

Emerson Ademir Borges de Oliveira^A <http://orcid.org/0000-0001-7876-6530>Catharina Martinez Heinrich Ferrer^B <http://orcid.org/0000-0002-5290-1535>

^A Pós-Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Coordenador-Adjunto e Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília. Advogado e parecerista.

^B Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Marília. Bolsista CAPES.

Correspondência: emerson@unimar.br

DOI: 10.12957/rfd.2022.43719

Artigo submetido em 01/07/2019 e aceito para publicação em 15/10/2022.

Resumo: A governança corporativa compreende um conjunto de técnicas administrativas transparentes e eficazes que prima pelo profissionalismo e consideração das partes interessadas na elaboração de políticas e no processo decisório das companhias. Extremamente difundida no contexto empresarial brasileiro atual, a governança confere especial papel ao conselho de administração, enquanto núcleo sustentável de todo o processo administrativo. Um dos papéis do referido conselho é justamente atribuir voz a todas as partes interessadas, os chamados *stakeholders*, o que inclui não apenas os administradores, mas também funcionários, credores, fornecedores e terceiros. As empresas estatais, compreendidas as empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias, coligadas ou em que o ente público detenha mais da metade do capital votante, também podem aderir ao modelo de governança corporativa, organizando seu fluxograma para a ampla participação dos *stakeholders*. Ocorre que em tais empresas, sejam prestadoras de serviços públicos ou exercentes de atividade econômica em sentido estrito, existe um interesse público inato que conclama a inserção da sociedade enquanto parte interessada. Trata-se de uma análise do papel do controlador estatal na governança das empresas estatais e outros stakeholders, como trabalhadores, consumidores e fornecedores não serão objeto de análise, mas sim a PEC 45/2015 e a Lei das Estatais. O objetivo deste trabalho é apresentar propostas para promover a participação da sociedade na administração das empresas estatais. A pesquisa é eminentemente bibliográfica, legal e documental e o método utilizado é indutivo.

Palavras-chave: Empresas estatais; Governança corporativa; Stakeholders; Participação da sociedade; Conselho de administração.

Abstract: Corporate governance comprises a set of transparent and effective administrative techniques that excel by the professionalism and consideration of stakeholders in policy making and in the decision-making process of companies. Extremely widespread in today's Brazilian business context, governance confers a special role to the board of directors, as a

sustainable core of the entire administrative process. One of the roles of this council is precisely to give voice to all stakeholders, the so-called stakeholders, which includes not only managers, but also employees, creditors, suppliers and third parties. State-owned enterprises, including public companies, mixed-capital companies, subsidiaries, affiliated companies or public bodies holding more than half of the voting capital, can also adhere to the corporate governance model, organizing their flowchart for broad stakeholder participation. It occurs that in such companies, whether they are public service providers or economists in the strict sense, there is an innate public interest that calls for the insertion of society as an interested party. It is an analysis of the role of the state controller in the governance of state-owned companies and other stakeholders, such as workers, consumers and suppliers will not be the object of analysis, but PEC 45/2015 and the State-owned Law. The purpose of this paper is to present proposals to promote the participation of society in the management of state-owned enterprises. The research is eminently bibliographical, legal and documentary and the method used is inductive.

Keywords: State-owned companies; Corporate governance; Stakeholders; Participation of the company; Administrative Council.

1 INTRODUÇÃO

A governança corporativa é uma realidade para as companhias que pretendem obter maior credibilidade, demonstrando transparência, profissionalismo e eficiência nas suas relações empresariais.

Nasce, evidentemente, no contexto privado, embora inegável seu transporte para a seara pública, frise-se, para as empresas estatais, compreendidas as empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias e controladas, ou que o ente público detenha mais da metade do capital com direito a voto.

Entre as nuances administrativas, destaca-se o papel do conselho de administração, bem como das auditorias e do conselho fiscal. Mas há atenção especial quanto à inserção de todas as partes interessadas no processo decisório. São os chamados *stakeholders*.

O grupo dos *stakeholders* inclui não apenas aqueles que administram a empresa, mas também seus empregados, credores, fornecedores e demais interessados em sua governança. Vale dizer, todos aqueles que, direta ou indiretamente, devem zelar pela continuidade e desenvolvimento empresarial e, por isso, merecem um papel participativo que varia desde o amplo acesso informativo até a possibilidade de assentos em conselhos.

A questão, contudo, merece, no momento atual, uma análise especial no tocante às empresas estatais, pois nestas não se olvide que há interesse de toda a sociedade, seja por conta das funções exercidas, tanto no serviço público quanto na atividade econômica em sentido estrito, seja porque pertencem à coletividade.

Há, assim, a necessidade de repensar novos instrumentos de *stakeholders* para inserir a sociedade na governança corporativa de tais empresas. É o que se pretende pelo presente projeto.

Ademais, a importância do tema é tamanha, que se aplica para o meio não administrativo, como, por exemplo, à gestão de projetos, comunicação social, arquitetura de software.

A ideia é que se crie algum tipo de valor, não necessariamente financeiro, destinado aos interessados, como clientes, fornecedores, funcionários, investidores e comunidades, para que seja possível alcançar o almejado sucesso.

Esses outros stakeholders não serão objeto de análise, delimitando-se à PEC 45/2015 e a Lei das Estatais.

No tocante à definição dos referenciais teóricos, bem como elementos de pesquisa, o desenvolvimento se dá pela via eminentemente bibliográfica, legal e documental, neste, a propósito, por meio do acesso às regulamentações internas das referidas empresas.

A pesquisa, por outra via, se dá pela via indutiva, pois busca exprimir uma conclusão generalizada a partir da análise de casos concretos de companhias brasileiras estatais.

2 A GOVERNANÇA CORPORATIVA

A governança corporativa se tornou uma preocupação atual, em razão de diversos problemas, como corrupção e desigualdade crescente, daí a necessidade de reforma da governança corporativa, como uma verdadeira resposta política (PARGENDLER, 2016, p. 359).

O conceito de “governança corporativa” é mais restrito do que o de “governança” ou “capacidade governativa”. Enquanto a governança “é definida como uma forma pela qual o Poder é exercido na administração da economia e recursos sociais de um país com vistas à gestão do desenvolvimento” (THE WORLD BANK, 1992, p. 1), a governança corporativa aplica-lhe, com algumas nuances diferenciadas, no seio das empresas.

Vale dizer, enquanto a governança possui uma contextualização geral, que inclui o Poder Público e os particulares, em uma relação de edificação das escolhas políticas, a governança corporativa se destina a um *modus operandi* da administração empresarial.

É preciso, ademais, diferenciar os dois conceitos de “governabilidade”. A governabilidade lida com as “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder” (SANTOS, 1997, p. 342), como, por exemplo, forma de governo, sistema de governo, tripartição de poderes etc. Consoante ressalta Alcides Gonçalves, a governabilidade se situa no plano do próprio Estado e “representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido” (GONÇALVES, 2005, p. 3).

Governança, por sua vez, possui um significado de maior amplitude, referindo-se aos “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 1997, p. 342), o que expande a questão para além das raias estatais e inclui o envolvimento do próprio Estado com a sociedade que o cerca.

Consoante a Comissão de Valores Mobiliários, “Governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital” (CVM, 2002, p. 1).

Mais específico, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, a “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” (IBGC, 2015, p. 20).

Em comum com a governança, seu viés corporativo pugna pela eficiência administrativa. Trata-se de método de administração que prima pela racionalização, participação e transparência das companhias. Não se trata de um fim em si mesmo, mas uma estratégia para angariar confiança do mercado e integridade nos negócios, essencial para adquirir capital para investimentos a longo prazo (OECD, 2015, p. 3).

O deslocamento do paradigma que conduz à governança corporativa trata da integração entre as partes, interessadas ou afetadas direta ou indiretamente, com a corporação empresarial, exigindo responsabilidade e profissionalismo na condução desta.

No contexto da governança corporativa não basta que as decisões sejam informadas, mas também fruto de profunda reflexão, da análise do perfil de risco, de critérios éticos e, sobretudo, passíveis de terem suas razões analisadas pelos interessados.

Além da transparência, consistente na disponibilização ampla de informações, a governança corporativa é caracterizada por um tratamento isonômico entre todos os interessados, um processo claro de *accountability* e responsabilidade corporativa, em especial para viabilizar econômico-financeiramente a organização e reduzir seus impactos externos (IBGC, 2015, p. 21).

Cumprir lembrar que o surgimento da governança corporativa remete ao famoso “conflito de agência”, em geral pela pulverização da propriedade da Companhia e pelos desentendimentos no tocante às decisões tomadas. Nas empresas familiares, em especial, o surgimento de novos herdeiros acentua essa vertente.

Conforme ressaltam Serafim, Quelhas e Alledi:

O termo Governança Corporativa ou o movimento pela governança corporativa passa a despontar no cenário mundial a partir do início da década de 80 nos Estados Unidos, como consequência dos abusos de alguns dirigentes de empresas, despontando na época o caso Texaco, que provocou a reação de grandes acionistas institucionais, notadamente de fundos de pensão. Essas situações de conflitos no ambiente corporativo entre acionistas, administradores e demais partes interessadas nos negócios organizacionais, e consequentemente as assimetrias resultantes, fez com que eclodisse a partir da década de 80 uma intensificação de estudos e pesquisas tanto no âmbito acadêmico como no empresarial e governamental, que culminou em mudanças na legislação, criação de procedimentos e práticas de gestão e maior cobrança dos administradores na condução dos negócios das empresas (SERAFIM; QUELHAS; ALLEDI, 2010, p. 2-3).

Ainda nos anos 80, no Reino Unido, em razão de uma sequência de escândalos financeiros, nasce o *Cadbury Report*, intitulado *Financial Aspects of Corporate Governance*, e criado pelo *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. Seu objetivo era estabelecer critérios para as companhias e sistemas de governança comum que diminuíssem riscos e falhas.

Na mesma época, em outros locais do mundo, pululam práticas, em especial coordenadas por organizações de valores mobiliários, no intuito de estabelecer um equilíbrio entre a vontade dos gestores, dos acionistas e das partes interessadas, de forma que a decisão baseada na vontade de apenas um dos públicos interessados venha a causar prejuízo aos demais, como ocorrera no caso *Texaco* acima mencionado.

De acordo com o IBGC há quatro princípios básicos que se aplicam à governança corporativa:

- a) transparência – envolve mais do que a divulgação de informações obrigatórias por instrumentos normativos, mas todas aquelas que interessem às partes envolvidas, incluindo aquelas “que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização”;
- b) equidade – deve ser dispensado tratamento igualitário a todos os interessados, sejam sócios, gestores ou terceiros, internos ou externos, considerando “seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas”;
- c) prestação de contas (*accountability*) – os agentes envolvidos possuem o dever de prestar contas de sua atuação “de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis”; e
- d) responsabilidade corporativa – devem os agentes cuidar da viabilidade econômico-financeira das companhias, bem como reduzir as externalidades negativas e aumentar as positivas (IBGC, 2015, p. 20-21).

No contexto da governança, como se sabe, o conselho de administração surge como órgão colegiado de maior relevo. Conforme ressaltado pelo IBGC, “ele exerce o papel de guardião dos princípios, valores, objeto social e sistema de governança da organização, sendo seu principal componente” (IBGC, 2015, p. 39).

Conforme já dissemos:

O conselho de administração é órgão de deliberação colegiada, e sua constituição será exigida às companhias abertas e as de capital autorizado. Os poderes e autonomias conferidos por lei aos órgãos de administração não podem ser outorgados a outro órgão.

O conselho de administração será composto por, no mínimo, 3 (três) membros, eleitos pela assembleia-geral, e com gestão não superior a 3 (três) anos, permitida a reeleição. Poderá o conselheiro ser destituído, a qualquer tempo, conforme inciso II, do artigo 122, da LSA (ALMADA; BORGES DE OLIVEIRA; MAZZINI, 2019, p. 103).¹

Possuindo membros eleitos pelos sócios e com responsabilidade sobre a escolha da diretoria, o conselho de administração deve, ainda, prestar contas a todos os interessados, por meio de relatórios. Cumpre-lhe, também, administrar os eventuais conflitos de interesse, romper com eventuais assimetrias de informações e garantir a equidade entre os interessados.

É atribuição do conselho de administração a seleção de auditorias independentes, bem como o estabelecimento de diretrizes para o trabalho destas. E, no mais, manter contato permanente e participativo com o conselho fiscal.

¹ Há de se atentar, contudo, para a recomendação da Comissão de Valores Mobiliários, no sentido de que nas companhias com governança corporativa, o conselho de administração deve possuir pelo menos cinco membros, de forma a assegurar representatividade e independência (CVM, 2015, p. 4).

Todos esses órgãos (conselho de administração, conselho fiscal, diretoria, auditoria) precisam estar imbuídos da necessidade de disseminação da informação – salvo a que requeira sigilo estratégico – e transparência no processo de tomada de decisão, de forma que a governança se apresente como um elemento espiritual da empresa. Estabelece-se, assim, uma relação de confiança e credibilidade entre os elementos internos e os externos à companhia.

A governança corporativa apresentou-se como excelente saída para os casos de empresas familiares, evitando que questões externas causassem interferências indevidas no núcleo empresarial. Como alternativa, criou-se, junto à empresa, o chamado “conselho de família”, com o fito de “criar as condições para um adequado relacionamento entre os membros da família, ao passo que o conselho societário prepara os acionistas para assumirem o papel de investidores” (BENEDICTO, 2008, p. 84).

Na seara da governança corporativa, contudo, importam não apenas aqueles que administram e fiscalizam as ações empresariais, mas sim todas as partes interessadas (*stakeholders*). O conceito de *stakeholders* inclui tanto os atores internos, como os empregados, como também os externos, como credores, fornecedores e clientes (FRANK BOLD, 2016, p. 50). Todos eles devem ser considerados como membros a serem inseridos no processo decisório e administrativo². Afinal, devemos lembrar que a “governança corporativa é uma importante determinação de distribuição do poder econômico e, assim, uma peça-chave para a mudança de muitas ideologias políticas” (MORCK, STEIER, 2005, p. 21-28).

De acordo com a OCDE, esta participação inclui uma série de elementos, como o acesso amplo à informação, participação com direito a voto, direito a decidir sobre questões relevantes para a companhia, direito a realizar questionamentos para a administração, direito a ter acesso ao resultado das auditorias, direito a eleger e retirar membros da administração, receber tratamento igualitário etc (OCDE, 2015, p. 21-28).

Nosso objetivo, por meio desta proposta, contudo, é focar na governança corporativa e o papel dos *stakeholders* nas empresas estatais. Antes, contudo, uma breve introdução a seu conceito.

² “Empregados, e outras potenciais partes interessadas, devem receber uma oportunidade de expressar sua opinião sobre questões que digam respeito ao desenvolvimento estratégico da companhia” (FRANK BOLD, 2016, p. 51).

3 DAS EMPRESAS ESTATAIS E *STAKEHOLDERS*

No Brasil, a primeira sociedade de economia mista, o Banco do Brasil, data de 1812. Criado em 1808 enquanto sociedade privada, quatro anos depois é que a Coroa veio a tomar parte de suas ações, nascendo o regime misto. Extinto em 1835, ressurgiu o Banco como sociedade de economia mista em 1853. Mas foi apenas nos idos dos anos 30 e 40 do século XX que o Brasil de fato se comprometeu com a causa, vindo a criar várias sociedades mistas.

Diante disso, a propósito, em 1967, por meio do Decreto-Lei 200, nasce a primeira sistematização legal das referidas sociedades³, que, embora destinada à organização administrativa federal, serve como base para criação das sociedades em outros níveis federativos.

Como é cediço, as sociedades de economia mista têm como característica a propriedade partilhada entre Poder Público e particulares, desde que o comando da sociedade fique a cargo daquele.

No contexto das empresas públicas, a despeito de uma enorme variação conceitual no direito comparado, entre nós, a primeira instituição com as características que lhes atribuímos foi o Instituto de Resseguros do Brasil, de 1939. Sua rápida ascensão durante o período da II Guerra chegou a gerar entre alguns doutrinadores a crença de que tais empresas provocariam um abandono da utilização da fórmula da sociedade mista, o que, de fato, não ocorreu (PINTO, 1953, p. 10).

A empresa pública, também abarcada pelo Decreto supracitado, tem como característica peculiar a existência de capital exclusivo da pessoa político-federativo que lhe instituiu e cuja Administração Indireta ela integra⁴. Neste ente, inexistente capital privado⁵.

³ Artigo 5º, III: “III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta”.

⁴ Artigo 5º, II: “II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito”.

⁵ “A empresa pública é uma unidade organizacional específica da sociedade. Em nível geral de discussão, o conceito de empresa pública representa a interação de duas dimensões: a pública e a empresarial. As características mais importantes da dimensão pública parecem ser o objetivo público, a propriedade pública e o controle público” (SICHERL, 1982. p. 55).

Nos termos do artigo 37, XIX, CF, *lei* deverá *autorizar* a instituição de empresas públicas e sociedades de economia mista, de forma que, seguidamente, possa o Estado realizar o registro dos atos constitutivos da entidade no registro próprio, fazendo gerar a mesma. Em comum, ainda, cumpre ressaltar que ambas são pessoas jurídicas de direito privado, mas sempre vocacionadas à consecução de uma finalidade pública⁶.

“O direito administrativo mais moderno prefere diferenciar situações em que tais empresas prestam serviço público e outras em que se tem verdadeira atividade econômica. Não há, todavia, sempre clareza nessa distinção” (BORGES DE OLIVEIRA, 2018, p. 301). São frequentes situações em que, a despeito da atividade nitidamente econômica, ela é, ao mesmo tempo, empregada a bem do serviço público. A Petrobras e o Banco do Brasil são os melhores exemplos⁷.

Ao depois, como nos lembra Mário Engler Pinto Júnior, as empresas estatais, independentemente de sua caracterização estão direcionadas pelo interesse público:

O conceito de interesse público aplicado às empresas estatais deve priorizar a dimensão institucional, sem se confundir com o interesse do Estado definido em função de linha política adotada por determinado governo, ainda que eleito de forma democrática. O interesse público empresarial exige maior estabilidade, não podendo ficar ao sabor de conveniências político-partidárias de caráter sectário e transitório. Em princípio, cabe ao Estado, por intermédio de seus representantes, zelar pela preservação do interesse público primário. Isso é particularmente verdadeiro no chamado Estado democrático de direito, mas não necessariamente em conjunturas históricas em que ocorre o divórcio entre governo e sociedade civil (PINTO JUNIOR, 2010, p. 229).

A propósito, ressaltando a importância das empresas estatais enquanto instrumentos de ação do Estado, o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello é elucidativo:

Empresas públicas e sociedades de economia mista são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado. O traço essencial caracterizador destas pessoas é o de se constituírem em *auxiliares* do Poder Público; logo, são entidades voltadas, por definição, à busca de interesses transcendentais aos meramente privados.

Exatamente porque esta é a impostergável vocação de tais sujeitos, mesmo nas sociedades de economia mista (em que há, pois, concorrência de capitais privados),

⁶ “A empresa pública e a sociedade de economia mista, de conseguinte, ostentam personalidade jurídica de direito privado e regem-se por regime jurídico de direito privado mas *não se consideram empresas privadas*. São entidades integrantes da Administração Indireta. Nestes termos é que deve ser entendido o §1º do artigo 173 da Constituição da República: submeter-se a regime jurídico de direito privado não significa *ser* empresa privada” FARIAS, 1992, p. 201).

⁷ A função social especial da empresa estatal resta ainda mais evidente no artigo 13 do PLS 207/2009, de autoria do Senador José Sarney, que “institui 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 prestação de serviços, nos termos dos §§1º e 3º do art.173 da Constituição Federal”.

a lei estabelece que a supremacia acionária votante terá de ser governamental. Com efeito, o que se quer é, precisamente, garantir que seu *controle absoluto*, que a condução de seus destinos, seja estritamente da alçada do Estado ou de suas criaturas auxiliares, sem que possa repartir decisões, sejam quais forem, sobre qualquer assunto social com particulares.

[...]

É preciso, pois, aturado precatório para não incorrer no equívoco de assumir fetichisticamente a personalidade de Direito Privado (como costumava ocorrer no Brasil) das estatais e imaginar que, por força dela, seu regime pode ensejar-lhes uma desenvoltura equivalente à dos sujeitos cujo modelo tipológico inspirou-lhes a criação. Deveras, a personalidade de Direito Privado que as reveste não passa de um expediente técnico cujo préstimo adscrive-se, inevitavelmente, a certos limites, já que não poderia ter o condão de embargar a positividade de certos princípios e normas de Direito Público cujo arredamento comprometeria objetivos celulares do Estado de Direito.

[...]

Se assim não fosse, e se as estatais desfrutassem da mesma liberdade que assiste ao comum das empresas privadas, havia comprometimento de seus objetivos e funções essenciais, instaurando-se, ademais, sério risco para a lisura no manejo de recursos hauridos total ou parcialmente nos cofres públicos. Além disto, sempre que o Poder Público atuasse por via destes sujeitos, estariam postas em xeque as garantias dos administrados, descendentes da própria índole do Estado de Direito ou das disposições constitucionais que o explicitam. Com efeito, o regime de Direito Privado, *sic et simpliciter*, evidentemente, não impõe o conjunto de restrições instauradas precisamente em atenção aos interesses aludidos (MELLO, 2012, p. 193-194)⁸.

Há um pressuposto que deve ser tomado em consideração todas as vezes que pensamos em empresas estatais: há sempre um interesse público na sua condução. Mesmo nos casos em que a empresa desenvolve atividade econômica em sentido estrito, e não um serviço público, ela está direcionada pela necessidade de atender uma finalidade especial que a diferencia das demais empresas privadas. Além disso, em todos os casos, existe um patrimônio público em ação, uma parcela ou a totalidade da empresa pertencente à própria sociedade.

⁸ Ainda: “As criaturas em apreço são, pois, figuras pelas quais se realiza administração pública, vale dizer, administração de interesses que pertencem a toda a Sociedade e que, de conseguinte, têm que ser conhecidos e controlados por todos os membros do corpo social, através dos mecanismos que a Sociedade, constitucional e ou legalmente, instituiu como pertinentes à fiscalização e correção dos negócios públicos. Ainda que sociedades mistas se submetam a controles internos ou efetuados meramente a nível de acionistas ou cotistas, -- evento que se processa na intimidade de tais sujeitos e que serve também e sobretudo à defesa de interesses privados de acionistas minoritários -- não podem se lavar dos controles externos, que são, aliás, de distintos tipos. Valham, como referência, os efetuados pela própria Administração Central, os que podem resultar de ação popular e os que se efetuam pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas pertinente (arts. 5º, LXXIII; 49, X; 70 e 71 da Constituição Federal). Aliás, a existência de tais controles serve para demonstrar que as empresas públicas e sociedades de economia mista, conquanto modeladas sobre figurino tomado de empréstimo, em geral, ao direito mercantil, são visceralmente distintas da generalidade das pessoas de direito privado. Em relação a estas últimas não haveria cogitar das aludidas formas de controle” (MELLO, 2012, p. 1-2).

É justamente esse quesito que nos faz repensar a amplitude dos *stakeholders* nas empresas estatais, eis que todos os cidadãos são direta ou indiretamente partes interessadas no desenvolvimento empresarial.

Entre nós, aliado à ideia de inserção dos *stakeholders*, a Lei 12.353/2010 propiciou a participação de representante dos empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto.

A medida é digna de aplausos, eis que introduz uma vertente de governança corporativa nas empresas estatais. Mas não é nenhuma novidade que os empregados fazem parte do grupo de partes interessadas. Falta, ainda, um maior esforço no sentido de compreender qual o papel da sociedade como um todo nas empresas estatais.

Não se negue um primeiro passo importante com a Lei de Acesso à Informação e a criação do Portal de Acesso à Informação que permite a qualquer um questionar e obter, em vinte dias, informações públicas sobre empresas estatais da União, mas, como vimos, a informação é apenas uma pequena parte da inserção proporcionada aos *stakeholders*.

Mais recente, a Lei 13.303/2016, mais conhecida por ser o Estatuto das Empresas Estatais, assegura, em seu artigo 22, que pelo menos 25% ou pelo menos um membro do Conselho de Administração seja independente. O dispositivo traz diversas exigências ao membro independente, em especial a ausência de qualquer vínculo seu ou de parente próximo com a companhia ou a Administração Pública. O artigo 24 do Estatuto prevê, ainda, o Comitê de Auditoria Estatutário como órgão auxiliar do Conselho de Administração.

Essencial relevo fora conferido pelo Capítulo III do referido Estatuto, ao tratar da fiscalização pelo Estado e pela sociedade, em especial “quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial”.

Tudo isso, por evidente, busca conferir contornos práticos às disposições do artigo 1º, §7º, segundo o qual tais empresas deverão adotar “práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes”, tais como relatórios de execução do orçamento, relatório de riscos, avaliação de inversões financeiras, relatórios de cumprimento, dentre outros.

A lei traz a divulgação das informações como regra, a ser realizada mediante portal eletrônico. Prevê, ainda, que qualquer cidadão possa impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei 13.303, ou representar ao Tribunal de Contas.

Imprescindível, contudo, um último esforço investigativo com intuito de propor novos formatos de participação da sociedade como *stakeholder* das empresas estatais ou, indiretamente, a se operar pela via da governança corporativa.

A PEC 45/2015, do Deputado Fábio Sousa, pretende alterar o artigo 173, §1º, IV, CF, para vetar a participação de Ministros de Estados e servidores públicos ocupantes de cargo comissionados na Administração Direta nos conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista. Seu objetivo é, evidentemente, restringir cada vez mais a influência política no processo decisório, elogiando as técnicas de governança corporativa.

Além disso, como já dissemos, em outra ocasião, a presença de uma Procuradoria das Empresas Estatais Federais, una e independente, aliada à Advocacia-Geral da União, poderia auxiliar nas tentativas espúrias de se conferir contornos legais a atos ilegais. A PEC 145/2015 tem justamente este objetivo, acrescentando o §4º ao artigo 131 da CF⁹.

Na realidade, quaisquer medidas que persigam uma governança corporativa mais apurada e a inserção da sociedade no processo fiscalizatório e decisório das empresas estatais reconhece-lhe a condição de *stakeholder*, essencial para uma viragem compreensiva que nos conduza à obviedade de que, antes de mais nada, tais empresas pertencem, em grande parte, à coletividade, e não à classe política.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresenta, basicamente, três objetivos:

- a) a compreensão do conceito de governança corporativa, bem como do formato de administração e do papel dos *stakeholders*;
- b) a análise do papel das empresas estatais e de sua relação intrínseca com a sociedade, seja no âmbito do serviço público, seja no da atividade econômica em sentido estrito; e

⁹ “A grande chave das instituições de advocacia pública é justamente a autonomia funcional e relativa independência conferida ao advogado para, no exercício de seu mister, não sucumbir a quaisquer outros interesses que afrontem os princípios administrativos. Isso não quer dizer que o órgão não possa fixar uma certa tese de defesa, por exemplo, mas sim que o advogado possui a garantia de sua estabilidade e autonomia quando for envolto por situação de flagrante ilegalidade ou inconstitucionalidade” (BORGES DE OLIVEIRA, 2018, p. 303-304).

c) a forma pela qual a governança corporativa introduz a sociedade no processo decisório e a apresentação de propostas que perquiram tal finalidade, sendo este, naturalmente, o objetivo principal.

A governança corporativa, como vista, traduz-se no desenvolvimento de técnicas de inclusão, participação e transparência no seio das companhias. É guiada justamente pelos princípios da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

A atuação dos órgãos empresariais, em especial os conselhos de administração, fiscal e auditoria, deve voltar-se para o processo qualitativo das informações e a inserção de todos os interessados na política empresarial. Há, nesse momento, um claro alargamento dos interessados, sejam eles internos ou externos.

Dos *shareholders* – acionistas – passamos aos *stakeholders* – a englobar gestores, acionistas, empregados, fornecedores, credores, comunidade, governo e quaisquer outros interessados na função social desempenhada pela companhia e, claro, ansiando por seu crescimento econômico ausente de riscos e ilegalidades.

As empresas estatais – economias públicas, sociedades de economias mistas, subsidiárias e outras que o ente público detenha a maioria do capital votante – podem voltar-se ao exercício de serviços públicos ou atividades econômicas em sentido estrito. Em ambos os casos, inegável a sua função social e o interesse da coletividade em que se insere ou produz efeitos como um todo, o que demanda o aumento do grupo de *stakeholders* a ser considerado em seu processo econômico.

É certo que o Brasil ainda assiste nascente medidas de governança corporativa e consideração de um *stakeholder* mais dinâmico nas empresas estatais, mas algumas medidas legais já podem ser consideradas neste aspecto: a) a participação de representante dos empregados nos conselhos de administração das estatais federais; b) a Lei de Acesso à Informação e a sua abrangência para permitir que os cidadãos tomem conhecimento de dados acerca de tais empresas; c) a participação de 25% ou pelo menos um membro independente no Conselho de Administração de tais empresas; d) o Comitê de Auditoria Estatutário como órgão auxiliar do Conselho de Administração nas estatais; e) a inserção direta de técnicas de governança corporativa nas empresas estatais; f) a possibilidade de cidadão impugnar edital de licitação ou realizar denúncia ao Tribunal de Contas em caso de ilegalidade.

Há, ainda, outras medidas que merecem comentário. A PEC 45/2015 busca vetar a participação de Ministros de Estados e servidores públicos ocupantes de cargo comissionados

na Administração Direta nos conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista. Já a PEC 145/2015 cria a Procuradoria das Empresas Estatais no âmbito federal no intuito de conferir independência ao corpo jurídico das mesmas para que atuem no combate a eventuais ilegalidades.

Essas propostas, frise-se, atuam indiretamente para proporcionar o alargamento dos *stakeholders* enquanto a sociedade como um todo, na medida em que buscam afastar as influências políticas nas empresas estatais, que passam a receber contornos técnicos de governança.

REFERÊNCIAS

ALMADA, Diego Bisi; BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir; MAZZINI, Jefferson Luís. *Direito empresarial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

BENEDICTO, Gildeon Carvalho de *et. al.* Governança corporativa: o que é, para que serve e sua importância para a empresa de origem familiar. *In: SILVA FILHO, Cândido Ferreira et. al. (Orgs.). Ética, responsabilidade social e governança corporativa*. Campinas: Alínea, 2008.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. Procuradoria das Empresas Estatais Federais: uma garantia contra a corrupção. *Revista Jurídica da Unicuritiba*. Curitiba, v.2, n.51, 2018, p. 294-313.

CVM. *Recomendações da CVM sobre governança corporativa*. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários, 2002.

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. Empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica – princípio da publicidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 29, n.114, p.199-204, abr./jun. 1992.

FRANK BOLD; CASS BUSINESS SCHOOL. *Corporate governance for a changing world: final report of a global roundtable series*. Brussels and London: Corporation Project, 2016.

GONÇALVES, Alcides. O conceito de governança. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI - Fortaleza*. Fundação Boiteux: Florianópolis, 2005.

IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Sociedades mistas, empresas públicas e o regime de direito público. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, n.13, p.1-10, abr./mai. 2012.

MORCK, Randall K.; STEIER, Lloyd. *The global history of corporate governance: an introduction*. Cambridge: NBER, 2005.

OECD. *Principles of corporate governance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015.

PARGENDLER, Mariana. The Corporate Governance Obsession. *Journal of Corporation Law*, Vol. 42, No. 2, pp. 359-402, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2491088>.

PINTO, Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 32, p.1-15, 1953.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresa estatal*. São Paulo: Atlas, 2010.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997, p.335-376.

SERAFIM, Elisio; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves; ALLEDI, Cid. Histórico e fundamentos da governança corporativa: contribuições para a sustentabilidade das organizações. *Anais do VI Congresso Nacional de Excelência em Gestão*. Niterói, 2010.

SICHERL, Pavle. Conceitos de empresa pública em diferentes contextos sócio-econômicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 16, p.53-70, out./dez. 1982.

THE WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 1992.