

# GOVERNANÇA PÚBLICA

#2017

ago/set/out

## NOVOS DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA MUNICIPAL

### *Artigo*

Diretrizes para gestão por competências em aquisições: um pouco de luz sobre a temática

### *Matéria*

Plano Anual de aquisições



#2017

ago/set/out

# GOVERNANÇA PÚBLICA

## PRESIDENTE:

Rudimar Barbosa dos Reis

## VICE-PRESIDENTE:

Ruimar Barboza dos Reis

## EDITORA-CHEFE:

Aline de Oliveira - DRT 8796/PR

## DIREÇÃO DE ARTE:

Maetê Domanski

## CONSELHO DE PAUTA:

Aline de Oliveira, Gabriela Pércio, Regina Célia Kühn, Rogério Corrêa, Rudimar Reis e Ruimar Reis.

## COLABORADORES:

Mauricio Fernandes Lima e Cristiana Fortini.



### LEMBRE-SE:

Economize papel. Imprima somente se necessário.



Filiada à:



Associação Nacional das Editoras de Publicações  
Técnicas, Dirigidas e Especializadas



# Editorial

## NOVOS DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA MUNICIPAL

Governança Pública é o grande desafio da Administração Pública brasileira. Para que os resultados sejam completos a governança, deve existir em todos os níveis de governo.

Planejar, formular, programar políticas e cumprir funções é o que o Banco Mundial chama de governança. Governança municipal é realizar essas medidas no âmbito local, tendo em mente a qualidade da prestação de serviços públicos.

A crise pela qual passa o Brasil faz com que os municípios, de modo geral, tenham recursos escassos ou mesmo inexistentes para investir em modernização.

Mas como reverter essa situação?

Entenda, nessa segunda edição, os novos desafios para a governança municipal.

**Boa Leitura!**  
**Aline de Oliveira**  
Editora-Chefe

**RESTRIÇÕES AO USO DE MATERIAIS:** Este produto, pertence e é operado pela Editora Negócios Públicos do Brasil, não pode ser, sob hipótese alguma, copiado, reproduzido, republicado, atualizado, enviado, transmitido, distribuído, baixado ou impresso para fins comerciais. Modificar matérias ou usá-las para qualquer outro propósito é violação dos direitos autorais da Editora, bem como qualquer outro direito de propriedade, conforme normas e procedimentos da ABNT, além de crime previsto nos art. 184 do Código Penal Brasileiro.

Permissão para qualquer uso das matérias, incluindo reprodução e distribuição, ou links de qualquer outra página que não seja a "homepage" [www.negociospublicos.com.br](http://www.negociospublicos.com.br), deve ser obtida por meio de autorização expressa documental, com solicitação formalizada por e-mail [falecom@negociospublicos.com.br](mailto:falecom@negociospublicos.com.br). Todas as marcas referidas nos websites das empresas do Grupo Negócios Públicos do Brasil são ou podem ser marcas registradas e protegidas por leis internacionais de copyright e propriedade industrial e pertencem aos seus respectivos fabricantes e proprietários legais. A Editora, não se responsabiliza pelos conceitos emitidos em artigos assinados.

# SUMÁRIO

- 05 *Entrevista: Márcia da Rosa Pereira*  
**Governança Pública na Saúde**
- 08 *Entrevista: Kleberson Souza e Franklin Brasil*  
**Como gerenciar riscos na Administração Pública**
- 12 *Matéria*  
**Plano Anual de Aquisições**
- 25 *Coluna:*  
**Governança corporativa**
- 35 *Artigo:*  
**Diretrizes para gestão por competências em aquisições: um pouco de luz sobre a temática**
- 47 *Case*  
**Prática de controle no Banco Central**
- 50 *Case*  
**Prática de liderança do Departamento de Engenharia e Construção do Exército**



Capa: **17**  
**Novos desafios para a Governança Municipal**



Fale  
**conosco:**  
[comunicacao@negociospublicos.com.br](mailto:comunicacao@negociospublicos.com.br)

Nos acompanhe no  
**Facebook:**  
[@negociospublicosnp](https://www.facebook.com/negociospublicosnp)





# NOVOS DESAFIOS PARA A **GOVERNANÇA** **MUNICIPAL**

A

POR ALINE DE OLIVEIRA

Planejar, formular, programar políticas e cumprir funções é o que o Banco Mundial chama de governança. Governança municipal é realizar essas medidas no âmbito local, tendo em mente a qualidade da prestação de serviços públicos.

Em 2016 foi lançado o Índice de Governança Municipal (IGM), criado pelo Conselho Federal de Administração (CFA), que consiste em uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões: Gastos e Finanças Públicas; Qualidade da Gestão; e Desempenho. O município de Ilhabela no Estado de São Paulo é o melhor colocado no ranking.

Mas segundo **Luiz Navarro**, advogado, ex- Ministro da Controladoria-Geral da União (CGU) e atual Conselheiro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), os índices de governança pública nos municípios brasileiros não são positivos.

“Há problemas estruturais muito presentes, seja na área de gestão financeira ou na área de gestão de pessoas, assim como na prestação de serviços públicos. A crise financeira pela qual passa o Brasil faz com que os municípios, de modo geral, tenham recursos escassos ou mesmo inexistentes para investir em modernização”, revela Navarro.



**Ministro Luiz Navarro**



**Juliana Oliveira Nascimento**

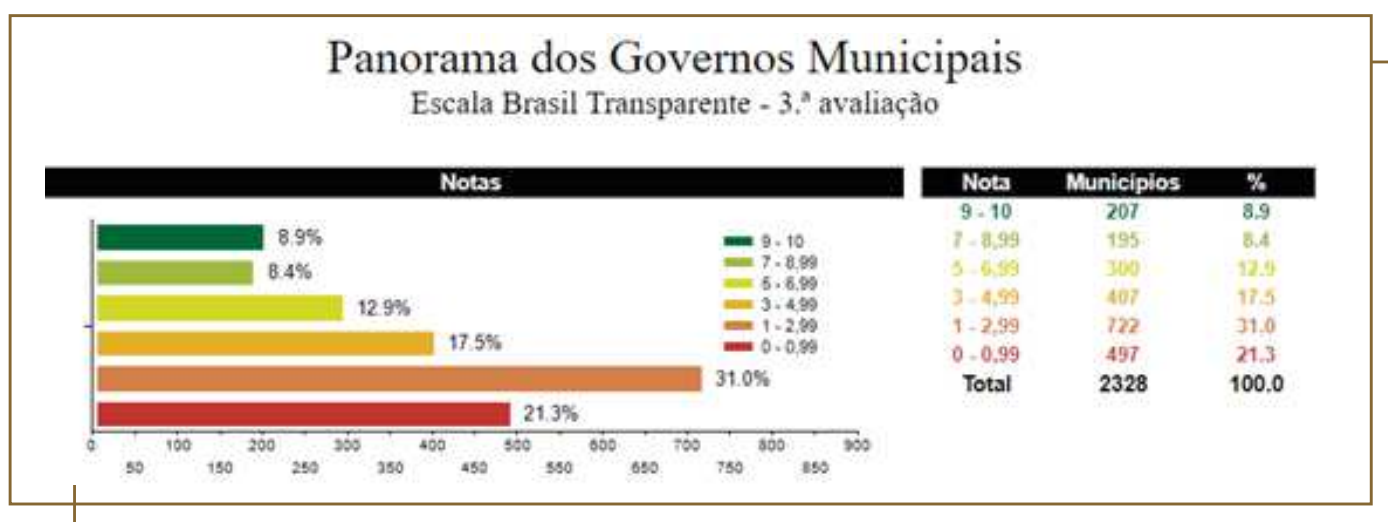
**Juliana Oliveira Nascimento**, Advogada e Consultora Especialista em Compliance, Governança Corporativa, Direito Empresarial e Ética Corporativa, explica que neste ponto, considerando a questão da crise, política e econômica que o país atravessa, muitos municípios encontram-se ausentes de investimento na Governança Pública Municipal.

“Além disso, há de se destacar que o índice apresentado na 3ª edição do Programa Escala Brasil Transparente que tem objetivo de medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, indicando o ranking do cumprimento da Lei de Acesso a Informação – Lei 12.527/2011, realizado Ministério da

Transparência e Controladoria Geral da União evidencia déficit considerável, em âmbito municipal, a respeito da transparência, um dos princípios da Governança Pública”, afirma Juliana.

Nesse índice grande parte dos municípios encontram-se na faixa de nota 1 (31%) ou 0 (21,3%) em transparência, totalizando estas duas faixas 1.219 municípios de um total de 2328 analisados.

“Sendo assim, o índice ratifica a realidade da gestão pública municipal de grande parte dos municípios brasileiros. Com isso, aponta para a premente necessidade de alteração desta realidade para o desenvolvimento dos municípios no país”, avalia Juliana.



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.  
Disponível em: [https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=23](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23)

## AVALIAÇÃO DOS ÍNDICES DE GOVERNANÇA

Para o Conselheiro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), Luiz Navarro a governança deve ser avaliada pela qualidade da prestação de serviços públicos versus a qualidade dos gastos.

“Além disso, é necessário ter responsabilidade fiscal. Hoje, há inúmeros índices e indicadores capazes de auxiliar na avaliação do nível de eficiência, seja em setores da saúde, da educação, da transparência, assim como da responsabilidade fiscal, entre outros”, conta Navarro.

Juliana lembra que a Governança Pública encontra-

-se pautada nos seguintes princípios: equidade, efetividade, integridade, responsabilidade, compromisso, participação social, transparência, legalidade, probidade e prestação de contas (*accountability*).

“Sendo que sua efetiva aplicação é fundamental para a concretização da governança no âmbito municipal. Diante disso, com embasamento nos princípios indicados devem ser pautados os índices de governança, como relevante mecanismo de planejamento governamental, além do controle social da sociedade”, ressalta Juliana.

## PRIMEIROS PASSOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL

Para Navarro, aqueles municípios que estão ainda em estágio inicial de governança devem começar com a gestão financeira e de pessoas, “sendo esta última a que responde pelo maior gasto das prefeituras, são fundamentais. Muitos municípios, por exemplo, não possuem sequer controles internos próprios e terceirizam atividades essenciais, tais como o jurídico e a contabilidade. Dessa maneira, é difícil falar em boa governança”, avalia.

Segundo Juliana, a profissionalização das gestões municipais é fundamental.

“Para tanto, a necessidade de conhecimento profundo das atividades municipais como das questões administrativa, financeira, de estrutura, órgãos e servidores. Além da realidade dos munícipes, o acesso aos serviços (educação, saúde, segurança etc.) em todas as áreas, bem como de cada área que compõe o município é essencial. Sendo assim, com estas informações dando início a consolidação de um planejamento estratégico municipal, com missão, visão e objetivos a serem obtidos pela gestão é de grande importância para este alcance. Como delinear ações pautadas em pessoas, processos internos, intra-estrutura. Além de objetivos de realizar políticas públicas efetivas ao cidadão, combater a corrupção no âmbito público e privado, através de diretrizes, regulamentação de leis etc. Para tanto, com estes conhecimentos se iniciará a efetivação de uma gestão estratégica que venha a materializar a governança municipal”, entende Juliana.

## OS ITENS NECESSÁRIOS PARA UMA BOA GOVERNANÇA MUNICIPAL

Segundo Juliana, a Governança Pública é uma conjunção de processos e estruturas implantadas pela alta administração para o melhor monitoramento e desempenho da gestão, para concretização dos objetivos a serem realizados pelo município de modo transparente, em consonância com os princípios da administração pública e das leis e regulamentos.

“Neste sentido, com o emprego de mecanismos de gestão, transparência, ética, integridade legalidade, participação social e liderança estratégica sustentável para a condução de políticas públicas e prestação de serviços nas busca da excelência na prestação de serviços de interesse da sociedade. Sendo assim, cabe a estruturação de uma governança que atue de forma estratégica e assertiva que atue com olhar da realidade de cada município e dos cidadãos que ali se encontram, devendo, para tanto ser aplicado de forma integrada, de modo fortalecer a confiança da gestão administrativa e financeira, com ética, transparência e integridade perante a sociedade”, indica Juliana.

Para Navarro, além dos já mencionados, é preciso investir em planejamento e tecnologia.

“É alarmante, por exemplo, que muitos municípios médios não tenham sistemas de administração financeira ou de gestão de recursos humanos. É imprescindível, ainda, incorporar a ética e a transparência como fatores intrínsecos da gestão. Quase nenhum município, por exemplo, regulamentou a Lei Anticorrupção. A maioria tampouco implementou a Lei de Acesso à Informação. Não há como falar em boa governança sem transparência e prestação de contas ao cidadão”, analisa Navarro.



## OBJETIVOS DA GOVERNANÇA MUNICIPAL

Conforme Navarro, os objetivos da governança municipal devem ser: “Atender o cidadão prestando serviços públicos de qualidade. Otimizar a aplicação dos recursos públicos, que são escassos, deve ser objetivo a ser perseguido diariamente”, diz.

Juliana complementa que, para tanto, se faz necessário à concretização de um planejamento estratégico solidificado.

“De modo que se obtenha uma gestão pública municipal sustentável, transparente íntegra e eficaz aos munícipes. Com isso, assegurando o cumprimento dos princípios da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição da República: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

**Os objetivos da governança municipal devem ser: “Atender o cidadão prestando serviços públicos de qualidade. Otimizar a aplicação dos recursos públicos, que são escassos, deve ser objetivo a ser perseguido diariamente”, diz.**

## A GOVERNANÇA PÚBLICA IDEAL: MUNICÍPIOS, ESTADOS E UNIÃO

Segundo Navarro, é necessário haver sinergia entre as três esferas de federativas. “Muitas vezes não é o que acontece. A União ou os Estados muitas vezes se colocam em uma posição de pretensa superioridade que não é adequada, nem contribui para o aperfeiçoamento da gestão municipal. As políticas públicas deveriam ser planejadas e executadas de forma compartilhada e não mediante a imposição de um modelo de cima para baixo”, avalia.

Para Juliana, a governança pública carece de uma mudança importante na gestão política que conglome novas formas de gestão e, com isso, proporcione maior relação e interação entre as esferas federal, estadual e municipal, “sendo este alinhamento essencial para materialização dos objetivos destas esferas na perspectiva da governança”, pondera.

## É PRECISO UMA REINVENÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS?

É preciso novas estratégias de gestão e desenvolvimento local. Mas não há fórmulas mágicas.

“Em todos os níveis – federal, estadual e municipal – existem programas defasados e pouco eficientes. É preciso simplificar processos, dar-lhes mais racionalidade. No fundo, falta à Administração Pública como um todo planejamento de médio e longo prazo”, avalia Navarro.

Conforme Juliana a reinvenção de políticas municipais é primordial, “pois a sua formulação deve estar atenta ao interesse público. Diante disso, as estratégias devem estar pautadas no conhecimento da realidade municipal ainda com a participação popular para a condução de políticas mais eficazes na gestão democrática dos municípios”.

### **O PAPEL DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA GOVERNANÇA MUNICIPAL**

A ausência de servidores públicos estáveis em muitas áreas compromete a boa governança. “A Administração Pública deve ser enxuta, mas não é possível entregar bons serviços sem a presença de servidores públicos em áreas estratégicas e de controle”, indica Navarro.

Para Juliana, o servidor público possui papel crucial no atendimento e cumprimento da governança municipal. “Mas para tanto, deve-se investir em profissionalização destes servidores e no contínuo aperfeiçoamento na perspectiva estratégica e de governança. Nesta perspectiva, enfatiza-se, no que se refere à capacitação para que a atuação do agente público seja desempenhada com excelência, para que se alcance os melhores resultados na gestão pública. Além da forma de desempenhar com competência a atividade do agente público, vindo a materializar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos perante a sociedade”, garante Juliana.

**“Deve-se investir em profissionalização destes servidores e no contínuo aperfeiçoamento na perspectiva estratégica e de governança. Nesta perspectiva, enfatiza-se, no que se refere à capacitação para que a atuação do agente público seja desempenhada com excelência, para que se alcance os melhores resultados na gestão pública. Além da forma de desempenhar com competência a atividade do agente público, vindo a materializar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos perante a sociedade”, garante Juliana.**

## O BOM CIDADÃO

O Conselheiro da CEP afirma que o cidadão deve acompanhar e fiscalizar a execução das políticas, exercer plenamente o que se chama de controle social.

“Para tanto, a Administração municipal deve facilitar o acesso a dados públicos. Na era tecnológica em que vivemos é inadmissível que prefeituras não possuam portais de transparência, por meio dos quais os cidadãos possam acompanhar a execução dos gastos e apresentar denúncias e sugestões que levem ao aprimoramento da governança”, diz Navarro.



Juliana lembra que, com direitos fundamentais assegurados pela Constituição da República de 1988, os cidadãos tem papel fundamental na para aperfeiçoamento e fiscalização para alcance da governança municipal, ainda nas políticas e prestação dos serviços públicos com controle, gestão e participação social no município. “No que tange a transparência, em alguns municípios inexitem e em outros, os portais carecem ser aprimorados de modo que apresentem informações de forma mais clara, de modo que qualquer cidadão possa compreender as suas informações. Afinal, ele encontra-se voltado a toda sociedade”, afirma Juliana.

Também é preciso descobrir novas alternativas de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. E conforme Navarro, o modo de fazer isso é através da tecnologia que propicia essa participação. “Municípios e governantes estão nas mídias sociais e podem usá-las como meio de aproximação com o cidadão, inclusive na tomada de decisão”, sugere.

Juliana diz que um ponto importante a se enfatizar nos municípios é criação e/ou fortalecimento das Ouvidorias no âmbito municipal, com a regulamentação por legislação do seu funcionamento, que deve ser eficiente e com a concreta educação aos munícipes. “Destaca-se que a Ouvidoria é um relevante instrumento de recebimento, de denúncias, sugestões, manifestações, reclamações e elogios etc., para controle e participação da sociedade. Deste modo, as Ouvidorias, podem ser um canal especializado, disponibilizado de maneira facilitada em todos os meios, que venha a proporcionar este contato direto

com o cidadão e com isso, a melhoria da gestão, fazendo com que a sociedade também atue na tomada de decisão. Ademais, salienta-se também a importante realização de audiências públicas e a formações de conselhos com a participação de instituições que representem os cidadãos”, explica Juliana.

### **APROXIMANDO O ELEITOR DO ELEITO**

Para o ex-ministro da CGU, é preciso alterar o sistema político-eleitoral.

“Trata-se da sempre adiada reforma política. Demonizar os políticos e, sobretudo, a política, culpando-os por todos os problemas do País é fácil, mas não resolve nada e, pelo contrário, afasta pessoas bem intencionadas da pretensão de ocupar cargos públicos”, pondera Navarro.

Segundo Juliana essa aproximação é necessária. “A acessibilidade com o governo municipal é premente para que se possa alcançar uma boa gestão do município. Para isso é a aproximação do eleito e do eleitor que passa a necessária quebra de paradigma da gestão política”.

### **MECANISMOS DE INTERFACE ENTRE OS SETORES PÚBLICOS E PRIVADOS**

Luiz Navarro diz que é necessário investir em mecanismo de interface entre os setores públicos e privados. “Sem dúvida. Infelizmente, a corrupção termina por minar a confiança entre os setores público e privado. Ambas as partes enxergam a outra com desconfiança. Vivemos um momento muito ruim de falta de diálogo entre o Governo e as empresas privadas gerado pelo ambiente contaminado em que o País mergulhou. O Governo não pode ter receio de beneficiar legitimamente o setor privado, que gera renda e emprego”, ressalta.

Para Juliana, esta conexão com o setor público vai se realizar através da transparência ética e integridade, para que se possa obter um maior grau de confiabilidade entre o setor público e privado. “Destaca-se que nos dias atuais, a Lei Anticorrupção (Lei da Empresa Limpa), já se encontra consolidando estas diretrizes com a obrigatoriedade de programas de integridade (compliance) no âmbito corporativo. Todavia, isto cabe também na esfera pública. Diante disso, para tanto, a consolidação por parte da governança municipal da implementação de um programa de integridade pública é primordial, com a criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controles, auditoria, monitoramento e denúncia que venham a promover a atuação em conformidade do órgão, de acordo com diretrizes internas e externas promovendo, com isso, a gestão da integridade na esfera pública. Ademais, e, por conseguinte, tais medidas objetivam detectar e sanar quaisquer desvios, atos ilícitos, fraudes e irregularidades, além de combater e blindar o órgão público contra a corrupção”, conclui Juliana. ♦



***Cristiana Fortini***

Pós Doutora pela George Washington University, Advogada, ex-Controladora Geral de Belo Horizonte e ex-Procuradora Geral Adjunta de Belo Horizonte.

## **Governança corporativa e medidas preventivas contra a corrupção na Administração Pública: um enfoque à luz da Lei 13.303/2016**

### **1. Introdução**

O desnudamento de sucessivos escândalos de corrupção na Administração Pública brasileira tem provocado, como um de seus efeitos, a edição de diplomas legais que visam suprir lacunas legais, como se percebe da Lei Anticorrupção, que estabelece a responsabilidade objetiva por atos causados por pessoas jurídicas, que sejam na mesma lei catalogados como atos de corrupção.

Há, ainda, outras alterações ou propostas de alterações legislativas que também partem do pressuposto de que o ordenamento jurídico ainda pode ser incrementado com novidades capazes de promover avanços na prevenção ou na repressão à corrupção.

Nota-se, como característica presente em muitos desses diplomas, o fato de terem sido editados na esteira da eclosão de graves desvios na Administração, evidenciando uma atuação estatal invariavelmente posterior à ocorrência das condutas que se visa coibir.

Também não se pode desconsiderar que, desde 4 de junho de 1998, data da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, a Constituição da República contém dispositivos que, reconhecendo a peculiaridade das empresas estatais exploradoras de atividade econômica, reclama a edição de Lei cuja finalidade seria, entre outras coisas, regular as licitações e contratações de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública, consoante prevê o inciso III do § 1º do art. 173.

A alteração produzida pela EC 19/98 no art. 173 correspondeu a entendimento doutrinário, segundo o

qual a natureza econômica da atividade atribuída às empresas estatais alcançadas pelo art. 173 da Constituição da República impunha tratamento ímpar de forma a se amalgamar a necessidade de observância dos princípios vetores da administração pública à flexibilidade procedimental que o ambiente negocial reclamaria.

Deve ser considerado que a alteração no art. 173 ajusta-se à mudança promovida, na mesma oportunidade, no art. 22, XXVII, que passou a prever a competência da União para editar normas gerais de licitação e contratação para as administrações diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173 § 1º, III. Evidenciava-se a duplicidade de regimes jurídicos: o primeiro destinado aos entes políticos, suas autarquias e fundações e o segundo destinado às empresas estatais referidas no art. 173 do texto constitucional.

O advento da EC 19/98 provocou importante discussão doutrinária quanto ao alcance subjetivo dos dois regimes ju-

rídicos acima mencionados. Em outras palavras, considerando o silêncio ou ao menos a não explicitação da regra constitucional (art. 22, XXVII), questionou-se a respeito do enquadramento das empresas estatais dedicadas à prestação de serviços públicos. Eros Roberto Grau defendeu a maior abrangência do regime jurídico diferenciado das empresas estatais, de que cuida o art. 173 § 1º, inciso III, compreendendo as empresas estatais incumbidas da prestação de serviços públicos, a partir da noção ampla de atividade econômica.<sup>1</sup> Cesar A. Guimarães Pereira forneceu compreensão oposta, cujo ponto de partida estaria na diferença entre atividades de que podem cuidar as empresas estatais, o que induziria a diversa normatividade em matéria de licitações e contratos.<sup>2</sup>

A Lei nº 13.303/16 optou por estender seus tentáculos a todas as empresas estatais, alcançando aquelas cuja missão volta-se à

1 GRAU, Eros Roberto. "As licitações e as empresas estatais após a Emenda nº 19". *Boletim de licitações e Contratos*. - BLC, São Paulo, n. 3p. 127-131, mar. 1999.

2 PEREIRA, Cesar A. Guimaraes. Dicotomia entre serviço público e atividade econômica e o regime licitatório das empresas estatais. IN; BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira; DIAS, Maria Tereza Fonseca (coord). *Contratações Públicas: estudos em homenagem ao Professor Carlos Pinto Coelho Motta*. Belo Horizonte: Forum, 2013. P. 431-444.

seara dos serviços públicos. A discussão que contaminou o ambiente acadêmico na década de noventa tende a ressurgir.

Parece importante considerar que, silente ou ao menos não textual a Constituição da República, quanto às empresas estatais prestadoras de serviço público porque se não abarcadas no art. 173 também não são mencionadas no art. 22 XXVII, não identificamos óbice a que se estenda às empresas estatais prestadoras de serviço público o regime jurídico das demais empresas estatais. Lado outro, existente a Lei 13.303/16 e evidente sua intenção de abraçar as estatais em sua totalidade, sua constitucionalidade se presume. O PLS nº 555/15 previu ostensivamente a pretensão de estabelecer estatuto jurídico aplicável às empresas estatais dedicadas à atividade econômica em sentido estrito, às que exploram atividade econômica sujeita ao regime de monopólio e às dedicadas ao serviço público. O art. 1º da Lei nº 13.303/16 reflete essa intenção.

Se a extensão pode ser controversa, ponto indiscutível é a letargia na edição da Lei, o que, todavia, não reduz sua atuali-

dade e importância.

As regras, balizas e diretrizes constantes da Lei são essenciais para guiar, daqui para frente, a estruturação e a atuação das empresas estatais, mitigando tanto quanto possível as possibilidades de desvio e garantindo um ambiente minimamente seguro para o desenvolvimento de seus negócios e para a prestação de serviços.

Assim, sobressai na Lei a preocupação com a governança corporativa e, em razão dela, com o denominado programa de integridade (*compliance*). Conquanto a preocupação com a governança corporativa e o programa de integridade (*compliance*) no âmbito das empresas estatais preceda à edição da Lei nº 13.303/2016<sup>3</sup>, sendo possível visualizar iniciativas do tipo na União e mesmo em Estados da federação

3 A título de ilustração, vide o Decreto nº 6.021/2007, da União, que define governança corporativa como o “conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais”.

como Minas Gerais<sup>4</sup>, a edição da mencionada Lei, de alcance nacional, torna cogente de observância irrefutável por todos os entes político-administrativos.

Termo originalmente aplicado apenas às empresas privadas, governança corporativa visa superar o denominado “problema de agência”, ou seja, a diversidade (e, portanto, conflituosidade) de interesses entre acionistas e gestores ou entre acionistas controladores e acionistas minoritários, a depender do quanto a propriedade da empresa esteja pulverizada<sup>5</sup>.

O conceito de governança corporativa está atrelado ao modo de gestão das empresas, podendo ser delimitado como o “sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre, principalmente, acionistas, conselho de administração e diretoria”<sup>6</sup>. A governança também abarca a forma como a empresa se relaciona aos terceiros interessados, os chamados *stakeholders*, fornecedores,

4 GUIMARÃES, Maria Celeste Morais. Governança corporativa na Administração Pública: o caso de Minas Gerais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 7, n. 83, nov. 2008. p. 8-9.

5 MIRANDA, Rubens Augusto de; AMARAL, Hudson Fernandes Amaral. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, Jul./Ago. 2011. p. 1075/1076.

6 *Ibidem*. p. 1075.

consumidores, contratantes de um modo geral, entre outros.

Aplicado às empresas estatais, o conceito de governança corporativa se expande e se torna mais complexo, na medida em que, por exemplo, devem ser levados em consideração não apenas os interesses dos acionistas (onde há) como também os dos múltiplos *stakeholders*, que, em última instância, estão pulverizados na coletividade como um todo.

Além disso, reconhece-se o papel de incentivador de boas práticas e da ética que deve ser exercido pelas empresas estatais<sup>7</sup>, visando influenciar o setor privado. Essa a razão pela qual a governança corporativa na Administração Pública, ainda que imponha maiores desafios às empresas estatais em comparação com as empresas privadas, deve ser encorajada.

Merece ser destacado o fato de que a Lei nº 13.303/2016 busca adequar-se às diretrizes de

7 FILHO, Joaquim Rubens Fontes; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, Nov./Dez. 2008. p. 1180.

governança corporativa estatal divulgadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) por meio do *OECD Guidelines on Corporate of State-owned enterprises*. Embora o Brasil não seja um país membro da OCDE, as regras presentes na Lei nº 13.303/2016 atinentes à governança corporativa, em especial no que tange à promoção da transparência no âmbito das empresas estatais, estão em sintonia com as balizas divulgadas pela organização internacional em 2005, e atualizadas em 2015. Cabe destacar que o Brasil participou das discussões sobre a revisão do documento.

Tais diretrizes, vale ressaltar, giram em torno de sete principais pontos, que são: 1) justificativas para a propriedade estatal; 2) o papel do Estado enquanto proprietário; 3) empresas estatais no mercado; 4) tratamento equitativo de acionistas e outros investidores; 5) relações com *stakeholders* e responsabilidade social; 6) divulgação e transparência; 7) responsabilidade dos conse-

lhos das empresas estatais<sup>8</sup>.

Sem a pretensão de esgotar o tratamento do assunto, observa-se, no que tange à sexta diretriz, a preocupação com altos padrões de transparência nas empresas estatais. Tal diretriz encampa a necessidade de garantir a lisura e a probidade com a qual o Estado, na condição de empresário, trata seus negócios e serviços, estendendo-se à sua relação com múltiplos interessados.

A esse respeito, falam-nos Rubens Augusto de Miranda e Hudson Fernandes Amaral:

Para obtenção desses altos padrões são necessários: o desenvolvimento, por parte da entidade de coordenação ou propriedade, de um relatório consistente e agregado sobre as demonstrações financeiras, que deve ser publicado anualmente; o desenvolvimento de procedimentos de auditoria interna eficientes e que sejam monitorados diretamente pelos responsáveis; pelo menos as grandes empresas estatais devem estar sujeitas a auditoria externa independente de acordo com os padrões internacionais; disponibilizar material informativo em todas as questões presentes nos Princípios de Governança Corporativa da OCDE.<sup>9</sup>

8 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015

Edition, OECD Publishing, Paris.

9 MIRANDA, Rubens Augusto de; AMA-

Muitos desses instrumentos foram incorporados pela Lei brasileira, como se verá adiante.

Antes de prosseguir, vale ressaltar que a incorporação dessas diretrizes e instrumentos revela a realidade mais ampla de um movimento internacional voltado à efetivação das normas atinentes à governança corporativa e ao programa de integridade tanto no setor privado quanto no setor público.

Apenas para citar um exemplo de país cujo sistema jurídico se assemelha ao do Brasil, na Itália, em decorrência de orientações das convenções internacionais, a Lei Anticorrupção incentiva a autorregulação na Administração Pública como forma de prevenir a corrupção. Nesse modelo, incentiva-se a elaboração de códigos de condutas específicos para cada setor da Administração Pública, com a participação dos servidores em sua confecção. Essa seria uma maneira de tornar as normas de condutas mais efetivas e menos genéricas<sup>10</sup>.

RAL, Hudson Fernandes Amaral. *op. cit.* p. 1078.

10 BREIER, Ricardo. Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio. **CONJUR**, 2015. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 07 de Novembro de 2016.



Feitas essas considerações, pergunta-se: em que medida ou de que modo a governança se relaciona ao *compliance* e como ambos estão posicionados no combate à corrupção?

Com maior relevo em face da edição da Lei nº 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção, o programa de integridade (*compliance*) consiste, nos termos do Decreto regulamentador da referida Lei (Decreto nº 8.420/2015) em âmbito federal no:

[...] conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Vale lembrar que a Lei nº 12.846/2013 se aplica a uma pluralidade de pessoas jurídicas, ou mesmo a entes não personificados, estendendo suas normas “às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado”. Ou seja, a princípio, as empresas estatais, em especial as exploradoras de atividade econômica, não escapam de seu regramento, no nos-

so entender, sobretudo porque devem se submeter ao mesmo regramento que afeta a iniciativa privada com a qual em regra concorrem.

Visto o conceito, é possível responder de modo sintético que o programa de integridade (*compliance*), entendido como esforço institucional de observância e obediência às normas internas e externas pertinentes à atuação empresarial, integra a governança corporativa, relativa ao modo de gestão da empresa, na medida em que fortalece controles internos, mitiga riscos de desvios e de sanções e busca disseminar elevados padrões éticos, a serem atendidos por proprietários, gestores e empregados da entidade, em suas relações entre si e com terceiros<sup>11</sup>.

Cabe observar que o conceito legal de *compliance* se aproxima da quinta das diretrizes da OCDE sobre governança corporativa em empresas estatais, exposta anteriormente, e, nesse sentido, também se amolda às normas previstas na Lei nº 13.303/2016 voltadas à disciplina da governança corporativa em tais entidades.

Claro é que, a partir da adoção em nível nacional de normas uniformes

atinentes à governança corporativa, as empresas estatais estarão mais instrumentalizadas para prevenir e enfrentar eventuais desvios de conduta em seu seio.

Assim, sobressai a orientação inequívoca de atuar antes mesmo que os malfeitos se concretizem, evitando que situações como as que o Brasil vive atualmente, de profunda crise de sua principal empresa estatal, muito em decorrência da corrupção em seu âmbito, se repitam no futuro.

É possível concluir parcialmente a exposição em consonância com André Guskow Cardoso, segundo o qual: “O exame das normas gerais estabelecidas pela Lei 13.303 relativamente a deveres de transparência, governança corporativa, estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno revela que se trata de marco legal relevante e inovador”.<sup>12</sup>

11 CANDELORO, Ana Paula P.; Marilza M. Benevides. *Compliance no contexto da governança corporativa*. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2012. Disponível em <www.ibgc.org.br>. Acesso em 07 de novembro de 2016.

12 CARDOSO, André Guskow. *Governança Corporativa, Transparência e Compliance nas Empresas Estatais: O Regime Instituído pela Lei 13.303/2016*. Justen, Pereira, Oliveira & Talamini Advogados, 2016. Disponível em: <www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 07 de Novembro de 2016. p. 7.

## 2. Análise crítica das normas específicas da Lei nº 13.303/2016

As principais regras atinentes à governança corporativa na Lei nº 13.303/2016 estão situadas no Capítulo II, intitulado “Do Regime Societário da Empresa Pública e da Sociedade de Economia Mista”, mais especificamente, em sua Seção I, Das Normas Gerais, abarcando os arts. 5º a 13.

Já no art. 8º são estabelecidos os requisitos mínimos de transparência a serem observados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista. São os termos do artigo, cuja reprodução se faz necessária para a compreensão do alcance e escopo das normas, *in verbis*:

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.

Chama a atenção a ênfase na transparência como instrumento fundamental ao controle, seja ele realizado pela própria Administração Pública, pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário ou pela sociedade. Nota-se uma orientação no sentido de tornar as atividades e procedimentos internos das empresas mais claros e acessíveis para a sociedade e também mais consonantes com os fins que justificaram sua criação.

Mais do que divulgar informações de interesse público, cumpre às empresas publicizarem a própria política de divulgação de informações por elas elaborada (Art. 8º, inciso IV). O afã de assegurar a transparência acaba

por revelar atribuições aparentemente sobrepostas, como as previstas nos incisos III e VIII do art. 8º.

O § 1º do art. 8º, ao estatuir que “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*” apenas deixa claro que as empresas estatais, embora ostentem personalidade jurídica de direito privado, nada mais são do que instrumentos do Estado para consecução do interesse público.

Para além dos requisitos de transparência previstos no artigo, as sociedades de economia mista ainda devem obedecer ao regime de divulgação de informações previsto pela Comissão de Valores Mobiliários, quando registradas nessa autarquia (art. 8º, §3º).

Por fim, em dispositivo (art. 8º, §4º) cujo comando, caso

não estivesse previsto na Lei nº 13.303/2016, estaria embasado, no mínimo, na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.257/2011), estatui-se que “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”.

O art. 9º da Lei nº 13.303/2016 aborda as “regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno”.

O inciso I do *caput* do referido art. 9º refere-se às normas de conduta que devem guiar gestores e empregados. A aplicação dessas normas deve ser garantida pela realização cotidiana do controle interno.

Por sua vez, o inciso II do *caput* do art. 9º trata da implementação da área de *compliance* nas empresas, a qual será responsável pela verificação do cumprimento de obrigações, abrangendo aquelas previstas no inciso I do mesmo artigo, e da gestão de riscos.

A seu turno, o inciso III do *caput* do art. 9º trata da auditoria inter-

na e do Comitê de Auditoria Estatutário, órgãos que, somados à área de *compliance* prevista no inciso anterior, vão desempenhar as funções nucleares de controle interno nas empresas estatais.

O §1º do artigo em comento aborda o Código de Conduta e Integridade a ser editado pelas empresas, determinando seu conteúdo mínimo. Tal Código não está dedicado apenas à disciplina da atividade funcional na empresa, revelando natureza bem mais abrangente, pois deve prever: 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.

Os parágrafos restantes do art. 9º (§2º, 3º e 4º) dedicam-se a delinear as linhas gerais da área de *compliance* e da auditoria interna, enquanto o art. 24 disciplina de modo mais detalhado as atribuições do Comitê de Auditoria Estatutário.

Sobressai da leitura dos dispositivos a posição de destaque que a Lei conferiu à área de *compliance* que deve ser vinculada diretamente ao diretor-presidente da empresa. Cabe ao estatuto social prever as atribuições da área, obviamente em consonância com a Lei, bem como estabelecer mecanismos que assegurem sua atuação independente, o que é um requisito mínimo para a eficácia e efetividade das

normas legais atinentes à boa governança.

Em meio a tantas atribuições e à complexa estrutura organizacional relatada, surge a preocupação com a efetividade das normas legais, uma vez que o exercício de competências complementares e por vezes superpostas por unidades das empresas pode redundar em falha do modelo legal de governança, quando avaliado em sua concretude. Nesse sentido, é imprescindível que os gestores responsáveis por aplicar os comandos legais atentem para a intrincada teia de competências e também para os freios e contrapesos dispostos na Lei, de modo a evitar que o arranjo criado para prevenir desvios acabe por gerar paralisia que, em último grau, pode fomentar a ocorrência de abusos e de corrupção e/ou ineficiência.

As regras até aqui citadas não esgotam o tratamento da boa governança na Lei nº 13.303/2016. Outras merecem ser citadas, como as da Seção III do Capítulo II, intitulada “Do Administrador”, composta pelos artigos 16 e 17. O escopo geral, nesse caso, é o

de profissionalizar o corpo de gestores e de evitar interferências políticas indevidas na condução dos negócios e ou dos serviços da empresa. Tais regras são uma clara reação aos sucessivos escândalos de corrupção envolvendo empresas estatais, invariavelmente geridas por quadros do mundo político com interesses que têm se revelado conflitantes com os da coletividade. É nesse contexto que Lei torna obrigatória a divulgação de toda e qualquer forma de remuneração dos administradores (art. 12, inciso I), o que coíbe desvios, atende ao dever de trans-

parência e instrumentaliza o controle, em qualquer de suas formas.

### 3. Considerações finais

Com foco nas normas atinentes à governança corporativa e ao *compliance*, é possível afirmar que o novo diploma legal exigirá grande esforço de adaptação dos gestores às normas legais e regulamentares, em especial no que toca às empresas já existentes, que tem até 24 meses após a edição da Lei para se ajustarem à sua disciplina.

Outro quesito que merece destaque é o da aparente superposição de competências dos órgãos internos de controle, que exigirá considerável trabalho interpretativo e cuidadosa aplicação.

De mais a mais, as normas da Lei nº 13.30/2016 demonstram ter potencial para aprimorar a gestão e incrementar a transparência nas empresas estatais, o que contribui sobremaneira para as iniciativas visando à integridade e ao combate à corrupção na Administração Pública brasileira.



**Com foco nas normas atinentes à governança corporativa e ao compliance, é possível afirmar que o novo diploma legal exigirá grande esforço de adaptação dos gestores às normas legais e regulamentares, em especial no que toca às empresas já existentes, que tem até 24 meses após a edição da Lei para se ajustarem à sua disciplina.**

**Outro quesito que merece destaque é o da aparente superposição de competências dos órgãos internos de controle, que exigirá considerável trabalho interpretativo e cuidadosa aplicação.**



## REFERÊNCIAS

BODART, Bruno Vinícius Da Rós; SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da; FONTE, Felipe de Melo. Sem moralização das estatais, não há combate efetivo à corrupção. **CONJUR**, 2016. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 07 de Novembro de 2016.

BREIER, Ricardo. Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio. **CONJUR**, 2015. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 07 de Novembro de 2016.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu; MURITIBA; Sergio Nunes; MURITIBA, Patricia Morilha; RIBEIRO; Henrique César Melo. Governança Corporativa em Empresas Públicas. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia - RACE**, Joaçaba, Santa Catarina, v. 13, n. 2, p. 689-718, maio/ago. 2014.

CANDELORO, Ana Paula P.; Marilza M. Benevides. Compliance no contexto da governança corporativa. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**, 2012. Disponível em <www.ibgc.org.br>. Acesso em 07 de novembro de 2016.

CARDOSO, André Guskow. Governança Corporativa, Transparência e Compliance nas Empresas Estatais: O Regime Instituído pela Lei 13.303/2016. **Justen, Pereira, Oliveira & Talamini Advogados**, 2016. Disponível em: <www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 07 de Novembro de 2016.

FILHO, Joaquim Rubens Fontes; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, Nov./Dez. 2008.

GUIMARÃES, Maria Celeste Moraes. Governança corporativa na Administração Pública: o caso de Minas Gerais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 7, n. 83, nov. 2008. 13p.

MIRANDA, Rubens Augusto de; AMARAL, Hudson Fernandes Amaral. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1069-1094, Jul./Ago. 2011.

OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. ♦