

**DIRETRIZES DA OCDE**  
**SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA EMPRESAS DE CONTROLE ESTATAL**

## PREÂMBULO

Em vários países da OCDE, as empresas controladas pelo Estado (estatais) ainda representam uma parte substancial do PIB, emprego e capitalização de mercado. Além disso, as empresas controladas pelo Estado são freqüentemente prevalentes em serviços públicos e indústrias de infra-estrutura, tais como energia, transportes e telecomunicações, cujo desempenho é de grande importância para grande parte da população e para outras partes do setor de negócios. Conseqüentemente, a governança das estatais será fundamental para assegurar uma contribuição positiva para a eficiência econômica e competitividade geral do país. A experiência da OCDE também mostrou que uma boa governança corporativa de empresas estatais é um pré-requisito importante para uma privatização economicamente eficaz, já que tornará as empresas mais atraentes a potenciais compradores e aumentará seu valor.

Uma quantidade de países não-membros da OCDE também tem um setor de estatais significativo, o que configura, em alguns casos, até uma característica dominante da economia. Esses países estão, muitas vezes, reformando a maneira como organizam e administram suas empresas estatais, e têm procurado compartilhar suas experiências com países da OCDE de forma a apoiar reformas em nível nacional.

É baseado nesse cenário que o Grupo Dirigente da OCDE em Governança Corporativa, em junho de 2002, solicitou ao Grupo de Trabalho de Privatização e Governança Corporativa de Bens de Propriedade do Estado o desenvolvimento de um conjunto de diretrizes não obrigatórias e melhores práticas em governança corporativa de empresas estatais. O grupo de trabalho, que inclui representantes dos países-membros da OCDE, do Banco Mundial e do FMI como observadores, realizou consultas abrangentes durante o desenvolvimento dessas diretrizes. O grupo obteve orientação com uma grande variedade de outros grupos interessados, tais como membros do conselho e diretores-executivos das estatais, entidades de auditoria de estatais, sindicatos e parlamentares, e conduziu extenso processo de consulta com países não-membros. Uma versão preliminar das diretrizes foi publicada na página da OCDE na *internet* para comentários públicos, resultando em um número expressivo de comentários úteis e construtivos, que também foram publicados na página.

Estas Diretrizes devem ser vistas como um complemento aos Princípios de Governança Corporativa da OCDE<sup>1</sup>, nos quais as diretrizes foram baseadas e com as quais são totalmente compatíveis. Estas diretrizes estão orientadas explicitamente a assuntos que são específicos para governança corporativa de empresas estatais e, conseqüentemente, trazem a perspectiva do Estado como proprietário, enfocando políticas que assegurem boa governança corporativa. Apesar de tudo, as diretrizes não foram destinadas e nem pretendem criar efeitos que contradigam ou desencorajem os países da OCDE ou países não-membros da OCDE a empreender qualquer política ou programa de privatização.

Durante anos, o argumento para propriedade estatal de empresas comerciais variou entre países e indústrias, e normalmente abrangeu uma mistura de interesses sociais, econômicos e estratégicos. Exemplos incluem política industrial, desenvolvimento regional, o fornecimento de bens públicos e a existência dos chamados monopólios “naturais”. Nas últimas décadas, porém, a globalização dos mercados, mudanças tecnológicas e a desregulamentação de mercados anteriormente monopolistas exigiram o reajuste e a reestruturação do setor de estatais. Esses avanços foram avaliados em dois relatórios recentes da OCDE, que serviram como insumo para essas diretrizes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Princípios de Governança Corporativa da OCDE, 2004.

<sup>2</sup> “*The Corporate Governance of State-Owned Enterprises in OECD Countries*”, OCDE, 2005 e “*Privatising State-Owned Enterprise, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*”, OCDE, 2003.

Para poder cumprir suas responsabilidades de proprietário, o Estado pode se beneficiar do uso de ferramentas que são aplicáveis ao setor privado, incluindo os Princípios de Governança Corporativa da OCDE. Eles são especialmente válidos para as estatais de capital aberto, ou seja, aquelas com ações negociadas em bolsas de valores. Porém, as estatais também encaram alguns desafios de governança únicos. Primeiramente, as estatais podem sofrer tanto por intervenção indevida e interferências políticas, como por um Estado totalmente passivo ou distante como proprietário. Pode também existir uma diluição da responsabilidade de prestação de contas. As estatais são muitas vezes protegidas de duas importantes ameaças à administração de políticas em empresas do setor privado, que são a incorporação e a falência. Mais essencialmente, as dificuldades da governança corporativa derivam do fato de que a prestação de contas do desempenho das estatais envolve uma complexa cadeia de fatores (administração, conselho, entidades proprietárias, ministérios, governo), sem princípios clara e facilmente identificáveis, ou remotos. Estruturar essa complexa rede de prestação de contas de forma a assegurar decisões eficientes e uma boa governança corporativa é um desafio.

Como as Diretrizes são destinadas a fornecer conselhos gerais que ajudarão os governos a aprimorar o desempenho das empresas estatais, a decisão de aplicar as Diretrizes à governança de determinadas empresas estatais deve ser tomada de forma pragmática. As Diretrizes são principalmente orientadas a empresas estatais que possuem forma legal distinta (isto é, aquelas que não pertencem à administração pública direta) e desempenham atividade comercial (isto é, aquelas cuja maior parte dos rendimentos seja proveniente de vendas e taxas), que persigam ou não um objetivo de política pública. Essas estatais podem estar em setores da economia competitivos ou não. Quando necessário, as Diretrizes distinguem entre estatais de capital aberto e as que não possuem capital aberto, ou entre estatais de propriedade total, de controle majoritário ou minoritário, já que as questões de governança corporativa são diferentes em cada caso. As Diretrizes podem também ser aplicadas às subsidiárias dessas entidades supracitadas, sendo de capital aberto ou não.

As Diretrizes são principalmente destinadas a atingir empresas comerciais de propriedade do governo central e federal, mas as autoridades também podem utilizá-las em níveis sub-nacionais de governos que possuem empresas estatais. As Diretrizes também são úteis para empresas estatais não comerciais que sevem a propósitos de políticas públicas essencialmente especiais, de forma corporativa ou não. É de interesse governamental e público que todas essas categorias de estatais sejam dirigidas de forma profissional e que apliquem práticas de boa governança.

Ao longo das Diretrizes, o termo “estatal” (empresas de controle estatal) refere-se às empresas onde o Estado tem controle significativo, através de controle acionário total, majoritário ou participação minoritária significativa. Porém, muitas das Diretrizes são úteis também nos casos onde o Estado retém uma participação relativamente pequena em uma empresa, mas deve, entretanto, agir como um acionista responsável e informado. Na mesma linha, o termo “*entidade proprietária*” se refere à entidade estatal responsável por executar os direitos de propriedade do Estado, seja um departamento específico dentro de um ministério, uma agência autônoma, ou outros. Finalmente, como nos Princípios da OCDE, o termo «Conselho» utilizado neste documento abrange os diferentes modelos nacionais de estruturas de conselho encontrados nos países-membros ou não da OCDE. No sistema típico de dois níveis, encontrado em alguns países, “conselho” refere-se a “conselho supervisor”, enquanto “executivo-chave” refere-se ao “conselho executivo”.

O documento seguinte é dividido em duas partes. As Diretrizes apresentadas na primeira parte do documento abrangem as seguintes áreas: I) Assegurar uma Estrutura Reguladora e Legal Efetiva para Empresas de Propriedade Estatal; II) O Estado na Qualidade de Proprietário; III) Tratamento Equitativo de Acionistas; IV) Relações com as Partes Interessadas (*stakeholders*); V) Transparência e Divulgação; VI) As Responsabilidades dos Conselhos das Empresas de Propriedade do Estado. Cada uma das seções é encabeçada por uma única Diretriz, que aparece em negrito e em itálico, seguida por um número de Diretrizes secundárias de apoio. Na segunda parte do documento, as Diretrizes são suplementadas por anotações que contêm comentários às Diretrizes, e têm o intuito de ajudar os leitores a entender o raciocínio. As anotações podem também conter descrições de tendências dominantes e propor métodos alternativos de implementação e exemplos que podem ser úteis em tornar as Diretrizes operacionais.

## **I. ASSEGURAR UMA ESTRUTURA REGULADORA E LEGAL EFETIVA PARA EMPRESAS DE PROPRIEDADE DO ESTADO**

*A estrutura reguladora e legal das empresas de propriedade do Estado deve assegurar um nível de igualdade em mercados onde empresas de propriedade estatal e empresas do setor privado possam competir, de forma a evitar distorções de mercado. A estrutura deve estar alicerçada e ser totalmente compatível com os Princípios de Governança Corporativa da OCDE.*

- A.** Deve existir uma separação clara entre as funções de propriedade do Estado e outras funções estatais que possam influenciar as condições das empresas de propriedade estatal, particularmente no que diz respeito às regulamentações do mercado.
- B.** Os governos devem se esforçar para simplificar e otimizar as práticas operacionais e os formatos legais sob os quais as estatais operam. Seu formato jurídico deve permitir aos credores entrar com ações e iniciar procedimentos de insolvência.
- C.** Quaisquer obrigações e responsabilidades exigidas das estatais em termos de serviços públicos além da norma geralmente aceita devem ser claramente determinadas por meio de leis ou regulamentações. Tais obrigações e responsabilidades devem ser também divulgadas ao público em geral, e os custos relacionados devem ser cobertos de forma transparente.
- D.** As estatais não devem ser isentas da aplicação de leis gerais e regulamentações. As partes interessadas, incluindo competidores, devem ter acesso a reparações eficientes e decisões justas quando considerarem que seus direitos tenham sido violados.
- E.** A estrutura legal e reguladora deve permitir flexibilidade suficiente para ajustes na estrutura de capital das estatais quando isto for necessário para atingir os objetivos da empresa.
- F.** As estatais devem enfrentar condições competitivas com relação ao acesso a recursos financeiros. Suas relações com bancos e instituições financeiras de propriedade do Estado e outras empresas estatais devem ser estabelecidas em níveis puramente comerciais.

## II. O ESTADO NA QUALIDADE DE PROPRIETÁRIO

*O Estado deve agir como um proprietário informado e ativo, e estabelecer uma política de propriedade clara e consistente, assegurando que a governança de empresas de propriedade estatal seja desempenhada de maneira transparente e responsável, com o nível necessário de profissionalismo e eficiência.*

- A. O governo deve desenvolver e divulgar uma política de propriedade que defina os objetivos gerais da propriedade estatal, a função do Estado na governança corporativa das estatais, e como irá implementar sua política de propriedade.
- B. O governo não deve ser envolvido na administração diária das estatais, e sim permitir que tenham total autonomia operacional para atingir seus objetivos.
- C. O Estado deve permitir que os conselhos das estatais exerçam suas responsabilidades e respeitar sua independência.
- D. O exercício dos direitos de propriedade deve ser claramente identificado dentro da administração do Estado. Isso pode ser facilitado por meio da formação de uma entidade coordenadora, ou, mais apropriadamente, por meio da centralização da função de propriedade.
- E. A entidade coordenadora ou proprietária deve ser responsável por prestar contas aos órgãos de representação, tais como Congresso, e ter relações claramente definidas com órgãos públicos relevantes, incluindo as instituições de auditoria de instância superior.
- F. O Estado na qualidade de proprietário ativo deve exercer seus direitos de proprietário de acordo com a estrutura legal de cada empresa. Suas responsabilidades principais incluem:
  - 1. Ser representado em assembleias gerais de acionistas e votar pela parcela que cabe ao Estado;
  - 2. Estabelecer processos bem estruturados e transparentes de nomeação de membros do conselho em estatais de propriedade total ou de controle majoritário e, participar ativamente das nomeações de todos os conselhos das estatais.
  - 3. Implantar sistemas de elaboração de relatórios de forma a permitir um monitoramento e avaliação regular do desempenho da estatal;
  - 4. Quando permitido pelo sistema legal e pelo nível de propriedade estatal, manter diálogos contínuos com auditores externos e organizações de controle estatal específicas;
  - 5. Assegurar que esquemas de remuneração para os membros do conselho das estatais estimulem o interesse na empresa no longo-prazo, e possam atrair profissionais motivados e de qualidade.

### III. TRATAMENTO EQÜITATIVO DOS ACIONISTAS

*O Estado e as empresas de propriedade estatal devem reconhecer os direitos de todos os acionistas e, em conformidade com os Princípios de Governança Corporativa da OCDE, assegurar seu tratamento eqüitativo e acesso igual às informações corporativas.*

- A. A entidade coordenadora ou proprietária e as estatais devem assegurar que todos os acionistas sejam tratados de forma eqüitativa.
- B. As estatais devem observar um alto grau de transparência para com todos os acionistas.
- C. As estatais devem desenvolver uma política de comunicação e de consulta ativa com todos os acionistas.
- D. A participação de acionistas minoritários em assembléias de acionistas deve ser facilitada, de forma a permitir sua participação em decisões fundamentais da empresa, tais como eleições dos membros do conselho.

#### IV. RELAÇÕES COM PARTES INTERESSADAS

*A política de propriedade estatal deve reconhecer plenamente as responsabilidades das empresas de propriedade estatal para com as partes interessadas e requisitar que elas relatem informações sobre as relações com essas partes.*

- A.** Governos, a entidade coordenadora ou proprietária e as próprias estatais devem reconhecer e respeitar os direitos das partes interessadas, estabelecidos pela lei ou por meio de acordos mútuos, e se referir aos Princípios de Governança Corporativa da OCDE quanto a esse aspecto.
- B.** As estatais grandes ou de capital aberto, bem como estatais que visam a importantes objetivos de políticas públicas, devem relatar sobre relações com as partes interessadas.
- C.** O conselho das estatais deve ser requisitado a desenvolver, implementar e comunicar programas de conformidade a códigos de ética internos. Esses códigos de ética devem estar baseados nas normas do país, em conformidade com os compromissos internacionais, e se aplicar à empresa e a suas subsidiárias.

## V. TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO

*Empresas de propriedade estatal devem observar elevados padrões de transparência em conformidade com os Princípios de Governança Corporativa da OCDE.*

- A.** A entidade coordenadora ou proprietária deve desenvolver um relatório consistente e agregado sobre as empresas de propriedade estatal e publicar anualmente um relatório agregado sobre o conjunto dessas empresas.
- B.** As estatais devem desenvolver procedimentos eficientes de auditoria interna e estabelecer uma função de auditoria interna que seja monitorada e que se reporte diretamente ao conselho e ao comitê auditor ou órgão equivalente da empresa.
- C.** As estatais, especialmente as grandes, devem estar sujeitas a uma auditoria externa anual independente baseada em padrões internacionais. A existência de procedimentos específicos de controle estatal não substitui uma auditoria externa independente.
- D.** As estatais devem estar sujeitas aos mesmos padrões de contabilidade e auditoria de alta qualidade que as empresas de capital aberto. Grandes estatais ou estatais de capital aberto devem divulgar informações financeiras e não-financeiras de acordo com os reconhecidos padrões internacionais de alto nível.
- E.** As estatais devem divulgar material informativo sobre todas as questões descritas nos Princípios de Governança Corporativa da OCDE e, além disso, focar as áreas de interesse significativo para o Estado na qualidade de proprietário e para o público em geral. Exemplos de tais informações incluem:
  - 1. Uma declaração clara ao público sobre os objetivos da empresa e suas realizações;
  - 2. A estrutura de votação e de propriedade da empresa;
  - 3. Quaisquer fatores de riscos materiais e medidas tomadas para administrar tais riscos;
  - 4. Qualquer assistência financeira, incluindo garantias, recebidas do Estado e compromissos assumidos em nome da estatal;
  - 5. Quaisquer transações materiais com entidades relacionadas.



## VI. AS RESPONSABILIDADES DOS CONSELHOS DAS EMPRESAS DE PROPRIEDADE ESTATAL

*Os conselhos de empresas de propriedade estatal devem ter a autoridade, competências e objetividade necessárias para realização de suas funções de condução estratégica e monitoramento da administração. Devem agir com integridade e ser responsáveis por suas ações.*

- A. Os membros dos conselhos das estatais devem ter mandatos claramente definidos e a responsabilidade principal pelo desempenho da empresa. O conselho deve ser totalmente responsável pela prestação de contas aos proprietários, agir no melhor interesse da empresa, e tratar todos os acionistas com equidade.
- B. Os conselhos das estatais devem cumprir suas funções de monitoramento da administração e condução estratégica, sujeito aos objetivos determinados pelo governo e pela entidade proprietária. Devem ter o poder de nomear e remover o presidente-executivo da empresa.
- C. Os conselhos das estatais devem ser constituídos de forma que possam exercer julgamentos objetivos e independentes. A boa prática exige que o Presidente do Conselho seja diferente do presidente-executivo da empresa.
- D. Se uma representação de empregados no conselho for estabelecida, devem ser desenvolvidos mecanismos para garantir que essa representação seja exercida efetivamente e contribua para o aprimoramento das competências, informações e independência do conselho.
- E. Quando necessário, os conselhos das estatais devem formar um comitê especializado para apoiar o conselho no desempenho de suas funções, particularmente no que se refere a auditorias, administração do risco e remuneração.
- F. Os conselhos das estatais devem executar uma avaliação anual para analisar seu desempenho.

## **OBSERVAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO I: I. ASSEGURAR UMA ESTRUTURA REGULADORA E LEGAL EFETIVA PARA EMPRESAS DE PROPRIEDADE ESTATAL**

*A estrutura reguladora e legal das empresas de propriedade do Estado deve assegurar um nível de igualdade em mercados onde empresas de propriedade estatal e empresas do setor privado possam competir, de forma a evitar distorções de mercado. A estrutura deve estar alicerçada e ser totalmente compatível com os Princípios de Governança Corporativa da OCDE.*

A estrutura jurídica dentro da qual as estatais operam é muitas vezes complexa. Se não for consistente e coerente, pode facilmente resultar em distorções de mercado dispendiosas e minar a responsabilidade de prestação de contas da administração do Estado e do Estado como proprietário. Uma divisão clara de responsabilidades entre autoridades, uma otimização de formas jurídicas juntamente com uma estrutura reguladora coerente e consistente facilitará o aprimoramento da governança corporativa nas estatais.

**A. Deve existir uma separação clara entre as funções de propriedade do Estado e outras funções estatais que possam influenciar as condições das empresas de propriedade estatal, particularmente no que diz respeito às regulamentações do mercado.**

O Estado muitas vezes tem um papel duplo de regulador de mercado e proprietário das estatais que desenvolvem operações comerciais, particularmente nas novas redes industriais desregulamentadas e, muitas vezes, parcialmente privatizadas. Quando for o caso, o Estado será ao mesmo tempo um competidor importante de mercado e um mediador. Uma total separação administrativa entre as responsabilidades de proprietário e de regulador do mercado é, então, pré-requisito fundamental para criar um nível de igualdade entre as estatais e as empresas privadas e para evitar distorção da competição. Tal separação é também defendida pelos *Princípios de Reforma Reguladora da OCDE*.

Outro caso importante ocorre quando as estatais são utilizadas como instrumento de política industrial. Isso pode facilmente resultar em confusão e conflitos de interesses entre políticas industriais e funções de propriedade do Estado, particularmente se a responsabilidade pelas políticas industriais e as funções de propriedade estiverem no mesmo ramo ou setor ministerial. A separação entre políticas industriais e propriedade aprimorará a identificação do Estado como proprietário e favorecerá a transparência na definição de objetivos e monitoração de desempenhos. Porém, tal separação não deve impedir a necessária coordenação entre as duas funções.

Para prevenir conflitos de interesse, é também necessário separar claramente a função de propriedade de quaisquer entidades da administração estatal que podem ser clientes ou principais fornecedores para as estatais. Devem ser aplicáveis regras gerais de aquisições às estatais semelhantes às aplicáveis a qualquer outra empresa. As barreiras legais e não-legais a um processo de compras justo devem ser removidas.

Na implementação da separação efetiva entre os diferentes papéis do Estado em relação às estatais, devem ser considerados os conflitos de interesse reais ou potenciais.

**B. Os governos devem se esforçar para simplificar e otimizar as práticas operacionais e os formatos legais sob os quais as estatais operam. Seu formato jurídico deve permitir aos credores entrar com ações e iniciar procedimentos de insolvência.**

As estatais podem ter formatos legais específicos e, algumas vezes, diferentes das outras empresas. Esse formato pode refletir objetivos específicos ou considerações societárias, bem como proteções especiais concedidas a certas partes interessadas. Isso diz respeito particularmente aos funcionários cuja remuneração pode ser fixada por entidades ou atos reguladores, e a quem são dados direitos específicos relativos à aposentadoria e proteção contra excessos equivalentes às fornecidas aos empregados públicos. Em inúmeros casos, as estatais estão amplamente protegidas contra procedimentos de insolvência ou falência devido a seu *status* legal específico. Isso ocorre, às vezes, pela necessidade de assegurar a continuidade no fornecimento de serviços públicos.

Onde isso ocorre, as estatais geralmente diferem das empresas com responsabilidades privadas limitadas através de: (i) a autoridade respectiva e poder do conselho, administração e ministérios; (ii) a composição e estrutura desses conselhos; (iii) a extensão concedida aos direitos de consultas ou de tomada de decisões para as partes interessadas, mais particularmente, os funcionários; (iv) exigências de divulgação de informações e, como mencionado anteriormente, a extensão pela qual estão sujeitos a procedimentos de insolvência e falência, etc. O formato legal das estatais inclui muitas vezes uma definição rígida da atividade das estatais relacionadas, evitando que se diversifiquem ou expandam suas atividades em novos setores e/ou no exterior. Esses limites têm sido legitimamente estabelecidos de forma a prevenir má utilização de recursos públicos, interromper um crescimento ambiciosamente exagerado ou impedir que as estatais exportem tecnologias confidenciais.

Em alguns países, os formatos legais específicos das estatais evoluíram significativamente nos últimos anos em resposta à desregulamentação, a um maior exame e acompanhamento do Estado a essas empresas e a subsídios cruzados. As limitações aos tipos de atividades que as estatais têm permissão para realizar têm sido flexibilizadas de acordo com seu formato legal. Em alguns países, mudanças no formato legal têm sido acompanhadas pelo Estado, assumindo compromissos em relação à proteção aos funcionários, mais particularmente em relação aos direitos de pensão.

Ao simplificar o formato legal das estatais os governos devem se basear ao máximo na lei corporativa e evitar criar um formato legal específico quando não for absolutamente necessário aos objetivos da empresa. A simplificação do formato legal das estatais aprimorará a transparência e facilitará a supervisão através da criação de referências. Também criará um nível de igualdade junto a competidores privados em mercados cada vez mais desregulamentados e competitivos.

A simplificação deve visar às estatais que têm atividade comercial e operam em mercados competitivos e abertos. Ela deve buscar tornar os meios e instrumentos normalmente disponíveis a proprietários privados também disponíveis ao Estado como proprietário. A simplificação deve, então, preocupar-se principalmente com o papel e autoridade dos órgãos de governança da empresa e com as obrigações de transparência e divulgação de informações.

Se a mudança do formato legal das estatais for muito difícil, outras opções podem ser a simplificação das práticas operacionais das estatais, tornando algumas regulamentações específicas mais abrangentes, por exemplo estendendo sua validade ou cobertura às estatais com formatos legais específicos, ou solicitando às estatais que atendam, de forma voluntária, às exigências dessas regulamentações específicas, particularmente em relação às obrigações de divulgação.

**C. Quaisquer obrigações e responsabilidades exigidas das estatais em termos de serviços públicos além da norma geralmente aceita devem ser claramente determinadas por meio de leis ou regulamentações. Tais obrigações e responsabilidades devem ser também divulgadas ao público em geral, e os custos relacionados devem ser cobertos de forma transparente.**

Em alguns casos é esperado que as estatais cumpram responsabilidades especiais e obrigações para propósitos de políticas sociais e públicas. Em alguns países, isso inclui a regulamentação dos preços dos produtos e serviços vendidos pelas estatais. Essas responsabilidades e obrigações especiais podem ir além da norma geralmente aceita para atividades comerciais e devem ser claramente compulsórias e motivadas por leis e regulamentações. Devem ser também preferencialmente incorporadas aos estatutos da empresa.

O mercado e o público em geral devem ser claramente informados sobre a natureza e extensão dessas obrigações, bem como sobre seu impacto sobre os recursos das estatais e seu desempenho econômico.

Também é importante que os custos relacionados a essas atividades sejam claramente identificados, divulgados e adequadamente compensados pelo orçamento do Estado nas bases de provisões específicas legais e/ou através de mecanismos contratuais, tais como administração ou contratos de serviço. A compensação deve ser estruturada de forma a evitar distorções de mercado. Esse é particularmente o caso quando empresas relacionadas estão em setores competitivos da economia.

**D. As estatais não devem ser isentas da aplicação de leis gerais e regulamentações. As partes interessadas, incluindo competidores, devem ter acesso a reparações eficientes e decisões justas quando considerarem que seus direitos tenham sido violados.**

A experiência tem mostrado que em alguns países as estatais podem ser isentas de inúmeras leis e regulamentações, incluindo, em alguns casos, legislações sobre competição. As estatais muitas vezes não estão cobertas pelas leis de falência, e os credores têm dificuldade em reforçar seus contratos e em obter pagamentos. Tais isenções de provisões gerais legais devem ser evitadas ao máximo de forma a prevenir distorções de mercado e para servir de base para a responsabilidade de prestação de contas da administração. As estatais, assim como o Estado na qualidade de acionista, não devem ser protegidas de intimações da justiça ou de autoridades reguladoras no caso de infringirem a lei. As partes interessadas devem poder intimar o Estado na justiça, na qualidade de proprietário, e serem tratados de forma imparcial e justa nesses casos pelo sistema judiciário.

**E. A estrutura legal e reguladora deve permitir flexibilidade suficiente para ajustes na estrutura de capital das estatais quando isto for necessário para atingir os objetivos da empresa.**

A rigidez da estrutura de capital algumas vezes torna difícil a uma estatal desenvolver ou cumprir seus objetivos. O Estado na qualidade de proprietário deve desenvolver uma política geral e prover mecanismos que permitam mudanças apropriadas na estrutura de capital das estatais.

Esses mecanismos podem incluir, dentro da função de propriedade, a capacidade de ajustar as estruturas de capital das estatais de forma flexível, mas dentro de limites claros. Dentro de certos limites, isso pode, por exemplo, facilitar a transferência indireta de capital de uma estatal para outra, como através de reinvestimentos de dividendos recebidos, ou aumento do capital em termos de mercado competitivo.

Esses mecanismos devem respeitar o poder de tomada de decisão do Legislativo em relação ao orçamento ou aos níveis apropriados de propriedade do Estado, assim como a uma ampla transparência no sistema orçamentário. Qualquer mudança na estrutura de capital de uma estatal deve ser claramente consistente com o objetivo de propriedade do Estado e das circunstâncias específicas da estatal. As decisões devem ser documentadas adequadamente para permitir prestação de contas eficiente através de auditorias ou de exames detalhados feitos pelo Congresso. Finalmente, tais mecanismos devem ser limitados e sujeitos a supervisões cuidadosas de forma a evitar quaisquer subsídios cruzados através de transferência de capitais.

**F. As estatais devem enfrentar condições competitivas com relação ao acesso a recursos financeiros. Suas relações com bancos e instituições financeiras de propriedade do Estado, e outras empresas estatais devem ser estabelecidas em níveis puramente comerciais.**

Os credores e o conselho freqüentemente assumem que há uma garantia do Estado implícita nas dívidas das estatais. Essa situação tem, em vários casos, levado a endividamentos excessivos, recursos desperdiçados e distorções de mercado, em prejuízo tanto dos credores quanto dos contribuintes. Além disso, em alguns países, bancos e outras instituições financeiras de propriedade do Estado são os mais importantes credores das estatais. Esse ambiente cria grandes margens para conflitos de interesse. Isso pode levar a empréstimos não pagos a bancos estatais, já que a empresa pode sentir-se sem a obrigação de saldar a dívida. Isso pode livrar as estatais de uma fonte crucial de monitoramento de mercado e pressão e, com isso, distorcer sua estrutura de incentivos.

É necessário fazer uma distinção clara entre as respectivas dívidas do Estado e das estatais em relação aos credores. O Estado freqüentemente concede garantias às estatais para compensar sua inabilidade de provê-las de aumentos no capital social, mas ocorrem muitas vezes abusos nessa utilização. Como um princípio geral, o Estado não deve conceder garantias automáticas com relação aos passivos das estatais. Também devem ser desenvolvidas práticas justas em relação à divulgação e remuneração das garantias do Estado e as estatais devem ser encorajadas a buscar financiamento junto aos mercados de capitais.

Devem ser desenvolvidos mecanismos para administrar conflitos de interesse e assegurar que as relações entre as estatais, bancos e outras instituições financeiras de propriedade estatal sejam estabelecidas em bases puramente comerciais. Os bancos de propriedade estatal devem conceder créditos às estatais nos mesmos termos e condições oferecidos às empresas privadas. Esses mecanismos também podem incluir o estabelecimento de limites e a exigência de exames detalhados para assunção de funções no conselho dos bancos estatais.

## OBSERVAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO II: O ESTADO NA QUALIDADE DE PROPRIETÁRIO

*O Estado deve agir como um proprietário informado e ativo, e estabelecer uma política de propriedade clara e consistente, assegurando que a governança das empresas de propriedade estatal seja desempenhada de maneira transparente e responsável, com o nível necessário de profissionalismo e eficiência.*

De forma a cumprir suas funções de propriedade, o governo deve referir-se aos padrões de governança dos setores público e privado, notavelmente aos Princípios de Governança Corporativa da OCDE, que também são aplicáveis às estatais. Além dos Princípios de Governança Corporativa da OCDE, existem aspectos específicos de governança estatal que merecem destaque ou devem ser documentados de forma mais detalhada para guiar os membros do conselho, direção e entidades estatais responsáveis pela execução dos direitos de propriedade do Estado em efetivamente desempenhar seus respectivos papéis.

**A. O governo deve desenvolver e divulgar uma política de propriedade que defina os objetivos gerais da propriedade estatal, a função do Estado na governança corporativa das estatais, e como irá implementar sua política de propriedade.**

Os objetivos múltiplos e contraditórios da propriedade estatal frequentemente levam a uma conduta muito passiva das funções de propriedade ou, inversamente, resultam na excessiva intervenção em questões ou decisões que deveriam ser deixadas para a empresa e seus órgãos de governança.

Para que o Estado se posicione claramente como um proprietário, deverá esclarecer e priorizar seus objetivos. Os objetivos podem incluir evitar distorções de mercado e a busca de lucratividade expressa na forma de objetivos específicos, tais como taxa de retorno e políticas de dividendos. Traçar objetivos pode incluir escolhas, por exemplo, entre o valor da ação, serviços públicos e até previdência social. O Estado deve então ir mais além do que definir seus objetivos como proprietário, deve também indicar suas prioridades e esclarecer como essas escolhas intrínsecas devem ser tratadas. Agindo dessa forma, o Estado deve evitar interferência nos assuntos operacionais e, portanto, respeitar a independência do conselho. Uma política de propriedade clara ajudará a evitar concessão de autonomia excessiva às estatais para traçar seus próprios objetivos ou para definir a natureza e extensão de suas obrigações de serviços públicos.

Além disso, o Estado deve esforçar-se em ser consistente em sua política de propriedade e evitar modificar os objetivos gerais com muita frequência. Uma política de propriedade clara, consistente e explícita fornecerá às estatais, ao mercado e ao público em geral previsibilidade e uma compreensão clara dos objetivos do Estado na qualidade de proprietário, assim como de seus compromissos de longo-prazo.

Ao desenvolver e atualizar as políticas de propriedade do Estado, os governos devem fazer uso adequado das consultas públicas. As políticas de propriedade e objetivos das empresas relacionadas devem estar em documentos acessíveis ao público em geral e com ampla circulação entre os ministérios relevantes, agências, conselhos de estatais, executivos e Poder Legislativo.

Também é importante que empregados públicos relevantes endossem a política de propriedade e que a assembléia geral de acionistas das estatais, o conselho e a alta administração endossem as declarações de objetivos corporativos.

**B. O governo não deve ser envolvido na administração diária das estatais, e sim permitir que tenham total autonomia operacional para atingir seus objetivos.**

O principal meio para uma propriedade estatal ativa e informada é uma estratégia de propriedade clara e consistente, um processo estruturado de nomeação do conselho e um exercício efetivo dos direitos de propriedade. Qualquer envolvimento na administração diária das estatais deve ser evitado.

O poder da entidade proprietária ou coordenadora em direcionar a estatal ou seu conselho deve ser limitado a questões estratégicas e políticas. As áreas e os tipos de decisões em que a entidade proprietária ou coordenadora é competente para atuar devem ser publicamente divulgados e especificados.

Seguindo a mesma linha, devem também ser postos limites rígidos ao poder de qualquer outro ente governamental para interferir na administração diária das estatais.

### **C. O Estado deve permitir que os conselhos das estatais exerçam suas responsabilidades e respeitar sua independência.**

Na nomeação e eleição dos membros do conselho, a entidade proprietária deve focar a necessidade de os conselhos das estatais exercitarem suas responsabilidades de forma profissional e independente. Como expresso nos princípios da OCDE, é importante que os membros individuais do conselho, no cumprimento de suas responsabilidades, não ajam como representantes de diferentes eleitorados. Independência requer que todos os membros do conselho cumpram seus deveres, de forma justa com relação a todos os acionistas. Os membros do conselho não devem ser guiados por motivos políticos ao exercerem suas responsabilidades de conselheiros, exceto quando isso for compatível com o estatuto social ou os objetivos explícitos da empresa.

Quando o Estado é um proprietário controlador, está em uma posição única para nomear e eleger o conselho sem o consentimento de outros acionistas. Esse direito legítimo é embutido de um alto nível de responsabilidade para identificar, nomear e eleger seus membros do conselho. Nesse processo, e de forma a minimizar possíveis conflitos de interesse, a entidade proprietária deve evitar eleger um número excessivo de conselheiros dentre os quadros da administração pública. Isso é particularmente relevante para estatais em que a propriedade estatal não é integral (sociedades de economia mista) e para estatais que atuam em setores competitivos. Alguns países decidiram evitar a nomeação ou eleição de qualquer membro da entidade proprietária ou de funcionários públicos para os conselhos das estatais. Isso visa claramente a retirar do Estado a possibilidade de interferir diretamente nos negócios ou na administração das estatais, e a limitar a responsabilidade do Estado nas decisões tomadas pelos conselhos das estatais.

Funcionários das entidades de coordenação da propriedade estatal, profissionais de outras partes da administração pública ou de entidades políticas devem ser eleitos para os conselhos das estatais somente se satisfizerem o nível de competência exigido para todos os membros do conselho, e se não agirem como canal para influência política indevida. Eles devem ter as mesmas obrigações e responsabilidades que os demais membros do conselho e agir em interesse da estatal e de seus acionistas. As condições de desqualificação e situações de conflito de interesses devem ser avaliadas cuidadosamente e devem ser fornecidas orientações sobre como lidar e resolvê-las. Os profissionais relacionados não devem apresentar conflitos de interesse. Em particular, isso implica que não devem tomar parte em decisões de regulação relacionadas à estatal nem ter obrigações específicas ou restrições que os impeçam de agir no interesse da empresa. De forma geral, todos os conflitos de interesses potenciais com relação a qualquer conselheiro devem ser relatados ao conselho, que deve então divulgá-los juntamente com informações sobre como estão sendo administrados.

É particularmente necessário esclarecer as responsabilidades pessoais e do Estado quando funcionários públicos estiverem nos conselhos das estatais. Os funcionários públicos envolvidos devem divulgar qualquer propriedade pessoal que tenham nas estatais e seguir a regulamentação sobre informações privilegiadas. Podem ser desenvolvidas diretrizes ou código de ética pela entidade coordenadora ou proprietária para membros das entidades proprietárias e outros empregados públicos que sirvam como membros do conselho das estatais. Essas diretrizes ou código de ética também devem indicar como a informação confidencial transmitida ao Estado por esses membros do conselho deve ser tratada.

Direcionamentos em termos de objetivos políticos mais amplos deverão ser canalizados através da entidade coordenadora ou proprietária e enunciados como objetivos empresariais, e não impostos diretamente através de participação do conselho. Os conselhos das estatais não devem responder a direcionamentos políticos até que sejam autorizados pelo Congresso ou aprovados por procedimentos específicos.

**D. O exercício dos direitos de propriedade deve ser claramente identificado no âmbito da administração do Estado. Isso pode ser facilitado por meio da formação de uma entidade coordenadora ou, mais apropriadamente, por meio da centralização da função de propriedade.**

É primordial que a função de propriedade seja claramente identificada no âmbito da administração do Estado, esteja localizada em um ministério central, como os ministérios das finanças ou economia, em uma entidade administrativa separada, ou em um ministério setorial específico.

Para atingir uma identificação clara da função de propriedade, ela pode estar centralizada em uma entidade única, independente ou sob a autoridade de um ministério. Essa abordagem ajudaria a esclarecer a política de propriedade e sua orientação, e também asseguraria sua implementação mais consistente. A centralização da função da propriedade também pode permitir o reforço e a união de competências relevantes ao organizar grupos de especialistas em assuntos-chave, como relatórios financeiros e nomeações do conselho. Dessa forma, a centralização pode ser uma força maior no desenvolvimento de relatórios globais sobre a propriedade estatal. Finalmente, a centralização é também uma forma efetiva de separar claramente o exercício das funções de propriedade de outras atividades desempenhadas pelo Estado, particularmente regulamentações de mercado e políticas industriais, como mencionadas na diretriz A do capítulo I.

Se a função de propriedade não for centralizada, o mínimo necessário é estabelecer uma entidade coordenadora entre os diferentes departamentos administrativos envolvidos. Isso ajudará a assegurar que cada estatal tenha um mandato claro e receba uma mensagem coerente em termos de orientação estratégica ou de exigências de prestação de informações. A entidade coordenadora poderia harmonizar e coordenar as ações e políticas realizadas por diferentes órgãos de propriedade em vários ministérios. A entidade coordenadora deve também ser responsável por estabelecer uma política geral de propriedade, desenvolver diretrizes específicas e práticas unificadas entre os vários ministérios.

A centralização da função de propriedade em uma entidade única é provavelmente mais relevante para estatais em setores competitivos, e não é necessariamente aplicável às estatais que estão orientadas predominantemente para objetivos políticos públicos. Tais estatais não são os alvos principais destas Diretrizes, e em seu caso, setores ministeriais podem permanecer as entidades mais relevantes e competentes para exercer os direitos de propriedade, os quais podem ser indistinguíveis dos objetivos de políticas.

Quando a centralização da função de propriedade é considerada, não deve dar origem a um grupo burocrático novo e excessivamente poderoso.

Quando a função de propriedade não pode ser tratada por uma entidade única, algumas funções-chave podem, no entanto, ser centralizadas de forma a fazer uso de conhecimento específico e assegurar independência frente a ministérios setoriais específicos. Um exemplo de quando tal centralização parcial pode ser útil é a nomeação de membros do conselho.

A identificação clara da função de propriedade deve ser perseguida nos diferentes níveis do governo, dependendo de onde esteja o controle acionário. Essas Diretrizes não orientam na determinação do nível apropriado de gerenciamento das estatais no âmbito do Estado ou federação. Elas meramente indicam que, sem considerar o nível de autoridade, o melhor é que a função de propriedade seja centralizada ou coordenada por uma única entidade. Além disso, se existem diferentes níveis administrativos de propriedade, a harmonização de práticas de propriedade deve ser preferida. Finalmente, a centralização das funções de propriedade não implica simplesmente na centralização da propriedade legal.

**E. A entidade coordenadora ou proprietária deve ser responsável por prestar contas aos órgãos de representação, tais como Congresso, e ter relações claramente definidas com órgãos públicos relevantes, incluindo as instituições de auditoria de instância superior.**



O relacionamento da entidade coordenadora ou proprietária com outros entes governamentais deve ser claramente definido. Inúmeros entes estatais, Ministérios ou administradores têm diferentes papéis em relação às mesmas estatais. De maneira a aumentar a confiança pública na forma com que o Estado administra a propriedade das estatais, é importante que esses diferentes papéis sejam esclarecidos e explicados ao público em geral.

Em particular, a entidade proprietária deve manter cooperação e diálogo contínuo com as instituições superiores responsáveis pela auditoria das estatais. Deverá apoiar o trabalho da instituição de auditoria estatal, e tomar medidas apropriadas em resposta às observações da auditoria, seguindo nesse aspecto a Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditorias da INTOSAI.

A entidade coordenadora ou proprietária deve também ser responsável pela forma como cumpre sua função de proprietária estatal. Sua prestação de contas deve ser, direta ou indiretamente, orientada às entidades que representam os interesses do público em geral, como o Congresso. Sua responsabilidade de prestar contas ao Legislativo deve ser claramente definida, assim como a responsabilidade das próprias estatais, sendo que esta não deve ser diluída em virtude da relação intermediária de relato.

O sistema de prestação de contas (accountability) deve assegurar que o exercício da propriedade não interfira com as prerrogativas do Poder Legislativo com relação à política orçamentária. A entidade proprietária deve relatar sobre seu próprio desempenho no exercício da propriedade estatal e no alcance dos objetivos do Estado a esse respeito. Deve prover informações quantitativas e confiáveis ao público e a seus representantes sobre como as estatais são administradas segundo os interesses de seus proprietários. Mecanismos específicos, tais como comissões *ad hoc* ou comissões permanentes podem ser formados a fim de manter o diálogo entre a entidade coordenadora ou proprietária e o poder legislativo. No caso de audiências parlamentares, assuntos sigilosos devem ser tratados através de procedimentos específicos, tais como sessões confidenciais ou fechadas. Tal procedimento é aceito como útil, sendo que a forma, frequência e o conteúdo desse diálogo podem diferir de acordo com a lei constitucional e as diferentes tradições e funções parlamentares.

A responsabilidade por prestar contas não deve restringir desnecessariamente a autonomia da entidade coordenadora ou proprietária no desempenho de suas responsabilidades. Por exemplo, os casos em que a entidade coordenadora ou proprietária necessita obter uma aprovação antecipada do Poder Legislativo devem ser limitados e incluir mudanças significativas na política geral de propriedade ou no tamanho do setor do Estado e transações significativas (investimentos ou desinvestimentos).

De forma geral, a entidade proprietária deve gozar de certo nível de flexibilidade frente ao ministério responsável na forma pela qual se organiza e toma decisões com respeito a procedimentos e processos. A entidade proprietária pode também gozar de certo grau de autonomia orçamentária que lhe permita flexibilidade em recrutar, remunerar e reter o conhecimento e capacitação necessários, incluindo junto ao setor privado.

#### **F. O Estado na qualidade de proprietário ativo deve exercer seus direitos de propriedade de acordo com a estrutura legal de cada empresa.**

Para evitar interferência política indevida ou propriedade estatal passiva, é importante que a entidade coordenadora ou proprietária enfoque o exercício efetivo dos direitos de propriedade. Na qualidade de proprietário, o Estado deve tipicamente conduzir-se como qualquer acionista majoritário quando estiver em posição de influenciar significativamente a empresa, e ser um acionista informado e ativo quando for minoritário. É aconselhável exercer seus direitos de forma a proteger sua propriedade e otimizar seu valor.

Como definido pelos Princípios de Governança Corporativa da OCDE, quatro direitos básicos do acionista são: (i) participar e votar em assembleias gerais de acionistas; (ii) obter informações relevantes e suficientes sobre a empresa, de forma oportuna e regular; (iii) eleger e destituir membros do conselho; e (iv) aprovar transações extraordinárias. A entidade coordenadora ou proprietária deve exercitar esses direitos de forma plena e criteriosa, já que isso permitirá a influência necessária nas estatais sem alterar seu gerenciamento diário. A efetividade, credibilidade e supervisão da governança das estatais dependerão, em grande medida, da habilidade da entidade proprietária em usar abertamente seus direitos como acionista e efetivamente exercer suas funções de propriedade nas estatais.

Uma entidade proprietária necessita de competências únicas e deve ter profissionais especialistas em direito, finanças, economia e administração e que sejam experientes em executar responsabilidades fiduciárias. Tais

profissionais devem também compreender claramente suas funções e responsabilidades como empregados públicos com respeito às estatais. Além disso, a entidade proprietária deve incluir competências relacionadas às obrigações específicas que são exigidas de algumas estatais sob sua supervisão relativamente ao fornecimento de serviços públicos. A entidade coordenadora ou proprietária deve também ter a possibilidade de recorrer à orientação e contratação externa sobre alguns aspectos de sua função de propriedade, de forma a melhor exercer os direitos de propriedade do Estado. Podem por exemplo, fazer uso de especialistas para conduzirem avaliações, inspeções ativas, ou votações por procuração a seu favor, onde for considerado necessário e apropriado.

### **Suas responsabilidades principais incluem:**

#### **1. Ser representado em assembléias gerais de acionistas e votar pela parcela que cabe ao Estado;**

O Estado na qualidade de proprietário deve preencher seus deveres fiduciários ao exercer seus direitos de voto, ou ao menos explicando se não o fizer. O Estado não deve deixar de reagir a proposições apresentadas nas assembléias gerais de acionistas das estatais.

Para o Estado ter a capacidade de expressar seu ponto de vista em assuntos submetidos à aprovação em assembléias gerais de acionistas, é necessário que a entidade coordenadora ou proprietária se organize para ter a capacidade de apresentar uma visão com informações sobre esses assuntos e apresentá-los aos conselhos via assembléias gerais de acionistas.

É importante estabelecer procedimentos apropriados para representações estatais em assembléias gerais de acionistas. Isso pode ser alcançado, por exemplo, identificando claramente a entidade coordenadora ou proprietária como representante das cotas estatais.

#### **2. Estabelecer processos bem estruturados e transparentes de nomeação de membros dos conselhos em estatais de propriedade total ou de controle majoritário, e participar ativamente das nomeações em todos os conselhos das estatais.**

A entidade coordenadora ou proprietária deve assegurar que as estatais tenham conselhos eficientes e profissionais, com a combinação de competências necessárias para o preenchimento de suas responsabilidades. Isso envolve estabelecer um processo de nomeação estruturado e ter um papel ativo nesse processo. Tais procedimentos serão facilitados se for concedida à entidade proprietária a responsabilidade única de organizar a participação do Estado nos processos de nomeação.

A nomeação dos conselhos das estatais deve ser transparente, claramente estruturada e baseada na avaliação de uma variedade de especializações, competências e experiências necessárias. Os requisitos de competência e experiência devem derivar de uma avaliação do conselho encarregado e das demandas que acompanham a estratégia de longo-prazo da empresa. Essas avaliações devem também levar em consideração o papel desempenhado pelos representantes dos trabalhadores no conselho quando isso for exigido por lei ou por acordos mútuos. Basear nomeações em tais exigências e avaliações de competência irá provavelmente levar à formação de um conselho mais profissional, responsável e orientado aos negócios.

Nas situações em que o Estado não é proprietário único, a entidade coordenadora ou proprietária deve se consultar com outros acionistas antes das assembléias gerais de acionistas. Os conselhos das estatais devem ser capazes de fazer recomendações à entidade proprietária baseados nos perfis aprovados de membros do conselho, requisitos de especializações, e avaliações de membros do conselho. Formar comitês de nomeação pode ser útil, ajudando a focar a procura por bons candidatos e estruturar outros processos de nomeação. Em alguns países, também é considerada uma boa prática estabelecer uma comissão especializada ou “conselho público” para supervisionar as nomeações de um conselho de empresa estatal. Mesmo que tais comissões ou conselhos públicos possam ter somente poder de recomendação, esses podem ter, na prática, uma forte influência em aumentar a independência e profissionalismo dos conselhos das estatais. Nomeações propostas devem ser publicadas antes da assembléia geral de acionistas, com informações adequadas sobre a experiência profissional e especializações dos respectivos candidatos.

Também pode ser útil a manutenção, por parte das entidades proprietárias, de uma base de dados de candidatos qualificados, desenvolvida por meio de um processo competitivo. A utilização de agências de recrutamento, ou anúncios internacionais são outras formas de aprimorar a qualidade do processo de busca. Essas práticas devem ajudar a aumentar o conjunto de candidatos qualificados para os conselhos das estatais, particularmente em termos de

especialização no setor privado e experiência internacional. Tal processo pode também favorecer uma diversidade maior no conselho, incluindo diversidade de sexos.

### **3. Implantar sistemas de elaboração de relatórios de forma a permitir um monitoramento e avaliação regular do desempenho da estatal;**

Para que a entidade coordenadora ou proprietária possa tomar decisões, informada sobre assuntos essenciais da empresa, deve se assegurar que recebam todas as informações necessárias e relevantes oportunamente. Deve também estabelecer meios que tornem possível monitorar as atividades e desempenho das estatais de forma contínua.

A entidade coordenadora ou proprietária deve assegurar que sistemas externos de relatórios estejam instalados em todas as estatais. Os sistemas de relatórios devem passar para a entidade coordenadora ou proprietária uma imagem fidedigna do desempenho ou situação financeira da estatal, permitindo-lhes reagir a tempo e serem seletivos em sua intervenção.

A entidade coordenadora ou proprietária deve desenvolver dispositivos apropriados e selecionar métodos próprios de avaliação para monitorar o desempenho das estatais de acordo com objetivos estabelecidos. Nesse aspecto, pode ser útil o desenvolvimento de parâmetros referenciais do desempenho da estatal relativamente a entidades do setor público ou privado, tanto doméstico quanto no exterior. Esses referenciais devem abranger produtividade e a utilização eficiente de ativos, capital e mão-de-obra, e são especialmente importantes para estatais em setores não-competitivos. Tais referenciais permitirão às estatais, às entidades coordenadoras ou proprietárias, e ao público em geral avaliar melhor o desempenho e refletir sobre seu desenvolvimento.

A existência de competências em contabilidade e auditoria na entidade coordenadora ou proprietária pode facilitar o monitoramento efetivo do desempenho das estatais, assegurando comunicação apropriada com as contrapartes relevantes, com os serviços financeiros das estatais, auditores externos e controladores específicos do Estado.

### **4. Quando permitido pelo sistema legal e pelo nível de propriedade estatal, manter diálogos contínuos com auditores externos e organizações de controle estatal específicas;**

Dependendo da legislação, a entidade coordenadora ou proprietária pode ser incumbida de indicar ou mesmo nomear os auditores externos. Com respeito às estatais de propriedade integral [no Brasil, empresas públicas], a entidade coordenadora ou proprietária deve manter um diálogo contínuo com auditores externos, assim como com órgãos estatais de controles específicos, quando esses existirem. Esse diálogo contínuo pode ocorrer na forma de uma troca regular de informações, reuniões ou discussões *ad hoc* quando problemas específicos ocorrerem. Auditores externos proverão a entidade coordenadora ou proprietária com visões externas, independentes e qualificadas sobre o desempenho da estatal e sua situação financeira. Porém, esse diálogo contínuo da entidade proprietária com auditores externos e de controle estatais deve ocorrer sem prejuízo das responsabilidades do conselho.

Quando ações das estatais são publicamente comercializadas ou a empresa possui vários acionistas, a entidade coordenadora ou proprietária deve respeitar os direitos dos acionistas minoritários e assegurar tratamento justo. O diálogo com auditores externos não deve fornecer à entidade coordenadora ou proprietária quaisquer informações privilegiadas e deve respeitar as regulamentações no que diz respeito a informações secretas ou confidenciais.

### **5. Assegurar que esquemas de remuneração para os membros do conselho das estatais estimulem o interesse na empresa no longo-prazo, e possam atrair profissionais motivados e de qualidade.**

Existe uma forte tendência de nivelar a remuneração dos membros do conselho das estatais às praticadas no setor privado. Porém, na maioria dos países da OCDE, essa remuneração ainda está muito abaixo dos valores de mercado para as competências e experiência exigidas, assim como para as responsabilidades envolvidas.

## OBSERVAÇÕES AO CAPÍTULO III: TRATAMENTO EQUITATIVO DOS ACIONISTAS

*O Estado e as empresas de propriedade estatal devem reconhecer os direitos de todos os acionistas e, em conformidade com os Princípios de Governança Corporativa da OCDE, assegurar-lhes equidade de tratamento e acesso às informações corporativas.*

É de interesse do Estado assegurar que, em todas as empresas onde tenha uma participação, acionistas minoritários sejam tratados com equidade, já que sua reputação a esse respeito irá influenciar sua capacidade de atrair financiamento externo e a valorização da empresa. Deve, portanto, assegurar que outros acionistas não vejam o Estado como um proprietário não transparente, imprevisível ou injusto. O Estado deve, ao contrário, se estabelecer como exemplar, e seguir as melhores práticas no que diz respeito ao tratamento de acionistas minoritários.

### **A. A entidade coordenadora ou proprietária e as estatais devem assegurar que todos os acionistas sejam tratados de forma equitativa.**

Sempre que parte do capital de uma estatal for de acionistas privados, institucionais ou individuais, o Estado deve reconhecer seus direitos. É de interesse da entidade coordenadora ou proprietária, e das próprias estatais, que os Princípios de Governança Corporativa da OCDE sejam seguidos, no que diz respeito aos direitos dos acionistas minoritários. Os princípios declaram que “*Acionistas minoritários devem ser protegidos de ações abusivas perpetradas por ou no interesse de acionistas com controle de ações agindo direta ou indiretamente, e devem possuir meios efetivos de reparação*”. Os princípios também proíbem transações baseadas em informações privilegiadas (*insider trading*), ou baseadas em interesses particulares (*self-dealing*). Finalmente, as observações aos Princípios da OCDE recomenda a existência de preferência de aquisição em novos lançamentos de ação e de maiorias qualificadas para certas decisões de acionistas como mecanismo *ex ante* de proteção aos acionistas minoritários.

Como acionista dominante, o Estado, em muitos casos, é capaz de tomar decisões em assembleias gerais de acionistas, sem a concordância de outros acionistas. Ele está normalmente na posição de decidir sobre a composição do conselho de administração. Tal poder de tomada de decisão é um direito legítimo que está ligado à propriedade, mas é importante que o Estado não abuse de seu papel como acionista dominante, por exemplo, aspirando objetivos que não sejam de interesse da empresa e, portanto, em detrimento de outros acionistas. Abusos podem ocorrer por meio de transações inapropriadas de partes relacionadas, decisões de negócios tendenciosas ou mudanças na estrutura de capital favorecendo acionistas controladores. As medidas que podem ser tomadas incluem uma maior abertura de informações, o dever de lealdade dos membros do conselho, assim como maiorias qualificadas para certas decisões de acionistas.

A entidade coordenadora ou proprietária deve desenvolver diretrizes relacionadas ao tratamento equitativo de acionistas minoritários. Ela deve assegurar que estatais individuais, e mais particularmente seus conselhos, estejam totalmente conscientes da importância do relacionamento com acionistas minoritários e sejam ativas em seu aprimoramento.

Como declarado nos Princípios de Governança Corporativa da OCDE, “o potencial para abuso é acentuado quando o sistema legal permite, e o mercado aceita, que acionistas controladores exercem um nível de controle que não corresponda ao nível de risco que esses assumem como proprietários através da exploração de dispositivos legais para separar propriedade de controle”. Então, os governos devem, na medida do possível, limitar o uso de ações de classe especial, e divulgar acordos de acionistas e estruturas de capital que permitam a um acionista exercer um grau de controle sobre a empresa desproporcional à parcela do capital social que tem investido na empresa.

### **B. As estatais devem observar um alto grau de transparência para com todos os acionistas.**

Uma condição crucial para proteger a minoria e outros acionistas é assegurar um alto grau de transparência. Os Princípios de Governança Corporativa da OCDE “*apóiam o relato simultâneo de informações a todos os acionistas de forma a assegurar tratamento equitativo. Ao manter relações próximas com investidores e participantes do mercado, as empresas devem ser cuidadosas e não violar esses princípios fundamentais de tratamento equitativo*”.

Acionistas minoritários e outros acionistas devem ter acesso às informações necessárias para serem capazes de tomar decisões de investimentos com base em informações. Entretanto, acionistas expressivos, incluindo a entidade coordenadora ou proprietária, não devem fazer uso abusivo das informações que possuem como acionistas controladores ou membros do conselho. Para estatais que não possuem capital aberto, outros acionistas são normalmente bem identificados, e muitas vezes têm acesso privilegiado às informações, como membros do conselho,

por exemplo. No entanto, independentemente da qualidade e da integridade da estrutura reguladora e legal relativa à divulgação de informações, a entidade coordenadora ou proprietária deve assegurar que todas as empresas onde o Estado possua ações implantem mecanismos e procedimentos para garantir acesso fácil e eqüitativo às informações por parte de todos os acionistas.

Quaisquer acordos de acionistas, incluindo acordos de informações a respeito de membros do conselho, devem ser divulgados.

**C. As estatais devem desenvolver uma política de comunicação e de consulta ativa com todos os acionistas.**

As estatais, incluindo qualquer empresa da qual o Estado seja um acionista minoritário, devem identificar seus acionistas e mantê-los informados de forma oportuna e sistemática sobre eventos importantes e assembleias de acionistas previstas. As estatais devem também provê-los com informações pertinentes e suficientes sobre assuntos que serão objeto de decisão. É de responsabilidade do conselho das estatais assegurar que a empresa cumpra suas obrigações em termos de informações para com todos os acionistas. Assim, as estatais não devem somente aplicar a estrutura legal e reguladora existente, mas são encorajadas a ir além quando for oportuno, de forma a construir credibilidade e confiança. Quando for possível, consultas ativas com acionistas minoritários ajudarão a aprimorar os processos decisórios e a aceitação de decisões-chave.

**D. A participação de acionistas minoritários em assembleias de acionistas deve ser facilitada, de forma a permitir sua participação em decisões fundamentais da empresa, tais como eleições dos membros do conselho.**

Acionistas minoritários podem se preocupar com a existência de decisões tomadas fora das assembleias de acionistas ou reuniões do conselho. Essa é uma preocupação legítima em empresas de capital aberto com um acionista de participação expressiva ou controlador, mas também pode ser uma questão importante em empresas onde o Estado é o acionista dominante. Pode ser apropriado ao Estado, na qualidade de proprietário, assegurar aos acionistas minoritários que seus interesses serão levados em consideração.

Como enfatizado nos Princípios de Governança Corporativa da OCDE, participar em assembleias gerais de acionistas é um direito fundamental de acionista. A fim de encorajar acionistas minoritários a participar ativamente de assembleias gerais de acionistas das estatais, e facilitar o exercício de seus direitos, mecanismos específicos podem ser adotados pelas estatais, na mesma linha que os recomendados nos Princípios da OCDE para empresas de capital aberto listadas em bolsas de valores. Esses podem incluir exigência de maioria qualificada para certas decisões de acionistas e, quando considerado útil pelas circunstâncias, a possibilidade de utilizar regras especiais de eleição, tais como voto múltiplo. Medidas adicionais devem incluir facilitar a votação em casos de ausência ou desenvolver a utilização de meios eletrônicos como forma de redução de custos. Além disso, a participação de acionista-empregado em assembleias gerais de acionistas pode ser facilitada através de, por exemplo, uma coleta de votos por procuração.

É importante que qualquer mecanismo especial para proteção de minorias seja cuidadosamente balanceado. Deve favorecer a todos os acionistas minoritários, e de forma alguma contradizer o conceito de tratamento eqüitativo. Não deve impedir o Estado como um acionista majoritário de exercer sua influência legítima nas decisões, nem permitir aos acionistas minoritários retardar o processo de tomada de decisão.

## OBSERVAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO IV: RELAÇÕES COM PARTES INTERESSADAS

*A política de propriedade estatal deve reconhecer plenamente as responsabilidades das empresas de propriedade estatal para com as partes interessadas e requisitar que elas relatem sobre as relações com essas partes.*

Em alguns países da OCDE, o *status* legal e as regulamentações ou acordos/contratos mútuos concedem direitos específicos a certos grupos de interesse nas estatais. Algumas estatais podem até ser caracterizadas por diferentes estruturas de governança no que diz respeito aos direitos assegurados a esses grupos, principalmente representações de trabalhadores no nível do conselho, ou outros direitos de consulta/decisão para representantes de trabalhadores e organizações de consumidores, por exemplo, por meio de comitês de orientação.

As estatais devem reconhecer a importância das relações com as partes interessadas para construir empresas sustentáveis e financeiramente sólidas. As relações com as partes interessadas são especialmente importantes para as estatais, pois podem ser essenciais para o cumprimento de suas obrigações gerais de prestação de serviços, quando existirem, e pelo impacto vital no potencial de desenvolvimento e nas comunidades junto às quais atuam, como ocorre em alguns setores de infra-estrutura. Além disso, alguns investidores consideram cada vez mais os assuntos relacionados com as partes interessadas em suas decisões de investimento e avaliam os riscos potenciais de litígio ligados às mesmas. Logo, é importante que a entidade coordenadora ou proprietária e as estatais reconheçam o impacto que uma política ativa de relacionamento com as partes interessadas pode ter sobre seus objetivos estratégicos de longo-prazo e sua reputação. Devem, portanto, desenvolver e adequadamente divulgar políticas transparentes de relacionamento com as partes interessadas.

Porém, o governo não deve utilizar as estatais para objetivos futuros que difiram dos aplicáveis ao setor privado, a não ser que compensados de alguma forma. Quaisquer direitos específicos concedidos às partes interessadas ou influências nos processos de tomadas de decisão devem ser explicitados. A assembleia de acionistas e o conselho de administração devem manter o poder de decisão sobre qualquer direito concedido pela lei às partes interessadas ou obrigações especiais que tenham que ser cumpridos pela estatal a esse respeito.

**A. Governos, a entidade coordenadora ou proprietária e as próprias estatais devem reconhecer e respeitar os direitos das partes interessadas, estabelecidos pela lei ou por meio de acordos mútuos, e se referir aos Princípios de Governança Corporativa da OCDE quanto a esse aspecto.**

Como um acionista dominante, o Estado pode controlar a tomada de decisões das empresas e estar em posição de decidir em detrimento de grupos de interesse. Por isso, é importante estabelecer mecanismos e procedimentos para proteger os direitos das partes interessadas. A entidade coordenadora ou proprietária deve ter uma política clara a esse respeito. As estatais devem respeitar totalmente os direitos das partes interessadas, conforme estabelecido pela lei, regulamentações ou acordos mútuos. Elas devem agir da mesma forma que as empresas de capital aberto do setor privado, e referir-se aos Princípios de Governança Corporativa da OCDE no que diz respeito às relações com as partes interessadas.

A implementação dos Princípios de Governança Corporativa da OCDE implica reconhecimento total da contribuição de várias partes interessadas e encoraja uma cooperação ativa e voltada para a prosperidade. Com essa finalidade, as estatais devem assegurar que as partes interessadas tenham acesso a informações relevantes, suficientes e confiáveis, de forma oportuna e regular, para que possam exercer seus direitos. As partes interessadas devem ter acesso a reparações legais caso seus direitos sejam violados. Os empregados devem ser também capazes de comunicar livremente ao conselho suas preocupações sobre práticas ilegais e não-éticas e seus direitos não devem ser comprometidos ao assim fazê-lo.

Devem ser desenvolvidos mecanismos de aprimoramento de desempenho para participação de empregados, quando considerados relevantes no que diz respeito à importância das relações das partes interessadas para algumas estatais. Porém, ao decidir sobre a relevância e o desenvolvimento desejado de tais mecanismos, o Estado deve considerar cuidadosamente as dificuldades inerentes em transformar direitos de legado em mecanismos de aprimoramento de desempenho efetivos.

**B. Estatais grandes ou de capital aberto, bem como estatais que visam a importantes objetivos de políticas públicas, devem relatar sobre relações com as partes interessadas.**

A boa prática cada vez mais requer que empresas de capital aberto relatem questões sobre as partes interessadas. Ao fazê-lo, as estatais demonstrarão sua disposição de operar de forma mais transparente, assim como seu compromisso de cooperação com as partes interessadas. Por sua vez, isso irá fortalecer a confiança e melhorar sua reputação. Conseqüentemente, as estatais grandes ou de capital aberto devem comunicar aos investidores, partes interessadas e ao público em geral sobre suas políticas para com as partes interessadas e fornecer informações sobre sua implementação efetiva. Esse deve ser o caso, também, para qualquer estatal que tenha objetivos importantes de políticas públicas ou dívidas para serviços de utilidade pública, com o cuidado devido aos custos envolvidos com relação ao seu tamanho. Os relatórios sobre as relações com as partes interessadas devem incluir informações sobre políticas sociais e ambientais sempre que as estatais tiverem objetivos específicos relacionados a esse tema. Para essa finalidade, elas podem se referir às melhores práticas e seguir diretrizes de prestação de informações sobre responsabilidade ambiental e social, desenvolvidas nos últimos anos.

Também é aconselhável que as estatais tenham um exame independente de seus relatórios, de forma a fortalecer sua credibilidade.

A entidade coordenadora ou proprietária pode fortalecer a transparência sobre questões que envolvam as partes interessadas tendo tanto uma política clara quanto possivelmente desenvolvendo mecanismos agregados relativos à prestação de informações para o público em geral.

**C. O conselho das estatais deve ser requisitado a desenvolver, implementar e comunicar programas de conformidade a códigos de ética internos. Esses códigos de ética devem estar baseados nas normas do país, em conformidade com os compromissos internacionais, e se aplicar à empresa e a suas subsidiárias.**

Os Princípios de Governança Corporativa da OCDE recomendam que os conselhos apliquem altos padrões de ética. Isso é do interesse de qualquer empresa no longo-prazo, como forma de torná-la crível e confiável quanto a suas operações diárias e com respeito aos seus compromissos de longo-prazo. No caso das estatais, podem existir mais pressões para se desviar de altos padrões éticos, dada a interação de negócios com questões políticas ou políticas públicas. Além disso, como as estatais podem ter um papel importante na determinação dos negócios do país, também é importante que mantenham padrões éticos elevados.

As estatais e seus executivos devem ter uma conduta pautada por elevados padrões éticos. As estatais devem desenvolver códigos de ética internos, comprometendo-se a cumprir as normas do país, e em conformidade com códigos de comportamento mais abrangentes. Isso deve incluir o compromisso de cumprir as *Diretrizes para Empresas Multinacionais da OCDE*, que têm sido adotadas por todos os países da OCDE, e que refletem todos os quatro princípios contidos na *Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho da OIT* e na *Convenção Anti-Suborno da OCDE*. Esse código de ética deve ser aplicável às estatais como um todo e a suas subsidiárias.

O código de ética deve dar orientação clara e detalhada à conduta esperada por parte de todos os empregados, e programas de aquiescência devem ser estabelecidos. É considerada uma boa prática esses códigos serem desenvolvidos de maneira participativa de forma a envolver todos os empregados e partes interessadas. Esses códigos devem também ser totalmente apoiados pelos conselhos e pela alta administração.

O código de ética deve incluir orientações sobre processos de compras, assim como desenvolver mecanismos específicos que protejam e encorajem as partes interessadas, particularmente empregados, a relatar condutas ilegais e não-éticas de dirigentes. A esse respeito, as entidades proprietárias devem assegurar que as estatais sob sua responsabilidade efetivamente instalem formas seguras para reclamações de empregados, tanto pessoalmente quanto por meio de seus órgãos de representação, ou para outros fora da empresa. Os conselhos das estatais devem conceder aos funcionários ou a seus representantes um acesso direto confidencial a um membro independente do conselho ou a um ouvidor dentro da empresa. O código de ética deve também dispor sobre medidas disciplinares, se for descoberto que as alegações não têm mérito e tenham sido feitas de má fé, de natureza frívola ou vexatória.

## OBSERVAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO V: TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO

*Empresas de propriedade estatal devem observar altos padrões de transparência em conformidade com os Princípios de Governança Corporativa da OCDE.*

**A. A entidade coordenadora ou proprietária deve desenvolver um relatório consistente e agregado das empresas de propriedade estatal, e publicar anualmente um relatório agregado sobre as estatais.**

Entidades coordenadoras ou de propriedade centralizada devem desenvolver relatórios agregados que abranjam todas as estatais, e torná-los uma ferramenta-chave de divulgação direcionada ao público em geral, ao Congresso e à mídia. Esse relatório deve ser desenvolvido de forma a permitir aos leitores obter uma visão clara do desempenho geral e evolutivo das estatais. Além disso, o relatório agregado é também crucial para a entidade coordenadora ou proprietária aprofundar sua compreensão sobre o desempenho da estatal e esclarecer sua própria política.

O relatório agregado deve originar um relatório anual publicado pelo Estado. Esse relatório agregado deve enfatizar principalmente o desempenho financeiro e a valorização das estatais. Ele deve pelo menos fornecer uma indicação do valor total do conjunto de empresas de propriedade do Estado. Ele deve também incluir uma declaração geral sobre a política de propriedade do Estado e informações sobre essa política tem sido implementada. Informações sobre a organização da função de propriedade também devem ser fornecidas, bem como uma visão geral sobre a evolução das estatais, informações financeiras agregadas e relatórios sobre mudanças nos conselhos das estatais. O relatório agregado deve fornecer os principais indicadores financeiros, incluindo giro total, lucros, fluxo de caixa das atividades de operação, investimento bruto, retorno sobre o patrimônio, relação patrimônio sobre ativos e dividendos. Deve também divulgar informações sobre os métodos utilizados para agregar os dados. O relatório agregado pode também incluir relatórios individuais sobre as estatais mais significativas. É importante enfatizar que o relatório agregado não deve somente duplicar, mas complementar as exigências de relatórios existentes tais como, por exemplo, os relatórios anuais encaminhados ao Congresso. Algumas entidades proprietárias podem pretender publicar relatórios agregados apenas “parciais”, i.e., que abranjam as estatais ativas em setores comparáveis. Finalmente, a publicação de relatórios agregados semestrais irá continuamente aumentar a transparência da propriedade estatal.

Em alguns países mostrou-se útil à entidade coordenadora ou proprietária desenvolver uma página da *web*, que permita ao público em geral acesso fácil às informações. Tais páginas da *web* podem fornecer informações tanto sobre a organização da função de propriedade e as políticas gerais de propriedade, quanto sobre informações a respeito do tamanho, evolução, desempenho e valor do setor estatal.

**B. As estatais devem desenvolver procedimentos eficientes de auditoria interna e estabelecer uma auditoria interna que seja monitorada e que se reporte diretamente ao conselho e ao comitê auditor ou órgão equivalente da empresa.**

Como em grandes empresas privadas de capital aberto, é necessário que as grandes estatais instalem um sistema de auditoria interna. “Auditoria interna é uma atividade de segurança e consultoria independente e objetiva desenvolvida com o objetivo de agregar valor e aprimorar as operações em uma organização. Ela ajuda uma organização a alcançar seus objetivos ao usar uma abordagem disciplinada e sistemática para avaliar e aprimorar a efetividade dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança”<sup>3</sup>. Auditores internos são importantes para assegurar um processo de divulgação sólido e eficiente, e controles internos próprios no sentido geral. Eles devem definir procedimentos para coletar, compilar e apresentar informações suficientemente detalhadas. Eles também devem assegurar que os procedimentos da empresa sejam implementados adequadamente, e ser capazes de garantir a qualidade das informações divulgadas pela empresa.

---

<sup>3</sup> Definição do Instituto de Auditores Internos (<http://www.theiia.org>).



Para aumentar sua independência e autoridade, os auditores internos devem trabalhar em nome de e enviar relatórios diretamente ao conselho e a seu comitê de auditoria, em sistemas de um nível, ao conselho supervisor, em sistemas de dois níveis, ou aos conselhos auditores quando esses existirem. Auditores internos devem ter acesso irrestrito à diretoria e aos membros do conselho e do comitê de auditoria. Seu relato é importante para a capacidade de o conselho avaliar as operações e desempenho da empresa. As consultas entre auditores externos e internos devem ser encorajadas. Finalmente, também é recomendado como boa prática que um relatório de controle interno seja incluído nos relatórios financeiros, descrevendo a estrutura de controle interno e procedimentos para relatórios financeiros.

**C. As estatais, especialmente as grandes, devem estar sujeitas a uma auditoria externa anual independente baseada em padrões internacionais. A existência de procedimentos específicos de controle estatal não substitui uma auditoria externa independente.**

As estatais não são necessariamente requisitadas a serem auditadas por auditores externos independentes. Isso porque os sistemas específicos de auditoria e controle estatal são algumas vezes considerados suficientes para garantir a qualidade e a abrangência das informações contábeis. Esses controles financeiros são executados tipicamente por entidades auditoras estatais ou órgãos especializados [a exemplo, no Brasil, do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União], os quais podem inspecionar tanto as estatais quanto as entidades coordenadoras ou proprietárias. Em muitos casos, também participam das reuniões dos conselhos, e freqüentemente se reportam diretamente ao Congresso sobre o desempenho das estatais. Porém, esses controles específicos são designados para monitorar a utilização de fundos públicos e recursos orçamentários, mais do que as operações das estatais como um todo.

Para reforçar a confiança nessas informações fornecidas, o Estado deve exigir que, além das auditorias especiais do Estado, pelo menos todas as grandes estatais estejam sujeitas às auditorias externas que são realizadas em conformidade com padrões internacionais. Devem ser desenvolvidos procedimentos adequados para a seleção de auditores externos e é crucial que esses sejam independentes da administração ou de grandes acionistas, em outras palavras, do Estado, no caso das estatais. Além disso, auditores externos devem estar sujeitos ao mesmo critério de independência que aquele aplicado a empresas do setor privado. Isso geralmente inclui limites para realizar consultorias ou outros serviços diversos de seu foco às estatais auditadas, assim como uma rotatividade periódica de auditores ou empresas de auditoria.

**D. As estatais devem estar sujeitas aos mesmos padrões contábeis e de auditoria de alta qualidade que as empresas de capital aberto. Grandes estatais ou estatais de capital aberto devem divulgar informações financeiras e não-financeiras de acordo com os reconhecidos padrões internacionais de alto nível.**

No interesse do público em geral, as estatais devem ser tão transparentes quanto as empresas com ações negociadas nas bolsas de valores. Qualquer que seja seu *status* legal, e ainda que não estejam abertas à negociação nas bolsas de valores, todas as estatais devem produzir seus relatórios de acordo com as melhores práticas contábeis e padrões de auditoria.

Todas as estatais devem divulgar informações financeiras e não-financeiras, e as grandes e de capital aberto devem fazê-lo de acordo com os reconhecidos padrões internacionais. Isso implica que os membros do conselho da estatal assinem relatórios financeiros, e que os diretores executivos e os financeiros certifiquem-se de que esses relatórios, em todos os aspectos materiais, respeitam de forma apropriada e justa as condições operacionais e financeiras da estatal.

Uma análise de custo-benefício deve ser executada para determinar as estatais que devem ser submetidas a um padrão de alta qualidade reconhecido internacionalmente. Essa análise deve considerar que essas exigências de divulgação servem também como incentivo e instrumento para que o conselho e a administração desempenhem seus deveres de forma profissional. As estatais menores que um determinado tamanho podem ser excluídas dessa obrigação, exceto se tiverem objetivos de políticas públicas importantes. Tais exceções somente podem ser decididas sob uma base pragmática, e irão variar entre países, setores industriais e tamanho de cada Estado.

Um alto nível de divulgação também é valioso para as estatais que têm objetivos políticos públicos importantes. É particularmente importante quando esses objetivos têm impactos significativos no orçamento do Estado, nos riscos que o Estado assume, ou quando esses objetivos têm um impacto social global mais abrangente. Na União Européia, por exemplo, as empresas que têm direito a subsídios do Estado por executarem serviços de interesse geral necessitam manter contas separadas para essas atividades.

**E. As estatais devem divulgar material informativo sobre todas as questões descritas nos Princípios de Governança Corporativa da OCDE e, além disso, focar as áreas de interesse significativo para o Estado na qualidade de proprietário e para o público em geral.**

Os princípios de Governança Corporativa da OCDE descrevem quais devem ser os principais elementos de divulgação para uma empresa pública. As estatais devem ao menos cumprir com essas exigências, incluindo resultados financeiros e operacionais, políticas de remuneração, transações com partes relacionadas, estruturas e políticas de governança. As estatais devem divulgar se seguem algum código de governança corporativa e, caso positivo, indicá-lo. Com relação à remuneração dos membros do conselho e executivos-chave, é visto como boa prática fazê-la em bases individuais. As informações devem incluir provisões de rescisão e de pensão, assim como qualquer facilidade específica ou remuneração em espécie fornecida aos membros do conselho. As estatais devem ser especialmente vigilantes e aumentar a transparência nas áreas listadas a seguir.

**Exemplos de tais informações incluem:**

**1. Uma declaração clara ao público sobre os objetivos da empresa e suas realizações;**

É importante que cada estatal tenha clareza sobre seus objetivos gerais. Sem levar em consideração o sistema existente de monitoração de desempenho, um grupo limitado de objetivos gerais deve ser identificado juntamente com informações sobre como a empresa está lidando com as escolhas entre os objetivos que podem estar em conflito.

Quando o Estado é o acionista majoritário ou efetivamente controla a estatal, os objetivos da empresa devem estar claros a todos os outros investidores, ao mercado e ao público em geral. Tais obrigações de divulgação encorajarão os empregados públicos a esclarecer os objetivos a si mesmos, e podem também aumentar o compromisso da administração com a busca desses objetivos. Fornecerão um ponto de referência a todos os acionistas, ao mercado e ao público em geral para considerar a estratégia adotada e as decisões tomadas pela administração.

As estatais devem relatar como alcançaram seus objetivos, divulgando indicadores-chave de desempenho. Quando a estatal também é utilizada para objetivos de política pública, tais como dívidas para serviços de utilidade pública, também deve relatar como esses foram alcançados.

**2. A estrutura de votação e de propriedade da empresa;**

É importante que as estruturas de propriedade e de votação das estatais sejam transparentes, de forma que os acionistas tenham uma compreensão clara do fluxo de caixa de suas ações e de seus direitos de voto. Também deve ficar claro quem retém a propriedade legal das ações do Estado e onde a responsabilidade em exercer os direitos de propriedade do Estado está localizada. Quaisquer direitos especiais ou acordos que possam alterar a estrutura de propriedade ou de controle da estatal, tais como ações de preferência de classe especial e poder de veto, devem ser divulgadas.

**3. Quaisquer fatores de riscos materiais e medidas tomadas para administrar tais riscos;**

Grandes dificuldades surgem quando as estatais empreendem estratégias ambiciosas sem claramente identificar, avaliar ou relatar especificamente sobre os riscos relacionados. A divulgação de fatores de risco materiais é particularmente importante quando as estatais operam em indústrias novas, desregulamentadas, e progressivamente internacionalizadas, onde enfrentam uma série de novos riscos, tais como riscos políticos, operacionais ou cambiais. Sem o relato adequado de fatores de risco materiais, as estatais podem fornecer um falso relato de sua situação financeira e desempenho geral. Isso pode, por sua vez, levar a decisões estratégicas inapropriadas e perdas financeiras inesperadas.

A divulgação apropriada pelas estatais sobre a natureza e extensão do risco incorrido em suas operações exige o estabelecimento de sólidos sistemas de administração de risco interno, para identificar, gerenciar, controlar e relatar os riscos. As estatais devem relatar em conformidade com padrões atuais e em evolução e divulgar todos os ativos e passivos não incluídos no balanço patrimonial (*off-balance-sheet*). Quando apropriado, tal relatório pode abranger as estratégias de gerenciamento de risco, assim como os sistemas adequados para implementá-las. As empresas extrativistas devem divulgar suas reservas de acordo com as melhores práticas a esse respeito, já que isso pode ser um elemento-chave de seu valor e perfil de risco.

Parcerias público-privadas também devem ser adequadamente divulgadas. Tais iniciativas são frequentemente caracterizadas por transferência de riscos, recursos e recompensas entre parceiros públicos e privados para a provisão de serviços públicos ou infra-estrutura pública e podem conseqüentemente induzir a riscos materiais novos e específicos.

#### **4. Qualquer assistência financeira, incluindo garantias, recebidas do Estado e compromissos assumidos em nome da estatal;**

Para ter uma imagem justa e completa da situação financeira de uma estatal é necessário que obrigações mútuas, assistência financeira ou mecanismos de compartilhamento de risco entre o Estado e as estatais sejam apropriadamente divulgados. A divulgação deve incluir detalhes sobre qualquer concessão do Estado ou subsídio recebido pela estatal, qualquer garantia concedida pelo Estado à estatal para suas operações, bem como qualquer compromisso que o Estado tenha assumido em nome da estatal. A divulgação de garantias pode ser feita pela própria estatal ou pelo Estado. É considerada boa prática que os Congressos monitorem garantias do Estado de forma a respeitar os procedimentos orçamentários.

#### **5. Quaisquer transações materiais com entidades relacionadas.**

Transações entre as estatais e entidades relacionadas, tais como investimento patrimonial de uma estatal em outra, podem ser fonte de abuso potencial e devem ser divulgadas. Os relatórios sobre transações com entidades relacionadas devem fornecer todas as informações que sejam necessárias para avaliar a honestidade e propriedade dessas transações.

## **OBSERVAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO VI: AS RESPONSABILIDADES DOS CONSELHOS DAS EMPRESAS DE PROPRIEDADE ESTATAL**

*Os conselhos das empresas de propriedade estatal devem ter a autoridade, competências e objetividade necessárias para realização de suas funções de condução estratégica e monitoramento da administração. Devem agir com integridade e ser responsáveis por suas ações.*

Em inúmeros países, os conselhos das estatais tendem a ser muito grandes, carecem de perspectivas de negócios e julgamento independente. Eles podem também incluir um número excessivo de membros da administração pública. Além disso, podem não ser responsabilizados pela ampla gama de obrigações do conselho, e podem por isso ser rejeitados pela alta administração e pelas próprias entidades proprietárias. Por sua vez, sua função pode ser também duplicada por órgãos de regulação do Estado específicos em algumas áreas.

Ampliar o poder e melhorar a qualidade dos conselhos das estatais são passos fundamentais no aprimoramento da governança corporativa das estatais. É importante que as estatais tenham conselhos fortes que possam agir no interesse da empresa e efetivamente monitorar a administração, sem interferências políticas indevidas. Para essa finalidade será necessário assegurar a competência do conselho das estatais, aumentar sua independência e aperfeiçoar a forma como funcionam. É também necessário permitir que tenham responsabilidades claras e plenas por suas funções e assegurar que ajam com integridade.

**A. Os membros dos conselhos das estatais devem ter mandatos claramente definidos e a responsabilidade principal pelo desempenho da empresa. O conselho deve ser totalmente responsável pela prestação de contas aos proprietários, agir no melhor interesse da empresa, e tratar todos os acionistas de forma equitativa.**

Os conselhos das estatais devem, em princípio, ter as mesmas responsabilidades e obrigações como estipulado na legislação empresarial. Porém, na prática, essas obrigações podem ser reduzidas, especialmente para aqueles membros do conselho nomeados pelo Estado.

As responsabilidades dos conselhos das estatais devem ser articuladas em legislação relevante, regulamentações, políticas de propriedade governamentais e estatutos sociais. É essencial, e deve ser enfatizado, que todos os membros do conselho tenham a obrigação legal de agir no melhor interesse da empresa e tratar todos os acionistas equitativamente. As obrigações coletivas e individuais dos membros do conselho devem ser claramente declaradas. Não deve existir nenhuma diferença entre as obrigações de diferentes membros do conselho, sejam eles nomeados pelo Estado ou por outros acionistas ou partes interessadas. Pode ser necessário um treinamento que permita informar aos membros dos conselhos das estatais sobre suas responsabilidades e obrigações.

Para encorajar a responsabilidade do conselho e para que funcionem efetivamente, as melhores práticas utilizadas pelo setor privado devem ser seguidas, e os conselhos limitados quanto ao número de membros. A experiência indica que conselhos menores permitem discussões estratégicas reais e são menos propensos a se tornarem entidades dependentes.

Para enfatizar as responsabilidades do conselho, um relatório do Conselho de Administração deve ser apresentado juntamente com o Relatório anual e submetido aos auditores externos. O relatório do Conselho deve fornecer informações e comentários sobre a organização, desempenho financeiro, fatores de risco material, eventos significativos, relações com as partes interessadas e os efeitos das diretrizes da entidade coordenadora ou proprietária.

**B. Os conselhos das estatais devem cumprir suas funções de monitoramento da administração e condução estratégica, sujeitos aos objetivos determinados pelo governo e pela entidade proprietária. Devem ter o poder de nomear e remover o presidente-executivo da empresa.**

Em muitas situações não é concedido aos conselhos das estatais a plena responsabilidade e autoridade necessárias ao direcionamento estratégico, monitoramento da administração e controle sobre a divulgação de informações. Os conselhos das estatais podem ver seus papéis e responsabilidades usurpados por dois lados: pelas entidades proprietárias e pela administração. A entidade coordenadora ou proprietária, quando não o próprio governo, pode ser tentada a se envolver demais em assuntos estratégicos, apesar de ser sua responsabilidade definir os objetivos gerais da

empresa, particularmente porque a diferença entre a definição de objetivos e a formulação de estratégias pode ser bastante confusa. Os conselhos das estatais podem também encontrar dificuldades em monitorar a administração, já que nem sempre têm a legitimidade ou mesmo autoridade para fazê-lo. Além do mais, em alguns países, há uma ligação forte entre a administração e a função de propriedade, ou diretamente com o governo. A alta administração tende a relatar à entidade proprietária ou ao governo diretamente e, dessa forma, passar por cima da autoridade do conselho.

Para cumprir seu papel, os conselhos das estatais devem ativamente (i) formular, monitorar e rever as estratégias corporativas, de acordo com a estrutura de objetivos corporativos gerais; (ii) estabelecer indicadores apropriados de desempenho e identificar riscos-chave; (iii) monitorar os processos de divulgação e de comunicação, assegurando que os relatórios financeiros apresentem honestamente os negócios das estatais e reflitam os riscos incorridos; (iv) avaliar e acompanhar o desempenho da administração; (v) desenvolver planos de sucessão eficazes para executivos-chave.

Uma função-chave dos conselhos das estatais deve ser a nomeação e demissão de diretores-executivos. Sem essa autoridade é difícil para os conselhos das estatais exercerem totalmente sua função de monitoramento e se sentirem responsáveis pelo desempenho das estatais. Em alguns casos, isso pode ser feito em cooperação ou via consulta à entidade proprietária. Em alguns países, um proprietário pleno pode diretamente nomear um presidente-executivo e essa possibilidade se estende às estatais. Isso pode ocorrer quando o Estado é um proprietário dominante na estatal à qual são designados serviços públicos importantes. Para assegurar que a integridade do conselho seja mantida, a boa prática requer consultas ao conselho. Apesar dos procedimentos, as nomeações devem ser baseadas em critérios profissionais. Regras e procedimentos para nomear e indicar o presidente-executivo devem ser transparentes e respeitar a linha de responsabilidade entre o presidente-executivo, o conselho e a entidade proprietária. Qualquer acordo de acionista com respeito à nomeação do presidente-executivo deve ser divulgado.

Devido às suas obrigações de avaliar e acompanhar o desempenho administrativo, os conselhos das estatais devem ter também influência decisiva sobre a remuneração do presidente-executivo. Eles devem assegurar que a remuneração do presidente-executivo seja amarrada ao desempenho e divulgada oportunamente.

**C. Os conselhos das estatais devem ser constituídos de forma que possam exercer julgamentos objetivos e independentes. A boa prática exige que o Presidente do Conselho seja diferente do presidente-executivo da empresa.**

Um pré-requisito para ampliar o poder dos conselhos de estatais é estruturá-los para que possam eficientemente exercitar julgamentos objetivos e independentes, estar em posição de monitorar a alta administração e tomar decisões estratégicas. Como enfatizado nos Princípios, *“Para exercitar seus deveres de monitorar o desempenho da administração, prevenir conflitos de interesses e equilibrar demandas conflitantes na empresa, é essencial que o conselho esteja apto a exercitar um julgamento objetivo”*. Todos os membros do conselho devem ser nomeados através de um processo transparente, e deve estar claro que é seu dever agir no melhor interesse da empresa como um todo. Não devem agir como representantes individuais dos eleitorados que os indicaram. Os conselhos das estatais devem também estar protegidos de interferência política direta indevida que possa diminuir seu foco em atingir os objetivos acordados com o governo e com a entidade proprietária.

Um requisito central para aprimorar a objetividade dos conselhos das estatais é nomear um número suficiente de membros do conselho não-executivo que sejam capazes de um julgamento independente. Esses membros do conselho devem ter competência relevante e experiência, e é aconselhável que sejam recrutados do setor privado. Isso ajudará a formar conselhos mais orientados aos negócios, particularmente para estatais que operam em mercados competitivos. Sua especialização pode também incluir qualificações relacionadas às obrigações específicas das estatais e objetivos de políticas. Em alguns países, a diversidade na composição dos conselhos também é uma questão importante e isso inclui a consideração de gênero. Todos os membros devem divulgar qualquer conflito de interesse que vá contra o conselho, e devem decidir como esses conflitos serão administrados.

Devem ser desenvolvidos mecanismos para avaliar e manter a eficiência do desempenho do conselho e sua independência. Esses incluem, por exemplo, limites ao número possível de reconduções e aos recursos disponíveis ao conselho para terem acesso a informações independentes ou a recursos para contratar análises de especialistas independentes.

Para aprimorar a independência do conselho, os Princípios de Governança Corporativa da OCDE consideram também uma boa prática que o Presidente do Conselho seja diferente do presidente-executivo em conselhos de estrutura única. A separação entre o Presidente do Conselho e o presidente-executivo ajuda a *“alcançar um equilíbrio de poder apropriado, aumentando a responsabilidade de prestação de contas, e aprimorando a capacidade de o*

*conselho tomar decisões independentes da administração*”. Uma definição clara e adequada das funções do conselho e de seu presidente previne situações onde a separação pode dar margem a oposições ineficientes entre dois chefes da empresa. No caso do sistema de dois níveis, é também considerada boa prática que o dirigente do conselho administrativo (conselho de administração) não se torne o presidente do conselho supervisor no momento de sua aposentadoria.

A separação entre a Presidência do Conselho e a presidência-executiva é especialmente importante nas estatais, onde é usualmente considerado necessário fortalecer a independência do conselho em relação à administração. A Presidência do Conselho tem um papel-chave em direcionar esse órgão, assegurando sua eficiência e encorajando o envolvimento ativo de membros individuais do conselho na condução estratégica das estatais. Quando o Presidente do Conselho e o presidente-executivo são diferentes, o Presidente do Conselho deve ter também o papel de acordar com a entidade proprietária sobre as especializações e experiência que o conselho deve possuir para seu funcionamento eficaz. A separação entre o Presidente do Conselho e o presidente-executivo deve, portanto, ser considerada um passo fundamental em estabelecer conselhos de estatais eficientes.

**D. Se uma representação de empregados no conselho for estabelecida, devem ser desenvolvidos mecanismos para garantir que essa representação seja exercida efetivamente e contribua para o aprimoramento das competências, informações e independência do conselho.**

Quando uma representação de empregados nos conselhos das estatais é compulsória por lei ou por acordos coletivos, deve ser estruturada de forma a contribuir para a independência, competência e informação dos conselhos das estatais. Os empregados representantes devem ter as mesmas obrigações e responsabilidades que todos os outros membros do conselho, e devem agir no melhor interesse da empresa e tratar todos os acionistas equitativamente. As representações de empregados nos conselhos das estatais não devem, por isso, ser consideradas uma ameaça à independência do conselho.

Devem ser estabelecidos procedimentos para facilitar o profissionalismo e a independência verdadeira dos membros do conselho que são empregados, e para assegurar que eles respeitem seu dever de sigilo. Esses procedimentos devem incluir procedimentos eletivos democráticos, adequados e transparentes, treinamentos e procedimentos claros para gerenciar conflitos de interesse. Uma contribuição positiva para o trabalho do conselho demandará também a aceitação e colaboração por parte de outros membros do conselho, bem como da administração da estatal.

**E. Quando necessário, os conselhos das estatais devem formar um comitê especializado para apoiar o conselho no desempenho de suas funções, particularmente no que se refere a auditorias, administração do risco e remuneração.**

A utilização de comitês especializados nas estatais tem aumentado, em linha com as práticas do setor privado. Os tipos de comitês especiais que os conselhos utilizam podem variar entre empresas e indústrias, e incluem: comitês de auditoria, comitês de remuneração, comitês estratégicos, comitês de ética, e em alguns casos, comitês de risco e de aquisição. Em alguns países, um órgão equivalente ao comitê de auditoria desempenha uma função similar.

A instalação de comitês especializados no conselho pode ser crucial para reforçar a competência dos conselhos das estatais e servir de base para sua responsabilidade crítica em assuntos como administração de risco e auditoria. Eles também podem ser eficientes em mudar a cultura do conselho e reforçar sua independência e legitimidade em áreas onde existam potenciais conflitos de interesse, tais como as áreas de aquisições, transações com partes relacionadas e questões de remuneração.

Quando os comitês dos conselhos não forem compulsórios por lei, a entidade coordenadora ou proprietária deve desenvolver uma política para definir em quais casos um comitê especializado de conselho deve ser considerado. Essa política deve ser baseada em uma combinação de critérios, incluindo o tamanho da estatal e riscos específicos enfrentados, ou competências que devam ser reforçadas dentro dos conselhos das estatais. Deve ser exigido às grandes estatais ter um comitê de auditoria ou órgão equivalente com poderes para debater com qualquer executivo da empresa.

É essencial que os comitês especializados dos conselhos sejam presididos por um membro não-executivo e incluam um número suficiente de membros independentes. A proporção de membros independentes, assim como o tipo de independência exigida (por exemplo, da gerência ou do proprietário principal), dependerá do tipo de comitê, sua sensibilidade quanto a gerar conflitos de interesse, e do setor de atuação da estatal. O comitê de auditoria, por exemplo, deve ser composto apenas por membros independentes e especializados em assuntos financeiros.

A existência de comitês especializados dos conselhos não deve isentar o conselho de sua responsabilidade coletiva sobre todos os assuntos. Os comitês devem possuir termos de referências escritos que definam seus deveres, autoridade e composição. Os comitês especializados dos conselhos devem relatar ao conselho completo, e as atas de suas reuniões devem circular por todos os membros do conselho.

Os conselhos das estatais podem também estabelecer um comitê de indicação para cooperar com a entidade proprietária nos processos de nomeação. Em alguns países, é de praxe que comitês de indicação sejam instalados fora da estrutura do conselho, especialmente incluindo vários grupos de proprietários principais. Independentemente de quem estabeleça o comitê de nomeação, é importante envolver o conselho na reflexão de sua própria composição e planejamento de sucessão, através de sua participação no processo de busca e sua habilidade em fazer recomendações. Isso pode contribuir para tornar o processo de nomeação focado em competência.

#### **F. Os conselhos das estatais devem executar uma avaliação anual para avaliar seu desempenho.**

Um processo sistemático de avaliação é uma ferramenta necessária para aprimorar o profissionalismo no conselho das estatais, já que enfatiza as responsabilidades do conselho e os deveres de seus membros. É também fundamental para identificar as competências necessárias e os perfis dos membros do conselho. Finalmente, é um incentivo útil para que os membros individuais do conselho devam tempo e esforço suficientes para com seus deveres como membros do conselho.

Essa avaliação deve examinar detalhadamente tanto o desempenho geral do conselho como também incluir a eficiência e contribuição de membros individuais do conselho. Porém, a avaliação de membros individuais não deve inibir o coleguismo esperado e necessário do trabalho do conselho colegiado.

As avaliações do conselho devem ser realizadas sob a responsabilidade de seu presidente e de acordo com as melhores práticas. A avaliação do conselho deve fornecer informações para a revisão de questões tais como o tamanho do conselho e a remuneração de seus membros. Essas avaliações também podem ser cruciais para dar início a programas de treinamento para membros dos conselhos de estatais novas e também das já existentes. Ao realizar as avaliações, os conselhos das estatais devem buscar orientação de especialistas externos e independentes, bem como de entidades proprietárias.