

FLÁVIA CEZÁRIO MILAGRES DE MELO

ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NA PETROBRAS: Avanços e desafios
após a promulgação da Lei 13.303/2016

COORDENADORA: CLÁUDIA BEATRIZ M M DE LIMA NICÁCIO
ENTIDADE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Belo Horizonte

2018

FLÁVIA CEZÁRIO MILAGRES DE MELO

ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NA PETROBRAS: Avanços e desafios
após a promulgação da Lei 13.303/2016

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização em Administração Pública,
Planejamento e Gestão Governamental/MGS
como requisito parcial para obtenção do
título de especialista.
Orientador: Renato Somberg Pfeffer

Belo Horizonte

2018

Autor: Flávia Cezário Milagres de Melo

Título e subtítulo: ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NA PETROBRAS:
Avanços e desafios após a promulgação da Lei 13.303/2016

Natureza, objetivo, nome da instituição: Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental/MGS como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Aprovada na Banca Examinadora

Renato Somberg Pfeffer

Raquel de Mattos Viana

Belo Horizonte, 07/ 12/ 2018

RESUMO: O presente trabalho faz uma reflexão sobre os ajustes na área de governança corporativa que foram implementados pela petroleira Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS para atender à nova conjuntura de ênfase na importância da governança corporativa e aos princípios de transparência, controle e redução de desvios de comportamento pela alta gestão das estatais. Esta monografia é fruto de uma pesquisa qualitativa e exploratória embasada em um levantamento bibliográfico que possibilitou a análise detalhada do objeto de pesquisa por meio de pesquisa em jornais, livros e na internet para coleta de dados, cuja fonte seminal foi a Lei 13.303/2016, lei das estatais. A implantação do *accountability* nos processos públicos no caso brasileiro será possível quando o controle formal na burocracia ultrapassar o limite dos mecanismos legais, alterando o padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade com legitimidade de controle. O grau de *accountability* e responsabilidade burocrática é o resultado de um somatório de dimensões contextuais da administração pública, determinada pelo desenvolvimento político. Considerando as temáticas da Lei 13.303/2016 - governança corporativa, transparência na gestão, mecanismos de controle e normas de licitação / contratação - é possível ponderar que são assuntos inter-relacionados. Conclui-se que a lei das estatais propiciou expressivos avanços no campo de licitações e contratos para coibir condutas de fraude. Contudo não se pode esperar que apenas a legislação conseguirá solucionar as questões cotidianas. A corrupção não se combate somente com leis. Cabe ao público alvo da norma conseguir desenvolver os recursos mais assertivos para implementação à necessidade corporativa que está vinculado.

Palavras chave: Lei 13.303/2016, governança corporativa, *accountability*, Petrobras.

ABSTRACT: The present work makes a reflection about the adjustments in the corporate governance area that were implemented by the petroleum company named Petróleo Brasileiro SA – PETROBRÁS, to take into account the new context of emphasis on the importance of the corporate governance and the transparency principles, control and reduction of behavior deviations in the state companies high management. This monograph is the result of a qualitative and exploratory research based on a bibliographical survey that enabled the detailed analysis of the research object through research in newspapers, books and the internet for data collection, whose seminal source was the Law 13.303/2016, the state companies' law. The implementation of the *accountability* in public processes in the Brazilian case will be possible when the formal control in the bureaucracy goes beyond the limits of the legal mechanisms, changing the relationship pattern between the State and society with legitimacy of control. The degree of *accountability* and bureaucratic responsibility is the result of a sum of public administration contextual dimensions determined by political development. Considering the themes of the Law 13.303/2016 - corporate governance, management transparency, control mechanisms and bidding / hiring rules - it is possible to consider that they are interrelated issues. It is concluded that the state companies' law provided significant advances in the bids and contracts field to repress fraud behavior. However, it cannot be expected that only legislation will be able to solve everyday issues. Corruption cannot be fought only with laws. It is up to the target public of the norm to be able to develop the most assertive resources for implementation to the corporate necessity in which it is linked.

Keywords: Law 13.303/2016, corporate governance, *accountability*, Petrobras.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 A IMPORTÂNCIA DA ACCOUNTABILITY PARA A SOCIEDADE.....	10
3 A LEI 13.303/2016 E O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO.....	24
4 PETROBRÁS: APLICABILIDADE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia é o resultado do estudo sobre quais ajustes na área de governança corporativa foram feitos pela petroleira Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS para atender à nova conjuntura de ênfase na importância da governança corporativa, aos princípios de transparência, controle e redução de desvios de comportamento pela alta gestão da estatal. Essa nova conjuntura refere-se à criação da lei 13.303/2016 e foi determinada pela averiguação de irregularidades, na qual apurou-se fraudes e desvios de recursos públicos em favor de interesses individuais.

A Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS é uma empresa estatal de economia mista sob a forma de Sociedade Anônima que está em atividade regulamentada desde 1953 (FIGUEIREDO, 2009). No ranking mundial, apresenta-se entre as primeiras em algumas categorias. Em 2009, era a maior empresa de petróleo da América Latina com plano de, no futuro próximo, alcançar a colocação entre as cinco maiores empresas integradas de energia do mundo e a preferida pelos públicos de interesse.

Os procedimentos de governança corporativa foram, primeiramente, definidos pela lei 6.404/1976. Deutsch (2014) relacionou a governança, nessa lei, com o princípio de transparência, de prestação de informações de forma clara, precisa e de qualidade. Outro ponto da lei é a figura do acionista controlador com a responsabilidade de cuidar da difusão dessas informações com atenção com os empregados, todos acionistas e a sociedade, sem privilégios para nenhuma das partes. Mais recentemente, entrou em vigor a lei 13.303/2016 que veio para somar aos procedimentos tratados sobre governança corporativa na lei das sociedades anônimas e que é específica para as estatais.

Nohara (2018) explica que o processo de criação da lei 13.303/2016 foi interligado à fatores conjunturais da operação Lava Jato. Esta operação, iniciada em 2014 e ainda vigente, caracteriza-se por um conjunto de medidas adotadas para investigação de esquemas ilegais na Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS, apuração de fraudes em licitações e contratos que resultaram na identificação de corrupção na administração da estatal. Sabe-se que, até o momento, foram desviados bilhões de recursos aplicados posteriormente em compras de votos e financiamento de campanhas políticas de vários

partidos. Há envolvidos em processo de investigação, outros possuem denúncias formais e há quem esteja preso. Nesse contexto, a lei 13.303/2016 apresenta novas condutas de governança corporativa no setor público como forma de reforçar a importância do princípio de transparência, o controle e para minimizar as possíveis falhas de integridade no comportamento da alta gestão das estatais.

Assim, buscou-se com este trabalho investigar a aplicação da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, no contexto corporativo da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS em relação à governança corporativa. Para alcançar esse objetivo foi necessário o aprofundamento dos aspectos abaixo relacionados:

- a) A análise das mudanças adotadas na Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS em relação à governança corporativa, identificando possíveis balizas em relação a alguma conjuntura, compartilhamento de características e beneficiamento para alguma das partes envolvidas;
- b) A compreensão e análise das ações de governança corporativa na Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS, antes e depois da lei das estatais;
- c) O entendimento crítico dos pontos convergentes e divergentes em comparação à lei das estatais e à lei de sociedade anônima na área de governança corporativa na Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS.

Junto com a análise de governança corporativa, pretende-se uma discussão sobre *accountability*, considerando a definição de Campos (1988) para o termo: democracia participativa e desenvolvimento de consciência popular pela sociedade com organização elevada de seus interesses públicos e privados e fortalecimento dos interesses sociais.

Este trabalho de conclusão de curso poderá contribuir para a compreensão da Lei 13.303/2016, uma legislação atual que define novas diretrizes de atuação das empresas no mercado. O exercício profissional em uma empresa pública de sociedade anônima serviu de mola propulsora para essa pesquisa que busca um melhor entendimento dos efeitos ocasionados pelas legislações citadas para as empresas de sociedade empresarial sob controle do Estado, nos dias de hoje.

O interesse pelo conhecimento acerca da lei das estatais surgiu antes mesmo do início do curso de Especialização em “Administração Pública: Planejamento e Gestão Governamental”, da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. E, na atualidade, devido ao panorama brasileiro de aumento de custo nos combustíveis e greve dos caminhoneiros, assuntos que não serão discutidos nessa monografia, novas inquietações serviram de importante guia para a definição dessa pesquisa.

Neste trabalho buscou-se responder se as mudanças feitas pela petroleira Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS atendem aos conceitos vigentes de governança corporativa e *accountability*. Havia a hipótese de que o novo modelo de desempenho da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS foi adotado visando o enquadramento aos novos padrões internacionais de governança corporativa e *accountability*.

Esta monografia é fruto de uma pesquisa qualitativa e exploratória, mais especificamente, de um levantamento bibliográfico que possibilitou a análise detalhada do objeto de pesquisa através de pesquisa bibliográfica em jornais, livros e na internet para coleta de dados. Günther (2006) enumera os aspectos que caracterizam a pesquisa qualitativa: busca por compreender as relações complexas com suas variáveis, todas essenciais para o estudo, independente do estágio da pesquisa que esteja; a estruturação da realidade como foco para conhecimento e a produção de textos com as informações coletadas. Assim, para essa abordagem, percebe-se os fenômenos e os conhecimentos cotidianos como subsídios para a interpretação de dados e resultados.

Os objetivos do levantamento bibliográfico são conhecer referências teóricas que possibilitem recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o objeto de pesquisa. Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é um convite de conhecimento do que já foi produzido e publicado por alguém em livros ou através de artigos científicos. O autor enfatiza que é um tipo de investigação com vantagens e pontos negativos.

Gil (2008) explica que os ganhos do levantamento bibliográfico se relacionam à possibilidade de alcançar mais dados sobre determinado assunto do que a pesquisa de campo individual talvez conseguisse, porém em tempo bem maior. É o caso, por exemplo, de pesquisas que exigem dados populacionais e históricos.

Em relação às desvantagens, o autor alerta para a preocupação com a qualidade da pesquisa. Ele chama a atenção para o fato de que podem acontecer equívocos quanto aos dados disponíveis sobre algum assunto. Daí a importância do pesquisador ter segurança quanto aos dados que utiliza em sua investigação, ter senso crítico na leitura dos dados para perceber incoerências ou contradições. Utilizar várias fontes e compará-las, acrescenta Gil (2008), é uma forma de descobrir esses problemas.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro serão discutidos os conceitos de governança corporativa e *accountability*, sendo que este, apesar de sua incipiência na realidade brasileira, contribuirá em alguma medida para a investigação proposta. Já a noção de governança corporativa é fundamental porque, conforme a lei 13.303/2016, há uma preocupação de que as estatais adotem boas práticas de gestão e relacionamento entre as partes envolvidas na organização. O segundo capítulo discorrerá sobre a Lei da Estatais, seu contexto de criação, os pontos fortes e fracos. O terceiro tratará sobre o funcionamento da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS sob a perspectiva da lei 13.303/2016. O texto se encerra com uma conclusão acerca dos ajustes recentes adotados pela estatal para atender aos conceitos vigentes de boa governança corporativa e *accountability*.

2 A IMPORTÂNCIA DA ACCOUNTABILITY PARA A SOCIEDADE

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC define governança corporativa como o sistema pelo qual as corporações e demais organizações são conduzidas, monitoradas e estimuladas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (SLOMSKI, 2007). As ações são escolhidas para trazer valor à sociedade em geral, contribuindo com melhorias que produzam resultados para o ambiente interno e externo; possibilitando o acesso a recursos e continuamente prestando serviços com qualidade, dentro das possibilidades.

Segundo Slomski (2007), a boa governança corporativa se caracteriza por quatro princípios básicos:

- a) A equidade, que diz respeito à mesma forma de tratamento à todos os participantes da organização, seja de que parte forem, assim como o fomento do bem-estar;
- b) A prestação de contas, que possibilita o acesso às informações referentes às ações e seus resultados a quem se interessar, comprovando o atendimento aos requisitos de eficiência e eficácia;
- c) A responsabilidade corporativa, que refere-se às medidas adotadas pela organização que favoreçam a criação de riquezas para a sociedade, de oportunidades de emprego para os moradores do entorno. Ademais, há a preocupação com a qualificação dos colaboradores, o investimento em desenvolvimento científico e em ações de sustentabilidade ambiental;
- d) A transparência relaciona-se à manutenção de boa comunicação com a sociedade e dentro da própria organização, de forma clara e objetiva, conquistando a confiança externa e internamente, ultrapassando a divulgação somente de resultados econômico-financeiros: um compromisso com a publicação da informação.

Slomski (2007) destaca ainda a necessidade de melhor estruturação do conselho fiscal que possui quadro de pessoal em defasagem para acompanhamento das ações das organizações. O autor propõe a criação de um conselho de administração, na esfera municipal, que atue coibindo ações autoritárias do Poder Executivo e fiscalizando as companhias quanto às contas públicas, evolução patrimonial e demonstrações contábeis.

Além dos princípios básicos relatados acima, Guimarães e Santos (2017) descrevem que a lei das estatais incluiu o relatório de riscos das contratações, visando conhecer, antecipadamente, as consequências negativas de entrada no negócio: [...] relatório de risco das contratações para execução de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços relevantes para os interesses da investidora (GUIMARÃES E SANTOS, 2017, p. 282).

Em relação à política de gestão de riscos, a lei determina que ocorram treinamentos periódicos dos administradores da companhia, que o setor fiscal desta seção seja vinculado diretamente ao diretor presidente e que seja conduzida por diretor estatutário, administrador dessa área. Porém se existir desconfiança de comportamento irregular do diretor presidente, o setor poderá se reportar ao Conselho de Administração.

O controle rigoroso de ações, segundo os autores citados, também é requisito da lei das estatais que reafirma a responsabilidade do acionista majoritário, tratada na Lei 6.404/1976, bem como dos administradores e empregados. Além disso, é fundamental a criação de um Comitê de Auditoria Estatutário que deve ter, entre as diversas responsabilidades, o serviço de ouvidoria para receber denúncias e as competências descritas a seguir:

[...] (i) opinar sobre a contratação e destituição de auditor independente; (ii) supervisionar as atividades dos auditores independentes[...]; (iii) supervisionar as atividades desenvolvidas nas áreas de controle interno, de auditoria interna e de elaboração das demonstrações financeiras [...]; (iv) monitorar a qualidade e a integridade dos mecanismos de controle interno, das demonstrações financeiras e das informações e medições divulgadas [...]; (v) avaliar e monitorar exposições de risco [...], podendo requerer, entre outras, informações detalhadas sobre políticas e procedimentos [...]; (vi) avaliar e monitorar, [...], a adequação das transações com partes relacionadas; (vii) elaborar relatório anual com informações sobre as atividades, os resultados, as conclusões e as recomendações do Comitê de Auditoria Estatutário, registrando, se houver, as divergências significativas entre administração, auditoria independente e Comitê de Auditoria Estatutário em relação às demonstrações financeiras; (viii) avaliar a razoabilidade dos parâmetros em que se fundamentam os cálculos atuariais, bem como o resultado atuarial dos planos de benefícios mantidos pelo fundo de pensão, quando a empresa pública ou a sociedade de economia mista for patrocinadora de entidade fechada de previdência complementar (GUIMARÃES E SANTOS, 2017, p. 286-287).

Os mesmos autores acrescentam que a Lei 13.303/2016 dispõe sobre a obrigação de elaboração e divulgação de Código de Conduta e Integridade para ordenamento

dos procedimentos organizacionais com preceitos éticos, morais, legais e função de *compliance*:

[...] “compliance” é a expressão do dever de cumprir e fazer cumprir normas legais, códigos de ética concorrencial e normas internas que regem determinada atividade econômica (SANTOS *apud* GUIMARÃES E SANTOS, 2017, p. 289).

O Código de Conduta e Integridade deve ser pautado nos valores e na missão da Companhia, nas ações a serem revistas e, se preciso, atualizado com a frequência necessária. O documento normatizará todo o funcionamento da organização, inclusive o organograma, e deve ser divulgado para acesso público por qualquer cidadão, atendendo assim ao princípio da transparência.

O não cumprimento do Código de Conduta e Integridade pode ser denunciado através do serviço de ouvidoria por pessoas internas ou externas à estatal. Entretanto, Guimarães e Santos (2017) chamam a atenção para o fato de que é fundamental que se tenha estruturado o processo de tratativa de denúncia, inclusive anônima, porque não é suficiente somente levar ao conhecimento da autoridade competente um fato contrário às regras. Nesse ponto, a lei deixa lacunas porque fala na criação de mecanismos de proteção para o denunciante, sem especificar como ocorreria esse procedimento. Pelo lado das sanções, para aquele que for constatado como culpado por ato infracional ao regulamento, é essencial a previsão formal de penas aplicáveis para não descaracterizar a transgressão:

A falta de uma previsão expressa de tipos penais e de distribuição das sanções cabíveis pode produzir situações de anomalia jurídica por violação da impessoalidade e possibilitar juízo meramente subjetivo para a dosimetria da pena em caso de infração às normas do código (GUIMARÃES E SANTOS, 2017, p. 293).

Os mesmos autores expõem sobre a necessidade trazida na lei de previsão de capacitação em intervalos regulares de tempo para habilitar os empregados acerca do conteúdo e funcionamento do Código de Conduta e Integridade.

Estrategicamente, a lei das estatais prevê que no Código de Conduta e Integridade deve conter que somente a alta administração da estatal pode autorizar a divulgação de informações que possam causar impacto na cotação dos títulos ou na relação externa, ressaltam os autores citados.

A lei prevê que o setor de auditoria interna esteja vinculado ao Conselho de Administração, de modo imparcial e livre de qualquer influência. A fiscalização externa pode ser realizada pela sociedade em relação “[...] à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial” (lei das estatais, Art 85 *apud* Guimarães e Santos, 2017, p. 296), conforme previsto antes na Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. O Poder Legislativo e os Tribunais de Contas também exercem papel fiscalizador das atividades da estatal, com acesso ilimitado a documentos, desde que considerem os princípios que regem a Administração Pública, por exemplo a legalidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a economicidade e a eficiência.

Guimarães e Santos (2017) explanam que a lei define sobre o fato de a companhia ter informações sigilosas de acesso restrito que são “aquelas cuja divulgação possa por em grave risco a segurança da sociedade e do Estado” (Lei nº 12.527/2011 *apud* Guimarães e Santos, 2017, p. 300). Aquele que violar a norma de sigilo, responderá civil, penal e administrativamente por conduta dolosa ou culposa.

De acordo com os autores mencionados, a lei 13.303/2016 se aplica também às empresas públicas e de sociedade de economia mista de caráter e constituição multinacionais, inseridas em mercados de diferentes países. A Constituição Federal vigente rege acerca da responsabilidade do Tribunal de Contas da União realizar a fiscalização dos gastos públicos quando tiver participação do governo federal, direta ou indiretamente, no capital social dessas empresas. A lei das estatais dispõe que os atos de gestão e aplicação de recursos públicos nacionais exigem o controle externo do órgão fiscalizador, mesmo se o procedimento não estiver colocado na documentação de constituição das empresas.

Em relação à divulgação de informações sobre licitações e contratos, os autores destacam que já existia legislação que estabelecia a obrigação das estatais de disponibilizar pleno acesso a esses dados, inclusive em local de fácil acesso. A lei das estatais acrescenta que essas informações devem ser disponibilizadas por meio eletrônico, com acesso em tempo real dos agentes de controle interno e externo.

A lei das estatais prevê que as demonstrações financeiras auditadas devem estar acessíveis no site da empresa ou na internet. Os autores citados acrescentam que a estatal deve providenciar um site habilitado para atender o que a lei determina. De igual divulgação devem ser ainda as informações relacionadas à execução de todos os contratos, com atraso máximo de sessenta dias, exceto aquelas consideradas de perfil estratégico ou contempladas por sigredo industrial.

[...] Prazos, cronogramas de execução, ocorrências, pagamentos efetuados, aplicação de sanções, recebimento de objeto ou rescisões devem ser algumas das informações a serem divulgadas por meio eletrônico para dar cumprimento à lei. (GUIMARÃES E SANTOS, 2017, p. 309)

Os autores narram que a documentação oriunda de reuniões de Conselho de Administração ou de Conselho fiscal das estatais poderá ser acessada, irrestritamente, pelos responsáveis que exercem atividades de controle externo e interno, quando solicitada. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas e os órgãos de controle interno possuem autorização para examinar documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das estatais e propor medidas corretivas que devem ser implantadas, desde que respeitem os princípios da razoabilidade, da legalidade, da economicidade e da eficiência.

Guimarães e Santos (2017) esclarecem que informações sigilosas bancárias, estratégicas, comerciais ou industriais, conforme definição no estatuto interno da estatal, devem ser categorizadas com o grau de confidencialidade de cada uma. Apresentam ainda a pena aplicável em caso de divulgação irregular para responsabilização civil, penal e administrativa de quem praticou o ato.

Apesar da competência atribuída aos responsáveis em executar atividades de controle interno e externo, a lei das estatais deixa claro no Art. 90 que o limite para tal atuação é a não interferência nos atos de mera gestão administrativa, elucidada Guimarães e Santos (2017).

Campos (1988) inicia o debate sobre *accountability* dizendo que realizará uma “discussão sobre o conceito-chave no estudo de administração e na prática do serviço público.” (Campos, 1988, p. 2). *Accountability* é uma palavra sem tradução para o português, mas para a autora “o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário” (Campos, 1988, p. 2).

Preocupada em conceituar *accountability*, a autora supõe que a definição se relaciona-se com os direitos do cidadão, com a teoria normativa, com os deveres da administração pública e do governo e conseguiu chegar a algumas definições do termo:

- a) a questão de democracia é a responsabilidade pela *accountability* e nível de interesse pela *accountability*, sendo “avanço de valores democráticos, tais como a igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (Campos, 1988, p. 4);
- b) em relação à responsabilidade objetiva, a autora coloca que “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou algum tipo de desempenho” (Frederich Mosher *apud* CAMPOS, 1988, p. 4); que aquele que não é responsável no cumprimento das diretrizes legítimas pode ser penalizado porque há caráter de obrigação;
- c) há padrões a serem observados para a prestação dos serviços públicos para atender o *accountability* governamental, são eles: economia de recursos públicos, eficiência, honestidade, qualidade, forma, justiça na distribuição de benefícios, custos econômicos, sociais e políticos, adequação dos resultados às necessidades da sociedade;
- d) o fato das burocracias participarem ativamente na criação de políticas representa uma estrutura imperfeita para a *accountability*. Isso gera críticas ao pensamento de que somente os mecanismos de controle interno garantem que o serviço prestado seja satisfatório para o cidadão, que denotam desenvolvimento de mecanismos meramente burocráticos de controle. A autora fala ainda em controle monocrático e *accountability* ascendente, aquela que é reduzida aos interesses daqueles que detêm o poder (minoria) ou dos burocratas. Pode ocorrer do servidor público não prestar o serviço a contento para o povo, assim como as formas de controle do desempenho do servidor público trazem dúvidas se atenderão aos princípios dos direitos, da justiça social e da política em detrimento do poder abusivo, uma vez que estão pautadas em valores tradicionais e generalistas: “ eficiência, honestidade, observância das regras” (Campos, 1988, p. 5);
- e) para prestar o serviço à sociedade, o Estado precisa desenvolver as estruturas burocráticas e criar os mecanismos de proteção dos direitos do cidadão. Percebe-se que há maior risco de mau uso do poder pelos servidores públicos nos dispositivos estatais com maior grau de complexidade na prestação de serviço e penetração na vida do cidadão comum. Mosher (*apud* Campos, 1988) afirma que no governo em que não

há controle efetivo e penalidades para os servidores públicos que abusam do poder na prestação de serviço à sociedade o povo fica descrente do modelo de democracia.

A autora apresenta uma reflexão importante: a avaliação do desempenho da prestação de serviço por cada esfera de governo (Executivo/ Legislativo / Judiciário) deve ocorrer também pelo povo. Somente as eleições não garantem a real representatividade dos interesses dos cidadãos, sendo necessária a fiscalização do governo de forma contínua pelo povo, pelos “Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem informada” (CAMPOS, 1988, p. 5).

Campos (1988) propõe que há outras possibilidades relacionadas ao contexto de *accountability* que ultrapassam a esfera do controle. A legitimidade do controle democrático ocorre pela cidadania organizada que “uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*” (CAMPOS, 1988, p. 6). Percebe-se o rompimento com a ideia de que o povo é tutelado e o Estado é o tutor. Por exemplo, podemos comparar os EUA e Brasil: percebe-se países em estágios de desenvolvimento político proporcional ao grau de importância da *accountability* e da cidadania organizada.

Segundo ainda Campos (1988), exercer controle sobre o Estado exige que a sociedade tenha, primeiro, uma organização elevada de seus interesses públicos e privados (desenvolvimento da consciência popular). A consolidação dos interesses sociais fomentam o acesso aos serviços públicos de qualidade, a fiscalização do que o governo faz e os direitos à serem atendidos (democracia participativa).

Campos (1988) define cidadão como o “consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas” que na democracia desenvolvida passa a exercer papel ativo de sujeito devido ao sentimento de comunidade. Para ilustrar, a mesma autora fala sobre a *accountability* nos EUA: é favorecida pelo modelo de democracia liberal e participativo, no qual o papel do cidadão extrapola a participação nas eleições; há formação de associações comunitárias para discussão de demandas públicas, exigência de atendimento dos direitos e rompimento com a ideia de favor; as associações comunitárias são financiadas por recursos e ações dos associados, sem vínculo algum com o governo.

Comparando a realidade americana com a situação brasileira, constatam-se aspectos limítrofes para o desenvolvimento do *accountability*. Na reflexão da autora, esse cenário relaciona-se com fatores políticos e culturais, considerando-se as características arroladas abaixo:

- a) A população não tem comprometimento com o coletivo advindo da tradição de não conquista dos direitos pela cidadania, mas espera-se que o Estado defenda e proteja os interesses não organizados;
- b) Exercício da cidadania limitado à participação em eleições esporádicas, aceitação da negação dos direitos constitucionais pelo Estado, o que denota falta de base popular e aceitação passiva do domínio estatal;
- c) Forte paternalismo presente nas relações sociais que enfraquece a democracia porque o cidadão é submisso às decisões dos representantes e desacredita no sistema;
- d) A imprensa é fraca, sem organização e autonomia, fragmentada e atende a interesses e conveniências particulares;
- e) Observa-se uma despreocupação do Estado de prestar contas de suas ações para a sociedade: ausência de controles do público sobre o Estado;
- f) Os cidadãos não exercem o poder que possuem sobre o Estado;
- g) Percebe-se que há uma distância entre o governo e a sociedade, produzindo governos autoritários e populismo e, conseqüentemente, o povo participa pouco nas decisões junto aos representantes;
- h) Rede de associações sem legitimidade com alto grau de pobreza política e falta de aptidão para a auto sustentação que buscam apoio financeiro no governo.

Para Campos (1988), o desenvolvimento político de um país pode ser percebido observando o tipo de “relacionamento entre o Estado e a sociedade, entre o governo e o conjunto dos cidadãos, entre a burocracia oficial e a sua clientela”. Quando uma sociedade é pautada pela relação de tutor e tutelados é politicamente pobre, com baixos níveis de associativismo e o segmento economicamente privilegiado tem maior participação e representação.

No caso do Brasil, a administração pública é marcada pelo Estado tutor e população tutelada. Assim, podemos destacar as características políticas abaixo:

Centralização política com domínio do governo federal sobre os outros níveis de governo; Centralização administrativa com concentração do poder decisório na cúpula da burocracia federal; Inacessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública. (CAMPOS, 1988, p. 11).

Além das características políticas mencionadas, a autora ainda fala na corrupção endêmica devido à tradição da impunidade e na abundância de leis e regulamentos aprovados que não são obedecidos.

No Brasil, há um centralismo nas decisões públicas que a autora denomina de tradição de arrogância política. Segundo ela, a burocracia federal impõe superioridade sobre as esferas de governo estadual e municipal e sobre o povo como direito de decidir por todos. Os tecnocratas atuam identificando as demandas, atribuindo prioridades, desenvolvendo alternativas e fazendo escolhas políticas sem a participação popular e sem qualquer tipo de controle, comportamento que pode levar à crítica.

Porque as clientelas são vistas como tuteladas, os serviços públicos são prestados como se fossem caridade pública. Em muitos casos, os próprios clientes encaram esses serviços como dádivas e se sentem na obrigação de retribuí-los. (CAMPOS, 1988, p. 13)

Campos (1988) afirma que é perceptível, no Brasil, a experiência histórica de uma reforma administrativa fraca em termos de *accountability* e apresenta os pontos abaixo para justificar tal pensamento:

- a) a eficiência é o único valor que orienta as reformas administrativas, fato que denota desinteresse pelos resultados finais da ação administrativa que, além disso, não são controlados pelos cidadãos;
- b) as reformas são iniciadas no seio do Estado como não resposta às demandas dos cidadãos e do povo, sem poder de barganha ou de sanção porque é baixo o nível de mobilização política, exercem pouca pressão no representante porque têm expectativas reduzidas;
- c) os projetos de reforma administrativa são consolidados no princípio do centralismo.

Ainda sob a mesma lógica, é compreensível a falta de *accountability*, no Brasil, quando se pensa no funcionamento do setor público:

oportunidade de trabalho para 10% do contingente de mão-se-obra; troca de votos pelos cargos públicos; “profissão” altamente valorizada devido a estabilidade e pensões de aposentadoria; fora da meritocracia há as indicações para cargos de confiança, além de nepotismo e clientelismo; empregos trocados por apoio em projetos do executivo; ausência ou mau uso das práticas de avaliação de desempenho; incentivos às avessas: estímulo à condutas administrativas menos adequadas (CAMPOS, 1988, p. 14-15).

Ademais, verifica-se que o controle pelo Tribunal de Contas é frágil devido à falta de autonomia do controlador diante do controlado. Os ministros são indicados e os assuntos contábeis e orçamentários possuem controle limitado à verificação de prestações de contas. Isso é insuficiente para concluir se o uso dos recursos foi feito com eficiência, se as metas foram atingidas com eficácia, se as demandas foram atendidas com efetividade, se a justiça social e a justiça política foram alcançadas na distribuição de custos e benefícios.

A autora conclui que a implantação do *accountability* nos processos públicos, no caso brasileiro, será possível quando o controle formal na burocracia ultrapassar o limite dos mecanismos, alterando, consideravelmente, o padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade com legitimidade de controle. O grau de *accountability* e responsabilidade burocrática é o resultado de um somatório de dimensões contextuais da administração pública, determinada pelo desenvolvimento político.

Pinho e Sacramento (2009), dando continuidade ao trabalho de Campos (1988), investigaram o cenário político brasileiro em relação à *accountability*. Os autores descrevem que Campos (1988) iniciou o estudo sobre o assunto ainda na década de 70, período de ditadura militar no Brasil. A publicação do artigo, em 1990, ocorreu em novo cenário político brasileiro: implantação da democracia, elaboração de nova Constituição Federal em 1988. Havia um discurso de que novos procedimentos seriam empreendidos no Estado para torna-lo mais eficiente e controlável e, à partir de 1995, neoliberalismo e globalização.

Os mesmos autores ressaltam a Constituição Federal/1988 e a Reforma do Aparelho do Estado de 1995 como os marcos legais e fatores macros que promoveram a mudança no cenário brasileiro quanto aos aspectos políticos, sociais e institucionais, nos últimos vinte anos.

Em relação à Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, relatam sobre a importância do estabelecimento da participação cidadã no processo de funcionamento das políticas públicas, sendo que a transparência e a publicidade passam a ser princípios que norteiam as ações governamentais. A sociedade passa a ter o direito de questionar os atos públicos e implanta-se sanções para aqueles que não estiverem usando adequadamente o poder público.

Em 1995, inicia-se o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado com a inauguração da implantação da administração pública gerencial com proposta de inovação de instrumentos de política social. As ações foram orientadas predominantemente pelos valores da eficiência, da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações em substituição ao controle social nos procedimentos. Os autores deixam claro que a proposta só se concretizará se forem criados os mecanismos de controle social e se a sociedade assumir seu papel no processo.

Na visão de Pinho e Sacramento (2009), a sociedade civil brasileira já manifestou sua organização em momentos marcantes historicamente: na década de 60, contra a ditadura; nos anos 80, através dos movimentos sociais, nas associações, na luta pela democratização e pelas eleições diretas; com destaque para a década de 90, no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello:

[...] O exemplo do impedimento de Collor neste trabalho está sendo destacado porque se acredita que este pode ser compreendido como um raro exercício de accountability no Brasil, uma vez que, [...], esse fato foi uma vitória cívica importante, pois deu aos cidadãos a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre os governantes (PINHO E SACRAMENTO, 2009, p. 1356).

Os autores citados falam que a partir da implantação da democracia a sociedade brasileira transformou a sua forma de atuação frente ao sistema político. Houve uma cisão na esfera pública: as instituições que atuavam até então – pastorais, organizações profissionais e sindicais, semanários, órgãos de pesquisa – assumiram caráter social no terceiro setor; outros grupos surgiram no meio da sociedade e passaram a atuar no campo político com a finalidade de participação cidadã no controle político do governo, em níveis local e nacional. Os autores citam o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) que envolve várias entidades e criou propostas de projetos de lei de iniciativa popular, como o

“Ficha Limpa” e a Lei de Combate aos Crimes Eleitorais (sendo este o primeiro projeto de iniciativa popular no Brasil que se tornou lei). Pinho e Sacramento (2009) acreditam que somente o processo eleitoral não está atendendo às expectativas dos cidadãos e os projetos de lei de iniciativa popular vêm para se somar ao processo na busca de garantir o atendimento do interesse público.

[...] reconhece-se que o próprio cidadão brasileiro não é capaz de impedir que candidatos que não atuaram corretamente sejam reeleitos. Daí a busca por uma lei que impeça tal candidatura, ou seja, um mecanismo *ex ante* que favoreça a *accountability*. Não obstante, todos esses movimentos e ações evidenciam que nesses últimos 20 anos a sociedade civil brasileira se levantou de “berço esplêndido” e caminhou em direção à *accountability*. Necessário admitir, logicamente, que esse levantar e caminhar ainda ocorre de maneira tímida, lenta e, evidentemente, sofrendo todo tipo de bloqueio das forças conservadoras e retrógradas ligadas a uma sociedade no *accountable* (PINHO E SACRAMENTO, 2009, p. 1357).

Os mesmos autores falam sobre a descentralização de ações em relação à transparência dos governos, afirmando que esta é consequência daquela. A partir da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se uma outra forma de atuação governamental. Entende-se, desde então, que o exercício da cidadania e a implementação das políticas públicas é mais eficiente e eficaz em nível local, porque possibilita a participação ativa de todos os envolvidos e o atendimento das especificidades regionais dos usuários. Assim, a responsabilidade pela gestão de políticas públicas é cedida aos municípios que terão mais autonomia para executá-las.

Na perspectiva da transparência e da consolidação da democracia regional, podemos falar da implantação do orçamento participativo (OP); da criação de conselhos com o compromisso de acompanhar e aplicar os recursos repassados do nível federal e estadual; da abertura da prestação de contas dos municípios para acesso à todos os cidadãos. Os autores comentam sobre críticas à esses procedimentos implantados, porém, por outro lado, afirmam que os processos estão no início, já produzem algum efeito e a meta é aprimorá-los.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a criação da Controladoria Geral da União (CGU) comprovam o cumprimento do princípio de responsabilidade na utilização de recursos públicos. A lei tem o objetivo de impor o controle de gastos em nível federal, estadual e municipal com ativa participação da sociedade através do acesso à prestação de contas, além de exigir planejamento fiscal dos órgãos públicos e prever penalização para

quem descumprí-la. A Controladoria atua como órgão federal de fiscalização, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, com ações importantes para atender a *accountability*. Outros exemplos trazidos pelos autores são:

o Siafi, sistema por meio do qual são obtidas as informações que subsidiam o balanço geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira que compõem a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo presidente da República; o acesso, via internet, ao processo de transferências do FPE e do FPM (Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios); as TVs e as rádios da Câmara e do Senado; a criação de ouvidorias; a criação da Comissão de Legislação Participativa, com poderes para acolher e transformar em proposição legislativa sugestões apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil ou pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais; e a modificação do art. 53 da CF, em dezembro de 2001, dando nova redação à questão da imunidade parlamentar e tornando os deputados e senadores passíveis de processo pelo Supremo Tribunal Federal sem a necessidade de licença prévia da Casa. (PINHO E SACRAMENTO, 2009, p. 1359)

Na esfera do Poder Judiciário foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com legitimidade para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e fiscalizar o desempenho dos juízes. Nesta mesma dimensão, criou-se ainda a TV que transmite atividades do órgão, como julgamentos, programas de debates, seminários.

Na maneira de pensar de Pinho e Sacramento (2009), o Brasil não avançou, nos últimos 20 anos, em relação a substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes que favoreçam a *accountability*. No processo histórico latino, observa-se que o interesse individual ainda prevalece sobre o coletivo, uma vez que convivem juntos, no campo político-cultural, comportamentos ligados à democracia e ao clientelismo, ao paternalismo, ao patrimonialismo e ao personalismo. Para os autores, esses comportamentos prejudicam a efetivação da *accountability* e demonstram alguns aspectos que influenciam a permanência desse panorama: no Brasil, vive-se a democracia “delegativa”, na qual a sociedade limita sua participação à escolha do eleito que pode definir, livremente, suas ações sem se preocupar com o plano de candidatura; a sociedade brasileira contemporânea ainda apresenta resquícios da era industrial com adoção de aspectos modernos, o que caracteriza o neopatrimonialismo e, por herança portuguesa, ainda há condescendência com a corrupção e a baixa expectativa de serviço público digno; a racionalidade impessoal e legal-universal foi descartada na

implantação do capitalismo moderno, aproveitando-se, nesse processo, somente a parte empresarial.

Portanto, Pinho e Sacramento (2009) analisam que 20 anos não foram suficientes para empreender grandes transformações políticas, sociais e institucionais no Brasil. Há uma via de encontro à *accountability* ainda incipiente que representa um desafio de construção de bases novas sem ultrapassagem do que é tradicional. Constata-se, na realidade brasileira, uma resistência à mudanças estruturais através de um poder retórico que faz com que se altere a forma de denominar certos conceitos e ações que, se analisadas, contribuem para a permanência da ordem tradicional. Os autores encerram dizendo que há um pequeno movimento de avanço da *accountability* na sociedade brasileira em relação à época em que Campos (1988) fez a primeira análise e são otimistas quanto ao assunto, justificando que muito já se conquistou em face de tanto autoritarismo vivenciado.

O próximo capítulo tratará sobre a apresentação da lei das estatais, a Lei 13.303/2016, que disciplina 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, mesclando institutos de direito privado e de direito público. Essa lei foi criada com diversas finalidades, sendo uma delas estabelecer uma série de mecanismos de transparência e governança a serem observados pelas estatais, como regras para a divulgação de informações, as práticas de gestão de risco, os códigos de conduta, as formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, a constituição e funcionamento dos conselhos, assim como requisitos mínimos para nomeação de dirigentes.

3 A LEI 13.303/2016 E O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO

No capítulo anterior foram analisados os conceitos de governança corporativa e *accountability*. No presente capítulo será discutida a lei das estatais. Said (2017) explica que, até 1988, as legislações que existiam para regulamentar o funcionamento das empresas públicas não foi completamente metodizado. Foi na Constituição Federal de 1988, Art. 173, parágrafo primeiro, que se definiu sobre o regime jurídico das estatais que exploram atividades econômicas e, considerando a necessidade de legislação que ordenasse os procedimentos de gestão das empresas públicas com eficiência e sem corrupção, em 21 de junho de 2016, aprovou-se a Lei 13.303. Mas a lei das estatais não se limitou à disposição da Carta Magna.

Ao contrário, traz importantes inovações na interpretação jurídica das estatais, na abrangência legislativa conforme a proporção econômica da empresa, no exercício licitatório e, principalmente, na administração das empresas públicas (SAID, 2017, p.17).

De acordo com o mesmo autor, a lei das estatais representa um microsistema jurídico para atender exclusivamente às empresas públicas e possibilita condição igualitária de atuação no controle das estatais. Os maiores desafios que as empresas enfrentarão com a Lei 13.303/2016 estão relacionados ao regime híbrido de compatibilização das práticas de mercado com o interesse público e à suficiência dos mecanismos, especialmente preventivos, determinados para fiscalização e combate à corrupção na manutenção da organização. A lei das estatais foi uma resposta ao cenário de corrupção consequente de problemas de gestão de administradores desonestos e legislações engessadas, em especial da PETROBRAS devido à Lava Jato.

A Lei 13.303/2016 estabelece que as sociedades de economia mista e as empresas públicas têm seus deveres no campo do direito privado e, por isso, o princípio da legalidade tem aplicação negativa no sentido de que podem agir de acordo com o que não é proibido. Mas Said (2017) alerta para o fato de que, de toda forma, devem atentar para a atuação restrita ao esteio legal. Daí origina-se seu caráter híbrido: as estatais transitam entre o público e o privado; administração pública e gestão privada de mercado.

Said (2017) diz que a lei das estatais institui procedimentos de transparência e governança, regras para divulgação de informações, práticas de gestão de

risco, códigos de conduta, maneiras de fiscalização pelo Estado, pela sociedade, pelos empregados, composição e atividade dos conselhos, assim como estabelece condições para nomeação de dirigentes.

Na opinião de Nohara (2018), o principal aspecto abordado pela Lei 13.303/2016 relaciona-se à governança corporativa. A autora acredita na influência internacional para que o assunto faça parte da legislação, em discussão nos Estados Unidos desde a década de 1980:

uma das preocupações centrais da nova legislação foi a previsão de um sistema de governança corporativa que intensificasse a transparência e o controle das estatais, para minimizar as possíveis falhas de integridade na conduta da alta gestão dessas empresas (NOHARA, 2018, p.3).

Nohara (2018) explica a governança corporativa em três pilares: prestação de contas – *accountability*; transparência – *disclosure*; códigos de ética – *compliance*. Nesse campo, observa-se um conflito de interesses: por um lado, os acionistas almejam valorização contínua das ações da estatal e aumento dos lucros, por outro é primordial prezar pelos interesses coletivos ou de segurança nacional.

A autora fala sobre a existência de críticas aos dirigentes nomeados antes da Lei 13.303/2016 com a justificativa de que, no Brasil, as estatais empregavam mais pessoas que o necessário, com empregos remunerados de pouco ou nenhum trabalho para atender interesses como troca de favores, um tipo de prática que propiciava fraudes e esquemas de corrupção com a utilização de recursos públicos. Com a lei das estatais, a indicação de dirigentes e membros do Conselho de Administração é mais criteriosa como forma protetiva do que é público. Mas, apesar da boa intenção, as regras ainda são amplas e não impedem procedimentos ilícitos. Na visão da autora, o combate a desvios de conduta teria melhor resultado através de fiscalização dos contratos administrativos acordados pela estatal.

Os fatores positivos, para Nohara (2018) são as regras de fiscalização e transparência, o Código de Ética e o Comitê de Auditoria Estatutário:

O ponto forte da lei foi pormenorizar as regras de fiscalização e controle rumo à maior transparência da governança corporativa, para evitar conflitos de interesses e permitir o controle tempestivo da estatal diante de decisões estratégicas. Essas determinações tendem a melhorar a situação jurídica dos seus investidores particulares. Também houve a delimitação da necessidade

de adoção do Código de Ética e Integridade, o que já era praticado por grande parte das estatais, e a previsão de um Comitê de Auditoria Estatutário, este sim mais inovador, uma vez que avaliará os parâmetros que fundamentam os cálculos atuariais, bem como os planos de benefícios de fundos de pensão para tentar evitar lesão aos investidores de fundos, sobretudo de entidades fechadas de previdência complementar, diante de possíveis decisões abusivas tomadas pelos órgãos de cúpula (NOHARA, 2018, p.14).

Outro ponto a ser discutido sobre a implementação da Lei 13.303/2016 são os problemas que apresentou para ser executada. Segundo Pinho (2017), mesmo após um ano de vigência, ainda existia dúvida sobre a utilização da lei das estatais para executar as regras gerais e na área de licitações e contratos por causa do prazo de adequação estipulado de vinte de quatro meses para conformidade à nova legislação:

A Lei incide de imediato mas não incide de imediato. Pode-se imaginar que os atos e fatos a ser praticados depois do dia 30 de junho de 2016 deverão obediência irrestrita à Lei 13.303/2016 (por exemplo, a nomeação de diretores deve cumprir o art. 17). O mesmo se diga quanto às leis que autorizem a criação de estatais. (MOREIRA, IN: PINHO, 2017)

Zymler (2017) divide a Lei 13.303/2016 em duas partes que se relacionam. Uma parte da lei define as normas e procedimentos para ajustar determinadas condutas e atividades nas áreas de governança corporativa, transparência na gestão, controle interno e externo e de outro lado estão dispostas as regras de licitação e contratação para aquisição de produtos e serviços.

O autor explana sobre as legislações que regulamentam o processo de aquisição na administração pública. Além da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, antes da Lei 13.303/2016, as empresas públicas e as sociedades de economia mista utilizavam a lei 8.666/93, a lei de pregão 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) estabelecido através da lei 12.462/2011, sendo este último instituído para atender com rapidez as necessidades de contratações para realização dos eventos esportivos de Copa das Confederações, Copa do Mundo e Olimpíadas, nos anos 2013, 2014 e 2016 respectivamente e foi considerado um avanço porque possibilitou mais facilidade na realização do processo de compra/contratação sob a justificativa de atendimento do interesse público com vantagens e maior detalhamento. Hoje, as legislações estão em funcionamento complementar com validade dos assuntos que não foram abordados na lei das estatais.

A partir da análise dos regulamentos até então vigentes, percebeu-se a necessidade de diferenciação da aplicabilidade das normas no campo de licitações e contratos, considerando as empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica e atuam com competitividade. Para Zymler (2017), esse foi o motivo de criação da Lei 13.303/2016.

Assim, complementa o autor, a lei das estatais inova no âmbito dos processos de aquisição com a introdução dos princípios de eficiência, economicidade, competitividade e impedimento ao preço superior ao mercado/tabelado. A lei estipula ainda as fases do certame e que seja prioridade a forma eletrônica, com todas as divulgações na internet, visando menor custo para a administração pública, maior presteza e cumprimento de prazos. Há permissão para modos de disputa aberto – lances públicos, fechado, propostas abertas em momento previamente estipulado, com possibilidade de utilização dos dois modos numa mesma licitação – objeto parcelado. O critério de julgamento dos lances ou propostas é baseado no objeto da licitação:

[...] menor preço; maior desconto; melhor combinação de técnica e preço; melhor técnica; melhor conteúdo artístico; maior oferta de preço; maior retorno econômico; e melhor destinação de bens alienados (ZYMLER, 2017, p.21).

Em seguida, averigua-se a efetividade das informações do ganhador com desclassificação daqueles com defeitos que não podem ser corrigidos, sem cumprimento de especificações divulgadas no edital, preços inexequíveis, valor acima do determinado no processo, ou que contrarie o instrumento convocatório.

Segundo Zymler (2017), os contratos firmados após os certames, serão vigentes conforme exposto nas cláusulas, sendo que os assuntos não formalizados serão tratados pelas regras do direito privado. Os contratos pautados na lei das estatais possuem maior flexibilidade de negociação para atender à atividade econômica da estatal, à segurança nacional e ao interesse coletivo. O contrato verbal é autorizado pela lei, desde que seja referente a pequenas despesas de entrega e pagamento imediatos, com exigência de registro contábil e recibo do fornecimento.

A fiscalização do processo licitatório pode ser realizada de forma irrestrita, respeitando o sigilo, ou limitada com disponibilização de informações acessíveis a todos na

internet, cópia autenticada de contrato, conforme determina a lei. O autor chama a atenção para o fato de que as estatais conseguiram autonomia com a Lei 13.303/2016 e enfatiza a importância de experimentar as novidades colocadas.

Em consideração às disposições legais sobre licitações e contratos, Pinho (2017) expõe que foi permitido prazo de adequação de vinte e quatro meses até que a estatal institua próprio ato normativo na área para atender as especificidades. Contudo o Tribunal de Contas da União declarou que as regras da lei das estatais devem ser seguidas mesmo antes da companhia implementar o regulamento. Outro ponto que o mesmo tribunal regulamentou diz respeito à alteração no orçamento estimado para certame: a lei das estatais coloca a obrigatoriedade de sigilo no valor estimado. O tribunal complementa com a definição de que caso haja alteração em relação ao edital que necessitem de novas propostas, as fases devem retroagir e o processo se reiniciar. Com relação ao assunto de sigilo do orçamento estimado do contrato para a realização de licitação, Justen Filho (2018) considera a definição incorreta e justifica: não há comprovação de que a divulgação antecipadamente ao certame impulsionará o aumento dos preços. Cita ainda o risco de privilégio injusto caso algum concorrente tenha acesso à informação e a possibilidade de inexequibilidade por orçamento com erro e que não será detectado pela falta de divulgação; a realização do procedimento de negociação para reduzir o valor do vencedor do certame, caso esteja acima do valor orçado, sem que participante saiba.

Segundo Flores (2017), a lei das estatais culminou, sobretudo, para extinguir os atos fraudulentos apurados na gestão da administração pública, para equilibrar o mercado e as relações, com atenção voltada para a atuação da estatal de forma a atender o princípio da transparência.

Apesar do fato de que já existia controle pelos Tribunais de Contas da União e dos Estados, a autora enumera como ponto forte a abertura para a fiscalização e controle da forma como foi definido na lei das estatais. Ademais, o exercício pautado na governança corporativa, a delimitação de condições de gastos com publicidade, a definição de critérios para designação de gestor. Os fatores que trazem insegurança, consoante a autora, são: elaboração da lei em curto período; falta de percepção da necessidade da lei há algum tempo; o prazo de vinte e quatro meses dado às estatais para as adequações à nova lei; a

generalização das regras para as estatais prestadoras de serviços para a sociedade e as que operam no mercado; lacuna em procedimentos financeiros e fiscalização pouco efetiva em relação ao orçamento sigiloso e contratação semi-integrada.

Flores (2017) refere-se ao fato de que ignorar as regras da nova lei pode resultar em processo de improbidade administrativa, em constrangimentos para os gestores, entre outras consequências. No que diz respeito à transparência na administração pública, a autora cita a importância do envolvimento de acionistas, governo, órgãos de fiscalização e controle, mercado e outras partes interessadas, como a sociedade:

Os desafios para um bom relacionamento entre o governo e a sociedade civil devem ser superados por ambas as partes. De acordo com Resende e Teodósio (2008), o governo necessita aprender a gerenciar, compartilhando o poder, e as organizações da sociedade civil, de seu lado, devem cada vez mais superar diferenças, avançar em suas práticas de gestão e, também, no próprio controle social sobre suas atividades, de modo a atuar no espaço público local e alcançar os resultados esperados de sua atuação (FLORES, 2017, p.9).

Ao final, a autora conclui que a Lei 13.303/2016 fomenta a reflexão e mudanças de comportamentos de gestão: possibilidade de abandono dos interesses privados/partidários, de priorização do público, de modernização dos processos de administração pública e governança corporativa, de adoção dos princípios de eficiência, competitividade e sustentabilidade de operação.

Justen Filho (2018) afirma que a lei das estatais propiciou expressivos avanços no campo de licitações e contratos para coibir condutas de fraude. Contudo não se pode acreditar que apenas a legislação conseguirá solucionar as questões cotidianas. A corrupção não se combate somente com leis. Cabe ao público alvo da norma conseguir desenvolver recursos mais assertivos para a implementação à necessidade corporativa ao qual está vinculado. O autor percebe que os gestores e os setores de controle não possuem atividades convergentes, fato que dificulta que a administração pública celebre contratações mais eficazes. Para tanto, ele propõe a padronização de normas pelos órgãos fiscalizadores e de controle; a permanência na compreensão dos assuntos, sem engessamento; o conhecimento real pelo órgão fiscalizador/ controlador do panorama de atuação do gestor; o investimento em recursos materiais e pessoal capacitado na estatal e no órgão fiscalizador/ controlador. O controle é uma ação importante, mas o principal é a atividade administrativa.

No próximo capítulo será discutido o funcionamento da PETROBRAS em relação à Lei 13.303/2016.

4 PETROBRÁS: APLICABILIDADE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E ACCOUNTABILITY

No segundo capítulo explanou-se sobre a Lei 13.303/2016: funcionamento, pontos fortes e fracos, motivo e contexto de criação. Neste capítulo será tratado o modo como a estatal Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS está atendendo aos conceitos vigentes de boa governança corporativa e *accountability*.

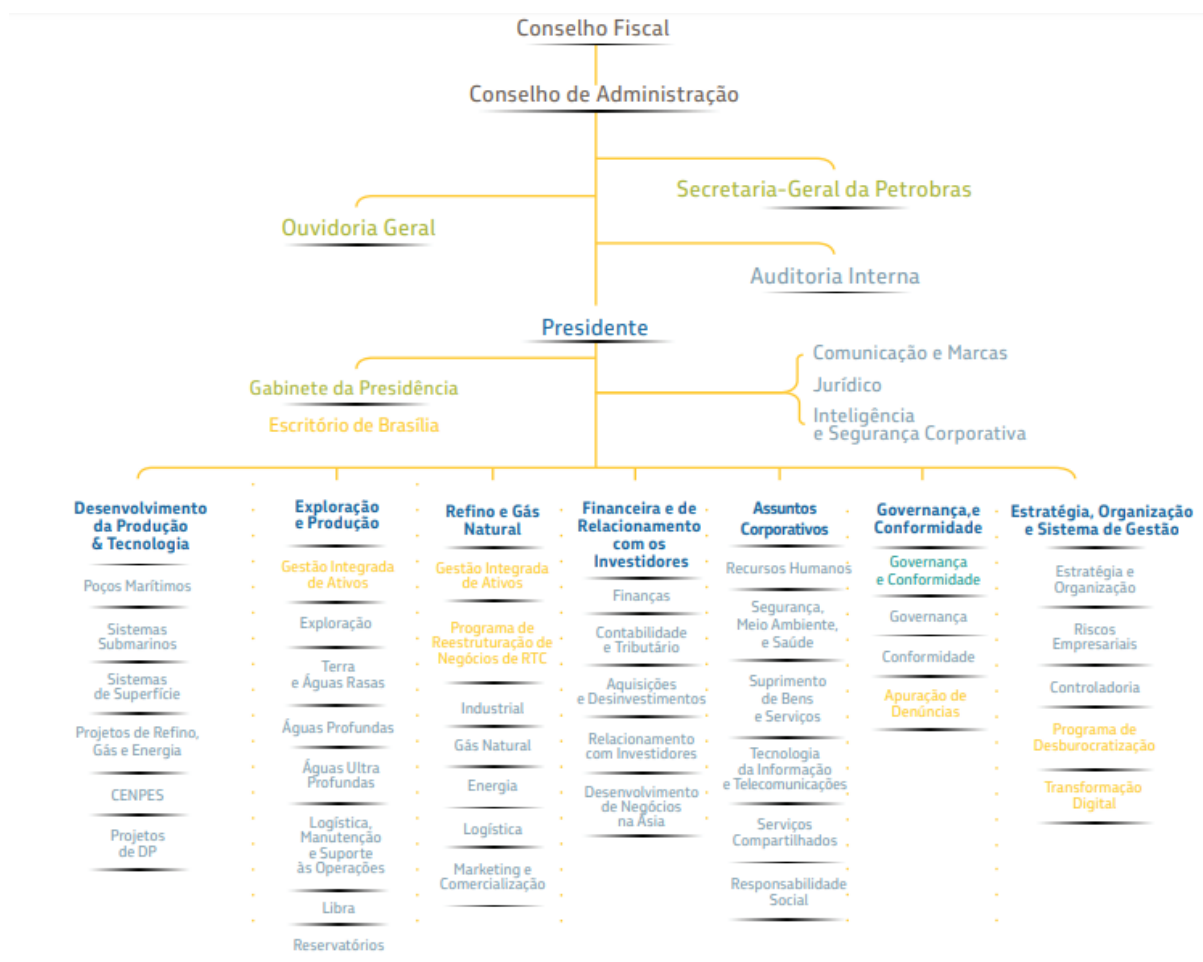
Conforme Prado (2016), a PETROBRAS alterou seu organograma com novo modelo de gestão e governança em janeiro de 2016, após aprovação do Conselho de Administração. O autor informa que a reestruturação abrangeu a nova estrutura hierárquica, a nova divisão de ações, o agrupamento de departamentos com a intenção de ampliar a rentabilidade e o exame minucioso dos processos de decisão, com a finalidade principal de intensificar a fiscalização combinada com comportamentos que atendam às normas. Na tomada de decisão, acrescenta o mesmo autor, há corresponsabilidade entre os diretores e os comitês técnicos estatutários, sendo que estes também são fiscalizados. O Conselho de Administração é quem autoriza o ingresso na função de gerente executivo, observando os critérios de escolha – honestidade, capacitação técnica e de gestão.

Felipe Coutinho (*apud* PRADO, 2016), presidente da Associação Engenheiros da Petrobras (AEPET) pensa que essa alteração na estrutura organizacional foi positiva porque possibilitou a construção de processos de tomada de decisão com maior participação e levando em consideração pareceres técnicos sobre os assuntos em pauta, além da responsabilização dos administradores. Contudo, Coutinho se posiciona com crítica à reestruturação se essa não atender ao princípio de democracia no trabalho, de garantia de transparência e de beneficiamento à sociedade em geral e conclui dizendo que, naquele momento, ainda não era possível mensurar os resultados que seriam alcançados com as mudanças.

Com a Lei 13.303/2016, outras mudanças no organograma da Companhia foram infundidas: inclusão do Conselho Fiscal, além do Conselho de Administração; criação de duas Diretorias Executivas – Assuntos Corporativos e Governança e Conformidade;

deslocamento do setor de Estratégia e Organização que foi incorporado à Diretoria Executiva de Recursos Humanos.

Figura 1 – Novo organograma da PETROBRAS



Fonte: Petrobras. Disponível: file:///C:/Users/User/Downloads/Organograma_PT.pdf.

O Estúdio Folha de São Paulo publicou, em 2017, que a PETROBRAS tem voltado sua atenção para a atuação em conformidade com normas e processos legais (*compliance*) com a implantação de uma diretoria de gestão, risco e conformidade e elaboração do Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (PPPC) a ser utilizado por qualquer pessoa na medida em que ressaltam as “principais ações da empresa para a promoção da ética e a prevenção e combate a fraudes e desvios de conduta” (Estúdio Folha de São Paulo, 2017), como a implantação de canal externo de denúncia e de procedimentos para verificar a honestidade de fornecedores. Pautados nos preceitos de ética, integridade e transparência, a PETROBRAS criou esse programa de *compliance*, destacando três elementos

estruturais: prevenção – adoção de medidas profiláticas que visam impedir o comportamento antiético; detecção – ações de identificação e interrupção de desvio de conduta; correção – após comprovação dos danos causados, institui-se a responsabilização, recuperação do que for possível e avaliação de mudanças necessárias para coibir reincidências.

Após as investigações que resultaram na Operação Lava Jato e em oposição ao cenário de fraude e corrupção, a PETROBRAS implantou ações que visam combater a falta de integridade na conduta dos administradores¹, que estão resumidas a seguir: atuando em conjunto com órgãos públicos de fiscalização, a estatal está participando intensamente da apuração dos danos causados à administração pública através da disponibilização de informações que auxiliem nas investigações e da atribuição de sanção quando comprovada a conduta irregular; empenho em reaver valores desviados da companhia; funcionamento de canal de denúncia aberto à toda a sociedade comprometido com sigilo quanto ao denunciante, investigação e responsabilização; investimento em fiscalização interna; controle e transparência nos processos financeiros, coresponsabilização na tomada de decisões como medidas profiláticas de desvios de condutas; exigência de que os fornecedores tenham implantado regras que atendam ao princípio de integridade; critérios rigorosos pautados em honestidade para nomeação de gestores. Em relação à contratação de fornecedores, há um sistema de cadastro com regulamento baseado na lei das estatais e requisitos de funcionamento da empresa².

Há um conjunto de documentos, autônomos e complementares, criados na PETROBRAS para formalização dos conceitos e ações relacionados com a conduta ética e honesta. Vejamos:

- 1) Código de Ética do Sistema PETROBRAS: consiste em uma pactuação individual e coletiva de princípios éticos para influenciar comportamentos nos assuntos relacionados com a PETROBRAS; são eles: respeito, integridade, honestidade, verdade, responsabilidade, transparência, impessoalidade e meritocracia, para com a sociedade, o público interno e externo, no serviço prestado/recebido, com o meio ambiente, com a concorrência, em relação às leis, aspectos sociais e culturais; governança corporativa: equilíbrio de poder, transparência, integridade, credibilidade, canais de comunicação com anonimato; relação com os empregados: respeito aos

¹ Disponível em: <https://10acoesanticorruptao.hotsitespetrobras.com.br/>.

² Disponível em: <https://canalfornecedor.petrobras.com.br/pt/>.

direitos no meio profissional, social, familiar, sindical, equilíbrio de interesses, igualdade, incentivo ao conhecimento; esperam dos empregados: responsabilização, comprometimento, auto avaliação constante, honestidade, dignidade, participação, respeito às diferenças; com fornecedores/prestadores de serviços e estagiários: igualdade de tratamento, atendimento da legislação, apresentação dos princípios éticos; com clientes/consumidores: atendimento pleno, responsabilização por danos; com o meio ambiente: interesse pelo desenvolvimento sustentável, atender a legislação ambiental, proteção da flora e da fauna, patrocínio ambiental, responsabilização por danos ambientais, sustentabilidade com os recursos naturais; com as comunidades: preocupação com impactos na atuação, desenvolver projetos locais, patrocínio, incentivo à ações voluntárias pelos empregados, responsabilização por danos; com a sociedade/ governo/ Estado: colaborar para o desenvolvimento econômico/ tecnológico/ ambiental/ social/ político/ cultural, participação em políticas públicas/ programas/ projetos de desenvolvimento sustentável, incentivar o engajamento dos empregados em ações sociais, responsabilização por atos anti éticos no meio político, cooperar com processos de controle e fiscalização.

- 2) Código de Conduta Concorrencial da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS: é um compilado de leis para orientação acerca de adoção de estratégias competitivas, do combate à formação de trustes/ cartéis/ combinações monopolísticas similares, do reconhecimento dos aspectos positivos da livre concorrência, formalização de procedimentos com base na legislação, principalmente na Lei 12.529/2011;
- 3) Guia de Conduta do Sistema PETROBRAS: detalha as colocações do Código de Ética propondo condutas que devem nortear o comportamento profissional na companhia com responsabilização nos casos de desvios; papéis e responsabilidade: estipula que gestores e gerentes divulguem as informações do guia para o grupo de pessoas com quem trabalham e estas devem cumpri-lo, fiscalizar os colegas no ambiente em que está inserido e denunciar os desvios; aplicação: o público alvo está na PETROBRAS, nas subsidiárias integrais e nas sociedades controladas do Sistema Petrobras, conforme Estatuto Social da estatal; orientações gerais: propõe que o público alvo deve agir/ sujeitar/ colaborar/ fiscalizar/ denunciar ações respaldado nos princípios éticos do Sistema Petrobras, com dignidade, honestidade, respeito, compromisso com o trabalho legal; proteção da imagem e da reputação: a companhia espera que aqueles que atuam em seu nome zelem pela sua imagem e renome; uso da rede corporativa e dos meios

digitais: utilização da intranet e tecnologias digitais com responsabilidade, para realização do trabalho, vedado o uso para assuntos particulares que afete negativamente reputações/ processos de trabalho/ segurança de dados, ilegais, pornográficos, preconceituosos, religiosos, anônimos, ofensivos, de hacker, políticos, de autoajuda; tratamento da informação: ser transparente, objetivo e assertivo nos processos comunicativos, respeitando o sigilo, as estratégias corporativas, os princípios de segurança, arquivo de documentos; proteção do patrimônio: zelar pelo uso adequado dos bens materiais e imateriais para fins profissionais; fraude e corrupção: estimular ações e denúncias contra fraude/ corrupção/ suborno/ propina/ vantagem pessoal; nepotismo: vedado nomear, designar ou contratar cônjuge, sogro (a), genro/nora, madrasta/padrasto, enteado (a), avô/ avó, neto (a), companheiro (a), cunhado (a), tio (a), sobrinho (a); conflito de interesses: os interesses da estatal estão acima de qualquer outro interesse e, por isso, deve-se evitar qualquer ação que possa comprometê-los, como divulgação de informação privilegiada, execução de função profissional diferente do seu contrato de trabalho em benefício próprio ou de alguém/ alguma empresa; presentes, brindes e hospitalidade: não fomentar troca de favores com presente/ brinde nem receber/ oferecer hospedagem em tratativa de assuntos profissionais sem autorização da chefia; relacionamento com públicos de interesse: tratamento igualitário e íntegro com todos, comunicação interna e externa (poder público, imprensa, representantes eleitos, comunidades, clientes, fornecedores, parceiros de negócios e institucionais), contribuir com investigações públicas; segurança, meio ambiente e saúde: usar uniforme e equipamento de proteção individual conforme exercício profissional, proibido uso de drogas ilícitas/ fumo no ambiente de trabalho, consumo de álcool autorizado em momentos específicos; respeito à diversidade e à igualdade: preza pela humanidade na equipe de trabalho, combate qualquer forma de preconceito e discriminação; atividades políticas e religiosas: admite o direito de escolha política e religiosa e proíbe que sejam manifestadas na estatal, salvo os casos autorizados; violência psicológica, assédio moral e assédio sexual: rejeição a todo e qualquer comportamento que denote violência psicológica, assédio moral e assédio sexual; canais de comunicação e denúncia: estímulo para que irregularidades sejam denunciadas e averiguadas, com anonimato;

4) Código de Boas Práticas da PETROBRAS: aprovado pelo Conselho de Administração, o documento esclarece através de nove políticas a atuação da estatal em relação à Governança Corporativa, com a finalidade de, sobretudo, encaminhar as ações de conselheiros, diretores, gestores, empregados e colaboradores no exercício profissional. Conseqüentemente, resulta em maior transparência, grau de conhecimento e confiança dos públicos de interesse em relação às medidas implementadas nos processos internos: I – política de divulgação de ato ou fato relevante e de negociação de valores mobiliários: relaciona-se com decisões ou deliberações que possam influenciar na cotação, compra/ venda/ manutenção ou exercício de qualquer direito de titular dos Valores Mobiliários da estatal; II – política de conformidade corporativa: refere-se ao interesse em combater, através de medidas profiláticas e corretivas, o processos fraudulentos de corrupção, aumentar o nível de ética/ integridade/ transparência/ controle/ legalidade/ imparcialidade/ eficácia/ eficiência/ efetividade/ economicidade nas ações, auxiliar na tomada de decisão, avaliação e adequação contínua desses processos; III – política de gestão de riscos empresariais: definição de ações com base na ética, na legislação, nos objetivos, atuando antecipadamente às ameaças e aproveitando as oportunidades; IV – política e diretrizes da função ouvidoria do sistema Petrobras: manter canal de comunicação para manifestação dos públicos de interesse e tratativa acerca de denúncias, reclamações, solicitações de informação, pedidos, sugestões, elogios ou opiniões, fomentando a cidadania plena, boas práticas de governança corporativa, fiscalização e controle dos processos; V – política de distribuição de dividendos: política de remuneração aos acionistas de forma transparente e legal; VI – política de indicação dos membros do conselho fiscal, conselho de administração e diretoria executiva: definição dos critérios e normas para recomendação de profissional para assumir o exercício no Conselho Fiscal, no Conselho de Administração e na Diretoria Executiva; VII – política de comunicação: delimitação da atuação daqueles que estão no exercício da comunicação com o público interno e externo da companhia ; VIII – política de transações com partes relacionadas: exposição das diretrizes que devem direcionar a celebração de negócios com foco nos interesses públicos, transparência e em conformidade com a boa governança corporativa; IX – política de governança corporativa e societária: esclarecimento sobre a forma de atuação e princípios orientadores na área de governança corporativa.

Atualmente, além de atender à legislação brasileira no combate à corrupção, a PETROBRAS está sujeita a algumas normas internacionais após ser listada na bolsa de Nova York, como a *Foreign Corrupt Practices Act 1977* (FCPA) e a *Lei Sarbanes Oxley* (SOX): leis americanas que prezam por critérios de controle interno e governança corporativa. Há também a *UK Bribery ACT 2010*: submissão da estatal à lei anticorrupção britânica e responsabilização por atos de fraude e/ou corrupção cometidos no Reino Unido.

Em consideração à adequação aos padrões internacionais de *compliance*, a justiça norte americana pronunciou suas exigências. Iniciou investigações sobre a PETROBRAS logo após a Operação Lava Jato ser divulgada no Brasil e pediu à estatal ressarcimento pelos danos causados aos acionistas, nos Estados Unidos, após a queda das ações. Segundo a revista Carta Capital (2018), a investigação ocorreu nos controles internos, nos registros contábeis e nas demonstrações financeiras da estatal, dos anos de 2003 a 2012, sob a justificativa de que os atos de corrupção e fraude foram realizados na companhia que precisava melhorar seu programa de *compliance*. O acordo de pagamento da multa ainda incluiu a aceitação de que será disponibilizado para as autoridades americanas todas e quaisquer informações que contribuam com o processo investigativo e de comportamento de gestores.

De acordo com a consultoria Novo Foco Gestão, a PETROBRAS iniciou os ajustes do modelo de aquisições às determinações da lei das estatais no final de 2017. No site da companhia está divulgado o procedimento padrão para cumprimento das etapas no processo de compras e contratações com foco em alcançar maior agilidade, redução de custo, com transparência, segurança, histórico, suporte aos usuários, cumprimento de papéis e responsabilidades.

Segundo o SEBRAE (2018), o novo processo de contratação iniciou-se no dia 15 de maio de 2018, após a experiência piloto em duas unidades, a Unidade de Operações de Exploração e Produção do Espírito Santo e a Unidade de Operações do Rio de Janeiro, atendendo aos requisitos da lei das estatais: certames públicos e abertos à participação de qualquer interessado que tenha condições de atender o edital; prioridade para tramitação eletrônica; forma de concorrência aberta, fechada, combinado; pregão; contratações diretas

mencionadas na lei são autorizadas. O cadastro atualizado no Certificado de Registro Cadastral (CRC) propicia a habilitação no caso de compatibilizar com a exigência para o objeto do contrato, nos termos do edital.

Quadro 1 - Mudanças implementadas na PETROBRAS

ANTES	O QUE MUDOU APÓS A LEI DAS ESTATAIS
Número de diretorias executivas: 5.	Número de diretorias executivas: 7.
Modelo de compra permitia carta-convite (Lei 8.666/1993, Art. 22, parágrafo terceiro: o licitante convidado, no mínimo, três empresas especialistas no objeto para participação no certame; não limita a participação de entidade que não tenha sido convidada a priori).	Todas as novas concorrências serão públicas com abertura de participação para qualquer empresa através de sistema, publicação oficial e aviso para cadastrados.
	Três possibilidades de negociação: pregão para bens e serviços comuns (Lei 10.520/2002 – modalidade de licitação realizada em sessão pública), licitação em regime aberto (Lei 12.462/2011, Art. 17, inciso I – modalidade de licitação realizada com lances públicos), fechado (Lei 12.462/2011, Art. 17, inciso II – modalidade de licitação realizada com abertura das propostas em momento previamente estipulado), combinado ((Lei 12.462/2011, Art. 16 – licitação aberta e fechada concomitantemente); contratação direta (Lei 8.666/1993, Art. 24 – dispensa de licitação; Lei 8.666/1993, Art. 25 – inexigibilidade de licitação; ocorre nos dois casos previstos na lei quando não é instaurado o procedimento licitatório com justificativa fundamentada do gestor público) em alguns casos.
	O cadastro já é fase de habilitação para participação, considerando as condições técnicas e financeiras.
Vigência do Código de Ética do Sistema Petrobras e Código de Conduta Concorrencial.	Implementação do Guia de Conduta do Sistema Petrobras e do Código de Boas Práticas da Petrobras para somar aos documentos já existentes.

Fontes: Prado (2016) - Disponível: <<http://www.aepet.org.br/noticias/pagina/13216/Petrobrs-muda-estrutura-organizacional>>; Petrobras. Disponível: file:///C:/Users/User/Downloads/Organograma_PT.pdf.; Zymler (2017) - Disponível: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/05/estatuto-empresas-estatais.pdf>>; Petrobras.<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/compliance-etica-e-transparencia/>.
Elaboração própria.

No final de junho de 2018, o jornal Estado de São Paulo publicou sobre o novo diretor de governança e conformidade da PETROBRAS, Sr. Rafael Mendes Gomes, que conta com experiência vasta em empresas privadas que contribuirá com o exercício do cargo na estatal. Na visão do novo diretor, a Operação Lava-Jato contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento dos programas de *compliance* no setor de indústria de óleo e gás brasileiro. As empresas que possuem negócios europeus e americanos já estavam subordinadas às regras desses locais, progredindo nessa área em competência, eficiência, rendimento – a maioria após dificuldades com corrupção.

O diretor falou que a PETROBRAS teve como desafio, há pouco tempo, a participação com as informações no processo de investigação de condutas fraudulentas e de corrupção, com o objetivo de, sobretudo, provar que atendiam à legislação nacional e internacional. No presente, o gestor pensa em atuar com foco nos recursos humanos, de forma que tenham participação ativa no assunto, consigam consolidar um conjunto de padrões de comportamento, crenças, conhecimentos, costumes de *compliance* e a profilaxia em desvios de conduta.

O Sr. Rafael Mendes Gomes chama a atenção para a importância do empregado compreender que os valores corporativos se sobrepõe aos valores individuais no exercício profissional e devem ser seguidos sob pena de punição. Apresenta ainda uma crítica à legislação Anticorrupção, Decreto 8.420/2015, que discorre mais acerca de medidas preventivas, comunicação e treinamento e trata pouco sobre punição. Para o diretor, a primeira ação a ser realizada quando uma empresa está em processo de restabelecer sua imagem e reputação é a reflexão do que aconteceu para identificação dos erros praticados. Em sua maneira de ver, a PETROBRAS vem desenvolvendo os processos de conformidade, após os procedimentos de investigação de integridade que se fizeram, com impacto na cadeia de suprimentos e nos parceiros de negócios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo compreender como a Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS está executando os princípios da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, para atender aos requisitos de governança corporativa através da identificação das ações implementadas no ambiente cotidiano e de uma visão crítica sobre a referida lei.

No capítulo 1, trabalhou-se acerca dos aspectos que qualificam a governança corporativa e a *accountability*. Percebe-se uma preocupação com as organizações para que pratiquem ações que propiciem a boa governança corporativa com participação ativa de todos os envolvidos na companhia, desenvolvendo atividades que fomentem a melhora contínua na prestação de serviços e agregue valor para o ambiente interno bem como para a sociedade. Os pilares a serem seguidos para a construção dessa realidade são: equidade, eficiência, eficácia, responsabilidade corporativa e comunicação transparente de divulgação e acesso a dados, desde que respeite-se a norma de sigilo. Além disso, há que se providenciar a atuação de conselho fiscal, conselho administrativo, política de gestão de riscos, *compliance*, treinamentos e auditoria.

A partir dos fatores conjunturais da operação Lava Jato, investigação de fraudes em processos de licitação e de contratação com a finalidade de desviar bilhões de recursos utilizados posteriormente em compras de votos e financiamento de campanhas políticas, percebe-se a necessidade de desenvolver a boa governança corporativa nas estatais e criou-se a Lei 13.303/2016. O capítulo 2 é uma apresentação conceitual da lei das estatais: fato gerador, vantagens e desvantagens. A Lei 13.303/2016 uniformizou as ações de controle das estatais por meio da implantação de procedimentos de fiscalização e combate à corrupção com finalidade precípua de evitar desvios de conduta. Há autores que defendem que a lei foi uma resposta à exigência de atender aos padrões internacionais de governança corporativa. A lei é dividida, basicamente, nos regulamentos de licitação e contratação para obtenção de produtos e serviços com eficiência, economicidade, competitividade, vantajosidade. A outra parte refere-se aos processos e ações de governança corporativa, transparência e controle que devem ser desempenhados.

O terceiro capítulo trata da exposição das mudanças efetivadas na Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS, apresentando as ações implementadas, principalmente, no campo da governança corporativa para atender as novas regras da Lei 13.303/2016 e fazendo um paralelo, do que foi possível verificar, do funcionamento antes e o depois da legislação. Atendendo aos princípios de boa governança corporativa e *accountability*, a PETROBRAS alterou o organograma, implantou ações anticorrupção, o que denota o atendimento à lei das estatais e exige que seu fornecedor também esteja alinhado com ações de *compliance*, garantindo conformidade nos processos e aperfeiçoando medidas profiláticas e correção de desvios de conduta. A capacitação contínua dos empregados é uma atividade valorosa para divulgação dos documentos orientadores direcionados a todos que, direta ou indiretamente, estão envolvidos na PETROBRAS para modulação do comportamento ético: Código de Ética, Guia de Conduta do Sistema PETROBRAS, Código de Conduta Concorrencial da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, Código de boas práticas.

Diante do fato de que a lei das estatais foi uma resposta em relação ao cenário de desonestidade consequente de problemas de gestão de administradores corruptos e legislações sem flexibilidade e da realidade internacional de cobrança de multas pela inexistência de ações de *compliance*, pode-se considerar corroborada a hipótese de que o novo modelo de desempenho da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS foi adotado visando enquadramento nos novos padrões internacionais de governança corporativa e *accountability*. Para, além disso, pode-se falar sobre a importância dos processos implantados para a realidade brasileira. Percebe-se que há preocupação de que as estatais adotem boas práticas de administração e relacionamento entre as partes envolvidas na organização. Esse envolvimento exige uma sociedade com consciência popular, capaz de exercer a democracia participativa e de fiscalizar o governo com sentimento de comunidade. Porém, na realidade, ainda não há participação ativa da sociedade, um processo em construção após anos de cabresto, arbitrariedades, opressão e autoritarismo.

Na visão de Pinho (2017), a novidade mais notável foi a definição de requisitos específicos e a qualificação técnica dos indicados para serem nomeados gestores – Conselho de Administração, diretores, diretor-geral e diretor-presidente: experiência mínima de dez anos como administrador na esfera pública ou privada ou de quatro anos atuando na área de mesmo ramo que assumirá; impedimento de indicação de servidor que exerça atividade em

órgão que a companhia esteja subordinada; proibido assumir a gestão para aqueles que possam ter conflito de interesse com a estatal em função de participação em partidos políticos (nos últimos três anos), em organização sindical, que tenha prestado serviço na companhia. A incerteza quanto ao prazo certo para atendimento dos critérios de nomeação dos gestores perdurou até a publicação do Decreto Presidencial nº 8.945/2016, com esclarecimentos no Art. 30:

Os requisitos e as vedações para administradores e Conselheiros Fiscais são de aplicação imediata e devem ser observados nas nomeações e nas eleições realizadas a partir da data de publicação deste Decreto, inclusive nos casos de recondução. (PINHO, 2017)

Presume-se que os critérios de nomeação de gestores serão respeitados com consequências positivas para a administração pública: redução da ingerência e aumento no nível de profissionalismo na gestão de estatais.

Considerando os dois lados da Lei 13.303/2016, governança corporativa, transparência na gestão, mecanismos de controle e normas de licitação/ contratação, Justen Filho (2016) pondera:

os dois temas são inter-relacionados porque a diminuição do rigor da licitação depende da adoção de instrumentos jurídicos e gerenciais que evitem as práticas abusivas. A pura e simples redução do formalismo das licitações das estatais, sem a criação de mecanismos de transparência e *compliance*, apenas poderia gerar desastres. Foi o que ocorreu com a Petrobras, cujas licitações eram subordinadas a regime simplificado. É essencial insistir em que o núcleo do problema não é a licitação propriamente dita. Devem existir mecanismos que neutralizem a influência política, imponham a eficiência, reduzam (senão eliminem) o risco de práticas reprováveis e assegurem a mais ampla transparência na gestão das estatais.

Por fim, apresenta-se algumas impressões pessoais para a realização deste trabalho. Percebe-se como limitações o fato da estatal não ter escritório em Belo Horizonte, sendo o acesso à informação através de sites, e do fale conosco da empresa. Além disso, aponta-se a falta de tempo para uma pesquisa mais aprofundada. Apesar dos aspectos colocados, o trabalho tem sua importância por se tratar de tema atual, além de consistir em um exercício de cidadania e busca de conhecimento sobre a esfera pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 de Jun. de 2018.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português. In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, O. P. West Harttid (Organizadores). **Public service accountability**: a comparative perspective. Connecticut: Kurnarian Press, 1988.

CARTA CAPITAL. **Petrobras vai pagar multa milionária aos EUA**: o valor equivale a 3,4 bilhões de reais e visa encerrar o litígio provocado pelas investigações da Lava Jato. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/petrobras-vai-pagar-multa-milionaria-aos-eua>>. Publicação em: 27 de Set. de 2018. Acesso em: 11 de Out. de 2018.

DEUTSCH, Alan. **O conceito de Governança Corporativa e o papel do Acionista Controlador**. 2014. Disponível em: <<https://alandeutsch.jusbrasil.com.br/artigos/112320698/o-conceito-de-governanca-corporativa-e-o-papel-do-acionista-controlador>>. Acesso em: 07 de Jun. de 2018.

FIGUEIREDO, Miriam Collares. **Da Memória dos Trabalhadores à Memória Petrobras**: a história de um projeto. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, mar. 2009.

FLORES, Viviani Strogulski. **O cenário das reformas administrativas do Brasil e os desafios das organizações públicas da atualidade**. São Leopoldo: Universidade do Sul de Santa Catarina. 2017

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das estatais**: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa**: esta é a questão?. 2006. Disponível em < .
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010237722006000200010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 03 de Ago. de 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A constitucionalidade da Lei 13.303/2016**: a distinção entre sociedades estatais “empresárias” e “não empresárias”. Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/tags/lei-13303/>>. Publicação: 31 de Ago. de 2018. Acesso em: 10 de Out. de 2018.

_____. **A nova Lei das (antigas) Estatais**. Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/tags/lei-13303/>>. Publicação: 25 de Jul. de 2016. Acesso em: 10 de Out. de 2018.

LEI 13303 NA PETROBRAS: tudo o que você precisa saber. Disponível em: <<https://novofocogestao.com.br/lei-13303-na-petrobras/>>. Acesso em: 21 de Set. de 2018.

MAIS EMPRESAS ADOTAM PRÁTICAS DE COMPLIANCE. Disponível em: <<http://estudio.folha.uol.com.br/petrobras/2017/06/1892322-mais-empresas-adoptam-praticas-de-compliance.shtml>>. Acesso em: 20 de Set. de 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Mudanças promovidas pela nova Lei das Estatais:** pontos fortes e fracos. Disponível em: <www.direitoadm.com.br>. Acesso em 15 de Jun. de 2018.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Petrobras inicia nova fase de seu programa de Compliance:** Diretor de Governança e Conformidade da empresa explica a importância de seguir as regras. Disponível em: <<http://patrocinados.estadao.com.br/petrobras/petrobras-inicia-nova-fase-de-seu-programa-de-governanca/>>. Acesso em: 02 de Out. de 2018.

PETROBRAS. **Canal fornecedor.** Disponível em: <<https://canalfornecedor.petrobras.com.br/pt/>>. Acesso em: 24 de Set. de 2018.

_____. **Código de boas práticas da PETROBRAS.** Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Desktop/TCC/CAP%203/Codigo-de-Boas-Praticas-Maio-2018-Portugues.pdf>>. Acesso em: 25 de Set. de 2018.

_____. **Código de conduta concorrencial da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS.** Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/CCC.pdf>>. Acesso em: 25 de Set. de 2018.

_____. **Código de ética do sistema PETROBRAS.** Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/Codigo%20de%20Etica%20do%20Sistema%20Petrobras.pdf>>. Acesso em: 25 de Set. de 2018.

_____. **Guia De Conduta Do Sistema PETROBRAS.** Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/Guia-de-Conduta-Marco-2018-Portugues.pdf>>. Acesso em: 25 de Set. de 2018.

_____. **Organograma.** Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/organograma/>>. Acesso em: 25 de Set. de 2018.

_____. **Sobre compras e contratações.** Disponível em: <[https://www.petronect.com.br/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Site%20Content%20\(Legacy\)/Portal2015/Compras_Sobre.html](https://www.petronect.com.br/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Site%20Content%20(Legacy)/Portal2015/Compras_Sobre.html)>. Acesso em: 25 de Set. de 2018.

_____. **10 principais ações anticorrupção.** Disponível em: <<https://10acoesanticorruptao.hotsitespetrobras.com.br/>>. Acesso em: 24 de Set. de 2018.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **Após um ano de vigência, Lei das Estatais ainda depende de jurisprudência.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-24/clovis-bertolini-lei-estatais-ainda-depende-jurisprudencia>>. Acesso em: 09 de Out. de 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability:** já podemos traduzi-la para o português?. In: Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Nov./Dez. 2009.

PLANALTO: **Presidência da República Casa Civil, Lei 8.666, de 21 junho 1993.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 de Set. de 2018.

PLANALTO: **Presidência da República Casa Civil, Lei 10.520, de 17 julho 2002.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 26 de Set. de 2018.

PLANALTO: **Presidência da República Casa Civil, Lei 12.462, de 04 agosto 2011.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 26 de Set. de 2018.

PRADO, Alex. **PETROBRÁS muda estrutura organizacional.** Disponível em:
<<http://www.aepet.org.br/noticias/pagina/13216/Petrobrs-muda-estrutura-organizacional>>.
Acesso em: 20 de Set. de 2018.

SAID, Enrico Pizao. **A gestão público empresarial e o objetivo anticorrupção da lei nº 13.303 de 2016.** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia. 2017.

SEBRAE INTELIGÊNCIA SETORIAL. **Petrobras se antecipa ao prazo legal e começa a contratar com base na lei das estatais em 15 de maio de 2018.** Disponível em:
<<https://sebraeinteligenciasetorial.com.br/produtos/noticias-de-impacto/petrobras-se-antecipa-ao-prazo-legal-e-comeca-a-contratar-com-base-na-lei-das-estatais-em-15-de-maio-de-2018/5af9d1c5d0a9751800f2ad52>>. Acesso em: 01 de Out. de 2018.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2007.

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