

Leonardo Rodrigues Tavares

**GOVERNANÇA PÚBLICA E A LEI DE RESPONSABILIDADE DAS
ESTATAIS, Nº 13.303/2016**

A Aplicação em uma Empresa Brasileira do Setor Ferroviário

Belo Horizonte

2019

Leonardo Rodrigues Tavares

**GOVERNANÇA PÚBLICA E A LEI DE RESPONSABILIDADE DAS
ESTATAIS, Nº 13.303/2016
A Aplicação em uma Empresa Brasileira do Setor Ferroviário**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – CEAPPGG/2017 da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Raquel de Mattos Viana

Belo Horizonte
2019

T231g Tavares, Leonardo Rodrigues.
Governança pública e a lei de responsabilidade das estatais, n° 13.303/2016 a aplicação em uma empresa brasileira do setor ferroviário [manuscrito] / Leonardo Rodrigues Tavares. – 2019. [11], 63 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Raquel de Mattos Viana

Bibliografia: f. 64-66

1. Empresa pública – Brasil. 2. Transporte ferroviário de carga – Brasil. 3. Brasil. [Lei n.13.303, de 30 de junho de 2016]. 4. Governança corporativa – Brasil. 5. Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. I. Viana, Raquel de Mattos. II. Título.

CDU 658.115.31(81)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas da CODEVASF e da FUNASA, instituições públicas por onde tive breves passagens, mas que me mostraram e ensinaram a importância da gestão pública eficiente e transparente.

Agradecimentos à Fundação João Pinheiro e aos amigos que contribuíram durante o decorrer do curso, em especial, à professora Raquel de Mattos Viana, que fez com que, já em suas aulas, eu me decidisse a estudar o tema de governança. Obrigado pela motivação e pela orientação.

Meus sinceros agradecimentos à Cecília Badauy, Noemi Faria e Maria Barros, dedicadas servidoras da VALEC, estatal federal que presta importantes serviços para o desenvolvimento da infraestrutura brasileira. Infraestrutura essa, fundamental para o desenvolvimento social e econômico do nosso país.

E, por fim, um agradecimento especial à Juanna, Maria e Miguel, minha família, que durante os últimos dois anos me apoiaram nesse desafio de fazer uma especialização.

RESUMO

O tema da Governança tem sido amplamente debatido, sobretudo nos últimos 30 anos. No Brasil, recentes problemas de corrupção em diferentes esferas da administração pública motivaram a promulgação da Lei 13.303/2016, conhecida como Lei de Responsabilidade das Estatais. O presente trabalho buscou analisar o processo de incorporação e adequação dos instrumentos de Governança Corporativa em uma estatal brasileira do setor ferroviário, VALEC, de acordo com os requisitos da nova Lei, por meio de critérios quantitativos e qualitativos, baseando-se em uma revisão bibliográfica dos conceitos de governança, tanto no setor privado, quanto no setor público. A implantação dos requisitos da Lei de Responsabilidade das Estatais contribuiu para a melhoria da governança e os processos operacionais da empresa.

Palavras-Chave: *Governança, Lei 13.303/2016, Lei de Responsabilidade das Estatais, IG-SEST, VALEC.*

ABSTRACT

The topic of Governance has been widely debated, especially in the last 30 years. In Brazil, the corruption cases of some public institution motivated the promulgation of Law 13.303/2016, denominated State-owned Enterprises Responsibility Law. The present work aims to analyze the process of incorporation and adaptation of the corporate governance instruments in a Brazilian Public Company of the rail transport sector, named VALEC. The analysis takes into account the requirements of the new Law, through quantitative and qualitative statistics, based on a bibliographic review of the concepts of governance, both in the private sector and in the public sector. The implementation of the requirements of the State-owned Enterprises Responsibility Law contributed to the improvement of the company's governance and operational processes.

Keywords: *Governance, Law 13.303 / 2016, State-owned Enterprises Responsibility Law, IG-SEST, VALEC*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa.....	23
Figura 2 – Relações entre os Princípios de Boa Governança no Sector Público.....	29
Figura 3 – Componentes dos mecanismos de governança	32
Figura 4 – Mapa Estratégico VALEC	44
Figura 5 – Estrutura de Governança da VALEC	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Densidade do transporte ferroviário (km de infraestrutura por 1.000 km ² de área terrestre)	41
Gráfico 2 – Percentual de Itens de Avaliação Atendidos pela VALEC no 1ºCiclo.....	50
Gráfico 3 – Percentual de Itens de Avaliação Atendidos pela VALEC no 2ºCiclo.....	50
Gráfico 4 – Percentual de Itens de Avaliação Atendidos pela VALEC no 3ºCiclo.....	51
Gráfico 5 – Nota por dimensão em cada ciclo	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Áreas e Diretrizes de Governança, segundo OCDE (2015)	25
Tabela 2 – Evolução da produção de transporte ferroviário de cargas, por subgrupo de mercadoria, em toneladas úteis (TU), de todas as concessionárias.....	40
Tabela 3 – Estudos e Projetos VALEC	43
Tabela 4 – Dimensões, blocos e número de itens de avaliação do IG-SEST	47
Tabela 5 – Exemplo de Dimensão, Bloco, Item de Avaliação e Pesos do IG-SEST	49
Tabela 6 – Evolução do IG-SEST VALEC	49
Tabela 7 – Quantidade de itens atendidos no Terceiro Ciclo	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMEC = Associação de Investidores no Mercado de Capitais

B3= Brasil Bolsa Balcão

CGPAR = Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União

CNT = Confederação Nacional dos Transportes

COSO = *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

EVTEA = Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental

FDC = Fundação Dom Cabral

FERROESTE = Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A

FGV = Fundação Getúlio Vargas

FIOL = Ferrovia de Integração Oeste Leste

FNS = Ferrovia Norte-Sul

IBGC = Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC = Federação Internacional dos Contadores

IG-SEST = Indicador de Governança

IPEA = Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

GEIPOT = Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

OCDE = Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU = Organização das Nações Unidas

PEI = Planejamento Estratégico Institucional, da VALEC S.A.

RFFSA = Rede Ferroviária Federal A.A.

SARBOX = Lei Sarbanes-Oxley

TCU = Tribunal de Contas da União

TU = Toneladas Úteis

UNB = Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA	17
2.1 Governança no Setor Público.....	24
2.2 Governança no Setor Público no Brasil	29
3 O SETOR DE TRANSPORTE E LOGÍSTICA FERROVIÁRIA NO BRASIL .	37
3.1 A Inserção da VALEC no Desenvolvimento da Infraestrutura Ferroviária	41
4 FORMAS DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA.....	46
5 FORMAS DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE QUALITATIVA.....	57
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERENCIAS.....	64
ANEXOS.....	67
ANEXO A – Quadro da Dimensão, do Bloco e do Item de Avaliação com Pesos	67
ANEXO B – Roteiro de Entrevista em Profundidade	74

1 INTRODUÇÃO

O tema da Governança tem sido amplamente debatido, sobretudo nos últimos 30 anos. De acordo com Pereira (2010), o tema ganhou importância com os diversos acontecimentos do período, entre eles o escândalo da empresa norte-americana ENRON envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas nos Estados Unidos em 2002, que contaram com anuência de empresas reconhecidas de auditoria, e a crise econômica mundial de 2008.

No Brasil, o processo de redemocratização e a aprovação da Nova Constituição de 1988 foram os marcos principais para que o conceito de Governança pudesse ganhar destaque. Mas, sobretudo a partir de 2014, com o início de novas operações da Polícia Federal e Ministério Público, no âmbito da chamada Operação Lava Jato para o combate à corrupção, o tema passou a fazer parte efetivamente da agenda pública brasileira. Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Governança Corporativa é “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

Em 2014 teve início no Brasil a Operação Lava-Jato, que apurou e apura diversos crimes de corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, operação fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagem indevida na principal empresa de controle estatal do Brasil – a PETROBRAS. A partir do início dessa operação, desenvolveu-se no Brasil uma cobrança ainda maior da melhoria da Governança nas empresas estatais do país.

Nesse contexto, em 2016, foi promulgada a lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, conhecida como a “Lei de Responsabilidade das Estatais”. Essa lei estabelece regras mais rígidas para compras, licitações e para a nomeação de diretores, membros do conselho de administração e de presidentes de empresas públicas e de sociedades mista.

As normas devem ser aplicadas em todas as empresas públicas e sociedades de economia mista do país e inclui tanto as estatais que prestam serviços públicos, quanto as que exploram atividade econômica sujeita ao regime de monopólio da União.

Ainda em 2016, foi publicado o Decreto nº 8.945/2016 para regulamentar a Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais). O Decreto teve como objetivo detalhar os mecanismos e estruturas de transparência e eficiência nas empresas estatais, inclusive nas de menor porte (faturamento inferior a 90 milhões), e determinar os prazos para cumprimento das novas regras de governança e de licitação.

As Estatais têm grande importância na dinâmica econômica do Brasil. Como exemplo, no período de setembro de 2014 a agosto de 2015, as estatais foram responsáveis por 21,9% do Volume Médio Diário Negociado na Bolsa de Valores de São Paulo (BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO, 2017). Dentre os vários setores econômicos em que existem empresas estatais, está o de infraestrutura ferroviária, por meio da empresa VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. A VALEC é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério da Infraestrutura. A função social da VALEC é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária.

Atualmente, a VALEC possui a concessão de seis ferrovias brasileiras, das quais duas estão em obras e/ou operação parcial, além da participação em duas sociedades que exploram outras ferrovias – Transnordestina Logística S.A. (concessionária de um trecho da ferrovia Transnordestina) e a Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A (Ferroeste).

A implantação dessas ferrovias exigirá da VALEC investimentos da ordem de dezenas de bilhões de reais. Desta forma, a estruturação da Governança Corporativa alinhada com a legislação vigente e as melhores práticas de mercado permitirá a VALEC ter mais controle e transparência de sua gestão, eficiência em suas operações e resultados mensuráveis, garantindo uma maior confiança do mercado e da sociedade em geral.

1.1 Objetivo

O presente trabalho visa analisar o processo de incorporação e adequação dos instrumentos de Governança Corporativa em uma estatal brasileira do setor ferroviário, VALEC, de acordo com os requisitos da Lei de Responsabilidade das Estatais, de número 13.303/2016. Para isso foram utilizadas análises quantitativas, por meio do Indicador de Governança – IG-SEST do Ministério da Economia e análises qualitativas, por meio de entrevistas em profundidade com os gestores da empresa.

O trabalho busca ainda identificar os resultados positivos e os gargalos na governança da VALEC, entender o desenvolvimento e as ações empreendidas para desenvolvimento dos processos e regras de governança da empresa, bem como compreender as limitações orçamentárias, estruturais, de pessoal e de mercado da VALEC para o alcance de um nível de excelência em governança.

1.2 Justificativa

A necessidade de investimentos no sistema logístico brasileiro é fator crítico para o destravamento da economia nacional, permitindo a redução dos custos de transportes, bem como o aumento do escoamento da produção dos produtos agrícolas, minerais e manufaturados. Neste contexto, a VALEC possui papel fundamental na estruturação de novas ferrovias, seja pela elaboração de projetos, seja pela construção da infraestrutura ferroviária. Desta forma, a crescente necessidade de fortalecimento da VALEC leva às seguintes perguntas: a VALEC possui um sistema de governança que garanta sua eficiência operacional? A governança da VALEC está adequada às exigências da Lei 13.303/2016? Quais ações podem ser tomadas para melhoria da governança da VALEC?

1.3 Metodologia

Para o desenvolvimento do trabalho foram adotadas técnicas quantitativas e qualitativas. Para avaliação da governança corporativa e da adequação da VALEC à Lei 13.303/2016 foi utilizada, inicialmente, uma abordagem analítica quantitativa, que levou em conta os resultados do indicador IG-SEST, elaborado pelo Ministério da Economia.

A partir dos resultados do IG foram realizadas entrevistas em profundidade, semiestruturadas, com os gestores da VALEC, cujo roteiro de entrevista encontra-se anexo, além de visita as dependências da Estatal.

Também foram utilizadas técnicas de pesquisa documental, como a análise do questionário do Indicador de Governança (IG), estatuto social, regimento interno, portarias e outros registros administrativos, a legislação e bibliografia correlata.

O Indicador de Governança é composto por três dimensões, sendo elas Dimensão I: Gestão, Controle e Auditoria; Dimensão II: Transparência das Informações; e Dimensão III: Conselhos, Comitês e Diretoria. Essas dimensões são compostas por blocos e cada bloco é composto por itens de avaliação. Esses itens de avaliação foram desenvolvidos com base na depuração da Lei nº 13.303/2016, do Decreto 8.945/16 e das Resoluções CGPAR nº 18/2016 e nº 21/2018, perfazendo um total de 44 Itens para verificação do atendimento pelas empresas dos requisitos normativos.

O IG possui um Comitê de Avaliação, que além de representantes da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, possui também membros independentes, oriundos de diversas instituições públicas e privadas, dentre elas: Fundação Dom Cabral (FDC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – (IPEA), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Associação de Investidores no Mercado de Capitais (AMEC), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil Bolsa Balcão (B3) e Universidade de Brasília (UNB).

Com os resultados do IG em mãos, a pesquisa analisou os seus dados, avaliando as lacunas da Governança da VALEC, frente aos requisitos legais previstos na Lei nº 13.303/2016 e no Decreto 8.945/16. A partir dos dados levantados foram realizadas entrevistas em profundidade, com gestores da empresa. Para isso, utilizou-se da técnica aberta, com finalidade exploratória, para obter o maior número de informações possível. As entrevistas permitiram compreender os gargalos da instituição, o histórico da implementação dos requisitos da Lei, bem como identificação de outras melhorias de gestão que estão sendo implementadas.

1.4 Estrutura Geral do Trabalho

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma: na seção 2 apresenta-se o conceito de governança e sua revisão bibliográfica, discutindo o que é, quando surge e sua evolução no setor privado e público. Na seção 3 é descrito o setor de transporte e logística ferroviária no Brasil, situando a VALEC neste contexto. Na seção 4 e 5 são apresentadas as formas de avaliação da governança, seus aspectos quantitativos e qualitativos, bem como os resultados identificados na VALEC. Por fim, na seção 6 são apresentadas as conclusões, limitações e sugestões para trabalhos futuros.

2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA

O tema governança vem ganhando importância central na gestão de grandes corporações ao redor de todo o mundo, com diversas instituições se dedicando ao seu estudo. Para a Organização das Nações Unidas (ONU) “a boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma efetiva, eficiente e duradoura”.

Já em 1992 o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO publicou o *Internal control – integrated framework*. O Comitê é uma instituição privada dedicada a promover o exercício da liderança, orientando-a em ferramentas, estruturas e guias de controle interno, gestão de riscos empresariais e prevenção de fraudes em organizações. A publicação de 1992 se tornou referência em práticas de governança e foi atualizada em 2013, levando-se em consideração o aumento da complexidade e da tecnologia nas operações e organizações ao redor do mundo.

O Guia publicado pelo COSO parte do pressuposto que o controle interno e a governança não são processos estáticos. Assim, por terem uma estrutura dinâmica e integrada ao perfil de cada corporação, podem ser aplicados a diferentes organizações, sejam elas de pequeno ou de grande porte, com ou sem fins lucrativos, entidades privadas, ou de governo.

O Guia define o controle interno como sendo “um processo guiado pelo conselho de administração, pelo corpo diretivo e demais lideranças, projetado para fornecer uma razoável garantia em relação ao alcance dos objetivos organizacionais relacionados às operações, prestação de contas e conformidade – *compliance* (COSO, 2013) ”.

A publicação propõe uma estrutura de governança baseada em objetivos e componentes da governança. Os objetivos estão divididos em três:

- **Objetivos Operacionais:** estes objetivos estão relacionados à eficácia e eficiência das operações da organização, incluindo seus resultados financeiros e ações para proteção de ativos;
- **Objetivos de Prestação de Contas:** dizem respeito aos procedimentos de prestação de contas e divulgação de informações interna e externa, de forma a englobar aspectos de confiabilidade, pontualidade e transparência;
- **Objetivos de Conformidade:** define estratégias para garantir a aderência às leis e regulações do ambiente que a organização está inserida.

Já os componentes de governança estão divididos em cinco, sendo eles:

- **Ambiente de Controle:** é o conjunto de padrões, processos e estruturas definidos pela alta administração da organização que fornecem a base para a realização do controle interno em todas as suas atividades;
- **Avaliação de Riscos:** envolve um processo dinâmico e interativo de identificação e avaliação de riscos para o alcance dos objetivos.
- **Atividades de Controle:** são as ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir que as diretrizes da administração para mitigar os riscos sejam realizadas. As atividades de controle devem ser realizadas em todos os níveis da organização;
- **Informação e Comunicação:** são atividades que permitem aos diferentes níveis hierárquicos da organização receberem uma clara mensagem da alta administração da importância e relevância das atividades e responsabilidade sobre o controle interno;
- **Atividades de Monitoramento:** avaliações contínuas e avaliações pontuais devem ser usadas para verificar se cada um dos cinco componentes e suas atividades estão sendo realizadas de forma pertinente.

Existe uma relação direta entre objetivos, que são o que uma entidade se esforça para alcançar, componentes que representam o que é necessário para atingir os objetivos e a estrutura organizacional da organização. Com essa estrutura, o COSO define os princípios para o eficaz e eficiente controle interno.

O Banco Mundial define governança como sendo:

A governança diz respeito às estruturas, funções, processos e tradições organizacionais colocadas em prática dentro do contexto do ambiente de autorização de um programa (conjunto de ações) “para garantir que este programa seja executado de tal maneira que alcance seus objetivos de uma maneira efetiva e transparente.”¹ É a “estrutura de prestação de contas aos usuários, partes interessadas e à comunidade em geral, dentro das quais as organizações tomam decisões e lideram e controlam suas funções, para atingir seus objetivos.”² Boa governança agrega valor melhorando o desempenho do programa por meio de uma gestão mais eficiente, mais estratégica e equitativa alocação de recursos e prestação de serviços, e outras melhorias de eficiência que permitem alcançar melhores resultados e impactos. Também garante a implementação ética e eficaz de suas funções essenciais (WORLD BANK, 2007, p.71).

O Banco Mundial sugere que a governança possui seis funções básicas:

- **Direcionamento Estratégico:** pelo exercício de uma liderança eficaz que otimize o uso dos recursos financeiros, humanos, sociais e tecnológicos. Busca estabelecer uma visão ou uma missão para a organização, revisar e aprovar documentos estratégicos e estabelecer políticas e diretrizes operacionais, além de monitorar continuamente a eficácia dos arranjos de governança e fazer alterações conforme necessário;

¹ *Institute of Chartered Secretaries and Administrators International, no date, Principles of Corporate Governance for Charities, p. 2*

² *United Kingdom Audit Commission, October 2003, Corporate Governance: Improvement and Trust in Local Public Services, p. 4*

- Supervisão da Gestão: monitorar o desempenho gerencial e a implementação das práticas de gestão, nomeando a equipe de gestão, aprovando orçamentos e planos de negócios anuais e supervisionando os principais investimentos. Monitorar a conformidade com todas as leis e regulamentos aplicáveis, e com os regulamentos e procedimentos da organização;
- Participação das Partes Interessadas: estabelecer políticas para inclusão de *stakeholders* em atividades programáticas. Garantir a consulta, comunicação, transparência e divulgação adequada de dados e informações para os mesmos;
- Gerenciamento de Riscos: estabelecer uma política para gerenciar riscos e monitorar a implementação da política.
- Gestão de Conflitos: monitorar e gerenciar os potenciais conflitos de interesse dos membros do corpo diretivo e do pessoal da unidade de gestão. Monitorar e gerenciar interesses conflitantes entre os *stakeholders*;
- Auditoria e Avaliação: Assegurar a integridade dos sistemas de relatórios contábeis e financeiros da organização, incluindo auditorias independentes. Definição de políticas de avaliação em tempo hábil e gerenciamento e implementação de recomendações aceitas. Garantir que as avaliações levem ao aprendizado e aprimoramento da gestão.

A boa governança depende do tipo e perfil da organização. Dessa forma, ela não pode ser avaliada por um único modelo estático. Entretanto, o Banco Mundial sugere que esta avaliação seja baseada em princípios, sendo eles a legitimidade, a *accountability*, responsabilidade, equidade, transparência, eficiência e probidade.

Seguindo a gradativa evolução da importância da governança nas organizações, tem-se como um dos seus marcos centrais a promulgação da Lei Sarbanes-Oxley, nos Estados Unidos da América, em 2002. A lei, também conhecida como Sarbox,

surgiu a partir de escândalos financeiros corporativos, em especial na gigante americana de tecnologia Enron. A Sarbox foi criada para desencorajar as alegações de diretores de empresas que, quando confrontados com qualquer problema, afirmavam desconhecê-los. Assim, a lei prevê a implantação de diferentes medidas de controles internos e externos, bem como a responsabilização dos executivos em implantar tais medidas.

Segundo a Deloitte Touche Tohmatsu (2003, p.6) a SARBOX é “repleta de reformas para governança corporativa, divulgação e contabilidade. A nova Lei busca, por meios tangíveis, ‘reparar’ a perda da confiança pública nos líderes empresariais norte-americanos e enfatizar mais uma vez a importância dos padrões éticos na preparação das informações financeiras reportadas aos investidores”.

Ainda, este estudo diz que “a Lei Sarbanes-Oxley codifica a concepção de que a administração da companhia deve conhecer as informações materiais arquivadas na SEC e distribuídas aos investidores e deve, também, responsabilizar-se pela probidade, profundidade e precisão dessas informações”.

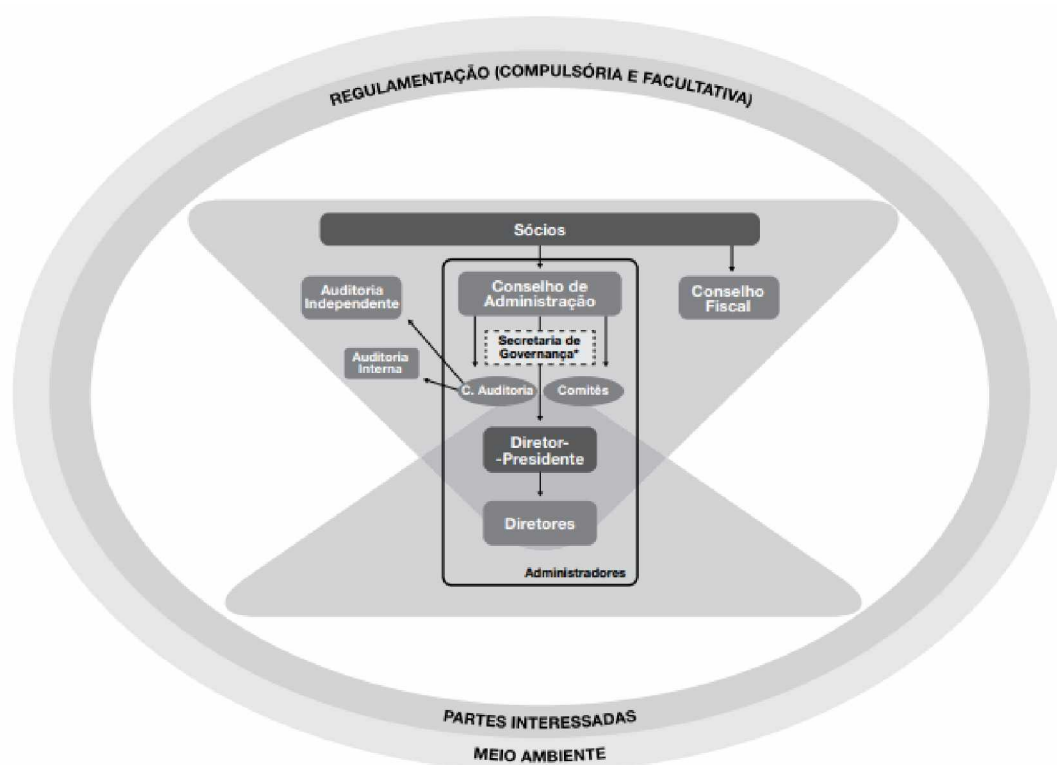
No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) é uma instituição privada, sem fins lucrativos dedicada à promoção da governança corporativa. No ano de 1999 publicou a primeira versão do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. Em 2015 publicou a quinta edição, focada no uso consciente e efetivo dos instrumentos de governança, trazendo as boas práticas do mercado. O Código não tem o objetivo de ser prescritivo e aborda a o tema de governança sobre a ótica das diversas partes interessadas, ressaltando a importância da ética nos negócios (IBGC, 2015).

Para o IBGC (2015) governança corporativa “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

As boas práticas de governança estão baseadas em princípios que permeiam, em maior ou menor grau, todas as atividades de gestão. A adequada adoção desses princípios resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com as partes interessadas. Os princípios defendidos pelo IBGC se assemelham com aqueles definidos pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2007), sendo eles: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

O sistema de Governança Corporativa está contextualizado conforme a figura a seguir. Nela as diferentes estruturas que podem vir a compor uma organização estão exemplificadas. O Código define as atribuições, inter-relações, divisão de poder, as boas práticas e regras que devem ser adotadas por cada estrutura gerencial para uma boa governança. Além disso, a figura deixa clara a importância das partes interessadas, externas ao ambiente intra-organizacional, como clientes e fornecedores. Na questão de conduta e conflito de interesses, o Código define fundamentos e traz boas práticas para as seguintes questões: código de conduta, canal de denúncias, transações entre partes relacionadas, uso de informações privilegiadas, política de negociação de ações, política de divulgação de informações, política sobre contribuições e doações e política de prevenção e detecção de atos de natureza ilícita.

Figura 1 – Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa³



Ainda em 2001, as empresas McKinsey & Company e Korn/Ferry International (2001) publicaram um estudo intitulado “Panorama de Governança Corporativa no Brasil”. Tal estudo buscou pesquisar como seria a governança nas grandes empresas brasileiras. A pesquisa revelou o estágio em que se encontravam as organizações participantes, os novos modelos de governança que estavam surgindo, em função de uma nova realidade econômica e qual seria, provavelmente, o modelo que iria prevalecer. Àquela época, o modelo mais comumente encontrado era baseado na gestão por poucos acionistas controladores, com práticas informais de governança. Emergia um modelo gerenciado por poucos acionistas controladores, com governança formal e acesso ao capital para executar suas estratégias no seu mercado tradicional. Entretanto, o

³ Instituto Brasileiro De Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa, BRASIL, 2015, p. 19

mercado já começava a dar sinais de que esperava empresas com controle compartilhado e governança formal, com aspirações e capacidade financeira para competir globalmente.

2.1 Governança no Setor Público

O estudo da governança também tem muito destaque no contexto das organizações públicas. Para Pereira (2010) a governança das organizações públicas e privadas possui grandes similitudes. Em que pese essas organizações terem propósitos distintos, os princípios básicos norteadores da gestão são comuns, sendo eles transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou em 2005, como complemento aos Princípios de Governança Corporativa da OCDE (2005), um capítulo dedicado a governança nas empresas estatais. Já em 2015, esse estudo se tornou uma publicação dedicada exclusivamente ao tema. As Diretrizes da OCDE de Governança Corporativa para Empresas Estatais (2015, p. 03) são recomendações aos governos ao redor do mundo “sobre como assegurar que as empresas estatais operem de forma eficiente, transparente e responsável”. A publicação busca definir boas práticas de como os governos devem exercer a função de propriedade estatal, evitando excessos da titularidade passiva ou da intervenção estatal.

Para OCDE (2015) a maioria das economias industrializadas são caracterizadas por mercados abertos e competitivos, com empresas privadas atuando predominantemente como agentes econômicos. No entanto, em alguns países, em especial as economias emergentes, as empresas de propriedade estatal representam uma parte substancial do PIB, do emprego e da capitalização de mercado. Mesmo nos países onde as estatais desempenham um papel menos relevante na economia, muitas vezes elas se destacam em segmentos específicos, como nos serviços públicos, energia, petróleo, transportes, telecomunicações e finanças. Dessa forma, fica evidente a necessidade de uma boa governança das estatais para garantir uma contribuição positiva para a eficiência econômica e competitividade.

O estudo traz ainda que a motivação e lógica da propriedade estatal de empresas varia entre países e setores. Normalmente, “pode-se dizer que compreende uma combinação de interesses sociais, econômicos e estratégicos” (OCDE, 2015 p. 11). Dentre os exemplos dessa lógica destacam-se questões como a política industrial, o desenvolvimento regional, o fornecimento de bens públicos, bem como a existência dos monopólios naturais, mercados onde a concorrência não é considerada viável.

Para OCDE (2015), as empresas estatais enfrentam alguns desafios distintos de governança, tendo em vista as interferências e motivações políticas nas suas ações, por parte do Estado controlador. Isso pode trazer riscos aos processos de prestação de contas, falta de responsabilização e perdas de eficiência nas operações. Ainda, a falta de uma efetiva fiscalização, tendo em vista conflitos entre o papel do Estado controlador e fiscalizador, pode enfraquecer a motivação para que estas empresas e seus funcionários desempenhem o melhor para o interesse da organização e da sociedade em geral, sociedade esta que constitui, em última instância, seus acionistas finais.

As Diretrizes da OCDE estão relacionadas a sete áreas: justificativas da propriedade estatal; o papel do estado como proprietário; as empresas estatais no mercado; tratamento equitativo dos acionistas e outros investidores; relações com partes interessadas e responsabilidade empresarial; divulgação e transparência; e responsabilidades dos conselhos das empresas estatais. A tabela a seguir, traz a diretriz principal definida pela OCDE (2015) para cada uma dessas áreas:

Tabela 1 – Áreas e Diretrizes de Governança, segundo OCDE (2015)

Área	Diretriz
1. As justificativas da propriedade estatal	O Estado exerce a propriedade das empresas estatais no interesse público em geral. Ele deve avaliar cuidadosamente e divulgar os objetivos que justificam a propriedade estatal e submetê-los a uma crítica permanente.

2. O papel do estado como proprietário	O Estado deve agir como um proprietário informado e ativo, garantindo que a governança das empresas estatais seja conduzida de forma transparente e responsável, com um elevado grau de profissionalismo e efetividade.
3. Empresas estatais no mercado	Consistente com a lógica de propriedade estatal, o arcabouço legal e regulatório das empresas estatais deve assegurar um nível de igualdade e concorrência justa no mercado, quando estas empresas empreenderem atividades econômicas.
4. Tratamento equitativo dos acionistas e outros investidores	Nos casos das empresas estatais listadas, ou que incluam entre seus proprietários investidores não-estatais, o Estado e as empresas devem reconhecer os direitos de todos os acionistas e assegurar-lhes equidade de tratamento e igualdade de acesso às informações corporativas.
5. Relações com partes interessadas e responsabilidade empresarial	A política de propriedade estatal deve reconhecer plenamente as responsabilidades das estatais junto às partes interessadas e solicitar que estas empresas reportem sobre suas relações com as partes interessadas. Ela deve deixar claras todas as expectativas que o Estado tem com respeito à conduta empresarial responsável das empresas estatais.
6. Divulgação e transparência	As empresas estatais devem observar elevados padrões de transparência e estar sujeitas aos mesmos altos padrões de qualidade para a contabilidade, divulgação, conformidade e normas de auditoria das empresas listadas.

7. Responsabilidades dos conselhos das empresas estatais	Os conselhos das empresas estatais devem ter a autoridade, competência e objetividade necessárias para realizar as suas funções de orientação estratégica e monitoramento da gestão. Eles devem atuar com integridade e ser responsáveis por suas ações.
--	--

A IFAC – Federação Internacional dos Contadores é uma organização internacional dedicada à representação da profissão e fortalecimento do tema. Em 2013 publicou os princípios da Boa Governança no Setor Público, IFAC (2013). O objetivo desta publicação é promover o desenvolvimento de uma governança robusta, estabelecendo uma referência para a boa governança no setor público. Considerando que as entidades do setor público em todo o mundo não operam dentro de uma estrutura legislativa comum, nem têm formatos ou tamanhos organizacionais padrão, o estudo estrutura as boas práticas dentro de sete princípios fundamentais, apoiando a aplicação destes princípios de boas práticas, em detrimento de fornecer orientação sobre requisitos prescritivos de governança.

Em que pese a não existência de um conceito universalmente consolidado para Governança Pública, IFAC (2013) adota a seguinte definição:

A governança compreende os arranjos implementados para assegurar que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados, incluindo aspectos políticos, econômicos, de meio ambiente, administrativos, legais, dentre outros (IFAC, 2013, p.8).

Para IFAC (2001), a governança eficaz no setor público incentiva a tomada de decisões e o uso eficiente de recursos e fortalece a responsabilidade pela administração desses recursos. A governança eficaz é caracterizada por uma análise robusta, que fornece pressões importantes para melhorar o desempenho do setor público e combater a corrupção. A governança eficaz pode melhorar o gerenciamento, levando a uma

implementação mais eficaz das intervenções escolhidas, melhor prestação de serviços e, em última análise, melhores resultados, contribuindo para melhoria da vida da sociedade em geral.

Os sete princípios da boa governança da IFAC (2013) estão descritos a seguir. A função da boa governança no setor público é garantir que as entidades atuem no interesse público em todos os momentos. Assim, agir de acordo com o interesse público requer:

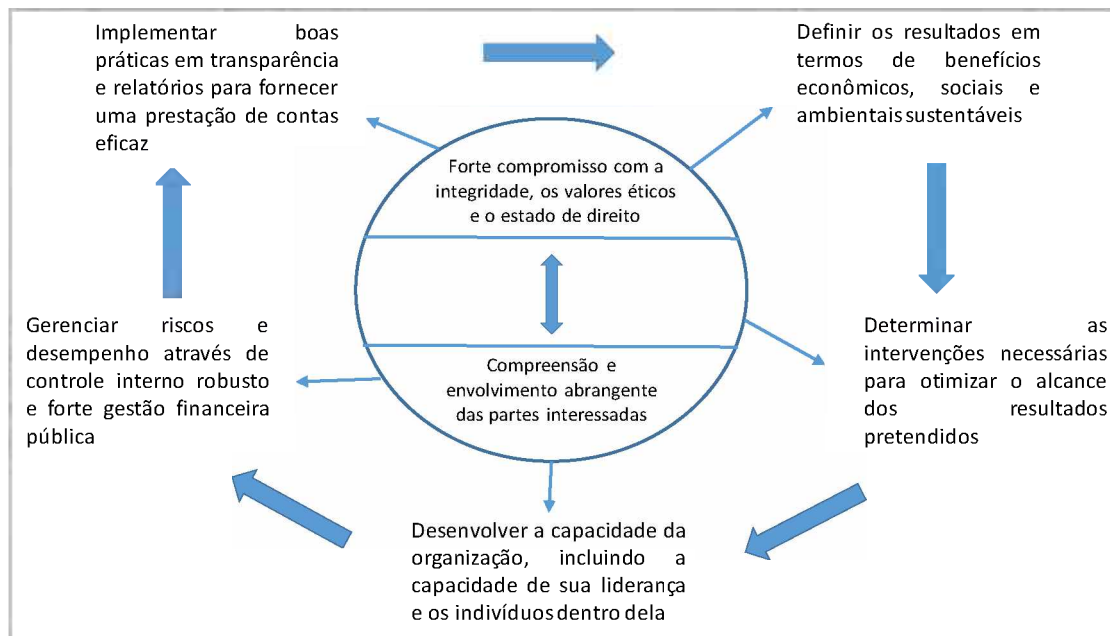
- Forte compromisso com a integridade, os valores éticos e o estado de direito; e
- Compreensão e envolvimento abrangente das partes interessadas.

Além dos requisitos para agir de acordo com o interesse público, alcançar a boa governança no setor público também requer:

- Definir os resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis;
- Determinar as intervenções necessárias para otimizar o alcance dos resultados pretendidos;
- Desenvolver a capacidade da organização, incluindo a capacidade de sua liderança e os indivíduos dentro dela;
- Gerenciar riscos e desempenho através de controle interno robusto e forte gestão financeira pública; e
- Implementar boas práticas em transparência e relatórios para fornecer uma prestação de contas eficaz.

A figura a seguir ilustra o relacionamento entre os sete princípios:

Figura 2 – Relações entre os Princípios de Boa Governança no Sector Público⁴



2.2 Governança no Setor Público no Brasil

A Governança no Setor Público no Brasil tem seu marco principal com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 5º fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, organizou política e administrativamente o Estado⁵ e os Poderes⁶, definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapeso⁷ e instituiu estruturas de controle interno e externo⁸.

⁴ IFAC. International Federation of Accountants. *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*, 2013, p. 12

⁵ “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 18)

⁶ “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, art. 2º).

⁷ “A constituição ao determinar que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da República, independentes e harmônicos, adotou a doutrina constitucional norte-americana do *check and balances*, pois ao mesmo tempo em que previu diversas e diferentes funções estatais para cada um dos Poderes, garantindo-lhes prerrogativas para o bom exercício delas, estabeleceu um sistema complexo de freios e contrapesos para harmonizá-los em prol da sociedade” (MORAES, 2003).

⁸ “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das

Um conjunto de leis, decretos e ações da sociedade em geral deram seguimento para fortalecer a governança no Brasil, entre eles:

- A Lei das Licitações (lei 8.666, de 21 de junho de 1993), que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (decreto 1.171, de 22 de junho de 1994);
- A Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar 101, de 4 de maio de 2000);
- O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013;
- A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que assegura o direito fundamental de acesso à informação e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos;
- A Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal;
- A Lei Anticorrupção (lei 12.846/2013, de 01 de agosto de 2013), que previu a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira;
- A Lei de Responsabilidade das Estatais (lei 13.303, de 30 de junho de 2016), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (BRASIL, 1988, art. 70).

No Contexto da Governança Pública no Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem relevante papel. O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Possui dentre as suas competências a função de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; e, fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.

Em 2014 o Tribunal publicou o “Referencial Básico de Governança”, com o objetivo de reunir e organizar boas práticas de governança pública, para melhorar o desempenho de órgãos e entidades públicas.

Para o TCU (2014), “governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas: avaliar; direcionar; e, monitorar:

- **Avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- **Direcionar** a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral);
- **Monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

A publicação do TCU (2014) definiu 4 níveis de análise para implantação das funções de governança. Assim, ela define (i) mecanismos de governança; (ii) seus componentes; (iii) boas práticas; e, (iv) itens de controle. Os mecanismos de governança estão divididos em três grupos: a liderança, a estratégia e o controle. A cada um dos mecanismos foi associado um conjunto de componentes que contribuem para o alcance dos objetivos de governança, conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 3 – Componentes dos mecanismos de governança⁹



Para cada componente são definidas práticas de governança. Como o detalhamento de cada prática não é objetivo do presente trabalho, a título de exemplificação apresenta-se a seguir as práticas definidas pelo TCU (2014) para o componente C1 – Gestão de riscos e controle interno:

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. Brasília, 2014, p. 39

- Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno;
- Prática C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.

Em 2016, foi publicada no Brasil a Lei 13.303/2016, conhecida como a Lei de Responsabilidade das Estatais. Para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018), a Lei de Responsabilidade das Estatais vem “preencher uma lacuna normativa de quase duas décadas desde a promulgação do artigo 173 da Constituição Federal de 1988, trazendo mais segurança jurídica. A lei aproxima as empresas estatais de paradigmas privados de gestão e controle, proporcionando eficiência e resultados mensuráveis. Dialoga com a sociedade, verdadeiro acionista das empresas estatais, através da carta anual de política pública e da governança corporativa”.

A Lei 13.303/2016 está estruturada basicamente em duas partes, que têm propósitos distintos, mas que se relacionam. Na primeira parte há um conjunto de normas sobre governança corporativa, transparência e mecanismos de controle das atividades de negócio. Ela define, por exemplo, em seu §1º do art. 9º, a necessidade de elaboração de Código de Conduta e Integridade, que deverá conter regras de gestão de riscos e controle, com mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades. Esta primeira parte está dividida em oito seções e 27 artigos.

A seção I da Lei trata das normas gerais de constituição da empresa pública, seja ela de economia mista ou não. Neste sentido, a lei determina diversos requisitos de transparência a serem seguidos, como a elaboração de carta anual, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias; a divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco e dados econômico-financeiros; a elaboração e divulgação de política de divulgação de informações; a elaboração de

política de distribuição de dividendos; a elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas; a divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade; a adoção de regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno; bem como a criação de comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração.

Na seção II estão definidas as responsabilidades do acionista controlador e na seção III as responsabilidades do administrador da empresa. Nesta seção define-se ainda os requisitos básicos de experiência, formação e hipóteses de inelegibilidade para os administradores. A seção IV disciplina o papel do Conselho de Administração, incluindo a garantia de participação de representantes dos empregados e de acionistas minoritários. A seção V determina que o Conselho de Administração deva contar com, no mínimo 25% de membros independentes, trazendo ainda a caracterização para o conselheiro independente. As seções VI à VIII definem, respectivamente, as responsabilidades da Diretoria, do comitê de Auditoria Estatutário e do Conselho Fiscal.

Já na segunda parte da Lei, encontram-se normas sobre licitação e contratação a serem seguidas pelas empresas estatais. Entre os artigos que tratam deste segundo tema, os artigos 28 ao 67, tratam das licitações das estatais, os artigos 68 ao 84 versam sobre os contratos e aos artigos 85 ao 90 cuidam da fiscalização. Desta forma, a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) não se aplica mais diretamente as estatais, exceto nos casos descritos na própria Lei 13.303/2016, fazendo com que se priorize a contratação por pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, em detrimento das outras modalidades previstas na Lei 8.666 - convite, concorrência, tomada de preços, concurso e leilão. Outro ponto relevante é a definição do artigo 72 de que a alteração dos contratos só poderá ser feita em comum acordo entre as partes, não podendo haver alteração unilateral, por parte da administração pública, conforme regramento anterior.

Destaca-se ainda o artigo 96 que revogou as disposições referentes aos procedimentos licitatórios simplificado, que eram adotados pela Petrobras e estavam presentes na Lei Geral de Petróleo (Lei nº 9.478/97).

Bittencourt (2017) acredita que a nova lei traz avanços, por definir aprimoramentos das ferramentas de controle e gestão das estatais, trazendo normas licitatórias e contratuais que aumentarão a eficiência administrativa dessas organizações, e até mesmo disposições inovadoras, como impossibilidade de alteração unilateral dos contratos. Entretanto, o mesmo autor reprova a existência de algumas regras abertas, a exemplo do artigo 28, que dispensa a licitação para contratação de serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais e nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio. Ainda, o artigo 71 autoriza a celebração de contratos por prazo superior a cinco anos, nos casos em que a contratação por prazo maior seja prática rotineira no mercado. Tais pontos demandarão futura regulamentação ou tratamento jurisprudencial.

A partir da promulgação da Lei de Responsabilidade das Estatais, foi publicado o Decreto nº 8.945/2016 que trouxe o detalhamento dos mecanismos e estruturas de transparência e eficiência nas empresas estatais, inclusive nas de menor porte (faturamento inferior a 90 milhões), bem com os prazos para cumprimento das novas regras de governança e de licitação. O Decreto impõe a segregação das funções e responsabilidades dentro das estatais, trazendo maior clareza ao processo decisório, padronização nos controles internos, transparência e eficiência de gestão.

A Resolução nº 18/2016 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR trouxe também definições quanto ao gerenciamento dos riscos nas empresas estatais, determinando que estas devem implementar políticas de conformidade e gerenciamento de riscos adequadas ao seu porte e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por elas realizadas. Já a Resolução nº 21/2018 da CGPAR define que somente

o Conselho de Administração das Estatais poderá nomear e destituir os titulares não estatutários das áreas de Auditoria Interna, *Compliance*, Conformidade e Controle Interno, Gestão de Riscos, Ouvidoria e Corregedoria.

Percebe-se assim que a Lei de Responsabilidade das Estatais e o normativo a ela relacionada trouxeram avanços para a governança pública no Brasil, aproximando a gestão das empresas públicas às melhores práticas encontradas no setor privado e descritas na bibliografia acima estudada. A Lei traz obrigações para empresas, controladores, acionistas, diretores e conselheiros. Define estruturas e políticas mínimas a serem implantadas, bem como responsabilizações para os mesmos. A partir do correto entendimento da Lei, as seções seguintes buscaram avaliar como os seus requisitos estão sendo aplicados à VALEC.

3 O SETOR DE TRANSPORTE E LOGÍSTICA FERROVIÁRIA NO BRASIL

A existência de um sistema de transportes eficiente e universal é um indutor do crescimento econômico de qualquer país. Neste contexto, o transporte ferroviário teve grande importância no avanço econômico e do capitalismo dos séculos XIX e XX, sobretudo após a Revolução Industrial. A tecnologia ferroviária permitiu a diminuição dos custos de transportes das pessoas e cargas, por meio da redução do tempo de deslocamento, da quantidade de bens que poderia ser transportada e da sua confiabilidade e segurança. Assim, as ferrovias permitiram a redução nos custos de produção, bem com o desenvolvimento das indústrias extrativistas e minerais (CNT 2014). Um estudo de Fogel (1964) estima que o Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados Unidos poderia ser de 10% a 20% inferior na ausência da infraestrutura ferroviária.

Em relação ao transporte rodoviário, o modal ferroviário se destaca pelo menor custo por tonelada transportada, sobretudo quando se tem distâncias maiores e cargas mais volumosas e/ou pesadas. Ainda, apresenta impactos ambientais menores, por emitir menos poluentes, por quantidade de carga transportada. O nível de segurança é maior, já que o risco de acidentes é menor (CNT 2014).

Em diversos países, o início do desenvolvimento da logística ferroviária, se deu por meio de subsídios e investimento estatais. Os seus altos custos de implantação e manutenção fizeram com que os serviços ferroviários estivessem sob algum tipo de gestão pública, seja em situações de controle direto por empresas estatais seja mediante forte regulação pública.

Esse intervencionismo estatal também se justifica pelo fato de o setor ferroviário assumir uma configuração de monopólio natural. Por ser um segmento econômico de grande alcance e proporções, as ferrovias foram as primeiras corporações modernas onde um mercado de livre competição encontrava limites para operar (CNT 2014).

As ineficiências relacionadas à falta de concorrência e a grande presença do estado nas ferrovias fizeram surgir a necessidade de regulação. Assim, observou-se na década de 80 que vários países iniciaram processos de privatização, concessão e mudanças nos marcos regulatórios. Em maior ou menor grau, diversos países inseriram a administração privada na operação e desenvolvimento da indústria ferroviária (CNT 2014).

No Brasil, o estudo “O Sistema Ferroviário Brasileiro”, publicado pela Confederação Nacional dos Transportes em 2014, traz a evolução histórica das ferrovias no país. Por aqui, as ferrovias surgiram a partir de meados do século XIX, durante o ciclo do café, período em que a economia do país era basicamente agrícola e agroexportadora.

Para garantir o desenvolvimento das ferrovias, o governo imperial brasileiro publicou a Lei de Garantia de Juros, que autorizava a concessão da construção e exploração de ferrovias aos investidores por noventa anos. A lei estabelecia uma série de benefícios como, por exemplo, a garantia, com recursos do tesouro, de uma taxa de retorno de até 5% sobre o capital empregado na construção da ferrovia, isentava do imposto de importação a compra de trilhos e equipamentos ferroviários e proibia a construção de outra estrada de ferro num raio de 5 léguas (cerca de 33 km), garantindo o monopólio a investidor privado naquela região.

Tal lei incentivou o avanço ferroviário, mas passou a se tornar insustentável para os cofres públicos, com o passar dos anos. Além disso, como não havia um órgão regulador, muitos investimentos foram feitos de forma desordenada e sem planejamento, resultando, por exemplo, no uso de diferentes tipos de bitolas em diferentes trechos, inviabilizando a integração do sistema. Conseqüentemente, o governo se viu obrigado a diminuir os incentivos da Lei de Garantia de Juros e passou a fazer os investimentos diretamente. Já ao final do Império, em 1889, a malha ferroviária do país somava 9,5 mil km, dos quais um terço era estatal.

Nas décadas seguintes, mesmo com a construção das rodovias, as ferrovias continuaram a se desenvolver, com a construção de novos trechos. Em 1957, foi criada a Rede Ferroviária Federal A.A. (RFFSA), cujo objetivo foi a integração da malha ferroviária nacional. O início da década de 60 apresentou o auge da rede ferroviária brasileira, quando o país contava com 38.287 quilômetros de ferrovias.

Na década de 80, a crise fiscal do Brasil tornou o modelo de gestão das ferrovias insustentável, visto que a RFFSA apresentava seguidos déficits, potencializando o déficit orçamentário público do país. Na década de 90, a malha da RFFSA foi concedida. O modelo de concessão escolhido pelo governo federal foi a separação vertical, ou seja, a empresa concessionária de determinada malha controla a infraestrutura, a operação e a comercialização dos serviços de transporte ferroviário em uma determinada região.

Em 2015, o sistema ferroviário brasileiro possuía 28.176 km de extensão, desconsiderando as linhas industriais isoladas¹⁰ e o tramo central e o tramo sul, da Ferrovia Norte-Sul¹¹. A redução na malha ferroviária foi uma tentativa de se eliminar vias deficitárias e antieconômicas. Aproximadamente 8.000 km de linhas ferroviárias foram desativadas desde a década de 1960. As concessões ferroviárias permitiram a desoneração dos cofres públicos, eliminando os déficits apresentados pela extinta RFFSA, além do aumento da carga transportada no país, conforme poderá ser observado na tabela a seguir.

¹⁰ As ferrovias Trombetas, Jari e Amapá são linhas industriais isoladas e correspondem a 300km de extensão.

¹¹ O tramo central e o tramo sul da ferrovia Norte-Sul foram concedidos pelo Governo Federal no final de março de 2019. Assim que os contratos forem assinados, a malha ferroviária nacional receberá mais 1.537 km de extensão, entre os municípios de Porto Nacional/TO e Estrela D'Oeste/SP.

Tabela 2 - Evolução da produção de transporte ferroviário de cargas, por subgrupo de mercadoria, em toneladas úteis (TU), de todas a concessionárias

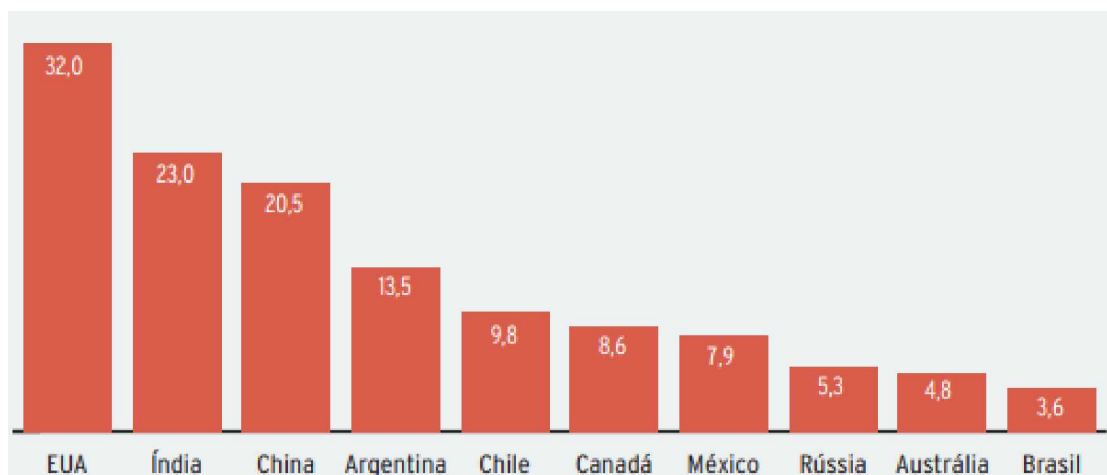
Ano	Total	Produção de Transporte Ferroviário, por Subgrupo de Mercadoria (Milhares de TU)													
		Minério de Ferro	Adubos e Fertilizantes	Extração Vegetal e Celulose	Produção Agrícola	Açúcar	Soja e Farelo de Soja	Carvão/Coque	Cimento	Granéis Minerais	Ind. Cimenteira e Const. Civil	Ind. Siderúrgica	Comb., Deriv. do Petr. e Alcool	Carga Geral - Não Containerizada	Container
2006	389.113	281.691	6.232	4.126	4.635	4.998	23.849	11.380	3.248	8.887	4.384	21.287	9.870	2.368	2.156
2007	414.925	307.431	5.823	4.280	9.194	4.410	19.235	12.673	3.446	9.262	4.796	21.506	9.497	910	2.463
2008	426.520	316.310	5.349	3.816	7.558	6.037	20.695	13.571	3.644	9.997	4.998	20.546	10.306	953	2.740
2009	379.441	277.951	4.539	3.878	8.121	6.504	21.449	10.677	3.381	8.974	4.693	14.309	10.574	344	4.047
2010	435.248	324.811	4.953	4.053	10.288	9.127	20.643	12.364	3.487	10.499	5.081	17.278	9.886	145	2.633
2011	454.380	343.180	5.372	4.297	8.253	10.968	22.755	11.293	3.733	10.756	4.955	16.218	9.970	211	2.420
2012	453.200	342.701	5.326	4.423	14.554	9.628	19.948	11.468	3.021	8.743	4.406	16.312	10.017	206	2.447
2013	450.693	341.270	4.605	4.976	14.792	10.204	20.578	11.490	2.999	8.458	3.488	15.225	9.493	216	2.888
2014	465.060	356.634	3.920	6.104	13.298	11.901	20.962	12.086	2.858	6.569	3.236	14.360	9.526	149	3.459
2015	491.590	378.622	3.481	5.572	16.457	12.383	22.998	11.092	2.871	7.281	2.729	15.015	9.194	110	3.784
2016	503.806	397.639	4.340	5.580	10.486	14.359	22.820	9.743	2.880	7.031	2.100	14.446	8.690	69	3.623
2017	538.780	416.367	3.761	6.479	18.211	14.018	30.014	10.328	2.568	7.397	1.599	15.429	8.880	51	3.678
2018	569.872	441.376	3.953	7.919	14.753	12.467	38.903	10.581	2.535	6.946	1.526	15.769	8.772	43	4.328

Fonte: ANTT 2019

Pela tabela 2, percebe-se que entre 2006 e 2018 a produção ferroviária em TU aumentou cerca de 46%. Esse crescimento foi sustentado, sobretudo, pelo aumento da produção de minério de ferro. A tabela também mostra um dos problemas do setor no país. A concentração do transporte em um produto específico, não permitindo o transporte de Carga Geral e de Contêineres.

Para ampliar o transporte ferroviário no Brasil, é necessário eliminar barreiras legais, burocráticas, de infraestrutura e operação. Neste sentido, um dos grandes desafios do setor é a expansão da malha ferroviária. Hoje, no Brasil, existem 3,6 km de ferrovias para cada 1.000 km² de área terrestre, densidade muito reduzida se comparada a outros países, sobretudo considerando as características continentais do país.

Gráfico 1 – Densidade do transporte ferroviário (km de infraestrutura por 1.000 km² de área terrestre)¹²¹³



Fonte: ANTT e CIA *The World Factbook*.

Neste contexto de ampliação dos investimentos, a VALEC, empresa pública brasileira atuante no setor ferroviário, tem destacada missão, conforme observado no tópico a seguir.

3.1 A Inserção da VALEC no Desenvolvimento da Infraestrutura Ferroviária

A VALEC é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério da Infraestrutura. A função social da VALEC é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária, abrangendo (VALEC, 2018 p. 03):

- Administração dos programas de operação da infraestrutura ferroviária, nas ferrovias a ela outorgadas;
- Coordenação, execução, controle, revisão, fiscalização e administração de obras de infraestrutura ferroviária, que lhes forem outorgadas;

¹² Pesquisa CNT de Ferrovias 2015. – Brasília: CNT, 2015, p. 12

¹³ Para o cálculo da densidade do transporte ferroviário, foram utilizados os dados de área terrestre de cada país analisado. Destacou-se, entre os países analisados, a China, que no período de 2011 a 2014, apresentou crescimento de 122% em sua malha ferroviária.

- Desenvolvimento de estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária;
- Construção, operação e exploração estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e, ainda, instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes;
- Promoção do desenvolvimento dos sistemas de transportes de cargas sobre trilhos, objetivando seu aprimoramento e a absorção de novas tecnologias;
- Celebração de contratos e convênios com órgãos nacionais da administração direta ou indireta, empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados; e
- Exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, conforme previsão em seu estatuto social.

A VALEC possuía em 2017 projetos em 20 dos 27 estados do Brasil, em diferentes fases. A estrutura da empresa conta com cerca de 1.000 empregados efetivos. A VALEC possui cinco diretorias, treze superintendências e cinquenta e quatro gerências. O quadro de pessoal conta com cargos efetivos e comissionados. Efetivos são os colaboradores concursados pela VALEC no ano de 2012, profissionais que apoiaram o contínuo processo de estruturação da empresa, os pertencentes ao Plano de Cargos e Salários de 2007, aqueles originários da extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT¹⁴) e os colaboradores oriundos da extinta Rede Ferrovia Nacional S.A. (RFFSA¹⁵).

Além das obras de dois trechos da Ferrovia Norte-Sul, concedidos no final do mês de março de 2019 à iniciativa privada, a principal obra atualmente em andamento é a Ferrovia de Integração Oeste Leste – FIOL, com extensão total de 1.457 km entre os municípios de Ilhéus/BA e Figueirópolis/TO. Atualmente estão sendo construídos os

¹⁴ Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), extinta em 2008

¹⁵ Rede Ferrovia Nacional S.A., extinta em 1999

trechos entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, totalizando 1.022 km de extensão, com um valor total previsto de R\$ 6,4 bilhões.

O quadro a seguir, apresenta um resumo dos demais projetos da empresa, projetos esses capazes de contribuir para o aumento da disponibilidade de infraestrutura ferroviária, atendendo diversos estados da Federação Brasileira.

Tabela 3 – Estudos e Projetos VALEC¹⁶

Estrada de Ferro	Trecho	Observações	Previsão
EF-334: Ferrovia de Integração Oeste-Leste - FIOL III	Barreiras/BA - Figueirópolis/TO: 505km	Falta entregar ao Ibama o projeto executivo do lote nº 8	Obtenção de Licença de Instalação e revisar o Projeto de Engenharia
EF-232: Conexão entre a Ferrovia Transnordestina e a Ferrovia Norte-Sul	Eliseu Martins/PI - Porto Franco/MA: 620km	EVTEA concluído em maio/2012	Atualização do EVTEA e revisão do Projeto de Engenharia
EF-280, EF-498 e EF-499: Corredor Ferroviário de Santa Catarina	Itajaí/SC - Dionísio Cerqueira/SC	EVTEA em andamento	Conclusão do EVTEA e da Aerofotogrametria
EF-151: Ferrovia Norte-Sul	Barcarena/PA - Açailândia/MA: 477km	EVTEA concluído em abril/2013	Em reavaliação
EF-151: Ferrovia Norte-Sul	Estrela d'Oeste/SP - Panorama/SP: 264km	EVTEA concluído em maio/2012	Atualização do EVTEA e elaboração do Projeto de Engenharia
EF-151: Ferrovia Norte-Sul	Panorama/SP - Rio Grande/RS: 1785,3km	EVTEA concluído em dezembro/2015	Avaliação para contratação do projeto básico
EF-354: Ferrovia de Integração Centro-Oeste - FICO	Campinorte/GO - Lucas do Rio Verde/GO: 900km	EVTEA concluído em novembro/2010. Projeto básico concluído e Licença Prévia vigente	Atender exigências do IBAMA para pedido de Licença de Instalação. Conclusão da revisão do EVTEA e do projeto de engenharia
EF-354: Ferrovia de Integração Centro-Oeste - FICO	Lucas do Rio Verde/GO - Vilhena/RO: 647km	EVTEA concluído em novembro/2010. Licença Prévia vigente	Atualização do EVTEA e elaboração do Projeto de Engenharia
EF-354: Ferrovia de Integração Centro-Oeste - FICO	Vilhena/RO - Porto Velho/RO: 770km	EVTEA iniciado	Conclusão do EVTEA

Além disso, a VALEC participa da composição acionária de outras duas empresas, sendo elas a Transnordestina Logística S.A., cujo principal projeto é a construção da ferrovia Nova Transnordestina, que irá passar pelo Estados do Piauí, Ceará e Pernambuco e, a Estrada de Ferro Paraná-Oeste S.A. Até outubro de 2017, a Empresa havia aportado o montante de R\$ 1.124,6 milhões, que representa 39,10% do capital total, sendo 91,5% na modalidade “Ações Preferenciais” – sem direito a voto, não sendo considerada acionista majoritária da Companhia. Na segunda empresa, a Estrada de Ferro Paraná-Oeste S.A., a VALEC possui participação de 0,028%.

¹⁶ VALEC – Plano de Negócios 2018, p.49

A VALEC possui um Planejamento Estratégico Institucional (PEI), que define o direcionamento que a empresa deverá adotar em um período de longo prazo, seguindo as orientações da Lei de Responsabilidade das Estatais, Lei 13.303/2016. O PEI atual engloba o período entre os anos (2017 a 2021). Neste planejamento estão contidos todos os objetivos e metas a serem alcançadas no período, sendo atualizado a cada ano.

A figura a seguir apresenta o Mapa Estratégico, atualmente vigente da companhia.

Figura 4 – Mapa Estratégico VALEC



Fonte: VALEC

Ainda, no sentido de adequar sua estrutura de governança aos requisitos da Lei 13.303/2016, o atual Regimento Interno da VALEC, datado de 25 de abril de 2018 estabelece a seguinte estrutura de comitês:

- Comitê de Elegibilidade;
- Comitê Estratégico de Governança;
- Comitê de Auditoria;
- Comitê Tático de Governança;
- Subcomitê de Governança, Riscos e Controle.

Além dos comitês, a estrutura de governança da empresa conta com Auditoria Interna; Ouvidoria; e, o Núcleo de Gestão, composto por Escritório de Gestão de Projetos, Escritório de Gestão de Riscos, Escritório de Gestão da Integridade e Conformidade e Escritório de Gestão Estratégica e de Processos.

A análise da evolução da gestão da VALEC e de sua estrutura de governança, de acordo com a Lei 13.303/2016, será detalhada nos capítulos 4 e 5 a seguir.

4 FORMAS DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA

Em janeiro de 2017 a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou o Indicador de Governança – IG-SEST, um instrumento de acompanhamento, com o objetivo de avaliar o cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016, e as diretrizes estabelecidas nas Resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR (BRASIL, 2018). Esse indicador, que está no seu quarto ciclo de avaliação, faz o acompanhamento do desempenho da governança das empresas estatais federais, por meio da mensuração do cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016, pelas diretrizes estabelecidas nas Resoluções da CGPAR e pelas boas práticas de governança corporativa.

O IG possui como principais características, conforme consta no seu Regulamento do Quarto Ciclo (BRASIL, 2018, p. 6):

- “Não apresenta caráter punitivo, mas, a partir do Relatório de Avaliação individual, resultante da análise, permite que a empresa identifique os pontos centrais onde há necessidade de melhoria da governança”;
- “Aponta onde a SEST/MP pode realizar melhorias na sua atuação no papel da coordenação e governança das empresas estatais – problemas recorrentes em determinados itens de avaliação demonstram necessidade de melhor e maior atuação da Secretaria”;
- “Fomenta adoção das melhores práticas em governança corporativa nas Empresas Estatais Federais”.

Os ciclos de acompanhamento são semestrais. No primeiro e no segundo ciclos de avaliação, que tiveram seus resultados divulgados, respectivamente, em novembro de 2017 e em maio de 2018, a SEST, teve como objetivo avaliar a

conformidade das empresas estatais à Lei 13.303/16 e ao Decreto 8.945/16. Já no terceiro e no quarto ciclo, priorizou-se a avaliação da efetividade do funcionamento da estrutura de governança implantada na empresa estatal, fundamentado nos requisitos desses normativos, nas diretrizes estabelecidas nas Resoluções da CGPAR nº 18/2016 e nº 21/2018, bem como nas melhores práticas de governança corporativa adotadas no mercado.

O IG-SEST é apurado em três dimensões: I. Gestão, Controle e Auditoria; II. Transparência das Informações; e III. Conselhos, Comitês e Diretoria. Cada Dimensão é composta por Blocos que, por sua vez, contêm Itens de Avaliação. Em seu 3º ciclo, o IG-SEST é composto pelos seguintes blocos:

Tabela 4 – Dimensões, blocos e número de itens de avaliação do IG-SEST

Dimensão	Bloco	nº Itens de Avaliação
Gestão, Controle e Auditoria	Remuneração Variável para Diretores	2
	Gestão de Riscos	5
	Controles Internos	6
	Auditoria Interna e Independente	4
	Código de Conduta e Integridade	5
	Fiscalização da Governança - Part. Soc.	1
Transparência das Informações	Requisitos Mínimos de Transparência	12
Conselhos, Comitês e Diretorias	Treinamento para Adm. e Conselheiros	4
	Comitês	3
	Conselho de Adm. e Conselho Fiscal	6
	Membros Independentes	2

Fonte: IG-SEST

Cada item de avaliação recebe nota 0 ou 1. Cada item possui ainda um peso de acordo com seu grau de complexidade, sendo 1 (baixo), 3 (médio) e 5 (alto). Cada

bloco também possui um peso relacionado com seu grau de efetividade, sendo 1 (baixo), 2 (médio) e 3 (alto). Por fim, cada dimensão tem seu grau de relevância, sendo a dimensão III baixa (peso 2), a dimensão II média (peso 3) e a dimensão I alta (peso 4).

A nota final é obtida de acordo com as fórmulas a seguir:

$$(i) \text{Indicador de Governança} = \frac{\sum(\text{Dimensão} \times \text{Peso Dimensão})}{\sum \text{Peso Dimensão}}$$

$$(ii) \text{Índice Dimensão} = \frac{\sum(\text{Bloco} \times \text{Peso Bloco})}{\sum \text{Peso Bloco}}$$

$$(ii) \text{Índice Bloco} = \frac{\sum(\text{Item de Avaliação} \times \text{Peso Item de Avaliação})}{\sum \text{Peso Item de Avaliação}}$$

A partir da obtenção da nota do Indicador, que possui uma escala de 0 a 10, a empresa avaliada é classificada em um dos quatro níveis de governança: (i) nível 1 para notas de 7,50 a 10,00; (ii) nível 2 para notas de 5,00 a 7,49; (iii) nível 3 para notas entre 2,50 e 4,99, e; (iv) nível 4 para notas entre 0,00 e 2,49. A utilização do IG como base metodológica da pesquisa, permitirá o acompanhamento do avanço da gestão da VALEC, visto que este será avaliado semestralmente pelo Ministério da Economia.

O quadro a seguir, exemplifica a estrutura do Índice para um dos blocos de avaliação. Os itens de avaliação completos estão anexos ao presente trabalho.

Tabela 5 – Exemplo de Dimensão, Bloco, Item de Avaliação e Pesos do IG-SEST

	Dimensão / Bloco / Item	Documentos Requeridos	Peso
	DIMENSÃO I: GESTÃO, CONTROLE E AUDITORIA		4
	Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores		2
1	Possui remuneração variável de diretores vinculada ao atendimento das metas e dos resultados na execução do plano de negócios e estratégia de longo prazo (Decreto 8.945/2016, art. 37, § 5º).	Documento que evidencie a existência de remuneração variável relacionada ao Programa de Metas e Resultados na Carta Anual ou em outro documento	1
2	O Conselho de Administração supervisiona, periodicamente, o atendimento das metas vinculadas à política de remuneração variável dos diretores.	Atas assinadas das reuniões em que ocorreram tratativas do acompanhamento OU documentos relacionados que contenham a manifestação do CA.	5

Fonte: IG-SEST

O IG-SEST teve, até o momento, três ciclos de avaliação, sendo o primeiro deles concluído em outubro de 2017, o segundo em março de 2018 e o terceiro em setembro de 2018. Os dados a seguir ilustram a evolução quantitativa da VALEC nos três ciclos apurados.

Tabela 6 – Evolução do IG-SEST VALEC

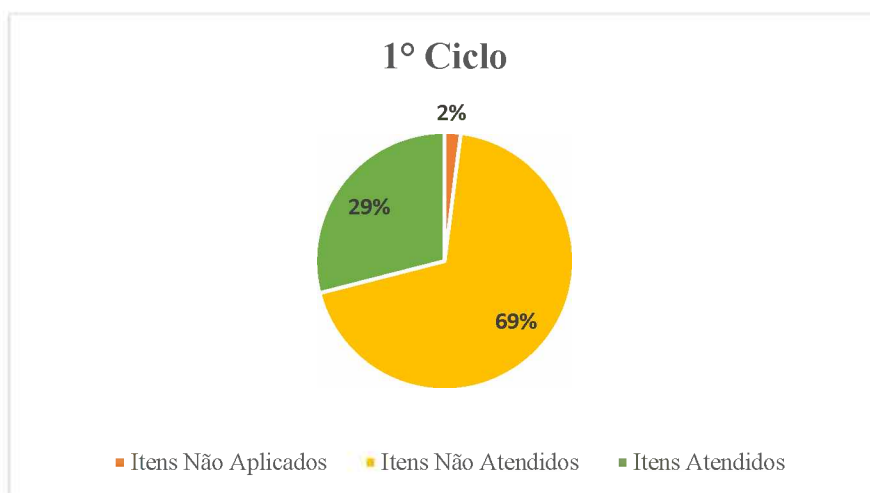
Ciclo	Índice VALEC	Índice Médio Geral	Nível
1º Ciclo	3,15	4,02	3
2º Ciclo	5,79	6,93	2
3º Ciclo	7,31	7	2

Fonte: IG-SEST

Percebe-se que a VALEC também apresentou, no período, uma evolução comparativa, visto que nos dois primeiros ciclos ela apresentou notas inferiores à média geral das outras estatais avaliadas. O resultado geral apurado no terceiro ciclo do Indicador, abrangendo as 54 empresas estatais apresentou o índice de 7,0 na escala de 0 a 10. A VALEC, empresa estudada neste trabalho, obteve resultado de 7,31, ficando assim no nível II do índice, juntamente a outras 21 empresas.

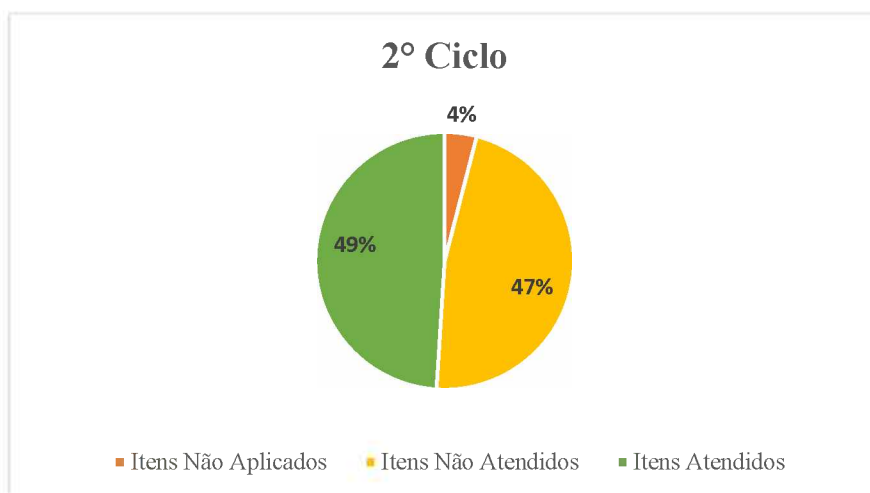
A evolução demonstrada pela VALEC também pode ser vista nos gráficos a seguir, que representam o percentual de itens de avaliação atendidos em cada ciclo. A VALEC partiu de um atendimento de 29% dos itens no primeiro ciclo para 62% de atendimento no terceiro ciclo.

Gráfico 2 – Percentual de Itens de Avaliação Atendidos pela VALEC no 1ºCiclo



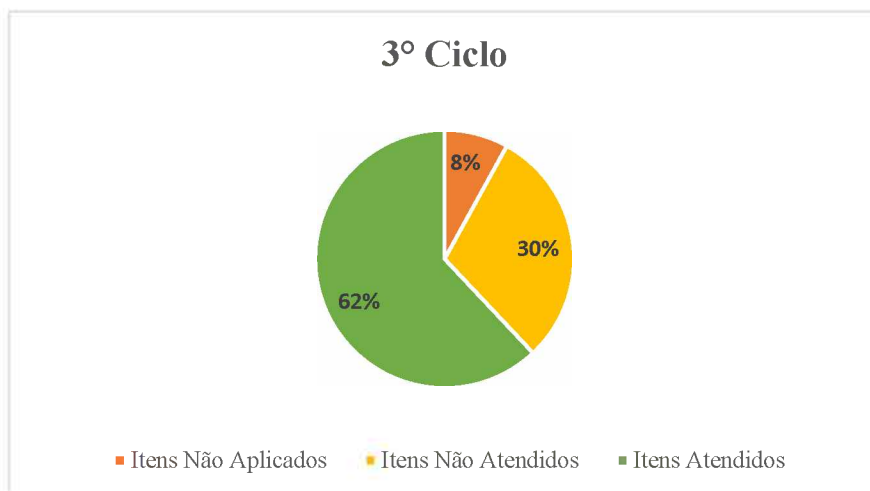
Fonte: IG-SEST

Gráfico 3 – Percentual de Itens de Avaliação Atendidos pela VALEC no 2ºCiclo



Fonte: IG-SEST

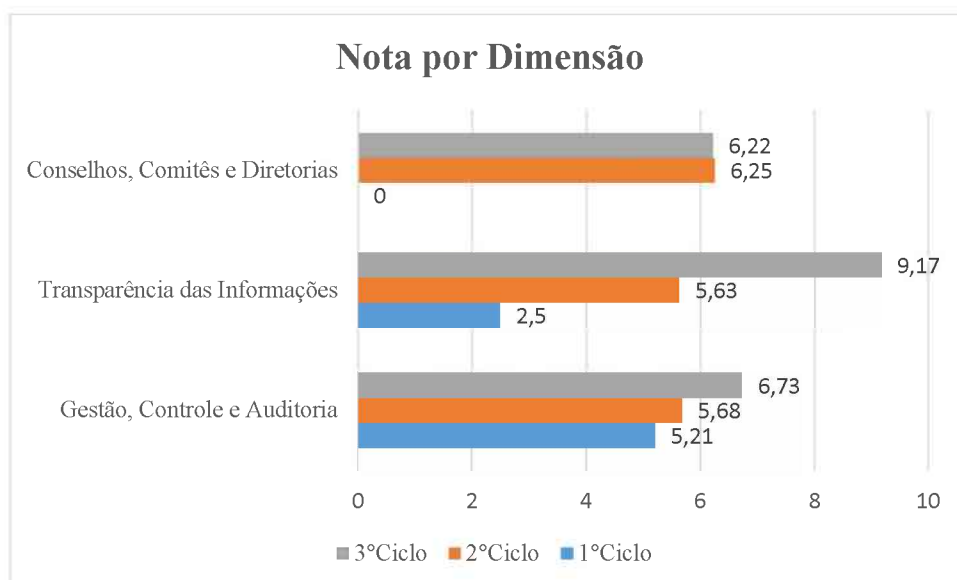
Gráfico 4 – Percentual de Itens de Avaliação Atendidos pela VALEC no 3ºCiclo



Fonte: IG-SEST

Ainda, os dados a seguir mostram o avanço de cada dimensão do IG-SEST da VALEC ao longo dos ciclos e permitem entender onde a VALEC incrementou sua gestão no período:

Gráfico 5 – Nota por dimensão em cada ciclo



Fonte: IG-SEST

A análise dos três relatórios de avaliação do IG-SEST¹⁷ permite entender onde a VALEC avançou no período, bem como identificar as práticas de gestão utilizadas para atendimento dos itens de avaliação.

No primeiro ciclo, o ponto que merece maior destaque é a dimensão “Conselhos, Comitês e Diretorias”. Naquele momento, a VALEC não atendia a nenhum requisito de avaliação. Desta forma, não existiam práticas formais de treinamento para os Administradores e Conselheiros, o Estatuto Social não previa a existência de Comitês de Elegibilidade Estatutário e de Auditoria, conforme determinações dos artigos 10 e 9 da Lei 13.303/2016, respectivamente. Além disso, o Estatuto Social da VALEC não determinava os requisitos e vedações para administradores e conselheiros, conforme artigos 17 e 26 da Lei de Responsabilidade das Estatais, que determinam as experiências, a formação e as hipóteses de inelegibilidade para o exercício desses cargos. Por fim, a participação de membros independentes no Conselho de Administração e no Comitê de Auditoria também não era prevista formalmente.

Já no segundo ciclo, a VALEC apresentou uma evolução, principalmente, nas dimensões II e III do Índice, saindo de notas 2,5 para 5,63 e 0 para 6,25, respectivamente. Na dimensão II, destaca-se o atendimento a divulgação da Política de Dividendos por canal acessível aos acionistas e ao público em geral e a divulgação das conclusões e análise do Conselho de Administração dos resultados e metas da VALEC, conforme artigo 23 da Lei 13.303/2016. No período, foi reformulado ainda o estatuto social, criando os Comitês de Elegibilidade Estatutário e de Auditoria, bem como definindo os requisitos e vedações para nomeação de diretores e conselheiros. O atual Estatuto Social da VALEC (VALEC, 2018), de 22 de março de 2018 determina em seu capítulo VI:

Art. 16. Consideram-se administradores os membros do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva. Art. 17. Os

¹⁷ 1º Relatório de Avaliação do IG-SEST da VALEC, de 31/10/2017, 2º Relatório de Avaliação do IG-SEST da VALEC, de 11/05/2018 e 3º Relatório de Avaliação do IG-SEST da VALEC, de 23/11/2018, todos elaborados pelo então Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

administradores deverão atender os seguintes requisitos obrigatórios: I - ser cidadão de reputação ilibada; II - ter notório conhecimento compatível com o cargo para o qual foi indicado; III - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado. IV - ter pelo menos uma das experiências profissionais abaixo: a) 5 (cinco) anos na área de atuação da Valec ou em área conexas ao cargo para o qual forem indicados; b) 2 (dois) anos em cargo de diretor, ou de conselheiro de administração, ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da Valec, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; c) 2 (dois) anos em cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS 4 ou superior, em pessoa jurídica de direito público interno; d) 2 (dois) anos em cargo de docente, ou de pesquisador, de nível superior na área de atuação da Valec; e e) 2 (dois) anos como profissional liberal em atividade vinculada à área de atuação da Valec. §1º A formação acadêmica deverá contemplar curso de graduação ou pós-graduação reconhecido ou credenciado pelo Ministério da Educação. §2º As experiências mencionadas em alíneas distintas do inciso IV do caput não poderão ser somadas para a apuração do tempo requerido. §3º As experiências mencionadas em uma mesma alínea do inciso IV do caput poderão ser somadas para a apuração do tempo requerido, desde que relativas a períodos distintos. §4º Somente pessoas naturais poderão ser eleitas para o cargo de administrador da Valec. §5º Os Diretores deverão residir no país. §6º Aplica-se o disposto neste artigo aos administradores das empresas estatais, inclusive ao representante dos empregados. Art. 18. É vedada a indicação para o Conselho de Administração e para a Diretoria Executiva: I - de representante do órgão regulador ao qual a Valec está sujeita; II - de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciado; III - de pessoa física que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a União ou com a própria empresa, nos três anos anteriores à data de sua nomeação; IV - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a União ou com a própria empresa; e V - de pessoa que se enquadre em qualquer das hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Art. 19. Aplica-se o disposto neste artigo a todos os administradores da Valec, inclusive ao representante dos empregados.

No último ciclo até então avaliado, a VALEC apresentou um resultado acima da média das demais empresas estatais. Os esforços, de acordo com as notas apresentadas nos relatórios do IG-SEST, se concentraram na dimensão “Transparência das Informações”, com uma nota de 9,17, ante uma nota 5,63 no 2º ciclo. Para isso, a VALEC, cumpriu 11 dos 12 itens de avaliação desta dimensão, com a publicação das cinco políticas da empresa, sendo elas:

- **Política de Conformidade e Integridade**, cujo objetivo é “definir as diretrizes sobre as regras de conduta e controles internos de modo a buscar a aderência das medidas voltadas à realização dos objetivos institucionais da VALEC às leis e regulamentos internos e externos, bem como aumentar a probabilidade de que tais objetivos sejam alcançados de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica. Reflete, também, o comprometimento com os padrões de integridade e valores éticos, assegurando o cumprimento da missão, da visão e dos objetivos estratégicos da Empresa”;
- **Política de Transações com Partes Relacionadas**, com o objetivo de “estabelecer regras e procedimentos para as transações entre partes relacionadas e entes correlatos, em conformidade com a legislação aplicável no âmbito das empresas públicas da União, atendendo aos princípios éticos e morais que norteiam as atividades da companhia e atuando no controle das informações repassadas aos diversos órgãos de fiscalização e controle e a sociedade em geral”;
- **Política de Distribuição de Dividendos**, com o intuito de “estabelecer as regras e os procedimentos relativos à matéria, de maneira transparente e de acordo com as normas legais, estatutárias e demais regulamentos internos”;
- **Política de Participações Societárias**, cujo objeto é “estabelecer diretrizes relacionadas às práticas de governança e de controle de negócios que envolvam investimentos em participações societárias diretas ou indiretas da VALEC, superiores a 1% (um por cento) do

capital total, no país ou no exterior, vigentes ou futuras, nos termos da legislação, da regulamentação aplicável, dos documentos societários vigentes e das boas práticas de Governança Corporativa”;

- **Política de Divulgação de Atos e Fatos Relevantes**, com finalidade de “estabelecer regras e procedimentos para a Divulgação de Atos e Fatos Relevantes da Administração, em conformidade com a legislação aplicável no âmbito das empresas públicas da União, atendendo aos princípios éticos e morais que norteiam as atividades da companhia e atuando no controle das informações repassadas aos acionistas e partes vinculadas ao negócio da VALEC”.

Em que pese os avanços apresentados pela VALEC, ainda existem lacunas na sua Governança apontadas pelo IG-SEST, como o não-atendimento de nove requisitos na dimensão “Gestão, Controle e Auditoria”, cinco requisitos na dimensão “Conselhos, Comitês e Diretorias”, além do requisito citado anteriormente na dimensão “Transparência das Informações”, conforme quadro a seguir:

Tabela 7 – Quantidade de itens atendidos no Terceiro Ciclo

Dimensão	Bloco	Atendido	Não Atendido	Não Aplicável
Gestão, Controle e Auditoria	Remuneração Variável para Diretores	0	0	2
	Gestão de Riscos	4	1	2
	Controles Internos	2	4	0
	Auditoria Interna e Independente	3	1	0
	Código de Conduta e Integridade	2	3	0
	Fiscalização da Governança - Part. Soc.	1	0	0
Transparência das Informações	Requisitos Mínimos de Transparência	11	1	0

Conselhos, Comitês e Diretorias	Treinamento para Adm. e Conselheiros	3	1	0
	Comitês	2	1	0
	Conselho de Adm. e Conselho Fiscal	3	3	0
	Membros Independentes	0	0	2

Fonte: IG-SEST

No bloco de “Controles Internos”, da dimensão I onde encontram-se quatro requisitos não atendidos, estes estão relacionados, de maneira geral, à necessidade de elaboração de relatórios periódicos a serem submetidos ao Comitê de Auditoria, à Diretoria e aos Conselheiros de Administração e Fiscais. O Relatório do 3º Ciclo entende que a ausência desses relatórios dificulta o acompanhamento por parte destes órgãos da administração da VALEC, dos seus processos executados, resultados alcançados, os riscos envolvidos e a eficácia dos controles estabelecidos.

Outro bloco que merece destaque é o “Conselho de Administração e Conselho Fiscal”, da dimensão III. Neste bloco, três itens de avaliação não foram atendidos, sendo eles a falta de avaliação da Diretoria pelo Conselho de Administração, conforme determinado no artigo 18 da Lei 13.303/2016, a falta de divulgação do Regimento Interno do Conselho Fiscal e a ausência de reuniões periódicas entre o Conselho Fiscal e o Comitê de Auditoria.

Os indicadores quantitativos revelam um quadro de evolução progressiva no que diz respeito às práticas de governança adotadas pela VALEC nos últimos dois anos. No entanto, os números são incapazes de revelar as sutilezas e os percalços enfrentados pela instituição para a implantação integral das ações e instrumentos previstos nos dispositivos legais e nas boas práticas de governança. Para uma melhor compreensão destes desafios faz-se necessário uma investigação mais aprofundada e de caráter qualitativo que será apresentada na próxima seção.

5 FORMAS DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE QUALITATIVA

A partir da revisão bibliográfica realizada e do estudo de dados quantitativos que permitiram uma avaliação da governança da VALEC, surgiu a necessidade de se entender e aprofundar outras informações relacionadas ao histórico do desenvolvimento dos programas de governança, bem como avaliar seu estágio atual.

Para isso, foi utilizada a técnica de entrevista aberta, com um grupo de profissionais que, ao longo dos últimos anos, foi o responsável pela coordenação geral dos trabalhos de implantação das práticas de governança na VALEC. Segundo Boni e Quaresma (2005), as entrevistas abertas têm finalidade exploratória e são utilizadas para o detalhamento de questões e formulação dos conceitos relacionados. Para Minayo (1993) a entrevista aberta pode ser utilizada quando o pesquisador precisa obter o maior número possível de informações, de acordo com a visão do entrevistado. Foram entrevistados três funcionários da VALEC, envolvidos diretamente nas atividades de coordenação e implantação das práticas de governança, bem como na estruturação das respostas aos questionários do IG-SEST. Esses profissionais pertencem à estrutura do Escritório de Gestão Estratégica e de Processos da VALEC, que está subordinado ao Núcleo de Gestão, que por sua vez responde diretamente à Presidência da VALEC.

Conforme o artigo 23 do Regimento Interno da VALEC, cabe ao Escritório de Gestão Estratégica e de Processos (VALEC, 2018, p. 17):

- Elaborar e revisar o Plano Estratégico da Empresa;
- Apoiar as unidades organizacionais na identificação, desenvolvimento e monitoramento de suas metas e dos seus indicadores de desempenho, estratégicos e de governança;
- Elaborar, atualizar e disseminar a metodologia de melhoria da gestão, da estratégia e do gerenciamento de processos de negócio da Empresa;

- Prestar suporte metodológico no gerenciamento de processos de negócio da Empresa, na gestão estratégica e governança;
- Promover estudos sobre a estrutura organizacional da VALEC;
- Manter e atualizar o repositório de processos de negócios da Empresa;
- Elaborar o Modelo e o Plano de Negócios da Empresa;
- Executar as atividades relativas à Estratégia e Processos no âmbito da governança, e;
- Desenvolver e aplicar instrumentos de monitoramento e avaliação da Governança.

Desta forma, partiu-se de um roteiro de entrevista, composto por dez tópicos e apresentado anexo, com o objetivo de aprofundar o entendimento em relação aos estágios de desenvolvimento dos programas de governança, bem como avaliar seus resultados, pontos fortes e oportunidades de melhoria.

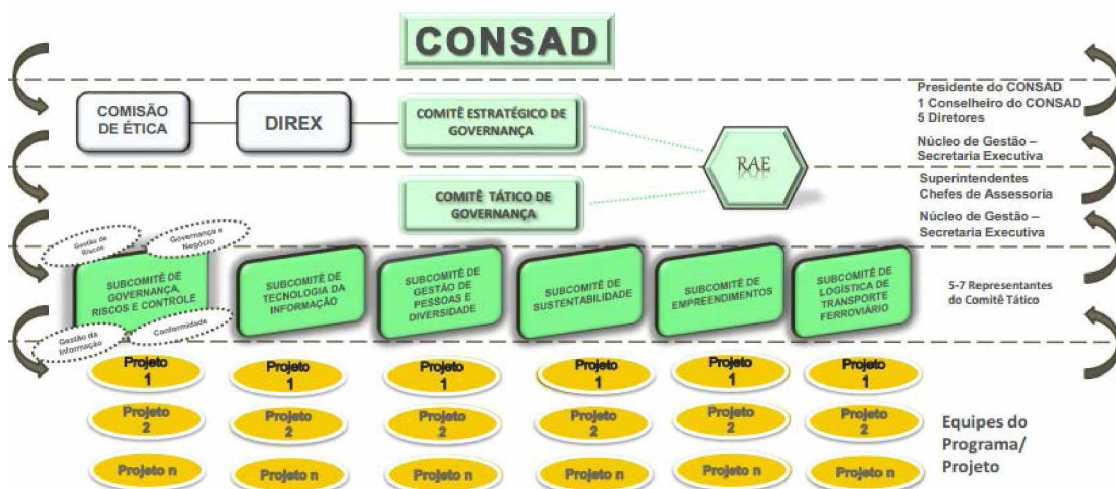
Inicialmente, buscou-se entender de que forma se deu o início das ações de implantação das práticas de governança. Diferentemente do que se esperava, o marco inicial não foi a promulgação da Lei 13.303/2016. De acordo com os entrevistados, uma auditoria operacional do TCU no Conselho de Administração da VALEC, divulgada em 2015, fez com que a empresa tomasse as primeiras medidas de aprimoramento da sua governança, visto que este tema não era, na opinião do TCU, um assunto tratado nas reuniões do Conselho. A partir daí, foram utilizados o referencial do TCU para Governança (BRASIL, 2014), bem como a Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União, de número 001/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal (BRASIL, 2016). Foram empreendidas naquele momento, ações de avaliação da estratégia, revisão do mapa estratégico, revisão dos processos da cadeia de valor da empresa, sob a gestão de grupos de trabalho. Em setembro de 2015 foi criado o Programa de Integridade da VALEC e em fevereiro de 2016 criou-se o Núcleo

de Gestão da Empresa, responsável por coordenar as atividades de gestão estratégica e de processos, gestão de riscos e gestão de projetos.

Para os entrevistados, as exigências e recomendações do TCU foram fator crítico de sucesso para o aprimoramento da gestão da VALEC. Isso porque, o fato da auditoria ter sido realizada no Conselho de Administração fez com que se fortalecesse o comprometimento da Alta Administração da companhia com sua governança. Neste período, os trabalhos foram coordenados e desenvolvidos por equipe própria da VALEC, sem apoio de consultoria ou empresa especializada. Foram buscados alguns benchmarks na administração pública federal, tendo sido citados os Correios, a Infraero e a Eletronorte. Entretanto, a maior parte dos trabalhos foi desenvolvida, com uma estrutura de implantação baseada em grupos de estudos internos, com planejamento próprio.

Sob a gestão do Subcomitê de Governança, Riscos e Controle, que conta com três figuras centrais, sendo elas o líder de portfólio, o líder de riscos e o líder de estratégia, foram definidos os projetos que seriam implantados para estruturação da governança da empresa. Cada projeto contou com um líder de projeto, responsável por definição do cronograma de trabalho e coordenação da equipe. A figura a seguir, ilustra esta estrutura:

Figura 5 – Estrutura de Governança da VALEC



Fonte: VALEC

O envolvimento da força de trabalho e a disseminação do conhecimento foi feita com base em ações de capacitação, coordenadas em conjunto com a Superintendência de Recursos Humanos da empresa. A utilização de grupos de estudo para desenvolvimento das práticas de governança e a gestão dessas práticas por metodologia de gestão de projetos também fizeram com que mais servidores tivessem participação ativa durante todo o processo, contribuindo para o comprometimento da equipe. Já em 2017, 140 servidores participavam diretamente de, pelo menos, uma iniciativa para estruturação de projetos de governança. Ainda, desde 2015, são promovidos seminários semestrais na sede da empresa, com a participação de especialistas em temas relacionados à governança e a Lei 13.303/2016, contribuindo para a propagação do conhecimento na empresa.

Sobre as principais limitações para o atendimento aos requisitos da Lei 13.303/2016, em que pese as naturais restrições orçamentárias, comuns na administração pública, o ponto destacado durante a entrevista foi a cultura interna da VALEC. Questões relacionadas à transparência e controle não eram assuntos do cotidiano na empresa e não estavam presentes, na profundidade exigida pela nova Lei, nos seus processos operacionais. Mais recentemente, a partir de julho de 2018, outro fator que trouxe dificuldades às rotinas de gestão foi a notícia de uma possível extinção da empresa, por parte do novo governo, que assumiu em 2019. Tal possibilidade trouxe diversas inseguranças à força de trabalho, visto que a VALEC não conseguiu se livrar do estigma de um possível fechamento, mesmo com as evoluções reconhecidas no IG-SEST da sua governança.

Para os entrevistados, é notória a melhoria dos processos internos da empresa, com a implantação de novas políticas, revisão de processos e procedimentos, estruturação de gerenciamento de riscos e formalização de sistemas decisórios. Como exemplo, foram citados o Processo de Contratação e Licitação da empresa, que passou a contar com atributos de processo, indicadores de prazos, controle de riscos e procedimentos formais, a partir da publicação do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (VALEC, 2018). Também o processo de desenvolvimento dos

empreendimentos ferroviários foi totalmente revisado – processos finalísticos. Desde a elaboração dos Estudos de Viabilidade com a instituição do Manual de Elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (VALEC, 2018), até a entrega final da obra, definindo-se indicadores e procedimentos e uma ampla revisão e publicação de normativos técnicos. Ainda assim, para os entrevistados, o grande benefício trazido pela estruturação da governança na empresa, foi o fato deste processo ter permitido o envolvimento dos servidores, fazendo com que diferentes setores e seus representantes sentassem à mesma mesa para tratarem de problemas que envolviam toda a VALEC. Essa integração e a troca de experiências foram determinantes para o sucesso da governança da VALEC.

Em relação aos pontos não-atendidos no 3º Ciclo do IG-SEST, dentre eles as questões relativas ao Controle Interno e aos Conselhos de Administração e Fiscal, vistos ao final do tópico 4, do presente trabalho, os entrevistados relataram que medidas foram tomadas e espera-se que no 4º Ciclo a avaliação da VALEC continue avançada. Para aprimorar o Controle Interno foi desenvolvida internamente uma ferramenta de diagnósticos, baseada no referencial de Controle Interno, do COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission*) – (COSO, 2013). Essa ferramenta partiu de um profundo estudo do que se esperava dos Controles Internos e, por meio de uma matriz, onde os princípios do COSO são priorizados, definiram-se ações de controle para atendimento da legislação, das políticas internas, destacando-se ainda questões financeiras e patrimoniais.

Por fim, no entendimento dos entrevistados, a estrutura de governança está bem criada e já existem diversas evidências de melhorias nos processos operacionais. Entretanto, a governança da VALEC precisa, agora, mostrar os seus resultados, alinhada aos resultados e desempenho da empresa, evidenciando o quanto a governança impacta nos resultados que a VALEC entrega para a sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o processo de incorporação e adequação dos instrumentos de Governança Corporativa em uma estatal brasileira do setor ferroviário, VALEC, de acordo com os requisitos da Lei de Responsabilidade das Estatais, de número 13.303/2016. Foi realizada uma revisão bibliográfica dos conceitos de governança, tanto no setor privado, quanto no setor público, para definição dos instrumentos que poderiam ser utilizados durante a análise.

Definiu-se pela utilização de um índice quantitativo, por meio do Indicador de Governança – IG-SEST do Ministério da Economia e análises qualitativas, por meio de entrevistas em profundidade com os gestores da empresa.

Constatou-se assim, o avanço da VALEC na implantação de práticas e programas de governança. A empresa, durante o último dado disponível do IG-SEST, referente ao 3º Ciclo de avaliação publicado em novembro de 2018, apresentou nota superior à média geral das demais empresas estatais. O estudo dos três relatórios de avaliação do IG-SEST disponíveis permitiu entender onde a VALEC avançou no período, bem como as lacunas ainda existentes.

O avanço da governança da VALEC poderá contribuir para a continuidade das ações futuras da empresa, tendo em vista a conhecida necessidade de investimentos no sistema logístico brasileiro. Neste contexto, a VALEC possui papel fundamental na estruturação de novas ferrovias, seja pela elaboração de projetos, seja pela construção da infraestrutura ferroviária.

Durante as entrevistas com os profissionais da empresa, onde ficaram também evidenciadas as melhorias trazidas nos processos internos da VALEC, por meio da implantação de novas políticas, novos procedimentos e revisão da estratégia, merece destaque ainda o plano de trabalho utilizado para desenvolvimento das iniciativas de governança. A utilização de grupos de estudos, com envolvimento da força de trabalho,

foi fator crítico de sucesso para que os resultados fossem alcançados. Na visão de um dos entrevistados, “não se implanta governança, copiando o que os outros fazem. Tem que ter uma pitada de inovação, baseando-se preferencialmente no estudo interno”. Com essa visão, mesmo em processos onde foram utilizados benchmarks, no momento da criação das práticas, a VALEC já está revisando-os, adequando para a cultura e visão de negócio da empresa.

Por fim, caberá a VALEC a partir de agora, concentrar os esforços na contínua priorização da efetividade do funcionamento da estrutura de governança criada. Fazer com que todo o normativo e regramento criados sejam ainda mais profundamente utilizados pela empresa, tornando os princípios e procedimentos de governança, parte da sua cultura. Esse entendimento é compartilhado pelos profissionais que foram entrevistados e ainda tem sido o atual foco dos ciclos do IG-SEST.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **A Nova Lei das Estatais**. 1 ed. São Paulo: JH Mizuno, 2017.

BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO. **Regimento do Programa Destaque em Governança de Estatais**. São Paulo, 2017. Disponível em <http://www.bmfbovespa.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8AA8D0975C0EA94D015C5971287132C9>. Acessado em 5/06/2018.

BONI, Valdete e QUARESMA, Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, BRASIL, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 01/03/2019.

BRASIL. Lei nº 13.303/2016. **Lei de Responsabilidade das Estatais**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acessado em 25/05/2018.

BRASIL. Decreto nº 8.945/2016. **Regulamenta a Lei 13.303/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm. Acessado em 25/05/2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Resolução CGPAR 18/2016**. Brasília, 2016. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucoes/160510_resolucao_cgpar_18.pdf Acessado em 07/10/2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Resolução CGPAR 21/2018**. Brasília, 2018. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao-no-21-de-18-de-janeiro-de-2018-diario-oficial-da-uniao-imprensa-nacional.pdf> Acessado em 07/10/2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Regulamento do Indicador de Governança**. Brasília, 2018. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/empresas-estatais-igsest/regulamento-ig-sest-3o-ciclo-versao-final.pdf>. Acessado em 02/10/2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em

<https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/legislacao/241933.pdf>. Acessado em 02/03/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília, 2014. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acessado em 01/06/2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. Brasília, 2014. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A253234F6C015333B7DBE83659> Acessado em 01/06/2018.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Internal control: intergrated framework**, 2013. Disponível em: <http://www.coso.org/guidance.htm>. Acessado em 01/03/2019.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. **Sarbanes-Oxley** – Guia para melhorar a governança corporativa através de eficazes controles internos. São Paulo, 2003. Disponível em http://www.ibgc.org.br/biblioteca/download/DELOITTE_2003_LeiSarbanes...fol.pdf. Acessado em 20/05/2018.

INSTITUTE OF CHARTERED SECRETARIES AND ADMINISTRATORS **International. Principles of Corporate Governance for Charities**. 16 Park Crescent, Londres W1B 1AH, Reino Unido (sem data).

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**, BRASIL, 2015. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>. Acessado em: 01/03/2019.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective. In International public sector study n° 13.**, 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acessado em: 01/03/2019.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**, 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Acessado em: 01/03/2019.

MCKINSEY & COMPANY E KORN/FERRY INTERNATIONAL. **Panorama de Governança Corporativa no Brasil**. São Paulo, 2001. Disponível em <http://www.ecgi.global/code/panorama-de-governan%C3%A7a-corporativa-no-brasil-report-mckinsey-company-and-kornferry>. Acessado em 20/05/2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento científico: pesquisa**

qualitativa em saúde. 2a edição. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1993

MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A ONU e a governança**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>. Acessado em 09/06/2018.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE de Governança Corporativa para Empresas Estatais**, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/publications/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015-9789264181106-pt.htm>. Acessado em 01/03/2019

UNITED KINGDOM AUDIT COMMISSION. *Corporate Governance: Improvement and Trust in Local Public Services*, Outubro 2003.

VALEC, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.. **Estatuto Social** , março de 2018. Disponível em: www.valec.gov.br. Acessado em 01/03/2019

VALEC, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.. **Manual de Elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental**, agosto de 2018. Disponível em: www.valec.gov.br. Acessado em 01/03/2019

VALEC, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.. **Regimento Interno** , abril de 2018. Disponível em: www.valec.gov.br. Acessado em 01/03/2019

VALEC, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.. **Regulamento Interno de Licitações e Contratos**, maio de 2018. Disponível em: www.valec.gov.br. Acessado em 01/03/2019

WORLD BANK. **Chapter 12. Governance and management. In: Global Evaluations Sourcebook**, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf> Acessado em 01/03/2019

ANEXOS

ANEXO A – Quadro da Dimensão, do Bloco e do Item de Avaliação com Pesos

4º CICLO			
	Dimensão / Bloco / Item	Documentos Requeridos	Peso
	DIMENSÃO I: GESTÃO, CONTROLE E AUDITORIA		4
	Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores		2
1	Possui remuneração variável de diretores vinculada ao atendimento das metas e dos resultados na execução do plano de negócios e estratégia de longo prazo (Decreto 8.945/2016, art. 37, § 5º).	Documento que evidencie a existência de remuneração variável relacionada ao Programa de Metas e Resultados na Carta Anual ou em outro documento	1
2	O Conselho de Administração supervisiona, periodicamente, o atendimento das metas vinculadas à política de remuneração variável dos diretores.	Atas assinadas das reuniões em que ocorreram tratativas do acompanhamento OU documentos relacionados que contenham a manifestação do CA.	5
	Bloco 1.2 - Gestão de Riscos		3
3	Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetido-os à Diretoria (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	Atas ou extrato das atas de reuniões (que atestem a apresentação) nas quais os relatórios foram submetidos OU outro documento que comprove a apresentação à Diretoria . O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
4	Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetido-os aos Conselheiros de Administração (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	Atas ou extrato das atas de reuniões (que atestem a apresentação) nas quais os relatórios foram submetidos OU outro documento que comprove a apresentação aos Conselheiros de Administração. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
5	Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetido-os aos Conselheiros Fiscais (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	Atas ou extrato das atas de reuniões (que atestem a apresentação) nas quais os relatórios foram submetidos OU outro documento que comprove a apresentação aos Conselheiros Fiscais. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3

6	Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os ao Comitê de Auditoria Estatutário (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	Atas ou extrato das atas das reuniões nas quais os relatórios foram submetidos OU outro documento que comprove a apresentação ao Comitê de Auditoria. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
7	Implementa prática de rodízio dos titulares máximos não estatutários das áreas de Auditoria Interna, Controle Interno, Compliance, Conformidade, Gestão de Riscos, Ouvidoria e Corregedoria (Resolução CGPAR nº 21/2018, art. 1º).	Ata ou extrato da ata da reunião ou outro documento que evidencie a mais recente deliberação sobre a substituição ou manutenção dos titulares desses setores. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
Bloco 1.3 - Controles Internos			3
8	Implementa práticas cotidianas de Controles Internos na Empresa (Lei 13.303/2016, art. 9º, inciso I).	Políticas específicas E documentos que comprovem a aplicação das práticas.	5
9	Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os à Diretoria (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	Atas ou extrato das atas das reuniões nas quais os relatórios foram submetidos OU outro documento que comprove a apresentação dos relatórios à Diretoria. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
10	Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os aos Conselheiros de Administração (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	Atas ou extratos das atas das reuniões nas quais os relatórios foram submetidos OU outro documento que comprove a apresentação dos relatórios aos Conselheiros de Administração. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
11	Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os aos Conselheiros Fiscais (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	Atas ou extratos das atas das reuniões nas quais os relatórios foram submetidos OU outro documento que comprove a apresentação dos relatórios aos Conselheiros Fiscais. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
12	Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os ao Comitê de Auditoria Estatutário (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	Atas ou extratos das atas das reuniões nas quais os relatórios foram submetidos ou outro documento que comprove a apresentação dos relatórios ao Comitê de Auditoria. O conteúdo das atas que comprovam o	3

		atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	
	Bloco 1.4 - Auditoria Interna e Auditoria Independente		3
13	A Auditoria Interna reporta as deliberações ao Conselho de Administração , no mínimo trimestralmente (Lei 13.303/2016, art. 9º, § 3º).	Atas ou extratos das atas das reuniões que comprovem a apreciação pelo CA. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
14	A Auditoria Interna monitora a adequação das transações com partes relacionadas, (Lei 13.303/16, art. 24, § 1º, item VI)	Documentos da área de auditoria interna que comprovam o atendimento ao item. Favor destacar com a cor amarela os textos pertinentes.	3
15	O Conselho de Administração interage com a Auditoria Independente de modo que as informações contábeis sejam apreciadas pelo Conselho antes de sua divulgação. (Lei 13.303/16, art. 18, inciso II e Decreto 8.945/16, art. 32, inciso II).	Ata assinada da reunião em que ocorreu a interação.	3
16	O Comitê de Auditoria Estatutário opina sobre a contratação e destituição de auditor independente (Lei 13.303/16, art. 24, § 1º, inciso I e Decreto 8.945/16, art. 38, § 1º, inciso I).	Atas assinadas das reuniões do Comitê de Auditoria com a Auditoria Independente OU outro documento que comprove o acompanhamento.	3
	Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade		2
17	Possui e divulga o Código de Conduta e integridade (Lei 13.303/2016, art.9º, § 1º e no Decreto 8.945/2016, art. 18, incisos I a VI).	Link do Código de Conduta e Integridade publicado em local de fácil acesso.	3
18	Realiza treinamentos periódicos sobre o tema aos Empregados (Lei 13.303/2016, art. 9º, § 1º, inciso VI e Decreto 8.945/2016, art. 18, Inciso VI).	Documentos que comprovem a participação no treinamento como, por exemplo, lista de presença ou certificado de participação OU documentos que comprovem a efetiva contratação da instituição responsável pela realização do treinamento.	3
19	A Ouvidoria apresenta ao Diretor-presidente e dá ampla divulgação interna e externa dos relatórios periódicos produzidos. (Lei 13.303/16, art. 18, inciso II).	Ata ou extrato das atas das reuniões que relatam a apresentação do Relatório ao Diretor-presidente OU outro documento que comprove sua apresentação E link da divulgação do relatório. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	5

20	A Ouvidoria apresenta ao Comitê de Auditoria Estatutário e dá ampla divulgação interna e externa dos relatórios periódicos produzidos. (Lei 13.303/16, art. 18, inciso II).	Ata ou extrato das atas das reuniões que relatam a apresentação do Relatório ao Comitê de Auditoria OU outro documento que comprove sua apresentação E link da divulgação do relatório. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	5
Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Societárias			2
21	Possui e divulga Política de Participações Societárias aprovada pelo Conselho de Administração (Lei 13.303, art. 1º, § 7º e Decreto 8.945, art. 9º, § 1º).	Link da Política de Participações Societárias Publicada, construída na forma requerida pelo Decreto 8.945, art. 9º, § 1º, aprovada pelo CA E Ata da reunião do conselho de administração que aprovou a política.	1
DIMENSÃO II: TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES			3
Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência			3
22	Publica a Carta Anual de Governança Corporativa em seu sítio eletrônico (Lei 13.303/2016, art. 8º, incisos III e VIII e Decreto 8.945/2016, art. 13, Incisos III e VIII).	Link da Carta Anual de Governança Corporativa publicada	3
23	Disponibiliza ao público a Política de Divulgação de Informações Relevantes (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso IV e Decreto 8.945/2016, art. 13, Inciso IV).	Link da Política de Divulgação de Informações Relevantes publicada, aprovada pelo CA.	3
24	Divulga Relatório Integrado ou de Sustentabilidade (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso IX e Decreto 8.945/2016, art. 13, Inciso IX).	Link do Relatório Integrado ou de Sustentabilidade publicado.	1
25	Publica as Demonstrações Financeiras Trimestrais Auditadas (Decreto 8.945/2016, art. 12, parágrafo único).	Link das Demonstrações Contábeis Intermediárias publicadas.	5
26	Divulga a Política de Transações com Partes Relacionadas, aprovada pelo Conselho de Administração (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso VII e Decreto 8.945/2016, art. 13, Inciso VII).	Link da Política de Transações com Partes Relacionadas publicada em local de fácil acesso.	3
27	Divulga a Política de Dividendos elaborada à luz do interesse público que justificou a criação da empresa estatal (Lei 13.303/16, art. 8º, inciso V, e Decreto 8.945/16, art. 13, inciso V).	Link da Política de Dividendos publicada em local de fácil acesso E ata da reunião do conselho de administração que aprovou a política.	3
28	Mantém acessível ao público, de forma individualizada, toda e qualquer remuneração de seus administradores e conselheiros (as empresas de capital aberto devem disponibilizar ao público a remuneração mínima, média e máxima, por função, de seus administradores e Conselheiros) (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso III, e Decreto 8.945/2016, art. 19, inciso I) e Instrução CVM 480, anexo 24.	Link da informação publicada em local de fácil acesso.	3

29	Divulga e envia ao Tribunal de Contas da União e ao Congresso Nacional as conclusões da análise realizada pelo Conselho de Administração sobre o atendimento das metas e dos resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia (Lei 13.303/2016, art. 23, §2º e §3º e Decreto 8.945/2016, art. 37, §3º e §4º).	Ata do Conselho de Administração em que ocorre a análise das conclusões sobre o atendimento das metas e dos resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia. O conteúdo da ata que comprova o atendimento ao item deve ser destacado com a cor amarela.	3
30	Divulga as Atas das Assembleias Gerais.	Link das Atas Publicadas em local de fácil acesso	3
31	Divulga as Atas das reuniões do Conselho de Administração.	Link das Atas Publicadas em local de fácil acesso	3
32	Divulga as Atas das reuniões do Conselho Fiscal.	Link das Atas Publicadas em local de fácil acesso	3
33	Divulga os currículos dos Administradores (Membros do Conselho de Administração e da Diretoria) .	Link dos Currículos publicados em local de fácil acesso	3
DIMENSÃO III: CONSELHOS, COMITÊS E DIRETORIA			3
Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros Fiscais			1
34	Os Administradores (membros do Conselho de Administração e da Diretoria) recebem treinamento específico sobre temas relacionados a governança corporativa (Lei 13.303/2016, art. 17, §4º e Decreto 8.945/2016, art. 42, incisos I a VI).	Documentos que comprovem a participação no treinamento como, por exemplo, lista de presença ou certificado de participação OU documentos que comprovem a efetiva contratação da instituição responsável pela realização do treinamento.	3
35	Os Conselheiros Fiscais recebem treinamento específico sobre temas relacionados a governança corporativa (Lei 13.303/2016, art. 17, §4º e Decreto 8.945/2016, art. 42, incisos I a VI).	Documentos que comprovem a participação no treinamento como, por exemplo, lista de presença ou certificado de participação OU documentos que comprovem a efetiva contratação da instituição responsável pela realização do treinamento.	3
Bloco 3.2 - Comitês			2
36	O Comitê de Elegibilidade atua no processo de verificação da conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal (Lei 13.303/2016, art. 10º, parágrafo único e Decreto 8.945/2016, art. 21º e § 2º).	Atas ou extrato de atas das reuniões do Comitê de Elegibilidade publicadas em local de fácil acesso, inclusive aquelas que contemplam manifestações divergentes.	3
37	O Comitê de Auditoria Estatutário realiza, no mínimo, quatro reuniões mensais nas empresas de capital aberto e nas instituições financeiras, ou, no mínimo, duas reuniões nas demais empresas estatais (Lei 13.303, art. 24, §3º, e Decreto 8.945/2016, art. 38, §3º).	Atas ou extrato das atas de reuniões do Coaud publicadas em local de fácil acesso, que comprovem a realização de reuniões pelo Coaud na periodicidade mínima exigida pela Lei e pelo decreto.	3

38	O Comitê de Auditoria Estatutário analisa as informações contábeis antes de sua divulgação (Lei 13.303, art. 24, §3º, e Decreto 8.945/2016, art. 38, §3º).	Atas ou extrato das atas de reuniões do Coaud publicadas em local de fácil acesso OU outros documentos relacionados que comprovem a apreciação. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
39	O Comitê de Auditoria monitora as transações com partes relacionadas (Lei 13.303/16, art. 24, § 1º, item VI).	Atas ou extrato das atas de reuniões do Coaud publicadas em local de fácil acesso OU outros documentos relacionados que comprovem o atendimento ao item. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
40	Possui e divulga o Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário.	Link de divulgação do Regimento em local de fácil acesso.	3
Bloco 3.3 - Conselho de Administração e Conselho Fiscal			3
41	O Conselho de Administração monitora decisões que envolvem Transações com Partes Relacionadas (Lei 13.303, art. 18º, Inciso I, e Decreto 8.945/2016, art.32, inciso I).	Ata(s) de reuniões do Conselho de Administração publicadas que relatem o monitoramento das decisões OU documentos relacionados que contenham a manifestação do CA. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	5
42	O Conselho de Administração monitora decisões que envolvem Código de Conduta dos Agentes (Lei 13.303, art. 18º, Inciso I, e Decreto 8.945/2016, art.32, inciso I).	Ata(s) de reuniões do Conselho de Administração publicadas que relatem o monitoramento das decisões OU documentos relacionados que contenham a manifestação do CA. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	5
43	A empresa possui uma Política de Gestão de Riscos aprovada pelo Conselho de Administração (Lei 13.303/16, art. 18, inciso II e Decreto 8.945/16, art. 31, inciso II).	Ata da reunião do Conselho de Administração que trata da aprovação da Política de Gestão de Riscos OU documentos relacionados que contenham a manifestação do CA. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	5
44	O Conselho de Administração avalia os diretores da empresa pública ou da sociedade de economia mista (Lei 13.303, art. 18º, Inciso IV e Decreto 8.945/2016, art.32, inciso IV).	Ata assinada do Conselho de Administração que demonstra a avaliação dos diretores OU documentos relacionados que contenham a manifestação do CA.	3

45	O Regimento Interno do Conselho de Administração prevê prazo mínimo para o envio aos conselheiros da pauta e da documentação necessária à apreciação do assuntos nelas previstos (prazo para instrução).	Apontar onde se verifica o referido dispositivo no Regimento Interno do Conselho de Administração.	3
46	Possui e divulga o Regimento Interno do Conselho Fiscal .	Link de divulgação do Regimento Interno do Conselho Fiscal em local de fácil acesso.	3
47	O Conselho Fiscal se reúne periodicamente com o Comitê de Auditoria Estatutário .	Atas de reuniões do Conselho Fiscal com o Coaud. O conteúdo das atas que comprovam o atendimento ao item devem ser destacados com a cor amarela.	3
	Bloco 3.4 - Membros Independentes		3
48	O Conselho de Administração contempla membros independentes no percentual exigido pela Legislação, ou, no caso da empresa de menor porte, em atendimento às melhores práticas de governança corporativa (Lei 13.303/2016, art. 22, caput, e Decreto 8.945/16, art. 36, caput.)	Termo de posse do conselheiro independente com comprovação clara de que o empossado preenche os requisitos de independência. (A comprovação de preenchimento dos requisitos de independência pode ser feita por meio de Ata do Comitê de Elegibilidade quando da análise da indicação)	3
49	O Comitê de Auditoria Estatutário contempla membros independentes no percentual exigido pela Legislação ou, no caso da empresa de menor porte, em atendimento às melhores práticas de governança corporativa (Lei 13.303/2016, art. 25, caput).	Termo de posse do conselheiro independente com comprovação clara de que o empossado preenche os requisitos de independência. (A comprovação de preenchimento dos requisitos de independência pode ser feita por meio de Ata do Comitê de Elegibilidade quando da análise da indicação)	3

ANEXO B – Roteiro de Entrevista em Profundidade

- Entender o desenvolvimento e as ações empreendidas para desenvolvimento dos processos e regras de governança da empresa;
- Para o desenvolvimento das novas práticas, a VALEC contou com algum apoio externo (consultoria, equipe do ministério, dentre outros)?
- Quais foram os principais benchmarks utilizados?
- Como foi o apoio e a participação da Alta Administração no desenvolvimento e implantação das práticas?
- Como as práticas foram e são disseminadas na força de trabalho?
- Quais foram as principais limitações para atendimento dos requisitos da Lei 13.303/2016 (orçamentárias, estruturais, de pessoal e de mercado da VALEC)?
- Você acredita que o sistema de governança da VALEC garante sua eficiência operacional e está efetivamente implementado?
- Quais foram os principais benefícios da implantação dos programas de governança para a VALEC?
- Existem outras práticas de governança adotadas pelo setor privado que poderiam ser utilizadas pela VALEC?
- Quais ações podem ser tomadas para atacar as lacunas identificadas no Relatório do Ciclo 3?