

Senhores e Senhoras Senadores, Senhores e Senhoras Deputados,

## 1. Apresentação

Primeiramente registro ser uma honra o convite que recebi para participar da presente Audiência Pública. É notória a relevância do tema em discussão, tendo em vista não apenas os eventos recentes, mas também a relevância das empresas estatais para a economia brasileira.

Entendo que o convite decorre de dois aspectos de minha atuação profissional: como presidente da AMEC – Associação de Investidores no Mercado de Capitais, e por conta de minha atuação por dois anos como membro do conselho de administração da Petrobras. Cumpro informar que sigo atuando no conselho de uma outra empresa estatal – esta estadual, a CESP – experiência que também me credencia para este debate.

Para os que não a conhecem, a AMEC é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 2006, que congrega os investidores institucionais que atuam no mercado de ações brasileiros. Seu objetivo é promover a defesa dos direitos dos acionistas minoritários. Nossos quadros são compostos por gestores de recursos brasileiros e estrangeiros, que incluem desde pequenos independentes até os grandes bancos brasileiros. Também participam da Amec grandes fundos de pensão. Em suma, são aqueles responsáveis pela gestão da poupança de milhões de brasileiros, que precisam assegurar que os valores mobiliários que compram terão uma justa rentabilidade, sob pena de inviabilizar sonhos, projetos e aposentadorias.

Hoje, porém, falo em nome próprio. Os projetos de lei que tocam as empresas estatais – os PLSs 167 e 343, além do projeto apresentado pelos presidentes de ambas as casas – encontram-se neste momento sob análise dos órgãos de governança internos da Amec. Foram debatidos em nossa Diretoria Executiva e na Comissão Técnica. Foi ainda criado um Grupo de Trabalho para analisar cada uma das propostas em tela. Este trabalho ainda não terminou. Portanto, a Amec ainda não tem uma posição final sobre o assunto.

Não obstante, aceitei o convite tendo em vista a urgência da matéria e a progressão dos debates. As opiniões que emanarei, portanto, são exclusivamente minhas, e podem ou não coincidir com aquelas da associação.

Com relação à minha participação no Conselho de Administração da Petrobras, cumpre esclarecer que foi consequência direta da minha participação na Amec. Desde 2011 – antes portanto da minha entrada na Amec - a associação tem trabalhado como um concatenador de investidores que, crescentemente frustrados com os prejuízos impostos aos acionistas da Companhia, tentaram pela primeira vez organizar-se para influenciar, nos termos da lei, a eleição para o conselho de administração da Petrobras. Após mais de 2 anos de tentativas, lutando contra diversos obstáculos, tivemos sucesso em 2013. Fui reeleito em 2014 e em 2015 decidi não mais concorrer ao cargo, explicitando as razões em nota aos acionistas. Foram eleitos novos conselheiros independentes, que trabalham hoje arduamente pela recuperação da Companhia.

Não pretendo aqui discorrer sobre os problemas da Petrobras diretamente. Já tive a oportunidade de fazê-lo na Câmara Federal em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, em abril deste ano. Creio, contudo, que a situação dramática à que foi levada a Petrobras tem muito a ensinar sobre a gestão de empresas estatais de uma maneira geral – e portanto tem grande utilidade para o atual debate.

## 2. Do Debate Legislativo

É sintomática a existência de uma pluralidade de projetos de lei que visem impedir a recorrência dos problemas que acometeram à Petrobras e a muitas outras empresas estatais nos últimos anos no Brasil. Trata-se de uma resposta firme de um Poder Legislativo imbuído de suas atribuições, e responsável perante a opinião pública que clama por uma nova maneira de se administrar essas organizações tão queridas e outrora respeitadas de nossa economia. Registro desde já um forte elogio aos parlamentares que empunharam esta bandeira. Mais ainda, a realização de debates como este ressaltam o caráter democrático da discussão que, estou seguro, logrará em atingirmos um modelo muito melhor do que quaisquer uma das opiniões individuais aqui trazidas. Inclusive a minha.

Não obstante, gostaria de aqui fazer a minha primeira provocação, no bom sentido da palavra: será que uma nova lei é a resposta adequada às agruras das nossas empresas estatais? Peço a bondade dos senhores e senhoras parlamentares para que mantenham esta pergunta em mente ao longo dos debates de hoje, e quiçá da tramitação dos projetos em discussão.

É fácil criticar a lei. Eu mesmo já o fiz e o faço recorrentemente. Na luta por um mercado de capitais mais saudável, posso citar uma ou duas dezenas de artigos da Lei das Sociedades Anônimas que poderiam ser melhorados. Participei ativamente dos debates que resultaram na Lei 10.303, que alterou substancialmente a Lei 6.404. Este processo me ensinou que a atividade democrática pode sim aprimorar a lei. Mas que muitas vezes as mudanças criam mais problemas do que soluções.

Para todo lado que olhemos, encontraremos potenciais melhorias em nosso aparato legal. Cada cidadão terá a sua opinião; muitas vezes elas serão contraditórias. Como dizia o escritor americano Henry Louis Mencken, “ para todo problema complexo existe uma resposta que é clara, simples... e errada!”. Eis portanto a relevância de formular este debate. Mais uma vez, obrigado pela oportunidade de participar.

## 3. Uma Breve análise dos projetos

Os três projetos analisados possuem, na minha opinião, características positivas e negativas.

### 3.1. O Projeto de Lei do Senado 343/2015

O projeto traz, em minha opinião, duas inovações interessantes. A primeira é a proibição de ‘autoridades’ – e uso o termo genericamente para não nos perdermos em definições – nos conselhos de administração de empresas estatais. Trata-se de uma política positiva em termos absolutos. Não há o que questionar. A “autoridade” no conselho de administração é, por definição, dotada de um conflito de interesses que não concorre para o bom desempenho de suas funções. Isso não significa que será necessariamente um mal conselheiro. Mas sim que a estrutura conspira para que o seja. Não vou me alongar nas traumáticas experiências recentes nas quais a convivência de autoridades como administradores justificaram decisões altamente destrutivas para nossas empresas estatais.

A segunda é a nova redação para o Artigo 238, que exclui as empresas de economia mista da possibilidade de ter suas atividades direcionadas para ‘o interesse público que levou à sua criação’. De fato, é neste artigo em que se prendem aqueles que defenderam atitudes lesivas às empresas estatais. E no caso daquelas de economia mista, que possuem sócios privados, levaram ao prejuízo milhões de poupadores brasileiros e estrangeiros que acreditaram em nosso mercado de capitais.

Há que se refletir, porém, sobre a necessidade e a conveniência da mudança. É verdade, o 238 tem sido apontado como o “vilão” dos investidores que tiveram prejuízos com ações de estatais. Eu mesmo já tive esta visão. Mas hoje entendo que ela seja superficial. Vejam bem: o Artigo 238 não exclui a responsabilidade dos administradores. Pelo contrário: tem uma redação RESTRITIVA da eventual exceção. Ela é direcionada ao controlador, e não ao administrador, e se restringe aos atos daquele, que tenham relação não com qualquer interesse público, mas sim com um interesse público específico – aquele que levou à criação da empresa estatal.

Inúmeros especialistas já se manifestaram nessa linha, de maneira muito mais inteligente do que eu poderia fazer. Destaco aqui os ex-presidentes da CVM Ary Oswaldo Mattos Filho e Luiz Leonardo Cantidiano, além dos juristas Nelson Eizirik e Modesto Carvalhosa.

O artigo 238 foi substituído. Foi transformado numa desculpa qualquer – um verdadeiro cheque em branco que servia de pretexto para todo tipo de abuso contra a empresa estatal. Trata-se de uma interpretação simples, clara e errada (lembremos Mencken). O 238 tem uma solução mais simples: o CUMPRA-SE. Se ele for obedecido no seu espírito, talvez não seja necessária a mudança legal. Claro que para ser cumprido, o tal interesse público precisa ser claro. E aqui há uma lição importante – adotada em outros projetos, como veremos – aplicável em diversos momentos: na lei de criação da estatal, na elaboração do estatuto, no seu registro quando abrir capital, etc. O interesse público deve ser claro e restritivo. Parte de um verdadeiro contrato entre o controlador e a companhia. Falarei mais sobre isso mais à frente.

Por outro lado, o Judiciário tem hoje uma interpretação liberal do 238. Isto é um problema. Se não puder ser revertido, talvez seja necessária mesma a mudança em sua redação. Mas rogo aos legisladores que se forem mudar, que o façam sob este prisma. Entendendo seu real alcance atual, sua eventual deturpação interpretativa, e a forma de corrigir estes erros.

Mas o projeto também traz inovações que considero negativas. Conceitualmente, entendo que seja um risco elevado determinar por meio de lei a criação de estruturas que podem se

tornar meros carimbadores – formalidades que existirão apenas para cumprir a determinação legal. Isso é um risco ao se determinar que todas as empresas estatais deverão contar com um conselho de administração. Embora seguramente verdadeiro para empresas de grandes dimensões e seguramente para empresas de economia mista, a criação de conselhos de administração em outros tipos de estatais pode trazer efeitos muito deletérios. Dentre os menos importantes, listo a mera criação de mais um cabide de empregos. Dentre os mais graves cito a criação de estruturas opacas que tornam a responsabilidade difusa, abrindo espaço para todo tipo de problemas.

A última coisa que queremos, portanto, é a criação de órgãos “para inglês ver”. Um conselho para inglês ver é pior do que a ausência completa de um conselho. Este conceito vale para outras inovações dos projetos, como veremos mais à frente.

O mesmo pode ser dito de determinações a respeito da composição dos conselhos – tais como número de membros, grau de independência, etc. Novamente, vemos ideias que são boas em si, mas que talvez não pertençam a uma lei.

Conceitos de Governança Corporativa evoluem com o tempo. O Código do IBGC, por exemplo, encontra-se na sua quarta edição, e em revisão para a quinta. O mesmo vale para todos os documentos de governança reconhecidos no mundo. Já a lei é feita para durar. Ainda que possa ser reformada no futuro, não deve ser esse o objetivo, tendo em vista o enorme trabalho em que consiste a atividade legislativa. A independência do conselho, por exemplo, tem sido objeto de debates constantes. Deve ser 20% ? 30% ? Maioria ? Eu não sei. E os senhores provavelmente também não. Isso deve ser visto em cada momento da maturidade do sistema econômico. O mesmo pode ser dito sobre o conceito de independência. Faço referência a um caso que seria engraçado, se não fosse triste. Consultorias renomadas recomendaram que os investidores institucionais americanos votassem contra um determinado candidato ao conselho da Coca Cola, tendo em vista que ele não seria independente. Ele teria uma participação acionária muito grande na empresa. O candidato se chamava Warren Buffett. Não sei quanto aos senhores, mas eu gostaria de ter este conselheiro em qualquer empresa da qual eu seja sócio. Independente ou não. Entendo portanto que estes pormenores não devem constar de um texto legal.

Um amigo muito sábio sempre me fazia referência ‘ao homem e sua circunstância’. Criar um sistema de governança adequado demanda flexibilidade para as circunstâncias que mudam. O que não implica na ausência de regras, como veremos.

Na mesma linha, não acredito que seja cabível legislar sobre as características dos conselheiros indicados pelo acionista controlador, além das vedações que elogiei anteriormente.

A título de exemplo, não se deve restringir a participação nos conselhos de pessoas com experiência na indústria em questão. Conselhos devem ser construídos com base na diversidade. A meritocracia e a capacidade técnica são essenciais. Mas uma das funções de um conselho é trazer visões diferentes. Pessoas com formações distintas colaboram para enxergar os problemas de diferentes prismas, chegando a uma solução melhor. Ademais, nos casos de empresas dominantes nos seus setores de atuação, como Petrobras e Eletrobras, seria muito difícil – mais ainda do que já é – encontrar um grande pool de candidatos atuantes no setor,

dispostos a deixar as suas atividades para compor o conselho da empresa estatal. E restringir o universo de candidatos é algo que não devemos buscar – muito pelo contrário.

Mais à frente farei minhas colocações sobre como atingir uma composição meritória sem o detalhamento oferecido pelo projeto.

Em seguida o projeto talvez caia no seu erro mais grave: a determinação de que os candidatos ao conselho de administração sejam previamente aprovados pelo Senado Federal – a sabatina.

Entendo ser legítima a vontade do legislador de acompanhar e manifestar-se sobre a indicação daqueles que administrarão as empresas estatais. Mas entendo que a sabatina pouco poderá colaborar para a construção de conselhos mais eficazes. Ao contrário: cria o risco de se politizar um processo que precisa ser essencialmente apolítico. A atribuição de uma tarefa de análise e aprovação de dezenas de administradores pelo Senado Federal traz o risco de criarmos mais um processo anódino, que se pautará muito mais pelo jogo político do que pelos méritos dos candidatos. Entendo que há um papel fundamental ao legislador no acompanhamento das indicações de administradores às companhias estatais. Mas este acompanhamento não deve se dar no varejo das indicações individuais. Deve se dar no PROCESSO. Explicarei o conceito mais à frente.

Comentários parecidos podem ser feitos a outros dispositivos do projeto, tais como a criação de comitês e diretorias. Tratam-se de características cuja flexibilidade de adaptação a cada empresa estatal é muito importante. Reitero que podemos estar criando vários órgãos para inglês ver. Vários cargos, mais burocracia, e pouca eficácia. O mesmo pode se dizer sobre as políticas obrigatórias. Aqui faço uma referência à Petrobras: ela tinha TODAS as políticas que se pode imaginar. Umhas boas, outras ruins. Todas cumpridas na forma. Mas muitas vezes – e sempre nos momentos críticos – não na essência. Determinar a criação de políticas, portanto, não vai resolver o problema. Principalmente se isso for feito por lei.

Por último, entendo que conferir à Comissão de Valores Mobiliários a competência para supervisionar empresas estatais de capital fechado é um erro. Em que pese a qualidade da autarquia, não é esta a sua especialidade. Não foi criada para isso. Dar a ela mais este fardo, além de gerar mais uma camada no emaranhado regulatório que atua sobre as estatais – falarei mais sobre isso – traz o risco de dificultar a hercúlea missão para a qual a CVM já está recrutada, notadamente em vista dos seus limitados e contingenciados recursos físicos e financeiros.

Em que pese os comentários aqui colocados, friso que boa parte das ideias lançadas no projeto são boas. Questiono, contudo, a conveniência de que sejam contempladas em lei, e não em outros dispositivos, como veremos mais à frente.

### 3.2. O Projeto de Lei dos Presidentes da Câmara e do Senado

Da mesma forma que o projeto anterior, este contém inovações auspiciosas e outras mais questionáveis.

Dentre as boas novidades destaco a definição clara das finalidades para as quais as empresas estatais são constituídas, e a determinação de delimitar claramente qual é afinal o tal ‘interesse público’ que levou à criação da estatal, para efeito do Artigo 238. Da mesma maneira, a quantificação dos custos de buscar tal interesse público – embora a redação possa ser aprimorada – é muito positiva. Igualmente merecem aplausos os esforços para retirar dos acionistas minoritários, quando houver, os custos de tais políticas.

Em contraponto, poderia-se afirmar que tal dispositivo seria desnecessário. A própria existência do 238 pressupõe que tal definição seja feita – o que infelizmente não ocorreu em muitos casos. Temos, portanto, mais do que uma falha legislativa, uma desobediência da lei. Se a lei existente for cumprida, o novo dispositivo se torna desnecessário. Da mesma forma, a preponderância da responsabilidade dos administradores para resguardar os interesses dos acionistas minoritários foi recentemente confirmada em decisões da CVM nos casos Eletrobras e EMAE. Embora recentes, tais decisões apontam para o caminho correto, sob a égide da legislação já existente. Cabe, portanto aos Senhores legisladores ponderar se é mais recomendável criar mais um mandato legal ou tornar eficaz aquele que já existe.

Feita a inovação, entendo que o projeto envereda pelos mesmos problemas relatados em relação ao 343: inclui na lei determinadas práticas que, embora positivas, não tem na lei sua melhor residência. Comitês constituídos por mandato legal podem rapidamente se tornar ‘letras de samba’ – órgãos que se reúnem para cumprir tabela e não para atingir fins específicos. Na Petrobras vimos isso acontecer reiteradamente. Todos os comitês estavam lá, mas não funcionavam. **PRECISAMOS DE COMITÊS QUE FUNCIONEM.**

O projeto também peca por repetir inúmeros dispositivos da Lei 6.404 – com alterações pontuais em alguns momentos. Embora não seja advogado, aprendi com eles que “lei boa é lei velha”. Se não houver uma razão forte para mudar a lei, é melhor mantê-la, pois a jurisprudência a torna mais eficaz. No caso específico, a repetição de dispositivos legais, em alguns casos para enfatizar sua aplicação nas empresas estatais, reforça o caráter excepcional destas – o que na minha concepção traz mais riscos do que vantagens. Foi sábio o legislador de 1976, que colocou a empresa de economia mista nas mesmas bases que as demais empresas – inclusive no que tange à responsabilidade dos administradores – fazendo apenas uma ressalva no Artigo 238 – que infelizmente, como vimos, tem sido erradamente expandido muito além do que imaginariam seus autores.

Mais uma vez são trazidos requerimentos específicos para o exercício do cargo de conselheiro – requerimentos que podem ou não ser os melhores, mas que ficariam eternizados no documento legal, se aprovado. Na mesma linha que o 343, o projeto avança na proibição de “autoridades” na composição dos conselhos, mas no resto traz para a lei parâmetros que ficariam melhor em instrumentos infralegais.

Os requerimentos para a diretoria são ainda mais restritivos. No caso dos presidentes de empresas de economia mista, o requerimento de ter exercido cargo similar em outras empresas de capital aberto é ao mesmo tempo inócuo e altamente restritivo. Dado que temos hoje cerca de 370 empresas listadas no Brasil, reduz-se demasiadamente o universo de candidatos qualificados. E, sinceramente, um ano de experiência em um cargo qualquer dificilmente configura qualificação relevante ou suficiente para algo.

A condição de firmar compromissos com resultados na investidura da diretoria me parece bem intencionado, mas teria sérios problemas na prática. Como imaginar alguém que está entrando numa posição que, antes mesmo de começar a trabalhar, esteja de acordo com metas de cuja definição não participou? O dispositivo poderá afastar definitivamente os executivos mais sérios e experientes da gestão de nossas empresas estatais. Principalmente dado que o projeto determina a destituição imediata caso essas metas não sejam atingidas por dois anos.

Metas claras são algo positivo para nossas estatais. Mas entendo que a forma de sua criação e administração não seja no corpo da lei. Veremos mais à frente.

O projeto também traz o conceito da sabatina – mas ao contrário do 343, não para os conselheiros, mas sim para o presidente. Entendo que esta fórmula seja muito pior do que aquela. Ao submeter o executivo à sabatina, retira-se do Conselho de Administração uma de suas funções principais, qual seja, a seleção, monitoramento e demissão da diretoria executiva, incluindo o presidente. Cria-se a “desculpa perfeita” para que o conselho exima-se de responsabilidade sobre tudo: afinal, o executivo chefe “foi aprovado pelo Senado”. O remédio para nossas estatais não é a negação da função do conselho. É o oposto: a sua valorização.

### 3.3. Projeto de Lei do Senado 167

O que nos traz ao Projeto 167. Em minha opinião, o mais amplo e ambicioso dos três, assim como aparentemente mais avançado no processo legislativo.

Diferentemente dos dois projetos anteriores, este pode ser dividido em duas partes: uma referente às questões de governança das empresas estatais, e outra referente às normas de licitação.

Me absterei de maiores comentários sobre esta segunda parte (isto é, Título IV) por não ser minha área de especialidade. Numa leitura superficial temo, contudo, em relação a um nível de detalhamento muito grande, que pode vir tanto a onerar excessivamente as empresas estatais como eventualmente gerar “brechas” que possam ser aproveitadas por agentes mal intencionados. Em minha limitada experiência, posso dizer, por exemplo, que um dos modos de contratação previstos, de quantidades definidas, me parece ter sido usado para fins escusos. Subdimenciona-se a quantidade de um insumo, fixa-se o preço do mesmo e depois os aditivos são quase que automáticos. É necessária muita atenção, e definitivamente não sou a melhor pessoa para colaborar nesta parte.

Nos títulos anteriores, que tratam fundamentalmente da governança, meus comentários são parecidos à análise dos demais projetos.

O projeto vai bem na tentativa de tornar mais claro não apenas os interesses públicos e fundamentos de segurança nacional que levaram à criação da empresa, mas também a explicitação dos custos de tais interesses e o seu ressarcimento previsto e segregado das demais atividades. Pode-se questionar se isso já não seria consequência do regramento vigente, mas na prática não é feito. Vale a mesma reflexão pontuada anteriormente.

Também avança na proibição de “autoridades” na posição de administradores.

E inova em relação aos demais ao determinar que as empresas de economia mista tenham seu capital composto exclusivamente por ações ordinárias. Trata-se de medida altamente salutar, que visa reduzir o desalinhamento de interesses entre os tomadores de decisão e aqueles que recebem seus impactos. A experiência demonstra que estruturas alavancadas de controle – que utilizam ações sem direito a voto, voto múltiplo ou estruturas piramidais – encontram-se no cerne de quase todos os problemas de governança do mundo. São ferramentas de desalinhamento de interesses – e podem ser igualmente perniciosas nas empresas sob controle estatal. Fica a sugestão para considerar também a proibição de estruturas piramidais (tais como holdings).

Por outro lado, da mesma maneira que os demais – e com a mesma intenção positiva – o projeto prescreve práticas de governança consagradas como positiva no regramento da Comissão de Valores Mobiliários e nos segmentos especiais de negociação da BMF Bovespa.

Faço aqui a mesma ressalva: não considero que a lei seja a melhor residência para tais prescrições. Elas são válidas hoje, mas mutantes no tempo. Evoluem. Para isso se prestam os níveis infralegais que regem nossas companhias. Especificamente, entendo que o projeto adentre riscos de referência a práticas infralegais, tais como os formulários de referência da CVM, que podem ou não existir no futuro.

O projeto também repete o conceito do PL 343 que determina a sabatina dos membros do conselho de administração. Reitero meus comentários. O sistema não é bom, embora ‘menos ruim’ do que a sabatina dos diretores ou presidentes. Veremos a solução potencial mais à frente.

Ressalto, contudo, grande inovação do projeto: o disposto no Artigo 20, Parágrafo 2º, que facilita o acesso dos cidadãos à ação de responsabilidade contra os administradores das empresas estatais. Contudo, há um grande risco que a redação do dispositivo como se encontra possa ser um incentivo à litigância de má fé, e um fator a espantar dos cargos de administradores de empresas estatais nossos mais competentes executivos.

#### 4. Qual o caminho então ?

Imagino que tenha ficado clara ao longo desta discussão minha visão geral sobre os projetos em tela. Estamos falando de proposições em sua esmagadora maioria positivas. Se nossas empresas estatais adquirirem essas características, serão melhores do que hoje. Há exceções, claro, como nas questões relativas a sabinas e desincentivos para captar os melhores executivos para nossas empresas. Mas no geral as ideias são boas.

O cerne da minha crítica encontra-se na conveniência de se estabelecer estes padrões em lei. Não creio que seja o melhor caminho. Qual o caminho então ?

Entendo que a reformulação das nossas empresas estatais deva começar não por prescrições quanto a elas diretamente, mas sim sobre as suas estruturas de contorno. Estou falando basicamente das funções de propriedade e controle – elementos fundamentais do sistema de governança corporativa.

Quem é hoje o “controlador” da Petrobras ? Pode-se dizer que a empresa está vinculada ao Ministério das Minas e Energia. Tem no Ministério da Fazenda outro vínculo importante, já que seu titular ocupou a presidência do conselho por tanto tempo. Submete-se formalmente à DEST – vinculada, por sua vez, ao Ministério do Planejamento. Mas podemos dizer que o DEST representa o controlador da Petrobras ? Não. Quem exerce os votos nas assembleias é um representante da Procuradoria Geral da Fazenda. Mas é ele quem escolhe os conselheiros ? Não. Quem é? Ninguém sabe. Na prática, quem manda na empresa é o(a) Presidente da República. Para piorar nem mesmo as ações da Petrobras estão no mesmo lugar – agora estão espalhadas entre Tesouro, Fundo Soberano, BNDES, Caixa... uma grande confusão.

Esta estrutura de propriedade é um prato feito para que a responsabilidade se esvaia ao longo da estrutura. Estamos falando de um ponto fundamental da governança – um termo sem tradução exata no português: accountability.

Não é por outra razão que a pedra fundamental da reestruturação de empresas estatais no mundo é a criação de um órgão centralizado que personifique o “acionista controlador” da empresa estatal. Muitos países tem histórias de sucesso com esse modelo. Eu chamaria a atenção para o caso de Singapura (Temasek), mas existem inúmeros outros.

De fato, a concentração da atividade de “propriedade” numa agência estatal específica é uma das principais recomendações das Diretrizes de Governança Corporativa para empresas Estatais da OCDE. Trata-se de um documento de 2005, que encontra-se sob revisão – e cujo resultado pode ser publicado coincidentemente nesta semana. Tenho uma cópia do documento que deixarei nas mãos do nobre Relator, incluindo a referência e link na Internet nas notas à minha intervenção de hoje.

As diretrizes da OCDE são a base para um trabalho de uma década para o aprimoramento das empresas estatais no mundo. De maneira interessante, sempre que um país é candidato a ingressar na OCDE, é feito um diagnóstico do nível de aderência do país às recomendações da OCDE – inclusive em relação à governança das empresas estatais. Isso aconteceu com Chile e Colômbia recentemente. E conversas estão acontecendo com o Peru. Mais uma vez, vou deixar os documentos respectivos com o Relator e as referências para os demais interessados.

Em síntese, o processo de adesão à OCDE envolve requerimentos muito claros sobre o aprimoramento das práticas relativas a empresas estatais. Ao invés de recomendar que práticas A ou B sejam colocadas em lei, a OCDE foca nos processos – sobretudo nos processos de propriedade, controle e transparência das empresas estatais.

A publicação “*Coherence for Development*”, publicada pela OCDE em abril deste ano, resume bem o que aqui coloco. E igualmente deixo uma cópia e a referência aos interessados.

Minha principal recomendação hoje aqui, portanto, é que Legislativo e Executivo unam forças e submetam-se ao processo da OCDE aplicável a países candidatos a membros no que tange à governança corporativa de empresas estatais. Antes de vir a esta audiência, tomei a liberdade de contactar o Sr. Daniel Blume, que tem liderado a discussão sobre o assunto na América Latina em nome da OCDE, que se prontificou a auxiliar o Congresso Nacional neste processo. Obviamente a DEST – que tem se envolvido nas discussões – tem muito a agregar. E entendo

que ela seria o embrião de tal órgão centralizador da propriedade estatal. Hoje, contudo, não exerce essa função pois não lhe foi delegada integralmente.

Caso a DEST seja de fato este embrião, é importante levar a uma mudança cultural no conceito de governança hoje existente no órgão. Talvez por conta de um mandato parcial, a DEST me parece excessivamente focada no controle, e não na delegação aos órgãos de governança e nos seu respectivo monitoramento. Deixei isso claro no meu discurso no Terceiro Encontro da Mesa Redonda da América Latina, que deixo nas mãos do nobre Relator e cujas referências também ficam aqui registradas.

Meu sonho portanto é que tenhamos um dia uma Agência Nacional de Empresas Estatais. Esta agência sim, estaria sob controle direto do legislativo, como estão as demais agências hoje (embora obviamente o controle na prática possa melhorar muito). Talvez merecesse controle ainda maior.

Esta agência centralizaria a propriedade de todas as empresas estatais. Teria missões importantíssimas, tais como:

- Garantir que sua criação atenda aos princípios legais.
- Garantir que os interesses sociais que levaram à sua criação estejam claramente definidos, monitorados, medidos e que seguem existindo.
- Determinar, quando necessário, as formas de ressarcimento pelos custos do interesse social.
- Determinar as políticas e práticas de governança aplicáveis às companhias
- Determinar os processos para escolha dos membros dos conselhos de administração, incluindo vedações a 'autoridades'.
- Delegar poderes para que estes conselhos, por sua vez, contratem, monitorem, premiem e punam os administradores, de acordo com metas pré-estabelecidas (em verdadeiros contratos de gestão)
- Exercer o direito de voto
- Recomendar alienação ou extinção de empresas que não cumpram mais seus objetivos.

Os exemplos estão aí: basta copiar. Singapura, Chile, Peru, Colômbia, Vietnam. Até mesmo a China.

Mas eu não pararia aqui. Vejo duas dimensões adicionais importantes para o aprimoramento das estatais: estruturas de controle e transparência.

Com relação a estruturas de controle, temo que hoje vivamos numa verdadeira 'teia' de controle, que reduz em muito sua efetividade. É enorme o número de entidades aos quais uma empresa estatal deve se submeter. TCU, CGU, DEST, SOF, AGU, além dos reguladores setoriais (ANP, ANEEL, Bacen,...) e do mercado (CVM, BMF Bovespa,...). Vivi uma situação em estatal na qual questioneei um órgão interno sobre uma determinada investigação e ouvi que "não vamos fazer porque o TCU já está olhando". Isso me parece criar aquela situação futebolística do "deixa que eu deixo".

É preciso portanto reorganizar as estruturas de controle que imperam sobre as estatais. Não criar uma nova – mas reestruturar o que já existe, evitando duplicidades retrabalho e áreas cinzentas.

Com relação à transparência, ela continua sendo o melhor detergente. E isso é ainda mais verdadeiro nas empresas estatais. Nos conselhos de estatais dos meus sonhos, empoderados e cobrados pela citada agência, os princípios da LAI devem prevalecer: a regra é a publicidade. O sigilo é a exceção. Pela minha experiência, 60% a 80% do trabalho de um conselho pode perfeitamente ser público. Não é talvez porque os conselheiros queiram preservar uma área de mistério sobre suas atribuições supostamente maravilhosas.

Isso tem que acabar. Não teremos uma sociedade transparente se seus órgãos máximos permanecerem opacos como hoje. Friso que sou contrário ao projeto recentemente apresentado no Senado que prevê a gravação das reuniões de conselho. Isso não funciona, e inibe a real discussão por parte dos seus integrantes. Mas a transparência, através de atas completas e tempestivas, é uma peça fundamental para termos conselhos que funcionem.

Este sim, deve ser nosso objetivo final.

Muito obrigado.

Documentos relevantes:

Cunha, Mauro (2014), "Discurso no Encontro da Rede Latinoamericana de Governança Corporativa em Empresas Estatais",

[https://amecbrasil.sharepoint.com/\\_layouts/15/guestaccess.aspx?guestaccesstoken=TWKLA25ZgoSTPPwOUztOxdWFo5AuwCM0vBfP1hLLPE8%3d&docid=081ce20c17486452a9e631eb93c324208](https://amecbrasil.sharepoint.com/_layouts/15/guestaccess.aspx?guestaccesstoken=TWKLA25ZgoSTPPwOUztOxdWFo5AuwCM0vBfP1hLLPE8%3d&docid=081ce20c17486452a9e631eb93c324208)

Fonafe, Código de Buen Gobierno Corporativo,

[http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/NORMATIVIDAD/Directivas/Codigo\\_BGC\\_Marzo\\_2013\\_1.pdf](http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/NORMATIVIDAD/Directivas/Codigo_BGC_Marzo_2013_1.pdf)

Kane, Korin e Christiansen, Hans (2015), "State-Owned Enterprises: Good Governance as a facilitator for development", in OECD, Coherence for Development, Issue 5, April 2015,

[http://www.oecd.org/pcd/State-owned%20enterprises\\_CfD\\_Ebook.pdf](http://www.oecd.org/pcd/State-owned%20enterprises_CfD_Ebook.pdf)

Lehuedé, H. (2013), "Colombian SOEs: A Review Against the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 12, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1ts5s4f6-en>

OECD (2005), "Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal", <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>

OECD (2011), "Corporate Governance in Chile", OECD Publishing,

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095953-en>

OECD (2014), "Summary Record of the Third Meeting of the Latin American Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises",

<https://www.oecd.org/daf/ca/ThirdMeetingLASOENetworkSummaryRecord.pdf>