



MÓDULO 1

Lei das Estatais e Empresas Públicas

2024

SUMÁRIO

3	Governança Corporativa em Estatais Segundo a Lei 13.303/16	16	Síntese
5	Motivos que levaram à implantação de sistemas de Governança Corporativa no Brasil e no mundo	17	Referências
7	Boas Práticas	20	Institucional
8	Apresentação da Lei das Estatais		
11	Empresas Estatais		

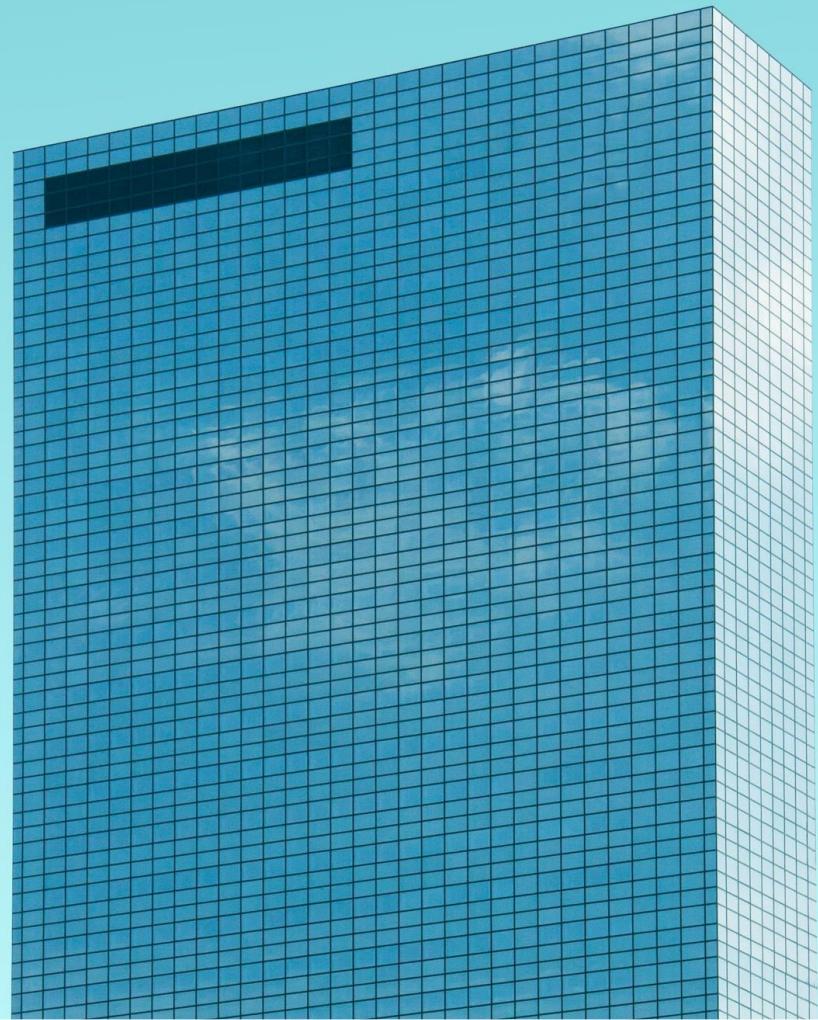
GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ESTATAIS SEGUNDO A LEI 13.303/16

A separação entre gestão e propriedade no contexto organizacional remonta ao início do século XX e está ligada à discussão sobre os conflitos de interesse gerados pelo chamado problema de agência. Esses temas, juntamente com os casos de fraudes fiscais ocorridos no final do século XX e início do século XXI, são o pano de fundo para o entendimento da relevância da chamada **Governança Corporativa** atualmente.

A relevância desse tema, porém, não se limitou à esfera privada, atingindo também a esfera pública. A descentralização administrativa, iniciada com o decreto - lei 200, de 1967, bem como os casos de corrupção, como o emblemático caso da Petrobrás no Brasil, que culminou na chamada Operação Lava Jato; mostraram a necessidade de implementação de sistemas de Governança Corporativa também no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista.



Em razão disso, o Congresso Nacional aprovou a **Lei nº 13.303/2016**, que tem como um de seus propósitos a definição de um sistema de Governança Corporativa compulsório para as empresas estatais. Este sistema, segundo a lei, deveria estar integralmente implantado em junho de 2018 em todas as empresas estatais do território nacional.



MOTIVOS QUE LEVARAM À IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL E NO MUNDO

No início da década de 2000 nos EUA a ENRON, empresa do setor elétrico americano, falou com uma dívida bilionária, fruto de **fraudes fiscais**, gerando grandes prejuízos para seus investidores e toda a sociedade americana (CARVALHO, 2004).

Pode-se citar também outros casos emblemáticos nesse mesmo contexto: Qwest Corporation admitiu em 2002 fraude em seus resultados contábeis de 1999 a 2001, acumulando na época dívida de U\$ 26 bilhões; (BBC Brasil, 2002a);

ainda em 2002 a Worldcom também admitiu fraude em seus dados contábeis, somando uma dívida na época superior a U\$ 40 bilhões (BBC Brasil, 2002b). Unem-se a esse grupo empresas como Toshiba, Tyco, HealthSouth, AIG, Lehman Brothers e Satyam (FENACOM, 2017) que, utilizando de estratégias contábeis ilegais, manipularam seus dados financeiros para apresentar resultados inverídicos, mas que permitiram aos seus gestores receber o pagamento dos bônus correspondentes.



Similarmente, no Brasil, pode-se citar os casos do Banco Panamericano, cuja fraude ocorreu entre os anos de 2007 a 2010 (G1, 2018), a Petrobras que foi alvo da operação Lava Jato no combate à corrupção no país; e do Grupo OGX, do empresário Eike Batista, acusado de obtenção de vantagens ilícitas através do uso de informação privilegiada e manipulação de resultados (LIMA JÚNIOR et al., 2017).

Fraudes corporativas como as citadas, além do prejuízo financeiro que refletem em investidores, clientes e fornecedores; provocam outros impactos negativos, como o desemprego, desaparecimento de empresas, redução do nível de confiança no mercado e redução do nível de competitividade de outras companhias em razão do aumento dos custos de controle decorrentes dessa desconfiança (COSTA e WOOD JR, 2012).

BOAS PRÁTICAS

Fraudes corporativas como as citadas, além do prejuízo financeiro que refletem em investidores, clientes e fornecedores; provocam outros impactos negativos, como o desemprego, desaparecimento de empresas, redução do nível de confiança no mercado e redução do nível de competitividade de outras companhias em razão do aumento dos custos de controle decorrentes dessa desconfiança (COSTA e WOOD JR, 2012).

Em razão desse tipo de prática o congresso americano aprovou em 2002 a lei conhecida como **Sarbanes-Oxley**, ou simplesmente **SOX**, que contém normas que protegem investidores e demais stakeholders de fraudes fiscais e outras práticas fraudulentas.

O Brasil, por sua vez, passou por um processo similar recentemente com as leis nº 12.846/2013 (**Lei anticorrupção**) e nº 13.303/2016 (**Lei das Estatais**). Essa última, que será um dos focos neste curso, ficou conhecida como lei das estatais e regulamentou aspectos como função social, formas de fiscalização, constituição e funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, responsabilização de administradores, entre outros.

APRESENTAÇÃO DA LEI DAS ESTATAIS



A Lei das Estatais - nº 13.303 de junho de 2016, introduziu no ordenamento jurídico nacional o **estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias**, estabelecendo um marco para o regime de governança corporativa das companhias de propriedade do Estado. (BRASIL, 2016a).

A base jurídica para a sua elaboração está na Constituição Federal, uma vez que ela foi editada para regulamentar o art. 173, §1º da Carta Magna, que assim dispõe:

173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§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:

- I** - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
- II** - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- III** - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
- IV** - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- V** - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (BRASIL, 1988).



Estruturalmente, a lei das estatais está dividida em **duas partes**, tratando de temas distintos, mas que estão relacionados. A primeira parte contém um **conjunto de normas sobre Governança Corporativa**, com regras específicas sobre transparência e mecanismos de controle. Já a segunda parte, **regula os processos de licitações e contratações** (ZYMLER, 2017).

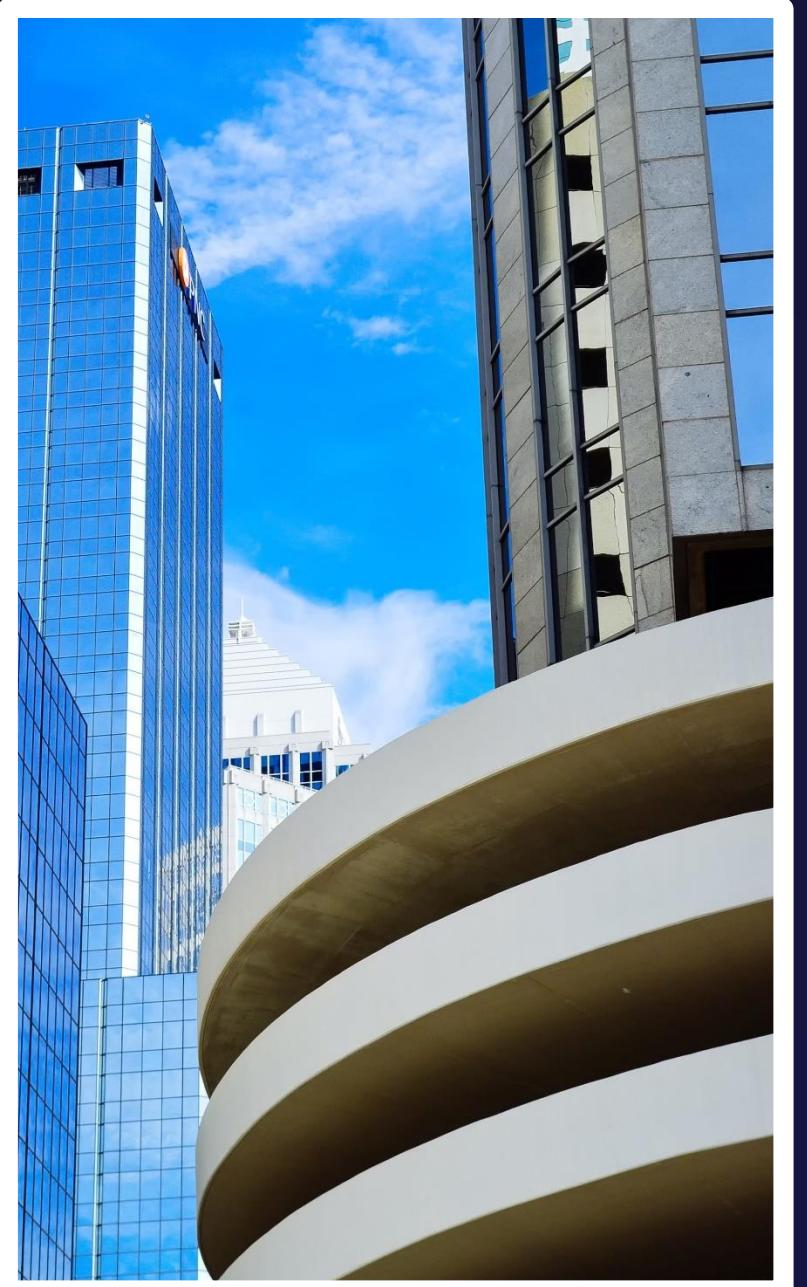
Apesar de a lei ser relativamente nova, o conteúdo tratado na primeira parte (Governança Corporativa) vem sendo debatido há bastante tempo, tanto no meio acadêmico, quanto no ambiente empresarial (SERAFIM et al, 2010). As raízes teóricas do tema residem no trabalho de Jensen e Meckling (Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure), publicado em 1976, no qual os autores discutem os conflitos de agência decorrentes da separação entre propriedade e controle nas empresas (COLLETA, 2017). Já as discussões sobre o reflexo prático do conceito despontam no cenário mundial na década de 1980 com o caso Texaco, originado a partir de abusos por parte dos dirigentes da empresa (SERAFIM et al, 2010).

EMPRESAS ESTATAIS

No primeiro módulo apresentamos uma breve introdução da Lei das Estatais. Dando continuidade, serão apresentadas, nesse módulo, algumas especificidades das Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública.

A lei 13.303/2016 especificou o modelo de Governança Corporativa (GC) que deve ser adotado no Brasil pelas empresas estatais. Porém, coube às autoridades estaduais regulamentarem o diploma legal em cada unidade da federação.

A intervenção estatal na economia por meio da exploração direta de atividade econômica tem sido, historicamente, alvo de intensas discussões e controvérsias, tanto do ponto de vista científico, quanto do político-ideológico. Ainda assim, tanto no Brasil, quanto em outras partes do mundo, o investimento em atividades produtivas por parte do Estado foi motivado por necessidades de caráter estrutural e político em pontos diversos. Além disso, “a formação de cada segmento empresarial do Estado, e a definição dos papéis de cada empresa estatal correspondem a diferentes situações estruturais, arranjos políticos e necessidades técnicas” (ABRANCHES, 1979, p.96).



No Brasil, a Carta Magna de 1988 recepcionou a ideia de intervenção econômica do Estado de maneira produtiva em seu art. 173. Contudo, limitou essa atuação a duas situações distintas: quando for necessário aos imperativos da segurança nacional ou quando houver relevante interesse coletivo.

Nesse sentido, entende-se que, apesar da livre iniciativa ser um dos fundamentos da ordem econômica, como estabelecido no art. 170 da Constituição, a atuação estatal como agente produtivo não pode estar embasada nesse pilar, mas tem que, necessariamente, vincular-se à alguma política pública relacionada às duas situações destacadas no art. 173.

Apesar de atuar como empresário, vê-se que a ação do Estado nesse papel não tem como propósito exclusivo a busca pelo lucro como na iniciativa privada, mas o alcance de determinados objetivos políticos relacionados a imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Isso não significa, porém, que a Constituição veda a obtenção de lucro pelo Estado através de empreendimentos produtivos, mas que esse propósito não é a razão de ser da presença do Estado como ator no setor econômico.





Reforçando esse sentido, Bandeira de Mello (2009) destaca que **as empresas estatais são, em sua essência, instrumentos de ação do Estado**. Ou seja, um traço fundamental que caracteriza tais organizações é o fato de elas se caracterizarem como **auxiliares do Estado**, trazendo em sua instituição a definição de que elas são empresas cujos **interesses transcendem aqueles meramente privados**.

A **intervenção do Estado na economia** como explorador direto de atividade econômica se dá por meio das chamadas **Empresas Estatais**, que são “**todas as entidades, civis ou comerciais, de que o Estado tenha o controle acionário**” (DI PIETRO, 2014), entendida pela doutrina jurídica nacional como gênero, que é composto pelas duas espécies definidas constitucionalmente: a **Empresa Pública** e a **Sociedade de Economia Mista**.

O Decreto-Lei nº 200/1967 define as duas organizações como entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado e criadas por lei para a exploração de atividade econômica. A diferença entre as duas, de acordo com o diploma legal, refere-se à forma de organização que cada uma delas pode assumir. Enquanto a **Sociedade de Economia Mista**, de acordo com o Decreto-Lei, só pode assumir a forma de **Sociedade Anônima**, tendo o Estado como detentor da maioria das ações com direito a voto; a **Empresa Pública**, por sua vez, pode assumir qualquer uma das formas admitidas pelo direito nacional.

Di Pietro (2014) traz, ainda, outros traços comuns e distintivos entre Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública, não destacados pelo Decreto-Lei nº 200/1967. São eles:

- Só podem ser extintas mediante autorização legal;
- Se sujeitam ao controle estatal;
- Nos regimes jurídicos há a derrogação parcial de normas de direito privado por normas de direito público;
- Se vinculam aos fins definidos na lei instituidora.



Traço distintivo refere-se à composição de capital, sendo que a **Sociedade de Economia Mista** pode ser constituída por **capital de origem pública e privada**, enquanto que na constituição da **Empresa Pública** só é admitido **capital público** (DI PIETRO, 2014).

O fato de serem pessoas jurídicas de direito privado, mas estarem debaixo do controle estatal, mostra que Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista não estão sujeitas inteiramente, nem ao regime de direito privado, nem ao regime de direito público. Para alguns autores, trata-se de um regime jurídico híbrido, visto que a própria Constituição define que elas se sujeitam ao regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, §1º, II) e, estabelece que normas de direito público, como o uso de licitações (art. 173, §1º, III), aplicam-se às mesmas (DI PIETRO, 2014; CARVALHO-FILHO, 2014; MEDAUAR, 2004).

Como ressaltado por Di Pietro (2014), trata-se de uma situação na qual a regulação é feita a partir das normas de direito privado, mas que, em situações específicas, há derrogação do direito privado e a aplicação de normas de direito público. Além da aplicação das regras de licitação, Medauar (2004) também cita que as decisões de dirigentes das empresas estatais se equiparam a atos de autoridades públicas, para efeito de ajuizamento de mandado de segurança, ação popular e ação civil pública; além de mencionar que elas estão sujeitas ao controle administrativo, tanto pela Administração direta (supervisão ministerial), quanto pelo próprio legislativo e também pelos tribunais de contas.

SÍNTSE

Como apresentado, tanto por questões organizacionais, quanto por questões jurídicas, a **Prodemge** se insere em um contexto no qual a preocupação com os aspectos relacionados à Governança Corporativa se tornou um imperativo para a companhia.

Nesse sentido, pretende-se com este curso apresentar um conteúdo que aborde aspectos teóricos sobre o tema e, principalmente, as implicações práticas da lei 13.303/16 para o dia a dia da empresa. Sugerimos que você dedique alguns minutos do seu dia para realizar este curso em um ambiente tranquilo, que permita que você reflita sobre o assunto e o relacione às suas atividades na empresa.

Desejamos a todos um bom curso!



REFERÊNCIAS

BBC Brasil. Empresa Qwest admite mais uma fraude nos EUA. 2002a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/economia/020729_qwestcg.shtml>. Data de acesso: 16/12/2019.

BBC Brasil. WorldCom admite nova fraude em balanços. 2002b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/economia/020809_wccg2.shtml>. Data de acesso: 16/12/2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 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. Diário Oficial do Poderes - Brasília, Distrito Federal, 2016a.

CARVALHO, William Eustáquio de. Caso Enron: breve análise da empresa em crise. 2004. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI6852,41046-Caso+Enron+breve+analise+da+empresa+em+crise>>. Data de acesso: 16/12/2019.

COLLETA, Carolina. Governança corporativa em empresas estatais: uma revisão do panorama atual. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3568326/mod_resource/content/1/Carolina.pdf>. Data de acesso: 12/12/2018.

COSTA, Ana Paula Paulino da; WOOD JR, Thomaz. Fraudes Corporativas. Revista de Administração de Empresas (RAE). vol.52, nº.4, São Paulo, Jul/Ago, 2012. 9p.

FENACOM. Os 9 maiores escândalos contábeis do mundo. 2017. Disponível em: <<http://fenacon.org.br/noticias/ os-9-maiores-escandalos-contabeis-do-mundo-2609/>>. Data de acesso: 16/12/2019.

G1 – Globo. Justiça condena 7 ex-executivos do banco Panamericano. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/justica-condena-7-ex-executivos-do-banco-panamericano.ghtml>>. Data de acesso: 16/12/2019.

REFERÊNCIAS

LIMA JÚNIOR, Carlos Alberto Marques de; MACEDO, Luciana Alencar Firma; OLIVEIRA, Kalysse Priscila Soares de; OLIVEIRA, Sonaly Duarte de. Governança Corporativa como Estratégia de Combate às Fraudes: Estudo de Múltiplos Casos em Empresas do Brasil e EUA. Congresso UnB de Contabilidade e Governança, 3º, 2017, Brasília. Anais... Brasília, 29 a 01 de dezembro, 2017. 15p.

SERAFIM, Elísio; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves; ALLEDI, Cid. Histórico e Fundamentos da Governança Corporativa - contribuições para a sustentabilidade das organizações. Anais. VI Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Rio de Janeiro/Niterói, agosto, 2010.

ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 15-26, mar./abr. 2017.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. A questão da Empresa Estatal – economia, política e interesse público. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, vol. 19, nº 4, out/ dez, 1979. p. 95-105.

CARVALHO-FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27º ed. revista, ampliada e atualizada até 31/12/2013. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

INSTITUCIONAL

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Governador • Romeu Zema Neto

COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidente • Roberto Tostes Reis

DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Diretor • Gustavo Fonseca Nogueira

SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS

Superintendente • Edson Andrade Durão

GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

Gerente • Roberto Lagoeiro Moreira

EQUIPE DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – EAD

Supervisão Técnica • Bruno Teixeira

Coordenação Pedagógica • Brunella Cristina Lucarelli

Conteudista • Nomaston Rodrigues Mota

Estagiária de Pedagogia • Natália Rodrigues Santana

Projeto gráfico e diagramação • Alexandre Martins de Abreu / Rachel Coeli Santana Machado / Victor Alexandre Vieira do Espírito Santo

Programação • Márcio Palmeira Bezerra de Menezes