacionam-se com a governança corporativa – temas diretamente associados, ante a métrica ESG. Ao deixar de realizá-lo, a empresa perdeu uma oportunidade relevante de mostrar a adoção efetiva de uma prática ESG de cunho homogêneo, o que afetou o caráter de transparência ativa dos dados divulgados – eis que dos relatórios não se verifica a

obtenção de qualquer dado significativo, mas um simples compilado genérico de informações.

O Relatório de Gestão do ano de 2020 trouxe algumas informações relevantes sobre governança corporativa, como ações da Presidência, Diretoria de Desenvolvimento e Operações; Diretoria de Infraestrutura Tecnológica; Diretoria Administrativa Financeira; Diretoria de Relacionamento Institucional e Mercado; Diretoria Jurídica; e Diretoria de Participação, mas sem o devido refinamento necessário para o tratamento do tema. Não houve um foco específico em abordar a governança – identificar os temas exige a análise da íntegra do documento e a correlação entre as ações desenvolvidas e os potenciais atos de governança. A análise do documento não permite identificar quais ações decorreram de estratégias de governança corporativa e quais alcançaram o impacto esperado nesse tema.

Com o Relatório do ano de 2021 ocorreu uma situação diametralmente oposta – e que deve ser elogiada. Nele, o tema da governança corporativa passou a ser tratado em capítulo específico do documento, no qual se pontuou as estratégias de governança da companhia, as metas e objetivos para o cumprimento de cada qual e como as ações desenvolvidas dentro dessa seara permitiam a concretização dos objetivos estratégicos gerais da empresa; analisou-se, ademais, a questão das ações voltadas à proteção de dados no contexto da entrada em vigor da LGPD – tema que, a despeito de associar-se à questão da governança, também se atrela ao objeto principal da empresa. O documento também trouxe a correlação entre as ações da empresa e a métrica ESG (PRODAM, 2021, p. 30), o que se mostrou um diferencial em relação aos documentos analisados pelas demais estatais paulistanas, que em momento algum fizeram aludida correlação – ainda que, atualmente, seja essencial ao tratar-se de governança.

As cartas anuais de políticas públicas e governança corporativa (publicadas entre 2018 e 2021) visavam a atender o disposto no art. 8º., incisos I e VIII, da Lei nº. 13.303/2016, e ao teor do Compromisso de Desempenho Institucional (CDI), celebrado entre a PRODAM-SP e a Administração Municipal Direta.

Os documentos apresentam pouca variação no que se refere à governança corporativa. Em essência, refletem um comprometimento da PRODAM com a governança e a uma perspectiva de melhoria constante dos negócios desenvolvidos; baseia-se em estratégias (avaliação de risco) evolutivas que levem à melhoria dos

resultados da empresa. Apresenta-se, sobre o tema, o teor do CDI constante do anexo da Carta de 2018 (PRODAM, 2018e, p. 25-26):

CLÁUSULA PRIMEIRA DO OBJETO O presente COMPROMISSO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL tem por objeto o estabelecimento de indicadores e metas para permitir a avaliação objetiva do desempenho da EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PRODAM S/A, conforme metas, indicadores e objetivos estratégicos constantes do Anexo I (Plano Estratégico) e Anexo II (Plano Tático).

CLÁUSULA SEGUNDA DAS OBRIGAÇÕES DA EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PRODAM S/A A EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PRODAM S/A, por este COMPROMISSO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL, obriga-se a:

I.- observar, na sua ação administrativa, as metas de custeio, racionalização do quadro de pessoal e objetivos estratégicos constantes do Anexo I;

II.- encaminhar ao Comitê de Acompanhamento da Administração Indireta os relatórios previstos no art. 7º do Decreto nº 53.916/2013;

III.- assegurar suporte à realização das atividades voltadas ao acompanhamento e à avaliação do cumprimento deste COMPROMISSO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL;

IV.- avaliar periodicamente a pertinência e a consistência dos objetivos estratégicos constantes do Anexo I, propondo ao Município de São Paulo alterações e inclusões que entender necessárias, com as devidas justificativas;

V- Prestar informações acerca da sua adequação aos requisitos de governança da Lei Nacional 13.303 de 30 de junho de 2016.

CLÁUSULA TERCEIRA DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO São obrigações do Município de São Paulo, por este COMPROMISSO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL:

I.- proceder ao acompanhamento e à supervisão do desempenho da EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PRODAM S/A e à avaliação da execução deste COMPROMISSO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL; e

II.- apresentar, com antecedência de 60 dias antes do término de sua vigência, parecer conclusivo quanto à renovação do COMPROMISSO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL, conforme disposto na Cláusula Quinta;

Todas as Cartas ativeram-se em apresentar a evolução, no respectivo ano, do sistema de gestão de riscos e de controle interno da Empresa, seja no tema do desenvolvimento de novas estruturas (como a efetivação da constituição do Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos (CGRCI), no ano de 2020 (PRODAM, 2020,

p. 19) ou à revisão da política de gestão de riscos para a adoção de uma nova metodologia, nos termos recomendados pela Controladoria Geral do Município (CGM) (PRODAM, 2021b, p. 12).

A Política de Consequências e Medidas Disciplinares trata-se de um documento significativo – que traz em seu texto o objetivo da política lançada; conceitos; termos e definições; diretrizes gerais; categoria das infrações; elementos indispensáveis para aplicação de medidas disciplinares; consequências; medidas disciplinares aos colaboradores da empresa e aos administradores; ações de remediação; ressarcimento de danos; responsabilidades e competências do Conselho de Administração; Comitê de Auditoria Estatutária; Diretor Presidente; Comitê de Conduta e Integridade; Comissão Disciplinar; Diretores; Diretoria Jurídica e de Governança Corporativa; Gerência de Conformidade; Gerência de Desenvolvimento Humano e Organizacional; Gerência de Contabilidade e Administração de Pessoas; Gerência de Comunicação Institucional e Colaboradores e Administradores – o documento, como se verifica de seu conteúdo, trata do aspecto sancionatório do descumprimento das boas práticas de governança e na incursão em atos vedados pela empresa. Em paralelo a isso, estabelece um arcabouço normativo interno de atos que não podem ser violados, estão a Política de Segurança da Informação e a Política de Privacidade de Dados Pessoais – os quais, apesar relevantes para a gestão interna de informação, não têm relevância significativa para a governança corporativa, objeto do presente estudo.

A empresa também editou recentemente a sua Política de transações com partes relacionadas, a ser revisada anualmente, sem repercussão acentuada para a governança corporativa, pois os seus efeitos não são observados todavia. O texto buscou estabelecer as diretrizes gerais e específicas a serem adotadas na PRODAM-SP para assegurar que as decisões relativas a transações com Partes Relacionadas e outras situações com potencial conflito de interesses sejam tomadas com fundamento no objetivo social; nos interesses da Empresa, de seus acionistas, do Município e dos cidadãos; em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade; e de modo a garantir a adoção das melhores práticas de governança corporativa e aderência aos dispositivos legais, estatutários, demais regulamentos internos e normas contábeis aplicáveis. O documento traz em seu texto a sua abrangência, área responsável, termos e definições, diretrizes gerais, disposições gerais: identificação das partes relacionadas,

transações com partes relacionadas, divulgação das transações com partes relacionadas, situações de possível conflito de interesse e transações vedadas.

Por fim, editou-se a Política anticorrupção, cujo texto visa a estabelecer as principais regras e diretrizes que a Empresa deve seguir e, principalmente, firmar o posicionamento da PRODAM-SP acerca do combate à corrupção, com intuito de garantir que a ética, a transparência, a boa-fé e a conformidade sejam os pilares de atuação e dos relacionamentos da Empresa. A Política anticorrupção traz em seu texto a área responsável, os termos e definições, as diretrizes gerais, as vedações de condutas esperadas em: a) relacionamento com terceiros; b) licitações e contratos administrativos; c) cláusula anticorrupção; d) brindes, presentes e hospitalidade; e) participação em eventos, canal de denúncias, comunicação e conscientização; e, por fim, (f) responsabilidades e competências.

Nota-se que a PRODAM apresenta um arcabouço documental robusto em sobre governança corporativa – divulga os documentos em sítio eletrônico e facilita o seu acesso aos Municípios, o que é uma iniciativa bastante relevante; contudo, em termos práticos, avaliar o sucesso da governança corporativa da Empresa é prejudicado pela falta de documentos que demonstrem esses resultados ou indiquem as ações adotadas de forma efetiva: há um compilado de propostas abstratas muito farto, mas poucos indicativos de medidas concretas.

Ao tomar por base o mencionado índice de transparência ativa (ITA), considera-se que a PRODAM apresenta resultados muito positivos por atingir a nota máxima há mais de três anos, como mostra a tabela a seguir, de produção desta pesquisadora:

Tabela 6 – Evolução do Índice de Transparência Ativa (ITA) da PRODAM						
REFERÊNCIA	NOTA	POSIÇÃO GERAL	POSIÇÃO EMPRESA	ANTERIOR	POSIÇÃO GERAL	NOTA
jun/19	4.54	63	-	dez/18	60	4.97
set/19	8.38	3	1	jun/19	63	4.54
dez/19	8.95	5	1	set/19	3	8.38
jun/20	10	3	1	dez/19	5	8.95
dez/20	10	3	1	jun/20	3	10
jun/21	10	3	1	dez/20	3	10
dez/21	10	3	1	jun/21	3	10
jun/22	10	3	1	dez/21	3	10
dez/22	10	3	1	jun/22	3	10

Ao analisar os documentos disponibilizados no sítio eletrônico, não é possível verificar se as medidas adotadas são revestidas de efetividade, inclusive no que se refere às estruturas de governança interna. As atas do Comitê de Elegibilidade, por exemplo, mostram volatilidade recente na composição do Comitê, após um período de maior estabilidade no biênio 2021/2022, mas não permitem verificar se houve por parte do comitê uma análise mais detida nos candidatos escrutinados aos cargos de administração e direção, ou se ocorreu apenas uma análise proforma, casuística.

Os resultados do compromisso de desempenho institucionais também se mostram precários e sujeitam-se a possível aprimoramento, tendo em vista que a PRODAM interrompeu a divulgação dos monitoramentos periódicos no ano de 2019 – não foi possível verificar, de plano, os resultados a partir de 2020, o que comprometeu a transparência ativa na divulgação das informações de governança.

3. São Paulo Turismo (SPTuris)

Por ser a companhia que mais recentemente alcançou o valor de receita bruta mínima legal para adequar-se à Lei nº. 13.303/2016 – o que ocorreu apenas no ano de 2022, a SPTuris é a companhia que menos apresenta documentos para análise sobre o tema da governança corporativa. Em seu sítio eletrônico, para além de constar que a empresa não tem programa de integridade e boas práticas, são indicados os seguintes documentos como norteadores da governança corporativa pela Companhia:

1. Carta Anual de Governança Corporativa;
2. Código de Conduta e Integridade;
3. Planejamento Estratégico 2022-2025;
4. Planos de avaliação de desempenho e treinamentos;
5. Planos detalhados de avaliação de desempenho e treinamentos;
6. Política de distribuição de dividendos;
7. Política de divulgação de informações;
8. Política de gestão de riscos e controles internos;
9. Política de transação com partes relacionadas;
10. Relatório de sustentabilidade; e
11. Regulamento de licitações e contratos.

Adicionalmente aos documentos que se listou no parágrafo anterior, o estatuto social da SPTuris (que se encontra plenamente alinhado com o teor da Lei Municipal n.º. 8.180/1974, que autorizou a constituição da estatal) discrimina a estrutura interna de governança da empresa, e fá-la nos seguintes termos:

(i) Conselho de Administração composto por sete a nove membros (observado que 25% dos membros devem observar requisitos legais de independência), com mandatos de dois anos, permitida a reeleição, até o limite máximo de três reconduções consecutivas, assegurada a participação de um representante dos empregados (mandato de dois anos, com apenas uma recondução) e dos minoritários (mandato coincidente ao dos demais Conselheiros, silente o estatuto sobre reconduções) (art. 13 a 16);

(ii) Competência do Conselho de Administração para aprovar o planejamento estratégico da sociedade e o plano de negócios; eleger, avaliar e destituir os diretores; fiscalizar a gestão dos Diretores; aprovar a autonomia operacional e orçamentária do Comitê de Auditoria Estatutário e suas respectivas atividades, resultados, conclusões e recomendações; escolher e destituir os auditores independentes; determinar, anualmente, a elaboração das cartas de governança corporativa e a de compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas e subscrevê-las; aprovar e revisar anualmente a elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas; implementar e supervisionar os sistemas de Gestão de Riscos e Controle Interno e aprovar o Código de Conduta e Integridade (art. 19);

(iii) Composição da Diretoria Executiva por sete membros, com mandato de dois anos, permitida até três reconduções consecutivas, observando que um dos membros deverá ser empregado da Sociedade (tendo apenas uma recondução) (art. 21);

(iv) Competência da Diretoria para praticar todos os atos de gestão visando realizar os objetivos sociais (art. 24);

(v) Composição do Conselho Fiscal por três a cinco membros e igual número de suplentes, com mandato de um ano e permitida até duas reconduções, observado que ao menos um membro do Conselho e seu suplente devem ser servidores públicos com vínculo permanente com a administração pública municipal (art. 27);

(vi) Competência e dinâmica de funcionamento do Comitê de Auditoria Estatutário, a quem compete opinar sobre a contratação e destituição de auditor independente, supervisionar as suas atividades e aquelas de controle interno, receber as denúncias da auditoria, monitorar a qualidade e a integridade dos mecanismos de controle interno, avaliar e monitorar as exposições de risco da Companhia (art. 30);

(vii) Composição do Comitê de Auditoria Estatutário por três membros, em sua maioria independentes, sem mandato fixo (art. 36);

(viii) Composição do Comitê de Elegibilidade por três membros, eleitos e destituíveis pela Assembleia Geral, sem mandato fixo (art. 37); e

(ix) Competência da área de conformidade e compliance, em resumo, voltada à proposição das políticas de conformidade e gerenciamento de riscos e a verificação da aderência da estrutura organizacional e processos às normas de governança corporativa (art. 41).

Ao contrário das demais estatais analisadas, em que a pluralidade de documentos existentes permitiu a construção de um quadro amplo sobre a situação da governança corporativa em cada estatal, na SPTuris há uma deficiência de instrumentos norteadores das estratégias de governança a serem realizadas pela empresa – ao menos ao tomar como referência os documentos disponibilizados em sítio eletrônico e que, em tese, correspondem a todos os documentos de gestão da empresa (art. 3º., §3º., do Decreto Municipal nº. 58.093/2018).

A Carta Anual de Governança Corporativa divulgada em maio de 2018 (e não mais renovada ou atualizada) limitou-se a indicar que, após a entrada em vigor do Decreto Municipal nº. 58.093/2018, a Companhia readequou o seu estatuto social e desenvolveu as seguintes estruturas internas de governança:

- a) Implantação do Comitê de Elegibilidade: o Comitê de Elegibilidade foi criado em 2018, o qual verificará a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração, para o Conselho Fiscal e para a Diretoria Executiva, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros;
- b) Implantação do Comitê de Auditoria Estatutário: o Comitê de Auditoria Estatutário foi criado em 2018, o qual irá supervisionar as atividades dos auditores independentes, opinar sobre a contratação/destituição do auditor independente, além de supervisionar as atividades desenvolvidas nas áreas de controle interno, de auditoria interna e de elaboração das demonstrações financeiras da Companhia;
- c) Criação da Diretoria de Conformidade: a área de gestão de riscos e controles internos foi criada em 2018 e será responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos e deverá ser vinculada ao Diretor Presidente e liderada por ele próprio ou por outro Diretor;
- d) Revisão do Estatuto Social: foi aprovada em 04/04/2018 pela Assembleia Geral a nova redação do Estatuto Social da São Paulo Turismo S/A em decorrência da Lei Federal nº 13.303/2016;
- e) Criação da Política de Transações com Partes Relacionadas: reforça os princípios de conduta ética, comutatividade, equidade e transparência nas operações com partes relacionadas. Considera-se transação com parte relacionada a transferência de recursos, serviços ou obrigações entre a São Paulo Turismo S/A e uma parte relacionada;
- f) Criação da Política de Distribuição de Dividendos: busca garantir a perenidade e a sustentabilidade financeira de curto, médio e longo

prazos da Companhia, tendo como premissas a flexibilidade e solidez financeira para a manutenção de seus negócios;

- g) Criação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos: explicita os princípios, diretrizes, papéis e responsabilidades que devem nortear as iniciativas associadas à gestão de riscos. A gestão integrada e proativa de riscos é fundamental para a entrega de resultados de maneira segura e sustentável;
- h) Criação da Política de Divulgação de Informações: regulamenta os procedimentos adotados para que a Companhia alcance elevado padrão de transparência, de modo a evidenciar, tanto aos acionistas minoritários como aos munícipes, a observância de sua missão legal e a persecução do princípio da publicidade;
- i) Elaboração do Relatório de Sustentabilidade: reporta o desempenho da Companhia, expondo os desafios e avanços nas dimensões econômica, ambiental, governança e de negócios, numa demonstração de transparência e compromisso com a prestação de contas à sociedade.

Após 2018, a empresa não divulgou mais as cartas anuais de governança corporativa – tampouco justificou a razão pela qual os documentos deixaram de ser editados, o que provavelmente se deu em virtude de não haver necessidade, até 2022, de a empresa atender aos requisitos da Lei n.º. 13.303/2016. Resta prejudicada a análise da evolução das estruturas e estratégias de governança adotadas, pois inexistente comparativo temporal subsequente ou qualquer documento que indique, em concreto, ações que foram indicadas ao longo do ano em comparação com o que fora previsto na primeira carta de governança.

O Código de Conduta e Integridade da SPTuris, datado de janeiro de 2023, indica em sua parte preambular que a finalidade do documento é de “regulamentar a atuação da empresa à luz da governança corporativa, da ética, da excelência, da sustentabilidade, do respeito e da integridade” (SPTURIS, 2023, p. 4). O conteúdo do documento, porém, é mais principiológico do que regulamentar – por não mais referenciar a governança corporativa após tal passagem – indica, no que interessa ao presente estudo, os “compromissos, diretrizes e princípios” da companhia (art. 1.º.), as partes interessadas (art. 2.º.) e as condutas comportamentais esperadas e vedadas para cada agente corporativo (arts. 3.º. a 11). Não se extrai do documento uma estratégia ou linha de ação concreta para a governança corporativa, ainda que, como afirmado sobre demais estatais, reconheça-se que os Códigos de Conduta e Integridade contribuem para construir uma linha comum de expectativa de ação de comportamento para os colaboradores da Companhia.

Dá-se maior concretude material à governança na política de gestão de riscos e controles internos, que detalha as diretrizes que a companhia busca ao desenvolver estruturas de governança corporativa (SPTURIS, 2018a, p. 4-8) e as estruturas internas existentes que são responsáveis por conduzir a concretização de cada diretriz. Embora documento em questão não seja inovador – pois repete que, em regra, consta dos documentos análogos das demais estatais analisadas, há traço distintivo relevante: a previsão de “planos de avaliação de desempenho”, os quais constam do sítio eletrônico e correspondem a matrizes de avaliação e atendem à finalidade da governança corporativa de buscar parâmetros objetivos para avaliar os agentes econômicos – trata-se, assim, de traço distintivo da SPTuris; para as demais estatais analisadas, foi o caso de tecer críticas pela falta desses matrizes.

O documento editado pela SPTuris, embora singelo, prevê com clareza os requisitos de avaliação de seus gestores (SPTURIS, 2018, p. 3-4):

Os membros do Conselhos de Administração e Fiscal, assim como da Diretoria Executiva serão avaliados por seu desempenho, em avaliação individual e coletiva, com a periodicidade mínima anual, observados os seguintes requisitos mínimos:

a) exposição dos atos de gestão praticados, quanto à licitude e à eficácia da ação administrativa;

b) contribuição para o resultado do exercício e para a sustentabilidade financeira da São Paulo Turismo;

c) consecução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios e no planejamento estratégico;

d) contribuição para a diversidade de experiências, formações acadêmicas e qualidade das discussões e deliberações do órgão colegiado do qual participa (art. 15º. do Decreto Municipal nº. 58.093/18); Observados os requisitos:

- A insuficiência de desempenho individual, verificada por meio da Avaliação de Desempenho Individual, poderá ser motivadora de rescisão de contrato de trabalho com justa causa, independentemente da existência de plano de readequação de quadro de pessoal (§5º. do art. 19º. do Decreto Municipal nº. 58.093/18);

- O Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta (COGEAI) irá auxiliar no processo de avaliação dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, assim como Diretoria Executiva, conforme diretrizes estabelecidas pela Junta Orçamentário-Financeira – JOF;

- Por deliberação da JOF, os itens “a”, “b” e “c” estabelecidos para avaliação de desempenho individual e coletiva dos membros citados acima poderão ser substituídos, na observação do cumprimento das metas estabelecidas no CDI (§1º. do art. 15º. do Decreto Municipal nº. 58.093/18).

Também atende à finalidade normativa de governança corporativa a edição de uma política de distribuição de dividendos, de uma política de transação com partes relacionadas e uma política de transparência e divulgação de informações; lança-se mão das mesmas considerações tecidas para as estatais anteriormente analisadas; reconhece-se que essa medida atende a um primado de transparência institucional para com eventuais contratantes, cidadãos e usuários do serviço prestado.

Chama atenção o fato de a governança corporativa não ser mencionada no planejamento estratégico para 2022-2025, o que pode indicar uma falta de atenção da estatal para com a temática – o que é muito preocupante ante a incorporação cada vez mais acentuada da métrica ESG nos negócios das empresas públicas e nas sociedades de economia mista.

Por fim, no que se refere às atas do comitê de elegibilidade, elogia-se a forma de divulgação da informação pela SPTuris. Para além do atendimento do requisito formal do art. 3º., §3º., do Decreto Municipal nº. 58.093/2018, e de apresentar estabilidade na composição dos membros, que não se altera há mais de dois anos, a companhia faz constar em suas atas os documentos considerados para a análise do Comitê, a experiência profissional e a formação acadêmica do candidato e os motivos pelos quais ele se enquadra ou não nos requisitos de elegibilidade/inelegibilidade legais – é possível compreender adequadamente as razões de decidir, ao evidenciar uma atenção com a divulgação transparente e qualitativa dos dados, em consonância às boas práticas de governança corporativa.

4. Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)

Por fim, acerca da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), procedeu-se à análise da sua governança corporativa diretamente a partir das informações constantes de documentos esparsos constantes de seu sítio eletrônico, a saber:

1. Carta Anual do Conselho de Administração (Biênio 2018-2019);
2. Carta Anual do Conselho de Administração (2020);
3. Carta Anual do Conselho de Administração (2021);
4. Carta Anual do Conselho de Administração (2023);
5. Código de Conduta e Integridade;
6. Estatuto Social;

7. Política de Gestão de Riscos;
8. Política de Privacidade;
9. Política de Segurança da Informação;
10. Política de Transação com Partes Relacionadas;
11. Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário;
12. Regimento Interno do Conselho de Administração;
13. Regimento Interno do Conselho Fiscal;
14. Regimento Interno da Diretoria;
15. Regimento Interno Geral;
16. Relatório de Sustentabilidade de 2018;
17. Relatório de Sustentabilidade de 2019;
18. Relatório de Sustentabilidade de 2020;
19. Relatório Integrado da Administração de 2021; e
20. Relatório Integrado da Administração de 2022.

Passa-se a analisar os dados disponíveis nesses documentos ao iniciar-se pelo estatuto social da CET.

Trata-se de documento inicialmente elaborado em 2 de julho de 1976, época em que se constituiu a sociedade de economia mista, e foi objeto de alteração sucessivamente ao longo dos últimos 48 anos; entretanto, em que pese a sua antiguidade, não há de cogitar-se sobre o descompasso entre o estatuto social e a Lei nº. 13.303/2016, ainda que em relação a um ponto específico – o número de membros da Diretoria – os documentos apresentem divergência.

Inicialmente, há compatibilidade entre o estatuto social e a Lei Municipal nº. 8.394/1976, que autorizou a constituição da CET; adotou-se a forma jurídica de pessoa jurídica de Direito Privado, eis que ambos preveem o caráter de sociedade de economia mista para a Companhia; e à sua duração por prazo indeterminado, com alinhamento entre os objetos sociais previstos em um e outro documento – o Estatuto Social repete na literalidade o teor da legislação municipal²³.

²³ Art. 2.º É objetivo social da Companhia: I - Planejar e implantar, nas vias e logradouros do Município, a operação do sistema viário, com o fim de assegurar maior segurança e fluidez do trânsito e do tráfego; II - Promover a implantação e a exploração econômica de equipamentos urbanos e atividades complementares, na forma e em locais definidos por decreto do Executivo, de modo a melhorar as condições do trânsito e do tráfego; III - Prestar serviços ou executar obras relacionadas à operação do sistema viário, mediante contratos celebrados com entidades públicas da administração centralizada ou descentralizada, bem como com as entidades em que o Poder Público seja detentor da maioria do

Trata-se da quantidade de membros da diretoria de forma distinta em cada documento. Enquanto a Lei Municipal prevê uma diretoria composta por três membros (art. 4º.)²⁴, o estatuto social prevê um número variável, entre quatro e seis membros (art. 18)²⁵ – situação que leva à conclusão de que houve inovação do estatuto social em relação à lei autorizadora da constituição da Companhia, o que o art. 8º., da Lei nº. 13.303/2016. O art. 4º., da Lei Municipal nº. 8.394/1976 não teve a sua eficácia suspensa pelo superveniente art. 13, inciso II, da Lei nº. 13.303/2016 – por regulamentação geral da matéria, nos termos do art. 173, §1º., c/c art. 24, §1º., ambos da Constituição Federal²⁶ – de sorte que ao prever a lei o número de três diretores (mínimo legal) deve ele ser prestigiado, não cabendo a alteração ocorrer diretamente por meio do estatuto social. A alteração no estatuto para readequação do número de diretores é medida pertinente/cabível para a adequação plena deste ao novo regime jurídico instituído pela Lei das Estatais.

No que trata estritamente às normas de governança corporativa, o Estatuto Social encontra-se completo e atende plenamente o que a legislação federal e municipal de regência prevê. Afinal, sendo ele o *locus* ideal para a previsão das normas de governança – ou para o estabelecimento dos parâmetros mínimos que, para a realidade específica da sociedade de economia mista, venham a ser adotados – mostra-se acertada a previsão em estatuto da dinâmica da Administração da Companhia, assim resumida no caso da CET de São Paulo:

- i. Conselho de Administração Composto por 07 a 09 membros, eleitos por Assembleia Geral e com mandato de 02 anos, renovável por três vezes, sendo possível a destituição a qualquer tempo (art. 11);

capital social. III - Prestar serviços ou executar obras relacionados à operação do sistema viário, mediante contratos com pessoas de direito público ou privado e, ainda, com pessoas físicas.

²⁴ Art. 4º. A Companhia será administrada por uma diretoria composta de três membros, cujas atribuições, mandato e remuneração serão fixados na assembléia geral de sua constituição.

²⁵ Art. 18. A Diretoria será composta por, no mínimo 4 (quatro) e, no máximo 6 (seis) membros, nos termos da Lei, sendo um deles eleito Diretor Presidente.

²⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 173. [...] §1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [...]

ii. Participação de um representante dos empregados no Conselho de Administração, mas com reeleição única (art. 12);

iii. Participação de representante dos acionistas minoritários, com mandato de 02 anos, sem indicação expressa de possibilidade de renovação (art. 13);

iv. Exigência de 25% de membros independentes no Conselho de Administração (art. 14);

v. Especificação das atribuições do Conselho de Administração, inclusive no que se refere à obrigatoriedade de incluir a estratégia de longo prazo com análise de riscos no planejamento estratégico (art. 17, I), análise do atendimento das metas e resultados (art. 17, IV), aprovação de Código de Conduta e Integridade (art. 17, XV), elaboração de Carta de Governança Corporativa (art. 17, XVI), aprovação e revisão da política de transação com partes relacionadas (art. 17, XVII) e aprovar a autonomia operacional e orçamentária e as atividades, resultados, conclusões e recomendações do Comitê de Auditoria Estatutário (art. 17, XXIV e XXV);

vi. Especificação das atribuições da Diretoria, incluindo a elaboração do Código de Conduta e Integridade (art. 21, I, "i");

vii. Fixação das atribuições do Comitê de Auditoria Estatutário (art. 27) e estipulação de seu regramento operacional (art. 28 a 33);

viii. Criação do Comitê de Elegibilidade e fixação de suas competências e regras de eleição de membros (art. 34 a 36);

ix. Fixação das responsabilidades da área de gestão de riscos e controle interno (art. 37 e 38);

x. Normatização das atribuições da Auditoria Interna (art. 39)

Por ser completo, deve-se destacar que o Estatuto Social da CET pouco inova em relação à governança corporativa; limita-se, em regra, a apenas repetir a literalidade dos dispositivos da Lei n°. 13.303/2016, que versam sobre o mesmo tema ou parafraseiam tais dispositivos, sem, contudo, alterar o seu conteúdo substancial, porém é ele inovador em relação à Lei federal – alinha-se, no ponto, ao Decreto Municipal n°. 58.093/2018 – ao prever o seu Comitê de Elegibilidade e estipular um regramento claro para a sua operacionalização.

Ainda assim, o Comitê não é isento de críticas por seu desenho institucional poder comprometer a sua efetividade: afinal, os seus membros não são remunerados para o exercício dessa função e podem ser também membros de outros comitês (inclusive do Conselho de Administração), com possibilidade de destituição livre pela Assembleia Geral a qualquer tempo, sem mandato fixo (art. 35 do Estatuto Social). É o caso de questionar-se se a liberdade na troca dos membros do Comitê de Elegibilidade não afronta o cerne do princípio da transparência e da tentativa de blindagem da ingerência externa trazida pela governança corporativa na Lei n°.

13.303/2016 – o que, embora não prejudique em específico a CET (que manteve constância nos membros, com alteração vindo a ocorrer apenas no final de 2023, após mais de três anos com a mesma composição, consoante verifica-se das atas disponíveis no sítio eletrônico da Companhia), tem sido um entrave na análise da eficácia dos comitês das demais estatais paulistanas, como analisado nos itens anteriores ao estudar do tema em cada qual, marcadas pela volatilidade na sua composição e pela ausência de uma transparência ativa (e efetiva) na divulgação dessas trocas e do acompanhamento da sucessão dos representantes.

Em paralelo ao Estatuto Social, há também os respectivos regimentos internos (Geral e específico da Diretoria, ambos aprovados em 14 de junho de 2018, do Conselho Fiscal, aprovado em 25 de junho de 2018 e do Conselho de Administração, aprovado em 26 de junho de 2018). Nenhum desses documentos versa especificamente sobre a governança corporativa, embora todos tragam em seu bojo regras específicas para operacionalizar os procedimentos internos da Companhia:

embora não tratem de normas gerais de governança, são normas acessórias fundamentais para dar transparência ao processo deliberativo de cada um dos órgãos componentes da estrutura decisória da CET – o que justifica o motivo de serem indicados no sítio eletrônico da CET como “instrumentos de governança corporativa”.

Ligeiramente distinta é a situação do Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário, que tem função mais voltada à atenção das normas de governança corporativa. O documento traz informações como a composição e o mandato, a posse, o impedimento e as vedações, a remuneração e as licenças, a vacância e as substituições, a competência, os deveres e as normas de funcionamento. O Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário é claro e objetivo ao trazer os elementos essenciais de seu funcionamento satisfatório a cumprir a sua destinação – o que atende, portanto, a sua função operacional.

Ademais, nota-se que de seus 41 artigos, apenas oito tratam efetivamente de temas voltados à governança, a saber, os artigos 13, 14, 32, 33, 34, 36, 37 e 38:

Art. 13. Compete ao Comitê as seguintes atribuições:

I. opinar sobre a contratação e destituição de auditor independente;

II. supervisionar as atividades dos auditores independentes, avaliando sua independência, a qualidade dos serviços prestados e a adequação de tais serviços às necessidades da CET;

III. supervisionar as atividades desenvolvidas nas áreas de controle interno e gestão de riscos, de auditoria interna e de elaboração das demonstrações financeiras da CET;

IV. monitorar a qualidade e a integridade dos mecanismos de controle interno e gestão de riscos, das demonstrações financeiras e das informações e medições divulgadas pela CET;

V. avaliar e monitorar exposições de risco da CET podendo requerer, entre outras, informações detalhadas sobre políticas e procedimentos referentes a:

- a) remuneração da administração;
- b) utilização de ativos da CET;
- c) gastos incorridos em nome da CET;

VI. avaliar e monitorar, em conjunto com a administração e a área de auditoria interna, a adequação das transações com partes relacionadas; VII. elaborar relatório anual com informações sobre as atividades, os resultados, as conclusões e as recomendações do Comitê, registrando, se houver, as divergências significativas entre administração, auditoria independente e Comitê em relação às demonstrações financeiras; VIII. requisitar à auditoria interna constituída na CET o planejamento de trabalhos de auditoria que entender relevantes para processos governança e confiabilidade dos registros contábeis.

§ 1º Os membros do Comitê terão total independência no exercício de suas atribuições, devendo manter a confidencialidade das informações recebidas.

§ 2º As competências dos membros do Comitê são indelegáveis, e devem ser exercidas respeitando-se os deveres de lealdade e diligência, bem como evitando-se quaisquer situações de conflito que possam afetar os interesses da CET e de seus acionistas § 3º Na qualidade de órgão estatutário auxiliar do Conselho de Administração, não caberá ao Comitê ou a qualquer de seus membros, quaisquer poderes para representar a CET perante terceiros.

Art. 14. É dever de todo membro do Comitê, além daqueles previstos em lei e dos que a regulamentação aplicável e o Estatuto Social lhe impuserem:

I. comparecer às reuniões do Comitê previamente preparado, com o exame dos documentos postos à disposição e delas participar ativa e diligentemente;

II. manter sigilo sobre toda e qualquer informação da CET a que tiver acesso em razão do exercício do cargo, bem como exigir o mesmo tratamento sigiloso dos profissionais que lhe prestem assessoria, utilizando-a somente para o exercício de suas funções, sob pena de responder pelo ato que contribuir para sua indevida divulgação;

III. declarar, previamente à deliberação, se, por qualquer motivo, tiver interesse particular ou conflitante com o da CET quanto a determinada matéria submetida à sua apreciação, abstendo-se de sua discussão e voto;

IV. verificar a conformidade do processo de avaliação dos administradores e dos Conselheiros Fiscais;

V. proceder, anualmente, à auto avaliação de suas atividades e identificar possibilidades de melhorias na forma de sua atuação; e VI. zelar pela adoção das boas práticas de governança corporativa pela CET.

Art. 32. O Comitê deverá criar, em conjunto com a Auditoria Interna, instrumentos que possibilitem supervisionar e monitorar a qualidade e integridade das atividades de auditoria interna.

Parágrafo único. A Auditoria Interna da CET deverá elaborar planos de trabalho de auditoria que entender relevantes para processos de governança e confiabilidade dos registros contábeis da CET

Art. 33. O Comitê deverá criar, em conjunto com a Auditoria Interna, instrumentos que possibilitem supervisionar as atividades de controle interno, e monitorar a qualidade e integridade dos mecanismos de gestão de riscos.

Art. 34. A escolha e destituição do Auditor Independente pelo Conselho de Administração deverão ser previamente analisadas pelo Comitê.

Parágrafo único. O Comitê deverá criar instrumentos que possibilitem supervisionar as atividades do Auditor Independente.

Art. 36. O Comitê deverá criar, em conjunto com a Diretoria e a Auditoria Interna, instrumentos que permitam avaliar e monitorar, o cumprimento da política de transações com partes relacionadas.

Art. 37. O Comitê deverá criar instrumentos que permitam avaliar e monitorar, o cumprimento da política de divulgação de informações.

Art. 38. O Comitê receberá, da Área de Gestão de Riscos e Controle Interno, denúncias, inclusive sigilosas, internas e externas à CET, em matérias relacionadas às competências do Comitê, previstas no Estatuto Social e no presente Regimento.

§ 1º Caberá ao Comitê adotar as medidas cabíveis e necessárias para a apuração dos fatos e informações objeto da denúncia, e suas conclusões e recomendações deverão ser encaminhadas aos órgãos competentes da CET para a adoção de providências, quando necessárias.

§ 2º As conclusões e recomendações do Comitê decorrentes de denúncias por ele recebidas serão obrigatoriamente relatadas pelo Coordenador ao Conselho de Administração sempre que as denúncias envolverem membro da Diretoria da CET.

Desses oito artigos, metade trata da matéria apenas de forma genérica, indicando que caberá ao Comitê elaborar instrumentos para atender políticas de governança corporativa da instituição – sem balizar como devem ser desenvolvidos esses instrumentos, os parâmetros que devem ser observados ou quais finalidades devem ser atingidas. Restam, portanto, quatro artigos de mérito substancial: a fixação clara das competências e atribuições do Comitê – atender ao princípio da transparência – a fixação dos deveres dos membros – atender ao princípio da eticidade, como elo causal da transparência – a exigência de que a prévia destituição do auditor independente seja analisada previamente pelo órgão e a previsão das

regras para o recebimento de denúncias afetas às matérias de competência do Comitê.

Surpreende negativamente o pouco detalhamento dado no Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário, sobretudo referente aos instrumentos que poderiam ser adotados para dar concretude material à governança corporativa. Embora se saiba que muitos desses instrumentos dependam de uma análise casuística da problemática concreta a ser enfrentada, não se olvida que poderia a Companhia ao menos estipular uma “moldura” jurídica a observar-se – fixar, por exemplo, quais parâmetros de eficácia e eficiência esperava-se da elaboração desses instrumentos, ou como mensurar a necessidade (ou não) de adoção de uma medida em detrimento de outra diante de uma situação concreta.

As medidas seriam fundamentais para garantir a transparência ativa das informações da Companhia, ao concentrar o núcleo jurídico e a base comum de seus atos de monitoramento em um único documento e relegar as especificidades para documentos esparsos, referentes a cada ato concreto. Afinal, os instrumentos de supervisão e monitoramento das atividades de auditoria interna, controle interno, elaboração de demonstrações financeiras e política de transações com partes relacionadas contêm uma base comum que poderia, desde logo, ter constado de um texto único.

A corroborar a tese da importância da reunião dessas informações em texto único, nota-se que, no sítio da *Internet* da Companhia, divulga-se tão somente documento com a política de transações com partes relacionadas, mas sem o indicativo preciso dos instrumentos de monitoramento de seu cumprimento – não há menção aos demais documentos cujos instrumentos de fiscalização são indicados no Regimento Interno, quanto mais dos instrumentos em si. À míngua da localização dos documentos e respectivos instrumentos, seja em sítio eletrônico ou em buscas junto ao Diário Oficial do Município, não se permite uma conclusão acerca de sua edição até a data de depósito desta tese ou se, simplesmente, eles não foram elaborados.

Ao avançar na análise dos documentos, uma vez superados os regimentos internos, pode-se debruçar sobre as políticas internas da CET.

A Política de Transação com Partes Relacionadas foi aprovada pelo Conselho de Administração em 26 de junho de 2018 (CET, 2018). O documento trouxe informações claras e suficientes à ciência dos envolvidos em transações com partes relacionadas; dentre elas diretrizes, definições e práticas que permitem às partes

saberem do que se trata o documento e de seus comportamentos esperados – atende, portanto, aos primados de governança corporativa, notadamente à transparência e à perspectiva de efetivação da operacionalização das boas-práticas da empresa.

Além disso, determina que as partes relacionadas devem assinar um Termo de Adesão à Política de Transação com partes Relacionadas (documento também disponibilizado como anexo ao instrumento da Política de Transação), sendo conceituados como “partes relacionadas” os seguintes atores:

I.- Pessoa Física ou um membro próximo da sua família, se: (a) tiver o controle pleno ou compartilhado da empresa; (b) tiver influência significativa sobre a empresa; ou (c) for membro do Pessoal Chave da Administração da empresa e

II.- Pessoa Jurídica que se enquadre em pelo menos uma das situações abaixo: (a) seja controladora, controlada, coligada e controlada em conjunto com a outra pessoa jurídica envolvida; (b) seja controlada, de modo pleno ou sob controle conjunto, por uma pessoa identificada no item I; (d) sofra influência significativa de pessoa identificada no item I ou seja administrada por membro próximo da família de pessoa identificada no item I; (e) seja fornecedora de serviços de pessoal-chave para a Administração da empresa; (f) possua diretores ou administradores em comum, indicados pelos acionistas controladores quando estes representam a maioria do capital votante em cada empresa; (g) tenha influência significativa sobre a empresa ou (h) seja plano de benefícios pós-emprego cujos beneficiários sejam empregados da empresa ou de qualquer de suas partes relacionadas indicadas nas alíneas anteriores.

A Política de Transparência e Divulgação de Informações foi aprovada pelo Conselho de Administração em 26 de junho de 2018, e trouxe informações adequadas e satisfatórias sobre a sua política de transparência e divulgação de informações, dentre elas: diretrizes, definições e práticas. Ao analisar a Política de Transparência e Divulgação de Informações da empresa, percebe-se em alguns itens um viés positivo quanto à transparência ativa e destaca-se os constantes dos itens 19 e 20 do documento (CET, 2018a, p. 2):

19. Serão divulgadas no Portal da Transparência, na Internet, sem prejuízo da divulgação em outros sítios dos órgãos e entidades municipais, as informações sobre: (a) repasses ou transferências de recursos financeiros; (b) execução orçamentária e financeira detalhada; (c) licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados; (d) contratos firmados, na íntegra; (e) íntegra dos convênios firmados, com os respectivos números de processo; (f) remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas, incluídos eventuais auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões, de forma individualizada, conforme legislação;

20. Com relação às informações institucionais, a empresa deverá divulgar e manter atualizadas, no mínimo, as seguintes informações em seu sítio na internet: (a) Lei de instituição; (b) Estatuto Social; (c) Regimento Interno da empresa; (d) Regimento Interno de órgãos colegiados; (e) Políticas de Distribuição de Dividendos, de Transação com Partes Relacionadas e de Transparência e Divulgação de Informações; (f) Regulamentos e Normas; (g) Carta anual de Governança Corporativa; (h) Carta anual do Conselho de Administração; (i) Relatório integrado ou de sustentabilidade; (j) Compromisso de Desempenho Institucional; (k) Informações profissionais de membros da Diretoria, Conselhos de Administração e Fiscal; (l) Estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; (m) Calendário de reuniões e sumário de atas do Conselho Fiscal, do Conselho de Administração e da Diretoria; (n) Política salarial, remuneração e benefícios; (o) Descrição de transações com partes relacionadas; (p) Despesas com publicidade; (q) Despesas com pessoal; (r) Plano de Participação nos Resultados; (s) Plano de Carreiras, Empregos e Salários.

Não obstante a proposta de divulgação das informações institucionais em seu sítio eletrônico seja robusta, foi possível identificar no sítio eletrônico da Companhia de Engenharia de Tráfego todas as informações indicadas nos itens anteriores, as quais são de fácil acesso a qualquer cidadão – consta de rubrica específica no sítio eletrônico, denominada “governança corporativa e gestão estratégica”, ponto este que também difere a CET das demais estatais paulistanas anteriormente analisadas neste capítulo, em que a identificação das informações é de difícil acesso.

Outro documento importante para a governança corporativa da CET é a sua Política de Gestão de Riscos – aprovada pelo Conselho de Administração em 26 de junho de 2018, embora desacompanhada, ao menos na publicação constante do sítio eletrônico da empresa, do instrumento de monitoramento que deveria ser editado pelo Comitê de Auditoria Estatutário, consoante a previsão do Estatuto Social.

O documento traz informações relevantes de gestão de riscos dentre definições e práticas, ao especificar: a origem dos eventos; a natureza dos riscos; os objetivos organizacionais em relação à gestão de riscos; a responsabilidade por gerenciar os riscos; as diretrizes sobre como identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos; o fluxo de comunicação e consultas internas e externas sobre assuntos relacionados a riscos; as diretrizes para a medição do desempenho da gestão de riscos; e análise crítica e o aperfeiçoamento da política e das estruturas de gestão de riscos em resposta a um evento ou mudança nas circunstâncias.

O documento é muito bem elaborado e demonstra que a empresa detém conhecimento suficiente para gerir os riscos inerentes ao desempenho de sua

atividade – demonstra, também, maturidade e intimidade com o tema de gestão de riscos. Por outro lado, peca por não estar acompanhado do instrumento assinalado em seu item 12²⁷ (CET, 2018c, p. 4), que conteria a matriz de riscos da empresa e as diretrizes para minimizar esses riscos, documento este que é imprescindível para aferir, em sede de transparência ativa, se dá-se concretude material à política em questão.

Sobre as políticas da Companhia da Engenharia de Tráfego, embora não estejam estritamente alinhadas com a governança corporativa, destaca-se a recente aprovação, no ano de 2021, de duas novas políticas voltadas à privacidade do sítio eletrônico e da segurança da informação. Ambas visam a atender as exigências legais de que a coleta, o tratamento e o armazenamento de dados pessoais deve-se dar em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Colaciona-se, por oportuno, fragmento constante da Política de Segurança de Informação da CET (CET, 2021, p. 1):

Como parte de um conjunto de medidas de segurança, fica imprescindível a implantação de uma política de segurança da informação que defina diretrizes, normas, padrões e requisitos mínimos, nos diversos aspectos que envolvem, direta e indiretamente, o trânsito e o acervo de informações, salvaguardando a sua exatidão, independentemente de onde e como estejam armazenados. A Política de Segurança da Informação, também referida como PSI, é o documento que orienta e estabelece as diretrizes corporativas da CET – Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo para a proteção dos ativos de informação e a prevenção de responsabilidade legal para todos os usuários. Deve, portanto, ser cumprida e aplicada em todas as áreas da instituição. A presente PSI está baseada nas recomendações propostas pela norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, reconhecida mundialmente como um código de prática para a gestão da segurança da informação, bem como está de acordo com as leis vigentes em nosso país.

Por fim, ao completar a análise das políticas e normatizações internas da CET, o Código de Conduta e Integridade da Companhia é, de todos o documento com caráter mais precário – e de apuração concreta mais dificultada.

Trata-se de um documento com caráter voltado a atender ao princípio da eticidade das relações no âmbito da Administração Pública e a estabelecer diretrizes gerais para a vida cotidiana da Companhia, bem como os princípios e valores de

²⁷ 12. Diretrizes para a medição do desempenho da gestão de riscos: serão estabelecidas com o objetivo de validar e revisar, periodicamente, a matriz de riscos da empresa, bem como a sua estrutura de controle interno e as ações adotadas para minimizar a ocorrência de eventos que comprometam a realização de seus objetivos.

conduta que devem ser observados no trato cotidiano com a coisa pública, com os demais agentes públicos envolvidos e com os munícipes envolvidos.

O documento indica os seguintes objetivos como norteadores de sua criação (CET, 2018d, p. 3):

4. OBJETIVOS DO CÓDIGO DE CONDUTA E INTEGRIDADE

- a) Estabelecer regras para ordenar as políticas da Companhia.
- b) Explicitar os princípios e o padrão de conduta.
- c) Preservar o patrimônio intelectual e material.
- d) Valorizar e consolidar a imagem da Companhia.
- e) Padronizar os princípios de ética, postura e conduta profissionais.
- f) Aperfeiçoar o relacionamento entre os dirigentes, colaboradores, terceirizados, cidadãos e demais grupos de relacionamento da Companhia.
- g) Promover um ambiente de trabalho ético que estimule o respeito mútuo e a qualidade dos serviços prestados.

Em síntese, o documento prevê: os princípios e valores de conduta a serem adotados; as regras de relacionamento com público interno e externo; os deveres dos colaboradores; os atos vedados aos colaboradores; as regras de harmonia no ambiente de trabalho; a conceituação das práticas de assédio moral e sexual; as normas de saúde e de segurança no trabalho; o uso de redes sociais; a liderança; a participação em reuniões e eventos; os conflitos de interesse; os procedimentos relativos ao recebimento de presentes e brindes; o uso de recursos materiais; e as orientações gerais e compromisso da instituição em relação ao Código de Conduta e Integridade.

Embora traga elementos satisfatórios em seu conteúdo, não há como se avaliar a efetividade do documento por inexistir sanção expressa que decorra de seu descumprimento – as práticas são as mesmas trazidas na legislação civil, administrativa e penal como vedações aos servidores e empregados públicos, o que inviabiliza aferir se o comportamento dos agentes públicos da Companhia decorre do Código de Conduta e Integridade ou da legislação externa.

Desta forma, seria prudente a realização de ajustes no documento, eis que passados mais de cinco anos desde a sua última revisão (ocorrida em 31 de julho de

2018) (CET, 2018d, p. 8) e ciente do fato de que as relações humanas e de trabalho são deveras fluídas e exigem o aperfeiçoamento constante para que haja a adequação entre a previsão do Código e a realidade enfrentada pela empresa – considera-se, sobretudo, que decorre da governança corporativa o dever de atualização e aperfeiçoamento constantes dos atos atinentes à governança para que estes amoldem-se às melhores práticas existentes, pois não se podendo engessar-se ou limitar-se a técnicas ultrapassadas.

Observa-se que se poderia realizar uma compatibilização entre o Código em comento e o Programa de Integridade e Boas Práticas editado pelo Decreto Municipal nº. 59.496/2020 e pela Portaria CGM nº. 117/2020, ao exigir que os órgãos da Administração Pública instituíssem programas de integridade com foco no “comprometimento e apoio da alta administração”, “existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou unidade”, “análise, avaliação e gestão de riscos associados ao tema da integridade” e “monitoramento contínuo dos atributos do Programa de Integridade” – temas diretamente relacionados com a proposta de elaboração e existência de um Código de Ética e Boas Práticas, eis o motivo porque não podem ser eles dissociados. E, por tratar-se o Código de um texto revisado pela última vez em 2018, a sua compatibilização com a regulamentação superveniente é medida imperativa, para evitar que se torne arcaico e desinteressante para os colaboradores da CET.

Do ponto de vista da normatização, a Companhia de Engenharia de Tráfego atende satisfatoriamente às exigências de governança corporativa, embora possa realizar ajustes, como apontado, para que ganhe maior robustez na concretização de seus objetivos. Deve-se verificar, em sequência, a forma que essas previsões de governança são implementadas em concreto – notadamente, nos Relatórios Integrados da Administração, nas Cartas Anuais de Políticas Públicas e Governança Corporativa e nos Relatórios de Sustentabilidade.

Inicia-se pelos Relatórios Integrados de Administração, divulgados apenas nos anos de 2021 e 2022 – prejudicada, portanto, a análise para o restante do período.

Em ambos os anos, os documentos foram elaborados de forma muito completa ao indicar informações cruciais sobre a empresa e seus compromissos: em resumo, são expostas as práticas de governança praticadas, os modelos de negócios, os riscos e oportunidades (incluem-se as estruturas de mitigação de riscos), a estratégia para alocação de recursos, o desempenho da companhia e a perspectiva futura de

atuação (incluindo a carta anual de políticas públicas e de governança corporativa). Para os fins de interesse deste estudo, a análise dos documentos de 2021 e 2022 será restrita ao ponto da governança corporativa.

No relatório de 2021 da Companhia, esclareceu-se que os seus órgãos de governança consistiam no “Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria Estatutário, Comitê de Elegibilidade, Auditoria Interna, Governança Corporativa, Ouvidoria, Departamento de Transparência Ativa, Comitê de Conduta e Integridade” (CET, 2021a, p. 14) e que foram instituídos os seguintes instrumentos para nortear o trabalho desses órgãos: “Regulamentos Internos; Código de Conduta; Relatório de Sustentabilidade; Políticas; Canal de Denúncia e Gestão de Risco” (CET, 2021a, p. 14).

Consta do Relatório em comento os avanços que a Companhia verificou no ano de 2021 em governança corporativa, os quais comportam transcrição na íntegra (CET, 2021a, p. 14-15):

Considerando que em 2018 a estrutura de governança foi consolidada pelos normativos e instrumentos, a seguir é apresentado a evolução das ações em 2021:

-Canal de Denúncia: concluído e em funcionamento, acolhe manifestações identificadas ou anônimas, cujo teor se refira a Fraude, Corrupção, Assédio Moral, Assédio Sexual ou Ato Ilícito, além de outros assuntos que violem as recomendações dispostas no Código de Conduta e Integridade CET e que envolvam empregados da Companhia ou partes relacionadas com esta. Uma comissão específica analisa e faz os encaminhamentos necessários para investigação.

-Transparência Ativa: atendendo as obrigações estabelecidas pela lei 12.527/11- Lei de Acesso à Informação – LAI e regulamentada pelo decreto municipal 7.724/12, disponibilização de informações de interesse público, foi criado o Departamento de Transparência Ativa (DTA), visando atingir níveis definidos pela Controladoria Geral do Município (CGM) quanto ao Índice de Transparência Ativa (ITA) relacionado aos portais institucionais de órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Municipal. As avaliações da CET foram inseridas no ITA, tendo o resultado acima de 9,3 em 2021.

-Mapeamento de Riscos: foram acompanhados projetos corporativos estratégicos em suas diversas fases, com base na política de gestão de riscos instaurada na CET.

Outra medida relevante foi a outorga da “Marca de Participante do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção”, recebida no ano de 2021 pela CET e relatada em seu Relatório. Trata-se de programa que visa a implementar e aprimorar práticas institucionais voltadas ao combate à corrupção, no bojo do qual deve a empresa

comprometer-se a implementar “boas práticas de prevenção, detecção, investigação, correção, monitoramento e transparência” (CET, 2021a, p. 12) – reforça-se, portanto, o compromisso institucional com a plena observância das normas de governança corporativa.

O Relatório do ano de 2021, de forma geral, exprime aderência intensa com todo o cerne da governança corporativa contemporânea: trata-se de documento acessível por qualquer cidadão e no qual constam as principais informações sobre a Companhia, com detalhamento sobre como as ações por ela desenvolvidas reverteram-se em melhora na segurança e educação de trânsito, o que revelou o potencial social (e não apenas econômico) da Companhia (CET, 2021a, p. 25-32); dados de transparência sobre seus colaboradores (número de colaboradores por função, divisão por gênero, etnia, escolaridade e carga horária; indicação dos quadros de carreira, confiança e comissionados, servidores ativos, em funções operacionais, administrativas e servidores afastados, etc.) (CET, 2021a, p. 43); especificação precisa dos programas de aprimoramento profissional e de saúde do trabalho para os quais foram empenhados recursos (CET, 2021a, p. 46-47); medidas adotadas para atender a sustentabilidade socioambiental e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – correlacionando-se, bem como as ações da CET para o atendimento dos ODSs (CET, 2021a, p. 57).

De 2021 para 2022, poucos avanços em governança corporativa foram verificados. Consoante as informações dispostas no relatório deste segundo ano, enquanto em 2021 houve uma expansão na transparência ativa e na instituição de canais de denúncia, em 2022 houve um foco mais direcionado à transparência ativa, consistente na disponibilização na *intranet* e no sítio eletrônico dos instrumentos de governança corporativa da instituição, por ser medida fundamental para permitir aos cidadãos que tenham conhecimento dos processos internos, atos normativos e resultados das deliberações dos diferentes órgãos da Companhia. Ao mesmo tempo, também se deu andamento no processo de acompanhamento do Compromisso de Desempenho Institucional do ano anterior, medida em consonância com a exigência de monitoramento constante das ações da Companhia previstas pelo Decreto Municipal n°. 58.093/2018.

Destaca-se que o Relatório de 2022 é muito inferior, na perspectiva qualitativa, ao produzido para o ano inferior. Não há maior detalhamento das informações e das

ações da empresa; consiste em um reporte muito mais singelo – cumpre com o dever de informar previsto em lei, mas deixa de atender a um maior trato da informação.

Nota-se, por exemplo, que as informações referentes à segurança e à educação no trânsito limitaram-se a mera consideração genérica – no sentido de que “na área de educação, desenvolve, promove atividades de estudo e ministra cursos , voltados à educação de trânsito e transportes, para várias faixas etárias e todas as classes e entidades sociais” (CET, 2022, p. 3) – com indicação apenas do número de munícipes beneficiados e do número de acessos ao Portal de Educação (em contraste com o ano anterior, no qual foram fornecidos dados sobre atendimentos escolares e ao público em geral, concluintes dos cursos à distância, cursos presenciais ministrados, palestras, eventos e treinamentos realizados).

Também não há no relatório de 2022 o comparativo entre as ações e os ODSs correlatos e alcançados, o que corrobora a tese de que, embora o documento atinja a sua finalidade, houve retrocesso em transparência ativa e compromisso com a concretização material da governança corporativa em sua extensão máxima.

Ao avançar para as Cartas Anuais de Políticas Públicas e de Governança Corporativa, todas alcançam o objetivo do instrumento de governança e justificam a constituição e a existência da Empresa e mostram o seu propósito futuro, bem como a boa avaliação que ela recebeu dos empregados e administradores – o documento detalha a avaliação interna de cada órgão de governança corporativa, o que permite uma aferição da percepção dos colaboradores sobre a melhora ou a piora da governança (e outras ações praticadas por cada órgão) ao longo dos anos. Colaciona-se, por exemplo, o item de avaliação constante na Carta do biênio 2018/2019 (CET, 2019, p. 16):

11. AVALIAÇÃO DOS ADMINISTRADORES

O desempenho da empresa está associado ao desempenho dos empregados e dos administradores desta. Em cumprimento ao Art. 13 da Lei 13.303/2016, os administradores e membros dos comitês, da equipe de 2018, realizaram auto avaliação, cujo resultado é apresentado a seguir:

DIRETORIA INDIVIDUAL E COLETIVA: as funções foram cumpridas adequadamente em 71% dos aspectos verificados, havendo espaço para ampliar as melhorias em 29%.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO: resultado positivo, sendo que 91% dos itens da avaliação foram classificados como adequados/excelentes, 4% não se aplica e em 5% há possibilidade de melhorar em alguns aspectos.

CONSELHO FISCAL: 85% dos aspectos foram positivos, 5% não se aplica e 10% há possibilidade de melhorar em alguns aspectos.

COMITÊ DE AUDITORIA ESTATUTÁRIO: 79% dos resultados decididos pelos membros são positivos e 21% dos aspectos necessitam melhorar.

COMITÊ DE ELEGIBILIDADE: resultado positivo, sendo que 84% dos itens da avaliação foram classificados como adequados/excelentes, 14% poderá ser melhorado em alguns aspectos e 2% não se aplica.

Em comparação ao biênio 2018/2019, a Carta de 2020 limita-se a copiar, na integralidade, o inteiro teor do documento anterior; entretanto, no quesito de avaliação dos administradores – ao seguir o mesmo modelo – mostrou haver aprimoramento nos resultados positivos das ações da Diretoria, do Conselho Fiscal e do Comitê de Elegibilidade, e mostrou piora na ação do Conselho de Administração e manutenção no percentual de resposta sobre a ação do Comitê de Auditoria Estatutário (CET, 2020, p. 17-18):

11. AVALIAÇÃO DOS ADMINISTRADORES

O desempenho da empresa está associado ao desempenho dos empregados e dos administradores desta. Em cumprimento ao Art. 13 da Lei 13.303/2016, os administradores e membros dos comitês, da equipe de 2019, realizaram auto avaliação, cujo resultado é apresentado a seguir:

DIRETORIA INDIVIDUAL E COLETIVA: as funções foram cumpridas adequadamente em 79,86% dos aspectos verificados, havendo espaço para ampliar as melhorias em 16,67%, 1,39% não foi respondida e 2,08% não se aplica. Média da Diretoria: 7,78.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO: resultado positivo, sendo que 85,93% dos itens da avaliação foram classificados como adequados/excelentes, 1,11% não se aplica, em 12,59 % há possibilidade de melhorar em alguns aspectos e 0,37% não teve resposta.

CONSELHO FISCAL: 87,93% dos aspectos foram positivos, 5,17% não se aplica, 6,04% há possibilidade de melhorar em alguns aspectos e 0,86 sem resposta.

COMITÊ DE AUDITORIA ESTATUTÁRIO: 79,71% dos resultados decididos pelos membros são positivos, 18,84% dos aspectos necessitam melhorar e 1,45% não se aplica.

COMITÊ DE ELEGIBILIDADE: 88,89% dos resultados decididos pelos membros são positivos, 3,70% dos aspectos necessitam melhorar e 7,41% não se aplica.

A partir de 2021 – ainda que o documento limite-se a repetir muito do conteúdo esboçado nos textos dos anos anteriores – a questão da apuração da governança

corporativa ganha reforço considerável, mediante a avaliação realizada não apenas com base na percepção interna sobre os órgãos de governança, mas também com base no Índice de Transparência Ativa (ITA) dos respectivos portais institucionais.

Com base nas informações da Carta de 2021 divulgada pela CET, notou-se que a nota da sociedade de economia mista no quesito transparência ativa evoluiu muito entre setembro de 2019 (nota 3,06) e junho de 2021 (nota 9,63); houve inflexão significativa a partir de 2020, época em que se iniciou uma preocupação em inserir gradativamente, no sítio eletrônico, informações referentes aos atos praticados e a demais informações de governança – finalizadas em 2022, com a reunião dos dados existentes em uma aba específica do sítio eletrônico, como já especificado, o que facilitou sobremaneira a obtenção e a visualização dos dados.

O esclarecimento do parágrafo anterior consta da Carta (CET, 2021b, p. 16), em que a transparência ativa não apenas beneficiou os cidadãos, mas também a Empresa, por reduzir os pedidos realizados por meio da Lei de Acesso à Informação e, conseqüentemente, diminuir os entraves burocráticos e os dispêndios de tempo e de recursos (humanos e de capital) para a obtenção dos dados; o que levou, por conseguinte, a uma redução dos custos de transação envolvidos na concretização da garantia da transparência e da governança corporativa plena no âmbito da CET.

No quesito de avaliação dos administradores, todos os avaliados vislumbraram uma melhora no índice de satisfação e de redução no índice de “existência de espaço para melhorias”, o que demonstrou a manutenção do progresso verificado no ano anterior (e retomou o percentual de satisfação do Conselho de Administração em relação ao biênio 2018/2019, em reversão ao quadro negativo de 2020) (CET, 2021b, p. 18):

10. AVALIAÇÃO DOS ADMINISTRADORES

O desempenho da empresa está associado ao desempenho dos empregados e dos administradores desta. Em cumprimento ao Art. 13 da Lei 13.303/2016, os administradores e membros dos comitês, da equipe de 2020, realizaram auto avaliação, cujo resultado é apresentado a seguir:

DIRETORIA INDIVIDUAL E COLETIVA: as funções foram cumpridas adequadamente em 85% dos aspectos verificados, havendo espaço para ampliar as melhorias em 12,5%, 0,5% não foi respondida e 2% não se aplica. Média da Diretoria: 7,6.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO: resultado positivo, sendo que 87,4% dos itens da avaliação foram classificados como adequados/excelentes, 3% não

se aplica, em 9,2 % há possibilidade de melhorar em alguns aspectos e 0,4% não teve resposta.

CONSELHO FISCAL: 91% dos aspectos foram positivos, 3% não se aplica e 6% há possibilidade de melhorar em alguns aspectos.

COMITÊ DE AUDITORIA ESTATUTÁRIO: 81,2% dos resultados decididos pelos membros são positivos, 17,4% dos aspectos necessitam melhorar e 1,4% não se aplica.

COMITÊ DE ELEGIBILIDADE: 96% dos resultados decididos pelos membros são positivos e 4% dos aspectos necessitam melhora.

A Carta do ano de 2023 – considera-se não ter ocorrido publicação do documento em 2022 – mostra a constância da evolução da transparência ativa da CET (que de 9,63 em junho de 2021 atingiu nota máxima a partir de junho de 2022 e manteve essa medição até a publicação da Carta de 2023) (CET, 2023a, p. 17), ao mesmo tempo em que indica piora substancial nas avaliações da Diretoria e do Conselho de Administração, com melhora nos resultados do Conselho Fiscal e do Comitê de Elegibilidade e a manutenção nos índices de avaliação do Comitê de Auditoria Estatutário:

11.AVALIAÇÃO DOS ADMINISTRADORES AVALIAÇÃO DOS ADMINISTRADORES O desempenho da empresa está associado ao desempenho dos empregados e administradores desta. Em cumprimento ao Art. 13 da Lei 13.303/2016, os administradores e membros dos comitês, da equipe de 2022, realizaram auto avaliação, cujo resultado é apresentado a seguir:

DIRETORIA INDIVIDUAL E COLETIVA: as funções foram cumpridas adequadamente em 79,46 % dos aspectos verificados, havendo espaço para ampliar as melhorias em 15,18 % e 5,36 % não se aplica/sem resposta. Média da Diretoria: 6,86.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO: 84,29 % dos resultados decididos pelos membros são positivos, 11,90 % dos aspectos necessitam melhorar e 3,81 % não se aplica/sem resposta.

CONSELHO FISCAL: 94,25% dos aspectos foram positivos e 5,75% não se aplica.

COMITÊ DE AUDITORIA ESTATUTÁRIO: 81,16% dos resultados decididos pelos membros são positivos e 18,84% dos aspectos necessitam melhorar.

COMITÊ DE ELEGIBILIDADE: 100% dos resultados decididos pelos membros são positivos.

Os relatórios de sustentabilidade dos anos de 2018, 2019 e 2020 pouco adicionam em relação aos documentos anteriormente analisados – e tampouco

apresentam variações entre eles, o que consiste em mera cópia, na integralidade, da versão do ano anterior.

Os documentos, em apertada síntese, apresentam os instrumentos de governança corporativa da Companhia da Engenharia de Tráfego e o seu compromisso em atender o compromisso de desempenho institucional (CDI) firmado com a Prefeitura e a Lei de Acesso à Informação. Há uma repetição do que as Cartas Anuais de Políticas Públicas e Governança Corporativa e dos Relatórios Anuais estabeleciam, notadamente porque a proposta desse documento não era inovar em relação à governança corporativa, mas “apresentar atividades da empresa que geraram retorno sustentável, socioeconômico e ambiental” (CET, 2020a, p. 6) – a governança, portanto, tem a função meramente acessória para a concretização desta finalidade principal, a autorizar que o tema fosse tratado de maneira mais detida nas Cartas de Governança, estas sim os *loci* apropriado para a matéria.

Crítica, ademais, devem ser feitas à falta do documento para os anos de 2021 a 2023, o que compromete a avaliação sobre a continuidade das políticas discriminadas nos relatórios anteriores – é o caso da Administração justificar, mesmo de forma singela, o motivo por ter promovido a descontinuidade do documento.

Por derradeiro, quanto ao compromisso de desempenho institucional (CDI) do triênio 2019/2021 – registra-se não ter sido localizado o documento do triênio 2022/2024 no sítio eletrônico da Companhia ou no Diário Oficial do Município – crítica deve ser feita sobre a propositura de medidas apenas genéricas para a governança corporativa, sem detalhar medida concreta que devesse ser adotada pela Companhia para a melhora de seus resultados – ressalta-se que, como destacado na análise do Índice de Transparência Ativa, a Companhia recebia questionamentos por falta de transparência no ano de 2019, época da celebração do CDI. Apresenta-se, por oportuno, as disposições do documento sobre o tema (CET, 2019a, p. 15-16):

7.1. Governança Corporativa

A Governança Corporativa visa a verificar se a empresa observa a legislação vigente, assim como possui e cumpre regras e procedimentos próprios na administração de todos os seus contratos e demais instrumentos.

Outro aspecto avaliado pela Governança Corporativa diz respeito à Administração da Companhia. Ela deverá possuir procedimentos claros de indicação dos membros aos seus Conselhos e demais órgãos estatutários, bem como procedimentos decisórios nos quais os pareceres do Conselho Fiscal e a Auditoria Independente e demais partes interessadas sejam

levados em conta. Decisões em que haja possível conflito de interesses deverão ser mapeadas e, prevenidas e, quando inevitáveis, administradas.

Por fim, a Companhia deverá verificar o cumprimento de metas de transparência e publicidade. Além de cumprimento de preceitos legais - publicação regular no Portal da Transparência e/ou no Diário Oficial da Cidade informações relativas aos seus balancetes, despesas mensais, quadro de funcionários e contratações de terceiros – a empresa terá uma política mais ampla de divulgação de informações, tais como a política de remuneração ao mais alto órgão de governança, a política de remuneração dos demais empregados da empresa, casos confirmados de corrupção e medidas tomadas e processos administrativos e judiciais que importem em relevante perda ou ganho para a empresa.

4.4 ANÁLISE ESPECÍFICA DOS DOCUMENTOS, CONTRASTE COM A PERCEPÇÃO GERAL E CONCLUSÕES PARCIAIS

Os resultados obtidos a partir da análise dos documentos disponibilizados pelas estatais do Município de São Paulo, principalmente se cotejados com o que foi exposto na análise geral dos questionários, confirmam a tese de que, embora as estruturas de governança existam, as estratégias pormenorizadas ainda se encontram em fase preliminar de maturação – há, portanto, uma governança corporativa formal, mas não qualitativa, nas estatais paulistanas objeto desta tese, ou seja: nota-se o atendimento ao primado da transparência (embora, em muitos casos, não em sua plenitude, ao menos na forma ativa), ao mesmo tempo em que se identifica um déficit considerável na *accountability* – restam prejudicadas as perspectivas da equidade e da responsabilidade corporativa, que dependeriam da análise qualitativa do material.

De início, confirmam-se os apontamentos feitos nos questionários acerca da suficiência das estruturas de governança e de seu alinhamento com o disposto na Lei n°. 13.303/2016 e no Decreto Municipal n°. 58.093/2018 – as estatais paulistanas efetivamente divulgam documentos que contêm, ínsitos a si, a estrutura de governança necessária (inclui-se o Estatuto Social nos termos da lei autorizadora da constituição da estatal, mediante a ressalva pontual feita à CET) para atender a legislação em vigor, como Cartas do Conselho de Administração, Compromissos de Desempenho Institucional e Códigos de Integridade (em regra).

Ao mesmo tempo, também se notam algumas políticas pontuais que derivam dessas estruturas e permitem estabelecer estratégias materiais de governança, como políticas de divulgação de informações, de governança corporativa e de transações

com partes relacionadas, bem como instrumentos de monitoramento das estratégias (notadamente, os relatórios de acompanhamento e as indicações feitas nas Cartas dos Conselhos de Administração).

Entretanto, as estratégias e instrumentos de monitoramento comportam evolução por não serem, em primeiro lugar, padronizados – impede-se que se avalie comparativamente a governança das estatais – e, em segundo lugar, por não detalharem as ações concretas em desenvolvimento. Esta crítica é comum a todas as estatais analisadas, embora se reconheça que a Companhia de Engenharia de Tráfego, em seu Relatório Integrado de Administração de 2021 tenha detalhado de forma adequada as estratégias adotadas – o que não se repetiu para o relatório do ano subsequente, ao mostrar uma ligeira regressão no comportamento da companhia e um distanciamento da governança ideal.

Não se ignora também que a profusão de documentos produzidos pelas estatais gera zonas de superposição que poderiam ser evitadas – para garantir uma comunicação mais efetiva para com os cidadãos e facilitar o acesso à informação – ao evidenciar que, apesar de a finalidade dos documentos verse sobre a governança corporativa, não se atentou ao fato de ser um primado da governança evitar a superposição e maximizar a eficiência administrativa. Bastaria que se editasse um documento compilado de normas e instrumentos de governança para atender aos princípios de governança e às boas práticas reconhecidas nos capítulos 1 e 2 desta tese; contudo, não foi o que ocorreu para as empresas analisadas.

Há, portanto, o reconhecimento de dois pontos importantes: as estruturas formais de governança são suficientes, mas podem ter a sua normatização e comunicação aprimorada (pela divulgação em documento único, por exemplo), mas a governança material (as estratégias desenvolvidas a partir das estruturas) são insuficientes; não há informações divulgadas pelas estatais que permitam aferir a sua qualidade, o que, como pontuado, compromete a aferição de dois dos quatro princípios regentes da governança (equidade e responsabilidade corporativa).

Também se deve pontuar que causa estranheza o fato de que as auditorias mencionadas pelo COGEAI na resposta à pergunta 6 do questionário²⁸ não tiveram

²⁸ 6. As auditorias independentes realizadas por auditores registrados na Comissão de Valores Mobiliários têm ocorrido regularmente? Se sim, têm elas se mostrado eficientes para aprimorar a governança das empresas estatais e sua gestão de riscos?

R: Sim, as entidades contratam auditores independentes registrados na CVM nos termos da Instrução CVM nº 308, de 14/05/99, CET e PRODAM (Sacho – Auditores Independentes),

os seus resultados indicados em nenhum dos documentos disponibilizados pelas estatais analisadas em seus respectivos sítios eletrônicos ou mencionadas incidentalmente pelos dirigentes que responderam aos questionários. Assim, se de um lado pode-se reconhecer que há tentativas de garantir maior governança corporativa, contando, inclusive, com o apoio externo à Administração, de outro não se pode ignorar que não é dada a devida transparência a essas estratégias – o que permite questionar a efetividade dessas ações, pois pouco adianta a incorporação pontual de uma estratégia de governança se não há uma modificação efetiva na cultura corporativa que reconheça serem as estratégias pilares essenciais para o sucesso da empresa.

A falta de dados qualitativos de governança foi a principal dificuldade verificada ao longo da coleta e do processamento das informações junto à documentação das estatais; entretanto, não são eles completamente inexistentes, pois há pontos positivos que merecem destaque – deve-se focar esses pontos, verificados isoladamente nas estatais e pode-se aproveitá-los nas demais.

Destacam-se positivamente: (i) o conteúdo das atas do Comitê de Elegibilidade da SPTuris; (ii) a facilidade de acesso dos dados e a transparência ativa da CET; (iii) a divulgação consolidada da evolução do Índice de Transparência Ativa pela CET e pela PRODAM; (iv) a tratativa da governança corporativa em capítulo específico do Relatório de Gestão pela PRODAM; e (v) a unificação dos conteúdos voltados à governança corporativa em documento único pela SPTrans, na forma dos Relatórios Integrados de Administração, no qual também consta a discriminação das ações realizadas.

Por outro lado, dentre os pontos de possível aprimoramento (sem prejuízo daqueles já abordados anteriormente neste capítulo, de forma incidental), destaca-se sobretudo a sistemática de redação e divulgação de atas pelas estatais, inclusive aquelas do Comitê de Elegibilidade e dos Conselhos de Administração. Há dificuldade em visualizar na estrutura de governança corporativa da estatal a ordem de sucessão dos membros e a fundamentação utilizada na deliberação – impede-se que se analise

SPTRANS (Russell Bedford GM Auditores Independentes S/S) e SPTURIS (Conatus Auditores Independentes S.S).

Cabe ressaltar que os auditores independentes fazem um processo completo de planejamento da auditoria, com mapeamento dos processos, análise e identificação dos riscos, formulação de controles internos e execução e revisão dos resultados.

propriamente se a mesma foi meramente formal (*pro forma*) ou se houve efetivamente discussão sobre o mérito do objeto da reunião. À míngua destes elementos, foi impossível, na presente tese, aferir a qualidade das deliberações realizadas pelos colegiados das estatais, eis que, de todas, tão somente a SPTuris, e somente no que se refere ao Comitê de Elegibilidade, indicava as razões de decidir do mérito administrativo.

Também se reconhece como ponto comum de aprimoramento o reconhecimento pelas estatais de que a métrica ESG pode colaborar com seus processos internos ao utilizar a norma como um parâmetro de comportamento. Muito se estudou sobre a ESG no setor privado; o tema projetou-se progressivamente para a esfera pública, logo, era de rigor que as estatais mencionassem minimamente o tema em seus documentos de gestão – o que não ocorreu, salvo no caso da PRODAM, que expressamente referenciou o tema.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que seria importante a elaboração de um Relatório Anual de Governança pelas estatais – ou a destinação de capítulo específico em seus relatórios de gestão e/ou administração – no qual constasse expressamente não apenas as estruturas desenvolvidas e o seu histórico, mas as estratégias que a estatal utilizou para concretizar as boas práticas de governança corporativa e os resultados obtidos – evidencia-se, assim, plena atenção à *accountability* e traça-se parâmetros de avaliação da responsabilidade corporativa. Embora seja difícil a mensuração dos resultados decorrentes diretamente da governança corporativa, como pontuado no capítulo 1 deste trabalho, há frutos reflexos que podem ser apontados, como a melhora do ambiente organizacional; o aumento do percentual relativo de denúncias apuradas no âmbito das ouvidorias; e a melhora na qualidade dos documentos gerenciais e administrativos produzidos e sua devida transparência, quando cabível.

Ressalta-se, que se pode observar um avanço significativo nesse cenário, caso se assegure ao COGEAI uma função normativa e fiscalizatória mais robusta no que diz respeito à aferição da qualidade material das ações desenvolvidas pelas estatais paulistanas e à obrigatoriedade de que estas utilizem as normativas e referenciais do COGEAI em suas estruturas e estratégias – sob pena de esvaziamento do Comitê e de contradição ao primado da cooperação que se encontra na base da governança contemporânea.

Chama a atenção diante desse cenário a falta de uma atenção mais detidados órgãos de controle para com a transparência ativa e com a qualidade das informações prestadas pelas estatais municipais, o que pode ser imputado como ponto de aprimoramento ao Tribunal de Contas do Município.

Destaca-se, sobre esse ponto, que o tema tem sido tratado de forma meramente incidental pela Corte de Contas paulistana até a presente data, consoante identificado por Martini e Balbani (2024), mas que por si é significativo, por mostrar que vícios apontados em matéria de governança corporativa, apesar de pontualmente, tem sido sanados – remete-se os autores ao caso da Companhia de Engenharia de Tráfego, cuja governança evoluiu significativamente, consoante reconheceu-se no item anterior desta tese. Afirma-se, nesse sentido, que, se incidentalmente a atuação da Corte de Contas produz resultados significativos, caso feita sistemicamente e de forma extensiva, será possível potencialmente o êxito das estratégias e estruturas de governança nas estatais paulistanas.

De tal obra também se extrai a tabela colacionada a seguir, que indica a relação de julgados do Tribunal de Contas do Município de São Paulo acerca da governança corporativa nas estatais daquele Município – destaca-se que apenas cinco dos dezesseis julgados referem-se a empresas analisadas neste trabalho:

Tabela 7 – Jurisprudência do TCM-SP acerca da governança corporativa das empresas estatais paulistanas (MARTINI E BALBANI, 2024)		
Processo	Objeto	Relator
TC/002861/2007	Inspeção – PRODAM - Contratação de serviços de operacionalização de sistemas	Maurício Faria
TC/006507/2018	Auditoria extraplano – SPObras	Domingos Dissei
TC/003459/2018	Balanço do exercício de 2017 – SP Parcerias	Domingos Dissei
TC/002366/2018	Balanço do exercício de 2017 – SP Negócios	Maurício Faria
TC/002870/2017	Balanço do exercício de 2016 – CET	Eduardo Tuma
TC/009507/2019	Balanço do exercício de 2018 – IPREM	Eduardo Tuma
TC/004382/2018	Balanço do exercício de 2017 – IPREM	Eduardo Tuma
TC/003283/2017	Balanço do exercício de 2016 – SPSEC	Eduardo Tuma
TC/008093/2020	Balanço do exercício de 2019 – SP Parcerias	Roberto Braguim
TC/007631/2020	Balanço do exercício de 2019 – SPCINE	Eduardo Tuma
TC/006736/2020	Balanço do exercício de 2020 – SPUrbanismo	Roberto Braguim
TC/009099/2019	Balanço do exercício de 2018 – SPTuris	Domingos Dissei
TC/004104/2018	Balanço do exercício de 2017 – SPTuris	Domingos Dissei

TC/008453/2021	Balanço do exercício de 2021 – SP Parcerias	Roberto Braguim
TC/003701/2016	Balanço do exercício de 2015 – SPSEC	Eduardo Tuma
TC/001730/2021	Auditoria programada – PRODAM	Domingos Dissei
TC/007264/2019	Balanço do exercício de 2018 – SP Parcerias	Domingos Dissei
TC/008444/2020	Balanço do exercício de 2020 – SPUrbanismo	Roberto Braguim
TC/009266/2021	Balanço do exercício de 2019 – IPREM	Roberto Braguim
TC/009274/2021	Balanço do exercício de 2020 – SPSEC	Roberto Braguim

Observa-se um cenário em que múltiplos avanços podem ocorrer para concretizar uma governança corporativa melhor no Município de São Paulo. Não se pode reconhecer o cenário atual como deficitário, mas como vagaroso na implementação qualitativa; superou-se uma fase de elaboração do mínimo necessário para o desenvolvimento da governança efetiva.

Há normas e estruturas, mas não há refinamento das ações: para isso, os órgãos de controle e a Administração tem um papel fundamental que atualmente é obstado pela deficiência normativa, eis que o Decreto Municipal n.º. 58.093/2018 nada versa sobre a questão da fiscalização e do controle efetivo. É para suprir este *déficit* que, a partir do próximo capítulo, apresenta-se uma minuta de Decreto Municipal sobre governança corporativa, o qual teria o condão de modificar em mínima parte o Decreto n.º. 58.093/2018 e editar normas a ele complementares para maximizar a eficácia da governança das estatais paulistanas.

5 MINUTA DE DECRETO MUNICIPAL SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA

Para finalizar a parte analítica desta tese, mas antes de encaminhar às conclusões, esboça-se no presente capítulo um ato normativo que poderia ser utilizado pelo Município de São Paulo com a finalidade de dar maior concretude material à governança corporativa de suas empresas estatais, cujo objetivo é aprimorar o arcabouço legal e os documentos particulares para cada estatal existente.

Trata-se, como destacado no capítulo anterior, de uma tentativa de contribuir para a realidade jurídica do Município de São Paulo e dar aplicabilidade prática ao levantamento e aos estudos realizados no bojo desta tese, sem prejuízo de observar-se o requisito da originalidade necessária a uma tese de doutorado.

Propõe-se a seguinte minuta de ato normativo:

Decreto Municipal nº. _____ de ____ de _____ de ____.

Ementa: dispõe sobre a governança corporativa das empresas estatais do Município de São Paulo, altera o Decreto Municipal nº. 58.093, de 20 de fevereiro de 2018 e dá outras providências

_____, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas por lei,

CONSIDERANDO o disposto na Lei Federal nº. 13.303, de 30 de junho de 2016, que disciplina o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios;

CONSIDERANDO o teor do Decreto Municipal nº. 58.093, de 20 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre princípios, normas de governança e de gestão a serem observados pela empresa pública, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias das quais o Município de São Paulo detenha o controle, aplicando-se no que couber às autarquias, fundações públicas e serviços sociais autônomos, bem como revoga o Decreto nº. 57.566, de 27 de dezembro de 2016 e os artigos 1º. ao 11 do Decreto nº. 53.916, de 16 de maio de 2013, e introduz alterações no Decreto nº. 53.687, de 2 de janeiro de 2013;

CONSIDERANDO que as boas-práticas de governança corporativa encontram-se em aprimoramento e atualização constantes, o que impõe ao gestor público o

processo de aperfeiçoamento constante da legislação existente que verse sobre a matéria;

CONSIDERANDO que a governança corporativa não apenas se encontra contemplada pela métrica ESG – atualmente entendida como de observância recomendável também pela Administração Pública e pelas empresas estatais – mas também se insere nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), notadamente o de número 16, denominado “paz, justiça e instituições eficazes”;

CONSIDERANDO que há espaço para a normatização da gestão corporativa das empresas estatais do Município de São Paulo, sem que represente ingerência indevida nos seus processos administrativo e decisório e tampouco configure medida prejudicial ao bom andamento de suas atividades;

DECRETA:

CAPÍTULO I – Disposições Preliminares

Art. 1º As disposições deste decreto aplicam-se à empresa pública, à sociedade de economia mista e suas respectivas subsidiárias, das quais o Município de São Paulo seja acionista controlador, independentemente da natureza da atividade, do porte e do setor de atuação, desde que apresentem receita operacional bruta igual ou superior a R\$90.000.000,00 (noventa milhões de reais), nos termos do art. 1º., §1º., da Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016.

Parágrafo único. Aplicam-se as disposições deste decreto, no que couber, às seguintes entidades:

I.– aos serviços sociais autônomos que tenham sido constituídos por lei, cuja diretoria foi indicada e nomeada pelo Prefeito;

II.– às autarquias municipais; e

III.– às fundações públicas municipais.

Art. 2º As disposições deste decreto não invalidam estratégias e boas-práticas de governança corporativa adotadas pelas entidades da Administração Indireta na data da entrada em vigor deste ato normativo, fixando-se o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que se promova a adequação dos mecanismos internos e das estruturas de gestão existentes às boas-práticas ora recomendadas.

CAPÍTULO II – Da Governança Corporativa na Administração Indireta

Art. 3º As entidades de que trata este decreto ficam obrigadas a sistematizar, dentro de suas práticas de governança, os referenciais indicados no Manual de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e

no Manual de Boas Práticas do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como a fixar indicadores de desempenho com base em tais referenciais, com atualização anual do documento produzido.

§1º Os documentos de gestão produzidos ao final de cada exercício, incluindo as Cartas da Diretoria e os Relatórios Anuais de Gestão, deverão conter capítulo que esclarece quais as práticas de governança corporativa adotadas e seu respectivo resultado, bem como indicar eventuais práticas que vieram a deixar de ser utilizadas e a respectiva fundamentação.

§2º Em sobrevindo edição de manual de boas práticas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ficam as entidades de que trata este decreto obrigadas a promover a sistematização das práticas lá constantes nos documentos indicados no §1º.

Art. 4º As atas das reuniões do Comitê de Elegibilidade a que alude o art. 11, §5.º, do Decreto Municipal nº. 58.093, de 20 de fevereiro de 2018, deverão conter um resumo breve das discussões ocorridas e o currículo do candidato a ocupar o cargo junto à Diretoria, ao Conselho de Administração ou ao Conselho Fiscal da empresa estatal cuja indicação fora objeto de aludida reunião; junta-se tal documento como anexo à ata de reunião.

Parágrafo único. Também fica exigida a indicação, nas atas das reuniões do referido Comitê, fundamentos para a eventual ausência de um ou mais conselheiros, bem como as razões de voto vencido, na hipótese de deliberação não-unânime.

Art. 5º As entidades a que se refere o art. 1º. deste Decreto deverão, no prazo de cento e oitenta (180) dias, elaborar, caso não existente, e providenciar a divulgação, se ainda não ocorrida, em sítio eletrônico, com fácil acesso para todos os cidadãos, de documentos que demonstrem a matriz de análise das exposições de risco da estatal, bem como outros documentos voltados ao monitoramento da qualidade e da integridade dos mecanismos de controle interno.

§1º A obrigação constante do *caput* estende-se também a relatórios produzidos com a finalidade de acompanhar os resultados dessas ações/estratégias e que estejam constantes nos documentos a que alude o *caput*, a sua divulgação deve ocorrer de maneira semestral.

§2º No mesmo prazo indicado no *caput* deve ser apresentado um plano de ação para aprimoramento dos canais de denúncias e das ouvidorias existentes,

principalmente para garantir o sigilo dos denunciantes e assegurar o devido acompanhamento das denúncias feitas.

Art. 6º A apresentação de piora nos resultados do Índice de Transparência Ativa aferido pela Controladoria Geral do Município por duas medições seguidas obriga as entidades a que alude o art. 1º. deste Decreto a divulgar nota explicativa que indique as providências e estratégias que serão adotadas para a reversão do panorama.

Parágrafo Único. Os resultados obtidos no Índice de Transparência Ativa e a sua evolução histórica deverão constar dos Relatórios Anuais de Gestão de forma clara e visualmente compreensível.

Art. 7º A Controladoria Geral do Município, no prazo de cento e vinte (120) dias, deverá elaborar o “Índice de Governança Corporativa”, a ser aplicado a todas as entidades da Administração Indireta do Município de São Paulo, inclusive aquelas não referidas no *caput* do art. 1º deste Decreto, e que, de forma similar ao Índice de Transparência Ativa, permita avaliar qualitativamente o avanço ou retrocesso das estratégias e políticas de governança corporativa de cada entidade.

Parágrafo único. Os resultados obtidos no Índice de Transparência Ativa e no Índice de Governança Corporativa serão comunicados ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo e integrarão a prestação de contas de cada uma das entidades.

Art. 8º O Comitê de Gestão das Entidades da Administração Indireta (COGEAI) deverá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a entrada em vigor deste Decreto propor indicadores de desempenho de governança corporativa, os quais deverão obrigatoriamente ser adotados pelas empresas estatais, sem prejuízo da adoção dos indicadores personalizados a que alude o art. 3º., *caput*, deste Decreto.

§1º Os indicadores editados pelo Comitê de Gestão das Entidades da Administração Indireta deverão ter o seu inteiro teor disponibilizados em sítio eletrônico na rede mundial de computadores, preferencialmente na página do Comitê e de todas as estatais submetidas ao indicador.

§2º Caberá ao Tribunal de Contas do Município, com o apoio do COGEAI, fiscalizar o cumprimento estrito desses indicadores, bem como do cumprimento da obrigação de transparência mencionada no parágrafo anterior.

Art. 9. Altera-se o *caput* do §3º., do art. 3º., do Decreto Municipal nº. 58.093, de 20 de fevereiro de 2018, ao acrescer ao dispositivo o inciso VII, consoante a redação que se apresenta a seguir:

Art. 3º

§3.º As entidades deverão publicar, em página própria dentro de seu respectivo sítio eletrônico, com banner para fácil acesso pelos cidadãos, na página principal do site, os seguintes documentos dos seus órgãos colegiados:

[...]

VII – quadro evolutivo que indique claramente os membros do colegiado e a sua ordem de sucessão, com a data de início de seu respectivo mandato. (NR)

Art. 10. Altera-se a redação do art. 30, do Decreto Municipal nº 58.093, de 20 de fevereiro de 2018, para acrescentar o inciso XII a seguir indicado:

Art. 30

XII – editar normativos específicos de governança corporativa, de observância mandamental por todas as estatais do Município de São Paulo sujeitas à aplicação obrigatória das normas de governança previstas na Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016. (NR)

Art. 11. Fica constituído grupo de trabalho específico, com representantes das entidades abrangidas pelo art. 1º. do presente Decreto e do Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta, com a finalidade de apresentar documentos de governança corporativa unificados, a serem adotados por todas as entidades da Administração Indireta do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Os documentos unificados constituirão parâmetro de governança mínimo e comum a ser adotado por todos os entes, podendo ser eles posteriormente complementados por documentos avulsos produzidos no âmbito de cada entidade.

Art. 12. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos ____ de _____ de _____, ____º. da fundação de São Paulo.

_____, PREFEITO.

_____, Secretário Municipal de Justiça.

_____, Secretário do Governo Municipal.

_____, Secretário-Chefe da Casa-Civil.

Publicado na Casa Civil, em ____ de _____ de _____.

CONCLUSÃO

A presente tese foi motivada pela provocação de que a governança corporativa das estatais brasileiras, embora se apresentasse como requisito legal instituído expressamente pelos arts. 6º. e 8º., da Lei nº. 13.303/2016 e, ademais, depreensíveis da análise sistemática da Lei das Estatais. Se há muito tempo, desde o Relatório Cadbury, as empresas privadas são escrutinadas pelos agentes do mercado e obrigadas a adotar parâmetros e estruturas de governança corporativa mais eficientes, a demanda para o setor público no Brasil adveio de forma consolidada apenas na última década.

Não se olvida que o Direito Administrativo, em todas as esferas federativas, foi colocado sob o holofote nas últimas duas décadas – não por outra razão que apenas em 2016, 28 anos após a Constituição prever que uma lei complementar deveria reger o estatuto das empresas estatais, que o legislador finalmente se movimentou para editar aludido arcabouço legal. Contudo, para além do conhecimento de que a realidade jurídica se modificara, era necessário também ter a percepção no plano fático de que a previsão de normas de governança corporativa haviam sido incorporadas. Emergiu dessa sucessão de acontecimentos a atenção em estudar a governança corporativa sob uma interface prática, e não apenas teórica.

E, ao longo dessa tese, buscou-se analisar criticamente a perspectiva material da governança corporativa, não se limitando ao aspecto jurídico estanque. E, ao final, pode-se concluir que embora as empresas estatais do Município de São Paulo cumpram a legislação no que se refere à criação de estruturas de governança, não há ainda mecanismos suficientes para dotar essa estrutura de efetividade – ou seja, embora exista uma governança formal, não há governança material consolidada.

A primeira dificuldade enfrentada desde o início, e que se reconhece como ponto de possível aprimoramento da estrutura jurídica sobre o tema, é a ausência de posicionamentos claros dos órgãos de controle – notadamente os Tribunais de Contas – sobre o mérito da governança corporativa nas empresas estatais. Com efeito, na realidade específica analisada nesta tese (o Município de São Paulo), a questão é tratada de forma meramente incidental nos julgados do Tribunal de Contas do Município, tampouco figura como objeto de avaliação/estudo específico nas auditorias e inspeções conduzidas pela área técnica da Corte.

Embora essa situação possa aparentar ter reflexos apenas na seara repressiva, ao revisar os atos praticados, verifica-se que ela também provoca prejuízos na manutenção de um comportamento histórico das estatais em não destinar a devida atenção à governança corporativa: preza-se pelo cumprimento de formalidades, como a divulgação de informações em sítio eletrônico e a disponibilização de atas de forma acessível a todos os interessados, mas se deixa de lado o refino necessário para com a qualidade da informação veiculada – por exemplo, a disponibilização de documentos com teor genérico e que não permite compreender ações efetivas de governança corporativa que foram adotadas por determinada estatal.

A situação narrada no parágrafo anterior tem a sua gênese não apenas na falta de cultura da Administração Indireta para com a transparência ativa, como respondido em um dos questionários submetidos a dirigentes das estatais paulistanas, mas também na falta de controle sobre a qualidade da informação. Por controlar-se a forma e não o mérito, os gestores das estatais primam por atender o primeiro requisito e relegam o segundo para um plano residual, ora fazem-no adequadamente e ora ignoram-no. Como destacado ao longo desta tese, tal panorama poderia ser resolvido mediante a concessão de prazo razoável para que a Administração passasse a divulgar as informações atinentes à governança corporativa sob o prisma da transparência ativa efetiva, sob pena de sancionamento pelos órgãos de controle. Repisa-se o apontamento realizado anteriormente nesta tese: estruturas e ações voltadas à governança devem ser estabelecidas não por representarem mais um ônus à empresa, mas como um mecanismo assecuratório de que os objetivos sociais serão buscados, o que contribui para a concretização da eficiência e para a redução dos custos de transação incidentes sobre a atividade administrativa – e, globalmente, reduzi a onerosidade da máquina pública pela redução dos riscos do insucesso.

A qualidade da informação divulgada pelas estatais e a falta de parâmetros objetivos para a determinação de estruturas de gestão de riscos e governança interna foi outro dos pontos enfrentados na tese, o que resultou em dificuldade inesperada ao início – mas que contribuiu diretamente para a proposta inédita de um novo decreto que regulamenta pontos omissos da governança corporativa na esfera municipal em São Paulo. Como foi possível verificar da comparação dos documentos de governança divulgados por cada estatal analisada, há padronização tão somente na estrutura normativa geral (de forma geral com textos de igual literalidade), mas não se adota uma padronização das estruturas pormenorizadas ou matrizes de risco a serem

adotadas. Em regra, estas não são encontradas no sítio eletrônico da estatal no qual deveriam constar por força da Lei de Acesso à Informação – e tampouco localizadas em Diário Oficial, o que impede o conhecimento sobre como a estatal opera, no plano concreto, com a sua governança corporativa.

Nesse ponto específico, verificou-se que a legislação atual é falha ao tratar apenas de obrigações formais de governança, mas não de obrigações materiais/qualitativas, o que é indispensável para que a Lei n.º. 13.303/2016 e o Decreto Municipal n.º. 58.093/2018 não se tornem letra morta. Por outro lado, não se ignora que tais atos normativos deram um primeiro passo importante em garantir a governança corporativa das estatais: foi necessário dar o passo da evolução das normativas sob o prisma da forma para, afinal, adentrar-se ao momento que hoje se vive, de aprimoramento da qualidade material.

Responde-se a primeira pergunta de pesquisa²⁹ formulada na introdução desta tese: pode-se afirmar que as empresas estatais do Município de São Paulo apresentam formalmente estruturas de governança corporativa e seguem o disposto na Lei n.º 13.303/2016, mas deixam de reportar qualitativamente os dados alcançados e falham no dever de transparência ativa no que se refere às estratégias adotadas de forma efetiva. E, pela falha na prestação dessas informações, restou prejudicada a análise comparativa qualitativa pretendida originalmente.

Nenhuma das estatais analisadas, como destacado, merece ser inteiramente alvo de críticas. Todas apresentaram em seus documentos pontos positivos e pontos negativos; o compartilhamento de informações e o trabalho colaborativo entre elas é importante para que boas práticas de governança corporativa sejam difundidas internamente na Administração Municipal Indireta – como é o caso, por exemplo, da divulgação de informações de governança realizada pela CET e pelo teor material das atas do Comitê de Elegibilidade da SPTuris. Por outro lado, há pontos que ensejam melhora nas estatais analisadas, como a divulgação imediata das estratégias de governança (e não apenas das estruturas respectivas) nos sítios eletrônicos das estatais analisadas e da complementação das políticas internas e dos códigos de conduta e integridade, para que estes ganhem mais substrato normativo.

Para cumprir tal proposta, é imperativo que o COGEAI e o COMAP fiscalizem de forma proativo a qualidade da governança das estatais e orientem-nas acerca de

²⁹ “Há estruturas de governança corporativa existentes nas estatais do Município de São Paulo, mas estas limitam-se ao prisma formal, sem maior repercussão no plano qualitativo”.

boas práticas adotadas por seus pares, eis que tais órgãos compreendem a interdisciplinaridade e a composição plural como suas características. Note-se que, ao contrário da proposta feita em relação ao Tribunal de Contas (repressiva), há uma finalidade preventiva e orientativa (pedagógica) de aprimoramento de práticas de gestão pública e governança – o que também resultará em auxílio ao Tribunal de Contas na atividade fiscalizatória pela padronização das boas práticas. Não se olvida que o Tribunal de Contas do Município pode atuar complementarmente na esfera preventiva e de melhoria sobre o tema, o que será conduzido por meio das orientações expedidas em suas inspeções e demais mecanismos de controle.

Vale ressaltar sobre o tema, que embora a Prefeitura de São Paulo avançou recentemente na parametrização da transparência das empresas estatais e do restante da Administração Indireta (com o estabelecimento, por exemplo, do Índice de Transparência Ativa), ela peca por não prever mecanismos específicos voltados a essa finalidade – o que a proposta de Decreto realizada nesta tese busca a suprir, com uma estrutura análoga ao ITA, mas exclusivamente direcionada à governança corporativa. Ante a inexistência de indicadores específicos da governança das estatais, seria inviável que se procedesse, nesta tese, a uma análise qualitativa mais apurada.

Diante deste cenário, é possível responder negativamente à segunda pergunta de pesquisa³⁰ formulada para esta tese, no sentido de que a Administração Municipal, embora se proponha idealmente a auxiliar no processo de criação de estruturas de governança corporativa, peca ao não conseguir dar concretude material a esta proposta, ou, ao menos, em conseguir fazer com que suas propostas orientativas sejam incorporadas pelas estatais paulistanas – tema este que pode ser abordado em trabalhos futuros, mediante a indicação dos motivos pelos quais ocorre essa falha, em concreto, na transição entre as propostas do COGEAI e do COMAP para a realidade específica das estatais.

A governança corporativa das estatais do Município de São Paulo apresenta um longo caminho a avançar, embora tenha dado seus primeiros passos. Atualmente, é hora de concentrar esforços para uma política qualitativa de governança mais efetiva, devidamente sujeita à fiscalização dos órgãos de controle mediante critérios

³⁰ “As estruturas criadas pela Administração Pública Municipal para harmonizar a tratativa da governança corporativa se mostram exitosas e conseguem, embora lentamente, introduzir uma nova cultura de governança nas estatais paulistanas”.

claros, objetivos e transparentes – apenas desta forma será possível consolidar a governança corporativa em seu inteiro teor material, e, conseqüentemente, dar maior amparo no plano fático aos princípios norteadores da Administração Pública contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCARELLI, Tullio. O empresário. **Revista de Direito Mercantil**, v. 109, p. 183-189, jan./1998,.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Modalidades de descentralização administrativa e seu controle. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* (Org.). **Coleção doutrinas essenciais** – Direito Administrativo. v. VI. São Paulo: RT, p. 25-56, 2012.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **O mundo globalizado** - política, sociedade e economia. São Paulo: Contexto, 2001.

BARZEL, Yoram. **Economic analysis of property rights**. Cambridge: University Press, 1997.

BENJAMIN, Lisa. **Companies and Climate Change: theory and law in the United Kingdom**. Cambridge University Press, 2022.

BERTRAN, Maria Paula. **Interpretação contratual e análise econômica do Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BLOOM, Peter. **The ethics of neoliberalism: the business of making capitalism moral**. Londres: Routledge, 2017.

BOSE, Satyajit. Evolution of ESG Reporting Frameworks. In: ESTY, Daniel e CORT, Todd. **Values at Work: sustainable investing and ESG Reporting**. Palgrave Macmillan, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 4.918/2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e revoga dispositivos das Leis nºs 3.890-A, de 25 de abril de 1961, e 9.478, de 6 de agosto de 1997. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2081439>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer do Relator ao Projeto de Lei do Senado Federal nº 555/2015**. “Dispõe sobre a responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas públicas que especifica, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre seu estatuto jurídico. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4159108&ts=1630412245246&disposition=inline&_gl=1*84ks ha*_ga*MTQyNzA1ODAwOC4xNjcyMzIxMTA0*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4OTU0OTQ4OC4xNi4wLjE2ODk1NDk0ODguMC4wLjA. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer do Relator ao Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado Federal nº 555/2015**. Dispõe sobre a responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas públicas que especifica, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre seu estatuto jurídico. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 555/2015**. Dispõe sobre a responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas públicas que especifica, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre seu estatuto jurídico. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122838>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.624**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Petição Inicial. Brasília, DF: 17.11.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.924**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Petição Inicial. Brasília, DF: 23.03.2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.029**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Petição Inicial. Brasília, DF: 5.10.2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.331**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: 28.12.2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. 3 ed. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Tribunal de Contas da União, 2020.

BUCHANAN, James e STUBBLEBINE, William. Externality. *In*: GOPALAKRISHNAN, Chennat (Ed.). **Classic papers in natural resource economics**. Londres: Palgrave Macmillan, 2000. pp. 138-154.

CÂMARA, Paulo e MORAIS, Filipe. **The Palgrave Handbook of ESG and Corporate Governance**. Londres: Palgrave Macmillan, 2022.

CASSESE, Sabino. **A crise do Estado**. São Paulo: Saberes, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CETSP (Comissão de Economia e Trabalho) **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2018-2019**. 2019. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/1081299/cartapolpubgovcorpset1819.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2023.

CET (Companhia de Engenharia de Tráfego). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2020.** 2020. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/1109516/CartaAnualPolPublGovCorpCET2020.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2023.

CET (Companhia de Engenharia de Tráfego). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2021.** 2021b. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/1254020/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa-cet-2021.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2023.

CET (Companhia de Engenharia de Tráfego). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2023.** 2023a. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/1449009/carta-de-governanca-2023-ref-2022-v6-final.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2023.

CET (Companhia de Engenharia de Tráfego). **Código de Conduta e Integridade.** 2018d. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/719911/codigo-de-conduta-e-integridade-1a-rev.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023.

CET (Companhia de Engenharia de Tráfego). **Compromisso de Desempenho Institucional.** 2019. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/1028914/Acompanhamento-CDI-2019.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023.

CHRISTIANSEN, Hans. **Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities and State-Owned Enterprises.** [s.l.]: OECD Publishing, 2013.

CIKALIUK, Monique. **Responsible leadership in corporate governance.** Routledge, 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. Estado, Empresa e Função Social. **Revista dos Tribunais/Fascículo Civil**, a. 85, v. 732, out./1996, pp. 38-46.

DE ROOVER, Raymond. **The Rise and Decline of the Medici Bank: 1397-1494.** Cambridge: Harvard University Press, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Manual de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.

DOWLING, Katharina et al. Behavioral biases in marketing. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 48, p. 449-477, 2020.

EDSTRÖM, Anders e GALBRAITH, Jay R. Transfer of Managers as a Coordination and Control Strategy in Multination Organizations. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, n. 2, p. 248-263, jun./1977.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, n. 69, ed. especial, p. 209-237, 2018.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens e PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, 2008.

GUIMARÃES, Heloisa Werneck Mendes. Responsabilidade social da empresa: uma visão histórica de sua problemática. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 4, p. 211-219, dez./1984,.

HAKANSSON, Hakan e FORD, David. How should companies interact in business networks? **Journal of Business Research**, v. 55, n. 2, p. 133-139, fev./2002,.

INGLATERRA. Comitê de aspectos financeiros da governança corporativa. **The Cadbury Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance**. Londres, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

JENSEN, Michael e MECKLING, William. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, p. 87-125, abr./jun. 2008.

KEELEY, Terrence. **Sustainable: Moving Beyond ESG to Impact Investing**. Columbia Business School Publishing, 2023.

LETHBRIDGE, Eric. Governança corporativa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 209-231, dez. 1997.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, regionalização e soberania**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2003.

LOSANO, Mario. Modelos teóricos, inclusive na prática: da pirâmide à rede: novos paradigmas nas relações entre direitos nacionais e normativas supraestatais. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, ano 8, n. 16, jul-dez, São Paulo.

MARTINI, Janaina Lopes e BALBANI, Arthur Paku Ottolini. **A governança corporativa das empresas estatais sob a ótica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: da jurisprudência estanque ao aprimoramento da gestão pública da Administração Indireta**. No prelo. 2024.

MAY, Christopher. **Who's in charge?** Corporations as institutions of global governance. Palgrave Commun, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. São Paulo: Fórum, 2018.

MORCK, Randall. **A History of Corporate Governance Around the World**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

MOTTA, Fabricio. Administração Pública e Servidores Públicos. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia (Coord.). **Tratado de Direito Administrativo – Volume II**. 2. ed. São Paulo: RT, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD Principles of Corporate Governance – Revised in June/2023**. Publicação eletrônica, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/corporate/revised-g20-oecd-principles-corporate-governance.htm>. Acesso em: 1 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners**: implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Publicação eletrônica, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-9789264244160-en.htm>. Acesso em: 1 jul. 2023.

PARKER, Simon. Law and the Economics of Entrepreneurship. **Comparative Labor Law & Policy Journal**, v. 28, n. 4, p. 695-716, 2007.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2018**. 2018. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/governanca/CARTA%20ANUAL%20DE%20POLITICAS%20PUBLICAS%202018_.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2020**. 2020. Disponível em: <https://portal.prodam.sp.gov.br/carta-anual-de-politicas-publicas-e-de-governanca-corporativa-2020-final/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2021**. 2021b. Disponível em: https://portal.prodam.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Carta_Anuar_14.09.22_versao_final_publicacao.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Código de Conduta e Integridade. 2021**. Disponível em: <https://portal.prodam.sp.gov.br/wp->

content/uploads/2021/10/Codigo_Conduta_Integridade_2021.pdf. Acesso em: 23 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Estatuto Social. 2018.** Disponível em: <https://portal.prodam.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Estatuto-Social-PRODAM.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Política de Governança Corporativa.** 2018a. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/governanca/P-001_POLITICA%20DE%20GOVERNANCA%20CORPORATIVA.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Política de Governança de Normativos Internos.** 2022. Disponível em: https://portal.prodam.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/GCO-PG-003_Politica_de_Governanca_de_Normativos_Internos_V.2.docx.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Política de Gestão de Riscos e Controle Interno.** 2018c. Disponível em: https://portal.prodam.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/POLITICA_DE_GESTAO_RISCOS_E_CONTROLE_INTERNO.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Regimento Interno.** 2018b. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/governanca/REGIMENTO%20INTERNO_v1_2018_.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Relatório de Sustentabilidade de 2018.** 2018d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/governanca/RELATORIO%20DE%20SUSTENTABILIDADE%202018.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Relatório de Sustentabilidade de 2019.** 2019. Disponível em: https://portal.prodam.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/20200122_RELATORIO-DE-SUSTENTABILIDADE-2019.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). **Relatório Integrado de Gestão de 2021.** 2021. Disponível em: <https://portal.prodam.sp.gov.br/wp->

content/uploads/2022/09/Relatorio_Integrado_14.09.22____versao_final_publicacao.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

SÃO PAULO. **SPTrans. Política de Governança Corporativa**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/governanca_corporativa/politica-de-governanca-corporativa-pgc.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

SHLEIFER, Andrei e VISHNY, Robert. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance**, v. 52, n. 2, pp. 737-783, 2012.

SILBER, Simão Davi. Comércio Internacional. *In*: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei (Org.). **Manual de Economia**. 6. ed. São Paulo, p. 495-517 Saraiva, 2011..

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. 3. ed.. São Paulo: Almedina, 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Carta do Conselho de Administração**. 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/aceso_a_informacao/2019/Carta%20Anual%202018.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Carta do Conselho de Administração**. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/aceso_a_informacao/2021/carta_anual_2020.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Código de Conduta e Integridade**. 2021a. Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/codigo-de-conduta-e-integridade-sptrans>. Acesso em 23 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Compromisso de Desempenho Institucional 2022-2026**. 2023. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/compromisso-desempenho-institucional-2022-2026.pdf>. Acesso em 29 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Política de Governança Corporativa**. 2018a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/governanca_corporativa/politica-de-governanca-corporativa-pgc.pdf. Acesso em 22 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Política de Procuração por Instrumento Particular**. 2022. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/politica_de_pr

ocuracoes_por_instrumento_particular_revisao_01_de_29_11_2022.pdf. Acesso em 21 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Política de transação com partes relacionadas.** 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/governanca_corporativa/politica-de-transacoes-com-partes-relacionadas-rev1.pdf. Acesso em 03 jan. 2024.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Política de segurança da informação.** 2021b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/acesso_a_informacao/2021/outubro/PSI_29_out_2021.pdf. Acesso em 10 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Política Interna de Conformidade e Gestão de Riscos.** 2018b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/governanca_corporativa/politica-de-gestao-de-riscos-pgr.pdf. Acesso em 22 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Política Interna de Distribuição de Dividendos.** 2018c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/governanca_corporativa/politica-de-divulgacao-de-informacoes.pdf. Acesso em 01 jan. 2024.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Política Interna de divulgação de informação e porta vozes.** 2018e. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/governanca_corporativa/politica-de-transacoes-com-partes-relacionadas-rev1.pdf. Acesso em 10 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Regimento Interno do Conselho de Administração.** 2018d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/governanca_corporativa/Regimento%20Interno%20do%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%2018-06-18.pdf. Acesso em 20 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Regimento Interno do Comitê de Governança de Atendimento ao Cidadão,** 2023b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/governanca_corporativa/regimento_interno_do_comite_de_governanca_de_atendimento_ao_cidadao-cga.pdf. Acesso em 20 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Relatório de Acompanhamento CDI 2017.** 2018f. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/acesso_a_informacao/governanca/Relat%C3%B3rio%20de%20Acompanhamento%20CDI%20-%202018.pdf. Acesso em 10 dez. 2023.

SPTRANS (SÃO PAULO TRANSPORTES). **Relatório de Acompanhamento CDI 2020.** 2020a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTTrans/acesso_a_informacao/governanca/Relatorio%20de%20Acompanhamento%20CDI%20-%202020.pdf. Acesso em 10 dez. 2023.

SPTURIS (São Paulo Turismo). **Código de Conduta e Integridade. 2023.** Disponível em: <https://transparencia.spturis.com.br/download/codigo-de-conduta-e-integridade-2023/?wpdmdl=2678&refresh=63ee4c4b9c6d01676561483>. Acesso em 20 dez. 2023.

SPTURIS (São Paulo Turismo). **Planos de Avaliação de Desempenho e Treinamentos.** 2018. Disponível em: <https://transparencia.spturis.com.br/download/planos-de-avaliacao-de-desempenho-e-treinamentos/?wpdmdl=3081&refresh=629f92d205e831654624978>. Acesso em 09 dez. 2023.

SPTURIS (São Paulo Turismo). **Política de Gestão de Riscos e Controle Interno.** 2018a. Disponível em: <https://transparencia.spturis.com.br/download/politica-de-gestao-de-riscos-e-controles-internos/?wpdmdl=3088&refresh=629f93d48a3671654625236>. Acesso em 09 dez. 2023.

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. **Processo Legislativo: linhas jurídicas essenciais.** Porto Alegre: Sulina, 1998.

THALER, Richard e SUNSTEIN, Cass. **Nudge: the final edition.** Nova Iorque: Penguin Books, 2021.

TOWNSEND, Blaine. From SRI to ESG: The Origins of Socially Responsible and Sustainable Investing. **The Journal of Impact and ESG Investing**, v. 1, n. 1, 2020, pp. 10-25.

VERGARA, Sylvia Constant e BRANCO, Paulo Durval. Empresa humanizada: a organização necessária e possível. **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 2, p. 20-30, abr.-jun./2001,.

VERRUCOLI, Piero. Associazionismo economico e cooperativismo: Considerazioni generali. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo (SP), n° 34, p. 11-20, abr.-jun./1979,.

WATSON, Susan. **The making of the Modern Company.** Hart Publishing, 2022.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do Capitalismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WRAY-BLISS, Edward. **Neoliberalism, management and religion**: re-examining the spirits of capitalism. Londres: Routledge, 2019.

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA CONTROLADORIA GERAL DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1.No Município de São Paulo, quais empresas estavam sujeitas à aplicação obrigatória da Lei nº 13.303/16, consoante seu art. 1º, §1º (ou seja, empresas públicas e sociedades de economia que tenham, em conjunto com suas subsidiárias, receita operacional bruta superior a R\$90 milhões)? Indicar nominalmente as empresas, indicando quais são empresas públicas (vide art. 3º da Lei nº 13.303/16) e quais são sociedades de economia mista (vide art. 4º da Lei nº 13.303/16).

RESPOSTA:

1.No ano de 2022, a AUDI fez um levantamento para um trabalho interno, onde foi verificado os valores da Receita Bruta Operacional das entidades da Administração Indireta. Com base nos dados de 2021 foi verificado que apenas a CET, a PRODAM e a SPTRANS estavam com RBO acima de R\$ 90 milhões:

Apresento o quadro elaborado à época:

Quadro 6 - Receita Operacional Bruta e Vinculação ao Conselho de Administração

#	Nome	Ano	Receita Operacional Bruta	Vinculação ao Conselho de Administração? (Diretamente ou por meio de Comitê de Auditoria)
1	CET	2021	R\$ 1.072.535.000,00	Sim
2	COHAB-SP	2021	R\$ 40.094.000,00	Não
3	PRODAM	2021	R\$ 297.669.000,00	Sim
4	SPCINE	2021	R\$ 2.496.144,00	Não
5	SPOBRAS	2020	R\$ 28.336.387,88	Sim
6	SP PARCERIAS	2021	R\$ 13.439.169,00	Não
7	SPURBANISMO	2021	R\$ 11.774.544,00	Não
8	SPDA	2021	R\$ 18.936.284,00	Não
9	SPTRANS	2021	R\$ 320.373.000,00	Não
10	SPTURIS	2021	R\$ 76.681.000,00	Sim

Fonte: Elaboração própria

Como os dados levantados são de 2021, há grandes chances de o cenário ter sofrido alterações em função da dinâmica econômica do município e do fim da pandemia. De tal forma, que para atualização do panorama sugere-se questionamento junto ao [Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta \(COGEAI\)](#).

1.2 – Empresas públicas:

- Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)
- Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB)
- Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM)
- Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo (SPCine)

- São Paulo Obras (SPObras)
- São Paulo Transportes (SPTrans)
- São Paulo Turismo (SPTuris)
- São Paulo Urbanismo (SPUrbanismo)

1.3 – Sociedade de Economia Mista:

- São Paulo Parcerias (SP Parcerias)
- Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (SPDA)

2. Para as empresas referidas no item “1”, quais delas já adotaram, até a presente data, regras de governança específicas? E quais empresas se limitam a observar as regras gerais de governança contidas na lei?

RESPOSTA:

Inicialmente, importante citar que as normas de governança e gestão para as estatais estão definidas pelo [Decreto nº 58.093/2018](#).

O termo “regra de governança específica” abre margem para interpretações, de tal forma que esta Controladoria se limita a responder sobre o atendimento do Artigo 6º da Lei das Estatais que dispõe:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

A seguir, encaminhamos os endereços eletrônicos onde as respectivas estatais disponibilizam informações institucionais, inclusive quanto a temas de governança, onde os dados e informações poderão ser averiguados:

Empresas Públicas:

Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)

Acesso à Informação:

<http://www.cetsp.com.br/consultas/aceso-a-informacao/institucional/instrumentos-de-governanca-corporativa.aspx>

Estatuto Social:

<http://www.cetsp.com.br/media/1181210/Estatuto-Social-2021.pdf>

Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB)

Acesso à Informação:

<https://cohab.sp.gov.br/Governanca.aspx>

Estatuto Social:

<https://www.cohab.sp.gov.br/arquivos/estatuto-social-2019.pdf>

Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM)

Acesso à Informação:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/prodam/empresa/prodam/index.php?p=284727#:~:text=A%20Prodam%20%C3%A9%20a%20parceira,23%20de%20junho%20de%201.971>

Estatuto Social:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/governanca/Estatuto+Social+10032018.pdf>

Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo (SPCine)

Acesso à Informação:

<http://spcine.com.br/aceso-a-informacao/>

Estatuto Social:

<http://spcine.com.br/wp-content/uploads/05-ESTATUTO-SOCIAL-SPCINE.pdf>

São Paulo Obras (SPObras)

Acesso à Informação:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/aceso_a_informacao/index.php?p=178101

Estatuto Social:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/Contrato%20Social/NOVO_CONTRATO_SOCIAL_SAO_PAULO_OBRAS_REGISTRADO.pdf

São Paulo Transportes (SPTrans)

Acesso à Informação:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/institucional/sptrans/aceso_a_informacao/index.php?p=179602#:~:text=Conforme%20seu%20Estatuto%20C%20a%20SPTrans,12%20de%20dezembro%20de%202001

Estatuto Social:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/aceso_a_informacao/2021/estatuto-social-2021-age-19_11_21-versao-final.pdf

São Paulo Turismo (SPTuris)

Acesso à Informação:

<https://transparencia.spturis.com.br/aceso-a-informacao/institucional/competencias-e-atribuicoes/>

Estatuto Social:

<https://transparencia.spturis.com.br/download/estatuto-social-age-29-04-21/?wpdmdl=4628&refresh=63481b0bb09f71665669899>

São Paulo Urbanismo (SPUrbanismo)

Acesso à Informação:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/aceso_a_informacao/index.php?p=299463

Estatuto Social:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/acesoainformacao/ContratoSocial/ContratoSocial_SPUrbanismo_consolidado.pdf

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/acesoainformacao/ContratoSocial/ContratoSocial_SPUrbanismo_22_072021.pdf

Sociedades de Economia Mista:

Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (SPDA)

Acesso à Informação:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/spda/index.php?p=27655>

Estatuto Social:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/Estatuto%2044%C2%AA%20AGOE%20-%2025_04_2023.pdf

São Paulo Parcerias (SP Parcerias)

Acesso à Informação:

<https://spparcerias.com.br/aceso-informacao>

Estatuto Social:

https://www.spparcerias.com.br/sites/default/files/uploads/arquivos/2021-04/ESTATUTO%20SOCIAL%20SPP%20-%2030%2004%202020_formatado.pdf

3.As empresas mencionadas no item “1”, em concreto, possuem participação em sociedade empresarial em que não detenham o controle acionário?

RESPOSTA:

Esta AUDI não possui tais dados e/ou informações compilados sobre o tema questionado. Caso haja o interesse do Gabinete em responder tal questão sugere-se o envio de Ofício a cada uma das unidades para questionar individualmente a questão **OU** ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI (diretamente ou por sugestão de questionamento direto pelo interessado).

4.Se a resposta ao item anterior for afirmativa, há o cumprimento estrito do art. 1º, §7º, da Lei nº 13.303/16? Especificar como isso se dá em concreto.

RESPOSTA:

Esta AUDI não possui tais dados e/ou informações compilados sobre o tema questionado. Caso haja o interesse do Gabinete em responder tal questão sugere-se o envio de Ofício a cada uma das unidades para questionar individualmente a questão **OU** ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI (diretamente ou por sugestão de questionamento direto pelo interessado).

5.As empresas indicadas no item “1” possuem, em seus respectivos estatutos, regras de governança corporativa, de transparência, de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, composição da administração e mecanismos para proteção dos acionistas?

RESPOSTA:

Ver resposta ao item 2.

6.As auditorias independentes realizadas por auditores registrados na Comissão de Valores Mobiliários têm ocorrido regularmente? Se sim, têm elas se mostrado eficientes para aprimorar a governança das empresas estatais e sua gestão de riscos?

RESPOSTA:

Esta AUDI não possui tais dados e/ou informações compilados sobre o tema questionado. Caso haja o interesse do Gabinete em responder tal questão sugere-se o envio de Ofício a cada uma das unidades para questionar individualmente a questão **OU** ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI (diretamente ou por sugestão de questionamento direto pelo interessado).

7.Acerca da observância dos requisitos de transparência do art. 8º da Lei nº 13.303/16:

RESPOSTA: Averiguar junto à COPI por se tratar de tópico específico de transparência.

(a)Todas as empresas mencionadas no item “1” elaboraram cartas anuais com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo, com declaração clara dos recursos a serem empregados para esses fins e os impactos econômico-financeiros?

RESPOSTA:

Esta AUDI não possui tais dados e/ou informações compilados sobre o tema questionado. Caso haja o interesse do Gabinete em responder tal questão sugere-se o envio de Ofício a cada uma das unidades para questionar individualmente a questão **OU** ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI (diretamente ou por sugestão de questionamento direto pelo interessado).

(b)Há mecanismos para acompanhamento do cumprimento do assinalado nestas cartas anuais?

RESPOSTA:

Por AUDI, não há, no presente momento, acompanhamento relacionado a tais cartas anuais. É possível, no entanto, averiguar junto às Unidades sobre se o controle interno destas realiza algum tipo de acompanhamento relacionado aos compromissos assumidos. Caso haja o interesse do Gabinete em responder tal questão sugere-se o envio de Ofício a cada uma das unidades para questionar individualmente a questão **OU** ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI (diretamente ou por sugestão de questionamento direto pelo interessado).

(c)Há revisão anual das políticas de transações com partes relacionadas, em conformidade com requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade?

RESPOSTA:

Esta AUDI não possui tais dados e/ou informações compilados sobre o tema questionado. Caso haja o interesse do Gabinete em responder tal questão sugere-se o envio de Ofício a cada uma das unidades para questionar individualmente a questão **OU** ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI (diretamente ou por sugestão de questionamento direto pelo interessado).

8.A política de transparência das informações prevista na Lei nº 13.303/16 tem, em sua visão, sido adotada de forma eficiente pelas estatais do Município de São Paulo ou ainda é necessário maior aperfeiçoamento?

RESPOSTA: Averiguar junto à COPI.

9.As estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno tem se mostrado eficientes para aprimorar a governança das empresas estatais?

RESPOSTA:

A AUDI já realizou trabalhos de auditorias em boa parte das entidades, com exceção da SPCINE e SPDA. Considerando que a gestão de riscos e controle interno é realizada, atualmente por esta CGM, por meio do Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP) e as atividades desenvolvidas pelo Responsável pelo Controle Interno (RCI), entende-se que a resposta a tal item pode ser mais bem respondida pelas áreas que lidam diretamente com tais ações (COPI e AT).

10.As auditorias internas realizadas nas estatais da Prefeitura Municipal de São Paulo são feitas em conformidade com a Lei nº 13.303/16? Quais mecanismos têm sido adotados para aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do tratamento de informações? E quais mecanismos, a seu ver, poderiam ser adotados para aprimorar este processo?

RESPOSTA:

1.- No que tange às atividades de auditoria interna, os critérios adotados pela auditoria possuem relação direta com o objeto a ser auditado. A título de exemplo, o [Relatório 049-050/2019/CGM-AUDI](#) possuem como critérios principais de aferição de conformidade os contratos relacionados. O [Relatório 013/2020/CGM-AUDI](#) possui critério de aferição de conformidade relacionados a procedimentos licitatórios. Desta forma, os critérios podem ou não ter ligação direta com a Lei nº 13.303/16 a depender do objeto a ser auditado.

2.e 10.3 - No que tange à adequação do controle interno e da gestão de riscos e aprimoramento, acho que tem relação com a questão 9 (PIBP e RCI), os quais podem ser citados como ferramenta do sistema de controle interno que tem buscado a melhoria dos processos de governança.

11. Há mecanismos de gestão interna destinados a assegurar aos acionistas das estatais do Município de São Paulo a observância da política de indicação na

escolha dos administradores e membros do Conselho Fiscal e de preservação da independência do Conselho de Administração?

RESPOSTA:

O procedimento para o exercício em órgãos estatutários está disciplinado no [Decreto nº 58.093/2018](#).

12.Há notícia de responsabilização do acionista controlador de alguma das estatais indicadas no item “1” por prática de ato com abuso de poder, nos termos da Lei nº 6.404/76 e do art. 15 da Lei nº 13.303/16?

RESPOSTA:

Esta AUDI não possui tais dados e/ou informações compilados sobre o tema questionado. Poderia ser verificado junto à CORR sobre o conhecimento de algo desse tipo. Caso haja o interesse do Gabinete em responder tal questão sugere-se o envio de Ofício a cada uma das unidades para questionar individualmente a questão **OU** ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI (diretamente ou por sugestão de questionamento direto pelo interessado).

Art. 15. O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista responderá pelos atos praticados com abuso de poder, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 1º A ação de reparação poderá ser proposta pela sociedade, nos termos do art. 246 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, pelo terceiro prejudicado ou pelos demais sócios, independentemente de autorização da assembleia-geral de acionistas.

§ 2º Prescreve em 6 (seis) anos, contados da data da prática do ato abusivo, a ação a que se refere o § 1º.

13.As assunções de compromisso com metas e resultados a serem alcançados pelos diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista têm sido regularmente monitorados? Quais parâmetros têm sido utilizados para a avaliação dos planos de negócios e estratégias de longo prazo das diretorias?

RESPOSTA:

Esta AUDI não possui tais dados e/ou informações compilados sobre o tema questionado. Caso haja o interesse do Gabinete em responder tal questão sugere-se o envio de Ofício a cada uma das entidades para questionar individualmente a questão **OU** ao Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta – COGEAI **OU** até mesmo às secretarias vinculadas para ver se estas realizam algum tipo de monitoramento dos planos de negócio (diretamente ou por sugestão de questionamento direto pelo interessado).

14.A estruturação de uma diretriz ou matriz unificada com os parâmetros para a atuação dos Comitês de Auditoria Estatutários seria, a seu ver, necessária para trazer

mais efetividade para os mesmos? A falta deste documento tem, na atualidade e em sua opinião, comprometido a governança das estatais?

RESPOSTA:

As normas de governança e gestão para as estatais estão definidas pelo [Decreto nº 58.093/2018](#).

No que tange à CGM, acredito que para responder essa questão precisa ter uma visão mais do todo, já que há iniciativas como o PIBP e RCI que tem objetivo de aperfeiçoar a governança das estatais. De tal forma que mesmo hoje essa diretriz unificada de comitês de auditoria não exista na PMSP, existem outras práticas que podem auxiliar na melhoria da governança.

Porém, citar que, no entanto, até com o advento da Nova Lei de Licitações e da LGPD, há tratativas internas que visam a adoção de padrões mínimos a serem estruturados para gestão de riscos, de processos e controles internos. De tal forma que é possível que as regras citadas sejam objeto de regulamentação específica ou que mesmo que determinados padrões devam ser observados por tais comitês em razão de novas regulamentações relacionadas à governança que podem eventualmente surgir.

Obs.: não sei se uma regulamentação sobre Comitê de Auditoria seria a partir da CGM ou da SF (COGEAI), por exemplo. Ou em conjunto.

ANEXO 2

QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA COGEAI

1. No Município de São Paulo, quais empresas estavam sujeitas à aplicação obrigatória da Lei nº 13.303/16, consoante seu art. 1º, §1º (ou seja, empresas públicas e sociedades de economia que tenham, em conjunto com suas subsidiárias, receita operacional bruta superior a R\$90 milhões)? Indicar nominalmente as empresas, indicando quais são empresas públicas (vide art. 3º da Lei nº 13.303/16) e quais são sociedades de economia mista (vide art. 4º da Lei nº 13.303/16).

R: Companhia de Engenharia de Tráfego - CET (sociedade de economia mista), Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - Prodam-SP S.A. (sociedade de economia mista), São Paulo Transportes S.A. - SPTRANS (sociedade de economia mista) e São Paulo Transportes S.A. - SPTURIS (sociedade de economia mista).

2. Para as empresas referidas no item “1”, quais delas já adotaram, até a presente data, regras de governança específicas? E quais empresas se limitam a observar as regras gerais de governança contidas na lei?

R: Segue abaixo a relação de Instrumentos de Governança Corporativa das empresas, conforme relação expressa nos respectivos sítios eletrônicos, de acordo com a Lei nº 13.303/2016:

CET

- **Estatuto Social**
- **Código de Conduta e Integridade**
- **Regimento Interno da CET**
- **Regimento Interno da Diretoria**
- **Regimento Interno do Conselho de Administração**
- **Regimento Interno do Conselho Fiscal**
- **Política de Gestão de Riscos**
- **Política de Transação com Partes Relacionadas**
- **Política de Transparência e Divulgação de Informações**
- **Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário**
- **Política de Privacidade do Site**
- **Política de Segurança da Informação**
- **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa**

PRODAM

- **Código de Conduta e Integridade**
- **Termo de Adesão e Compromisso ao Código de Conduta e Integridade**
- **Termo de Adesão e Compromisso ao Código de Conduta e Integridade**

TERCEIROS

- **Regimento Interno (v1 de junho/2018)**
- **Estatuto Social (AGE de 27/04/2023)**
- **Regulamento Interno de Licitações e Contratos**
- **Relatório de Sustentabilidade 2018 (junho/2018)**
- **Relatório de Sustentabilidade 2019 (dezembro/2019)**
- **Relatório de Gestão 2020 (fevereiro/2021)**
- **Relatório Integrado – Gestão 2021 (setembro/2022)**
- **Relatório Integrado – Gestão 2022 (setembro/2023)**

- **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2018 (junho/2018)**
- **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2019 (dezembro/2019)**
- **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2020 (dezembro/2020)**

- **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa – Gestão 2021 (setembro/2022)**
- **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa – Gestão 2022 (setembro/2023)**

- **P-001 – Política de Governança Corporativa (v1 de 28/06/2018)**
- **P-003 – Política de Transparência (v1 de 28/06/2018)**
- **P-004 – Política de Divulgação de Informações Relevantes (v1 de 28/06/2018)**

- **Termo de Adesão à Política de Divulgação de Informações Relevantes (v1 de 06/2018)**

- **GCO-PO-002 – Política de Gestão de Riscos e Controles Internos (v2 de 24/08/2021)**

- **GCO-PO-004 – Política de Sustentabilidade Empresarial (v1 de 22/09/2021)**

- **GCO-PO-009 – Política de Consequências e Medidas Disciplinares (v1 de 22/10/2021)**

- **GTI-PO-001 – Política de Segurança da Informação (v1 de 05/05/2020)**

- **GTI-PO-002 – Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais (v1.0 de 04/06/2021)**

- **GTI-PO-003 – Política de Vazamentos e Incidentes de Dados (v.1 de 11/04/2022)**

- **GPE-PO-001 – Política de Gestão de Pessoas (v1 de 20/01/2021)**

- **GCO-PG-003 – Política de Governança de Normativos Internos (v.2 de 05/04/2022)**

. GCO-PG-005 – Política de Destinação de Resultados e Distribuição de Dividendos (v 2.0 de 11/08/2022)

. GCO-PG-006 – Política de Transações com Partes Relacionadas (v 2.0 de 14/07/2022)

• GCO-PG-007 – Política de Porta-vozes (v2 de 05/04/2022)

. GCO-PG-008 – Política Anticorrupção (v 1.0 de 14/07/2022)

***Pacto Global – Comunicação de Progresso (CoP) 2021-2022**

SPTRANS

- **Carta Anual do Conselho de Administração 2023 - Ano Base 2022**
- **Carta Anual do Conselho de Administração 2022 - Ano Base 2021**
- **Carta Anual do Conselho de Administração 2020**
- **Carta Anual do Conselho de Administração 2019**
- **Carta Anual do Conselho de Administração 2018**
- **Carta Anual do Conselho de Administração 2017**
- **Código de Conduta e Integridade**
- **Canal de Denúncia**
- **Compromisso de Desempenho Institucional - 2022-2026**
- **Compromisso de Desempenho Institucional - 2017-2021**
- **Estatuto Social**
- **Estrutura de Governança**
- **Política de Conformidade e de Gestão de Riscos**
- **Política de Distribuição de Dividendos**
- **Política de Divulgação de Informações**
- **Política de Governança Corporativa**
- **Política de Procações por Instrumento Particular - Revisão 01 - de 29/11/2022**
- **Política de Procações por Instrumento Particular**
- **Política de Segurança da Informação**
- **Política de Transações com Partes Relacionadas - revisão 1**
- **Política de Transações com Partes Relacionadas**
- **Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário-CAE**
- **Regimento Interno do Comitê de Conformidade, Gestão de Riscos e Controle Interno - CCG - Revisão 02**
- **Regimento Interno do Comitê de Conformidade, Gestão de Riscos e Controle Interno - CCG - Revisão 01**
- **Regimento Interno do Comitê de Conformidade, Gestão de Riscos e Controle Interno - CCG**
- **Regimento Interno do Conselho de Administração**
- **Regimento Interno do Conselho Fiscal**
- **Regulamento Interno de Licitações e Contratos - Revisão 02 RILC (vigente a partir de 02/04/22)**

- **Regulamento Interno de Licitações e Contratos - Revisão 01 RILC (vigência de 17/10/18 a 01/04/22)**
- **Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC - vigência de 30/06 a 17/10/2018)**
- **Relatório de Acompanhamento CDI-2017**
- **Relatório de Acompanhamento CDI-2018**
- **Relatório de Acompanhamento CDI-2019**
- **Relatório de Acompanhamento CDI-2020**
- **Relatório de Acompanhamento CDI-2021**
- **Relatório Integrado da Administração SPTrans 2022 (inclui as Demonstrações Contábeis)**
- **Relatório Integrado da Administração SPTrans 2021 (inclui as Demonstrações Contábeis)**
- **Relatório Integrado da Administração SPTrans 2020 (inclui as Demonstrações Contábeis)**
- **Relatório Integrado da Administração SPTrans 2019 - Parte 1**
- **Relatório Integrado da Administração SPTrans 2019 - Parte 2**
- **Relatório da Administração SPTrans 2018 - Parte 1**
- **Relatório da Administração SPTrans 2018 - Parte 2**
- **Relatório de Sustentabilidade 2018**
- **Relatório de Sustentabilidade 2017**

SPTURIS

- **Carta Anual de Governança Corporativa (Mai/18)**
- **Código de Conduta e Integridade (Jan/23)**
- **Planos de Avaliação de Desempenho e Treinamentos (Jul/18)**
- **Planos Detalhados de Avaliação de Desempenho e Treinamentos (Jul/18)**
- **Política de Distribuição de Dividendos (Abr/18)**
- **Política de Divulgação de Informações (Mai/18)**
- **Política de Gestão de Riscos e Controles Internos (Mai/18)**
- **Política de Transação com Partes Relacionadas (Abr/18)**
- **Relatório de Sustentabilidade (Mai/18)**
- **Regulamento de Licitações e Contratos (Jun/18)**

3.As empresas mencionadas no item “1”, em concreto, possuem participação em sociedade empresarial em que não detenham o controle acionário?

R: Sim, participação imaterial em outras empresas estatais.

4. Se a resposta ao item anterior for afirmativa, há o cumprimento estrito do art. 1º, §7º, da Lei nº 13.303/16? Especificar como isso se dá em concreto.

R: Por razões históricas, algumas empresas municipais detém umas ações das outras. Por exemplo: a SPTrans detém participação minoritária na Prodam. Isto

ocorre devido à exigência da Lei n. 6.404/1976 de que haja pluralidade de sócios em uma sociedade anônima (exceção feita à subsidiária integral).

5.As empresas indicadas no item “1” possuem, em seus respectivos estatutos, regras de governança corporativa, de transparência, de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, composição da administração e mecanismos para proteção dos acionistas?

R: Sim, os estatutos sociais das entidades, além de dispor sobre as atribuições dos órgãos tradicionais de Governança Corporativa, Assembleia Geral, Conselho de Administração, Diretoria, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria Estatutária, determina a criação da área de Gestão de Riscos e Controle Interno, visando dentre outras coisas, a instituição de políticas de integridade e Gerenciamento de Riscos e a transparência da pessoa jurídica.

Ademais, os estatutos sociais também preveem a criação do Comitê de Elegibilidade, que tem a atribuição de verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros do Conselho de Administração, Diretoria, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria Estatutária.

Cabe pontuar que está assegurada a participação de um representante indicado pelos acionistas minoritários no Conselho de Administração, com mandato coincidente ao dos demais conselheiros.

Por fim, os estatutos determinam a realização do planejamento estratégico da entidade, que conterà a estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos 05 (cinco) anos, as diretrizes de ação, metas de resultado e índices de avaliação de desempenho; e plano de negócios, com indicação dos respectivos projetos e assunção de metas específicas para o próximo biênio.

6.As auditorias independentes realizadas por auditores registrados na Comissão de Valores Mobiliários têm ocorrido regularmente? Se sim, têm elas se mostrado eficientes para aprimorar a governança das empresas estatais e sua gestão de riscos?

R: Sim, as entidades contratam auditores independentes registrados na CVM nos termos da Instrução CVM nº 308, de 14/05/99, CET e PRODAM (Sacho – Auditores Independentes), SPTRANS (Russell Bedford GM Auditores Independentes S/S) e SPTURIS (Conatus Auditores Independentes S.S).

Cabe ressaltar que os auditores independentes fazem um processo completo de planejamento da auditoria, com mapeamento dos processos, análise e identificação dos riscos, formulação de controles internos e execução e revisão dos resultados.

7.O Compromisso de Desempenho Institucional das empresas estatais indicadas na pergunta “1” está sendo cumprido? Quais os indicadores de eficiência atualmente utilizados para aferir o cumprimento do CDI?

R: O CDI, formalizado através do Planejamento Estratégico (que possui periodicidade quadrienal), neste contido o Planejamento Tático (periodicidade bienal), vem sendo executado pelas empresas. Os indicadores constantes do Plano Tático não são os mesmos por empresa e variam de acordo com as políticas e objetivos estratégicos estabelecidos por cada uma no Planejamento Estratégico. Os Planos Tácticos possuem como base comum a estipulação de 6 tipos de metas: Resultado Econômico, Resultado Financeiro, Despesas com Pessoal, Investimentos, Produtos e Indicadores.

8.Acerca dos relatórios mensais destacados no artigo 30, III, do Decreto Municipal nº 53.687/18: algum deles chegou a ter como objeto específico a necessidade de modernização e/ou aprimoramento da governança corporativa das estatais do Município de São Paulo indicadas na pergunta “1” deste questionário?

R: Não. Tal tema vem sendo tratado com tópico específico nos Relatórios de Acompanhamento Anuais elaborados pelo COGEAI, com base nas informações repassadas pelas empresas em consonância com o artigo 27 do Decreto nº 58.093/2018.

9.O COGEAI já foi instado a apoiar o processo de avaliação dos membros dos Conselhos de Administração, Fiscal e Deliberativo, assim como da Diretoria Executiva, de alguma das empresas destacadas na pergunta “1”? Em caso afirmativo, destacar como se deu esse processo de apoio.

R: O COGEAI acompanha anualmente o processo de avaliação por parte das empresas, sem interferência direta em tal procedimento.

10.Acerca da observância dos requisitos de transparência do art. 8º da Lei nº 13.303/16:

(a)Todas as empresas mencionadas no item “1” elaboraram cartas anuais com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo, com declaração clara dos recursos a serem empregados para esses fins e os impactos econômico-financeiros?

R: Sim.

(b)Há mecanismos para acompanhamento do cumprimento do assinalado nestas cartas anuais?

R: O mecanismo de controle por parte do COGEAI se dá sobretudo por meio do acompanhamento via CDI e Relatórios Mensais/Anuais, além dos dados financeiros e de pessoal lançados mensalmente no Sistema SADIN, sem análise direta das cartas anuais.

(c) Há revisão anual das políticas de transações com partes relacionadas, em conformidade com requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade?

Sim, as entidades instituíram a Política de Transação com Partes Relacionadas que tem o propósito de estabelecer regras para assegurar que todas as decisões envolvendo transações com partes relacionadas e outras situações com potencial conflito de interesses sejam tomadas tendo em vista o objeto social, os interesses da entidade, de seus acionistas, do Município de São Paulo e de seus munícipes.

Cabe pontuar que em observância a NBCTG 05 (R3), as entidades informam as operações com partes relacionadas nas notas explicativas das Demonstrações Contábeis.

11.A política de transparência das informações prevista na Lei nº 13.303/16 tem, em sua visão, sido adotada de forma eficiente pelas estatais do Município de São Paulo ou ainda é necessário maior aperfeiçoamento?

R: Tem havido avanços no tema nos últimos anos, por exemplo as entidades disponibilizaram páginas na Internet com as informações sobre Governança Corporativas, implementando as políticas previstas Lei nº 13.303/2016, Lei 12.527/2011, e o Decreto Municipal 53623/2012:

CET:

<http://www.cetsp.com.br/consultas/aceso-a-informacao/institucional/instrumentos-de-governanca-corporativa.aspx>

PRODAM:

https://portal.prodiam.sp.gov.br/aceso_a_informacao/institucional/

SPTRANS:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/institucional/sptrans/aceso_a_informacao/index.php?p=179590

SPTURIS:

<https://transparencia.spturis.com.br/>

12.As estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno tem se mostrado eficientes para aprimorar a governança das empresas estatais?

R: De certa forma sim. Verifica-se que todo o arcabouço normativo que surgiu a partir da Lei nº 13.303/2016 em âmbito municipal, com destaque para o Decreto nº 58.093/2018 e a criação do COGEAI, permitiu uma maior eficiência e acompanhamento das empresas, menos sujeitas a riscos. As empresas têm também cumprido na medida do possível, conforme destacado nos tópicos anteriores, as disposições previstas nessas normas.

13. Há mecanismos de gestão interna destinados a assegurar aos acionistas das estatais do Município de São Paulo a observância da política de indicação na escolha dos administradores e membros do Conselho Fiscal e de preservação da independência do Conselho de Administração?

A autonomia do Conselho de Administração é resguardada na medida em que não há interferências diretas dos acionistas no dia a dia do colegiado e a sua importância é reforçada na medida em que se exige prévia aprovação do Conselho em matérias a serem levadas à deliberação do acionista. Contudo, em relação à política de indicações, nas empresas municipais, a política é fixada de maneira a espelhar as exigências previstas na lei, de maneira a conferir aos acionistas, únicos com legitimidade democrática suficiente, adequada flexibilidade na escolha do perfil dos administradores.

14. Há notícia de responsabilização do acionista controlador de alguma das estatais indicadas no item “1” por prática de ato com abuso de poder, nos termos da Lei nº 6.404/76 e do art. 15 da Lei nº 13.303/16?

R: Não.

15. As assunções de compromisso com metas e resultados a serem alcançados pelos diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista têm sido regularmente monitorados? Quais parâmetros têm sido utilizados para a avaliação dos planos de negócios e estratégias de longo prazo das diretorias?

R: Como dito nas questões 9 e 10b, o COGEAI acompanha anualmente o processo de avaliação por parte das empresas, sem interferência direta em tal procedimento, além de ter como mecanismo de controle por excelência o acompanhamento via CDI e Relatórios Mensais/Anuais, além dos dados financeiros e de pessoal lançados mensalmente no Sistema SADIN.

16. A estruturação de uma diretriz ou matriz unificada com os parâmetros para a atuação dos Comitês de Auditoria Estatutários seria, a seu ver, necessária para trazer mais efetividade para os mesmos? A falta deste documento tem, na atualidade e em sua opinião, comprometido a governança das estatais?

R: O COGEAI tem trabalhado no sentido de editar diretrizes unificadas sobre os mais variados temas, a fim de estabelecer uma atuação coerente e padronizada entre as empresas, de modo que tal perspectiva também seria aplicável aos Comitês de Auditoria Estatutários. Cite-se como exemplo o Manual do Conselho Fiscal elaborado pelo COGEAI, cujos preceitos podem também ser utilizados nos Comitês de Auditoria, com as devidas adaptações.

ANEXO 3

QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELA EMPRESA “A”

Para representantes de cada uma das empresas estatais da PMSP que se enquadra no art. 1º, §1º, da Lei nº 13.303/16

Acerca da empresa pública ou sociedade de economia mista na qual Vossa Senhoria atua, responder:

1. Possui participação sem controle acionário em outra sociedade empresarial? Caso a resposta seja positiva, quais práticas de governança têm sido adotadas para avaliar os riscos do negócio?

Não possui

2. Incorporou normas de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e proteção de acionistas (caso haja) em seu estatuto? Se a resposta for afirmativa, indicar os dispositivos do estatuto.

Sim, quando da promulgação da lei 13303 foram necessárias algumas mudanças para atender a lei. Os dispositivos incorporados ao estatuto são:

ARTIGO 43 – À Auditoria Interna compete aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

ARTIGOS 40 AO E 41, ambos inseridos no “CAPÍTULO VIII – ÁREA DE CONFORMIDADE, GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO”

3. Realiza auditorias independentes por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários? Se a resposta for afirmativa, têm elas se mostrado eficientes para aprimoramento da governança da empresa e sua gestão de riscos?

Sim. Os apontamentos ajudam a aprimorar a governança da empresa

4. Divulga anualmente carta subscrita pelos membros do Conselho de Administração com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo, com declaração clara dos recursos a serem empregados para esses fins e os impactos econômico-financeiros? Se a resposta for afirmativa, indicar se estão elas disponíveis na internet e quais mecanismos estão sendo adotados para acompanhar seus resultados.

Sim, na Carta de Governança Corporativa que está disponível no portal da transparência (link [INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR PERMITIR IDENTIFICAÇÃO])

5. O estatuto social foi adequado à autorização legislativa de criação da empresa? Quando? O estatuto foi adequado quanto aos requisitos constantes do art. 13 da Lei nº 13.303/16?

Sim.

6. Há divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração? Qual a periodicidade de divulgação destes dados?

Sim. Mensalmente no portal da transparência

7. Foi adotada política de divulgação de informações? Qual? Na sua opinião, ela assegura efetiva transparência aos dados da empresa?

Sim

8. Foi adotada política de elaboração de dividendos? Qual?

Não

9. Foi elaborada política de transações com partes relacionadas? Ela é revista anualmente pelo Conselho de Administração?

Sim, mas está pendente de revisão pelo Conselho de Administração.

10. Há relatório integrado ou de sustentabilidade divulgado anualmente? O documento produziu algum resultado concreto, no sentido de aperfeiçoar a gestão da empresa?

Não.

11. Foi elaborado Código de Conduta e Integridade?

Sim. Anualmente ele é atualizado

12. Há canal de denúncia estabelecido? Quais? Quantas denúncias foram recebidas? Houve punição? Quanto tempo em média durou a investigação?

Temos departamento de ouvidoria na empresa, que é a área responsável pelo recebimento e apuração das denúncias.

13. As auditorias internas realizadas são feitas em conformidade com a Lei nº 13.303/16? Quais mecanismos tem sido adotados para aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do tratamento de informações?

Sim, para isso a Auditoria elabora "Plano anual de Auditoria", o qual é objeto de deliberação e aprovação pelo CAE. Além disso, periodicamente temos reuniões periódicas entre os membros do CAE e responsáveis pelo gerenciamento dos riscos e integridade da Companhia, a fim de buscar a efetividade dos processos.

Há Comitê Estatutário criado para verificar a conformidade do processo de indicação e avaliação dos membros para o Conselho de Administração e Conselho Fiscal? Se sim, quando foi ele criado? Como acessar suas atas?

Há o Comitê de Elegibilidade, eleito em 2018. As atas estão no portal da transparência

14. Há, na sua opinião, efetiva independência do Conselho de Administração?

Sim

15. Os requisitos do art. 17 da Lei nº 13.303/16, referentes à indicação dos membros do Conselho de Administração e Diretoria, têm se mostrado efetivos na sua opinião para assegurar o aprimoramento da gestão da empresa?

Sim

16. Sobre os Comitês de Auditoria Estatutários:

(a) Já houve manifestação alguma vez sobre a contratação e destituição de auditor independente? **Não**

(b) Já houve manifestação sobre o supervisionamento e qualidade das atividades dos auditores independentes? **Não**

(c) Como ele realiza o monitoramento da qualidade e da integridade dos mecanismos de controle interno, demonstrações financeiras e informações e medições divulgadas pela estatal? **São realizadas reuniões periódicas com as áreas de auditoria interna, Gerência de Integridade e de Gestão de Riscos, Controladoria e jurídico.**

(d) Quais instrumentos ele utiliza para avaliar e monitorar exposições de risco da estatal? **Reuniões periódicas com a área de Gerência de Riscos para acompanhamento dos trabalhos.**

17. Como são feitas as denúncias ao Comitê de Auditoria Estatutário? Há anonimização e/ou garantia de sigilo? **Caso haja, quem recebe é a área da ouvidoria**

18. Há divulgação em portal eletrônico próprio da estatal (website) das atas do Comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho de Administração ou, ao menos, do extrato destas? **Sim**

19. Está sendo garantida a dotação orçamentária para a atuação eficiente do Comitê de Auditoria Estatutário? **Não há dotação para o CAE porque os membros entendem pela desnecessidade.**

20. Qual canal (telefone, email) deve ser utilizado para comunicação com o responsável pela área de governança corporativa? **[INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR PERMITIR IDENTIFICAÇÃO]** ou **[INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR PERMITIR IDENTIFICAÇÃO]**

21. Qual estrutura física e de pessoal e infraestrutura disponível para área de governança corporativa? **[SEM RESPOSTA]**

Questionário Doutorado - Janaina Lopes De Martini

Aceíca da empíesa pública
ou sociedade de economia mista na qual Vossa Senhoíia atua, íespondeí:

Seção sem título

1. Possui participação sem controle acionário em outra sociedade empresarial? Caso a resposta seja positiva, quais práticas de governança têm sido adotadas para avaliar os riscos do negócio?

Não.

2. Incorporou normas de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e proteção de acionistas (caso haja) em seu estatuto? Se a resposta for afirmativa, indicar os dispositivos do estatuto.

Sim. aít. 36

3. Realiza auditorias independentes por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários? Se a resposta for afirmativa, têm elas se mostrado eficientes para aprimoramento da governança da empresa e sua gestão de riscos?

Sim. Não muito, pois a atuação fica íestíita a áíea contábil.

4. Divulga anualmente carta subscrita pelos membros do Conselho de Administração com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo, com declaração clara dos recursos a serem empregados para esses fins e os impactos econômico-financeiros? Se a resposta for afirmativa, indicar se estão elas disponíveis na internet e quais mecanismos estão sendo adotados para acompanhar seus resultados.

Sim, estão disponíveis: : [informação íemovida poí peímitií identificação]
.....

5. O estatuto social foi adequado à autorização legislativa de criação da empresa? Quando? O estatuto foi adequado quanto aos requisitos constantes do art. 13 da Lei nº 13.303/16?

Sim. O empíesa tem 52 anos: [informação íemovida poí peímitií identificação]
.....

6. Há divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração? Qual a periodicidade de divulgação destes dados?

Sim. No site tíanspaíência da Píefeituía e da [informação íemovida poí peímitií identificação]
.....

7. Foi adotada política de divulgação de informações? Qual? Na sua opinião, ela assegura efetiva transparência aos dados da empresa?

Sim. Asseguía.
.....

8. Foi adotada política de elaboração de dividendos? Qual?

Sim.
.....

9. Foi elaborada política de transações com partes relacionadas? Ela é revista anualmente pelo Conselho de Administração?

Sim. é revista cada 2 anos.

10. Há relatório integrado ou de sustentabilidade divulgado anualmente? O documento produziu algum resultado concreto, no sentido de aperfeiçoar a gestão da empresa?

Sim.

11. Foi elaborado Código de Conduta e Integridade? Que ano? Houve revisão?

Sim. Revisado a cada 2 anos.

12. Há canal de denúncia estabelecido? Quais? Quantas denúncias foram recebidas? Houve punição? Quanto tempo em média durou a investigação?

Sim. No último ano, 12 denúncias com uma punição.

12. As auditorias internas realizadas são feitas em conformidade com a Lei nº 13.303/16? Quais mecanismos tem sido adotados para aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do tratamento de informações?

Não.

13. Há Comitê Estatutário criado para verificar a conformidade do processo de indicação e avaliação dos membros para o Conselho de Administração e Conselho Fiscal? Se sim, quando foi ele criado? Como acessar suas atas?

Sim. em 2018.

14. Há, na sua opinião, efetiva independência do Conselho de Administração?

Sim.

15. Os requisitos do art. 17 da Lei nº 13.303/16, referentes à indicação dos membros do Conselho de Administração e Diretoria, têm se mostrado efetivos na sua opinião para assegurar o aprimoramento da gestão da empresa?

Sim.

16. Sobre os Comitês de Auditoria Estatutários:

(a) Já houve manifestação alguma vez sobre a contratação e destituição de auditor independente?

(b) Já houve manifestação sobre o supervisionamento e qualidade das atividades dos auditores independentes?

(c) Como ele realiza o monitoramento da qualidade e da integridade dos mecanismos de controle interno, demonstrações financeiras e informações e medições divulgadas pela estatal?

(d) Quais instrumentos ele utiliza para avaliar e monitorar exposições de risco da estatal?

a) não; b) não; c) não; d) não.

17. Como são feitas as denúncias ao Comitê de Auditoria Estatutário? Há anonimização e/ou garantia de sigilo?

Não tem garantia de sigilo.

18. Há divulgação em portal eletrônico próprio da estatal (website) das atas do Comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho de Administração ou, ao menos, do extrato destas?

Não.

19. Está sendo garantida a dotação orçamentária para a atuação eficiente do Comitê de Auditoria Estatutário?

Não.

20. Qual canal (telefone, email) deve ser utilizado para comunicação com o responsável pela área de governança corporativa?

: [informação removida por permitir identificação]

21. Qual estrutura física e de pessoal e infraestrutura disponível para área de governança corporativa?

2 posições físicas, uma secretária e uma estagiária.

Questionário Doutorado - Janaina Lopes De Martini

Aceita da empresa pública
ou sociedade de economia mista na qual Vossa Senhoria atua, responda:

Seção sem título

1. Possui participação sem controle acionário em outra sociedade empresarial? Caso a resposta seja positiva, quais práticas de governança têm sido adotadas para avaliar os riscos do negócio?

Não

2. Incorporou normas de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e proteção de acionistas (caso haja) em seu estatuto? Se a resposta for afirmativa, indicar os dispositivos do estatuto.

Sim, instituída todos os pilares de Governança, tais como compliance, Departamento de Conformidade, Comitê de Proteção de Dados e Segurança da Informação, Auditoria Interna e Externa

3. Realiza auditorias independentes por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários? Se a resposta for afirmativa, têm elas se mostrado eficientes para aprimoramento da governança da empresa e sua gestão de riscos?

Sim, aprimoramento de alguns controles contábeis nos últimos anos

4. Divulga anualmente carta subscrita pelos membros do Conselho de Administração com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo, com declaração clara dos recursos a serem empregados para esses fins e os impactos econômico-financeiros? Se a resposta for afirmativa, indicar se estão elas disponíveis na internet e quais mecanismos estão sendo adotados para acompanhar seus resultados.

SIM, todas publicadas e acompanhadas pelo monitoramento do CDI refletido na Caixa

5. O estatuto social foi adequado à autorização legislativa de criação da empresa? Quando? O estatuto foi adequado quanto aos requisitos constantes do art. 13 da Lei nº 13.303/16?

SIM. Revisto em 2021 para adequações.

6. Há divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração? Qual a periodicidade de divulgação destes dados?

As publicações seguem a LAI e ainda há publicações de interesse coletivo, mensalmente atualizadas. Ainda há publicações acerca da atividade fim da empresa e de monitoramento dos resultados.

7. Foi adotada política de divulgação de informações? Qual? Na sua opinião, ela assegura efetiva transparência aos dados da empresa?

Sim, mas ainda não há uma cultura social da transparência ativa, havendo muitas demandas no E-SIC de informações ativamente divulgadas.

8. Foi adotada política de elaboração de dividendos? Qual?

Sim. A SPI é uma entidade sem fins econômicos, nos termos da Lei Municipal nº 13.241/01 e nas disposições constantes no Estatuto Social, não explora atividade econômica, sendo inexistente a figura de lucro para efeitos de distribuição de dividendos.

9. Foi elaborada política de transações com partes relacionadas? Ela é revista anualmente pelo Conselho de Administração?

Em um primeiro momento não foi uma empresa de capital fechada, mas pelo interesse público, será elaborada à pedido do Conselho de Administração.

10. Há relatório integrado ou de sustentabilidade divulgado anualmente? O documento produziu algum resultado concreto, no sentido de aperfeiçoar a gestão da empresa?

Sim, é realizado o RIA integrado desde 2020, mas estamos em processo de aprimoramento do mesmo.

11. Foi elaborado Código de Conduta e Integridade? Que ano? Houve revisão?

Sim. Em 2021

12. Há canal de denúncia estabelecido? Quais? Quantas denúncias foram recebidas? Houve punição? Quanto tempo em média durou a investigação?

Sim, há a Ouvidoria e o canal único da Prefeitura (156). Até setembro foram recebidas 175 denúncias pela Ouvidoria. 550 via Procon. 440 via E- Sic. Os prazos para apuração variam de acordo com a complexidade.

12. As auditorias internas realizadas são feitas em conformidade com a Lei nº 13.303/16? Quais mecanismos tem sido adotados para aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do tratamento de informações?

Sim sendo efetuadas pelo Comitê de Auditoria Estatutária.

13. Há Comitê Estatutário criado para verificar a conformidade do processo de indicação e avaliação dos membros para o Conselho de Administração e Conselho Fiscal? Se sim, quando foi ele criado? Como acessar suas atas?

Sim, COMAP

14. Há, na sua opinião, efetiva independência do Conselho de Administração?

Total independência

15. Os requisitos do art. 17 da Lei nº 13.303/16, referentes à indicação dos membros do Conselho de Administração e Diretoria, têm se mostrado efetivos na sua opinião para assegurar o aprimoramento da gestão da empresa?

Sim

16. Sobre os Comitês de Auditoria Estatutários:

(a) Já houve manifestação alguma vez sobre a contratação e destituição de auditor independente?

(b) Já houve manifestação sobre o supervisionamento e qualidade das atividades dos auditores independentes?

(c) Como ele realiza o monitoramento da qualidade e da integridade dos mecanismos de controle interno, demonstrações financeiras e informações e medições divulgadas pela estatal?

(d) Quais instrumentos ele utiliza para avaliar e monitorar exposições de risco da estatal?

Acompanhamento mensal e constante do Plano de Trabalho e fiscalização rigorosa dos trabalhos

17. Como são feitas as denúncias ao Comitê de Auditoria Estatutário? Há anonimização e/ou garantia de sigilo?

Pó e-mail

18. Há divulgação em portal eletrônico próprio da estatal (website) das atas do Comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho de Administração ou, ao menos, do extrato destas?

Sim

19. Está sendo garantida a dotação orçamentária para a atuação eficiente do Comitê de Auditoria Estatutário?

Dentio da íazoabilidade

20. Qual canal (telefone, email) deve ser utilizado para comunicação com o responsável pela área de governança corporativa?

Não há um responsável diíeto, sendo concentríado na Chefia de Gabinete

21. Qual estrutura física e de pessoal e infraestrutura disponível para área de governança corporativa?

As áieas estão difundidas na empíesa e afetas à Píesidência e Chefia de Gabinete