



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano VI, Vol.VI, n.21, jan./mar., 2015.

Tramitação editorial:

Data de submissão: 30/01/2015.

Data de reformulação: 15/02/2015.

Data de aceite definitivo: 28/02/2015.

Data de publicação: 20/03/2015.

ADOÇÃO DAS MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ESTUDO E ANÁLISE DE CASO NAS EMPRESAS ESTATAIS CONTROLADAS PELO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Lúcio Carlos de Pinho Filho¹.

RESUMO

As empresas estatais desempenham um papel de relevo no plano econômico e social nacional, porém, pesquisas apontam que as informações (contábeis) espontaneamente disponibilizadas por um determinado grupo de Empresas Estatais Federais não constituíam em mecanismo de proteção contra a malversação de recursos públicos, o que implica na necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão das estatais. Torna-se patente a necessidade de incremento na transparência da gestão das empresas estatais, o que envolve muito mais do que a mera divulgação de informações contábeis padronizadas pelos gestores. A esse caudal adiciona-se a promulgação da Lei Nacional nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e da Lei Distrital nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, conhecidas por Lei de Acesso à Informação – LAI (Nacional e Distrital, respectivamente), normativos que obrigam os gestores públicos à apresentação periódica de informações de gestão (Transparência Ativa) e, de outro lado a atender as demandas de informação, que sejam legítimas, formuladas pelos cidadãos (Transparência Passiva). Assim, partiu-se para a análise do emprego das Boas Práticas de Governança Corporativa (de conteúdo principiológico) e da adoção dos dispositivos da LAI Distrital (de conteúdo normativo), voltados para a Transparência Ativa, nas 25 (vinte e cinco) Empresas Estatais controladas pelo Governo do Distrito Federal – GDF.

Palavras-chave: Governança corporativa. Empresas estatais. Dever de prestar contas. Transparência. Gestão.

RESUMEN

Las empresas estatales tienen un papel de relevo en el plan económico y social de Brasil, todavía pesquisas científicas exponen que las informaciones publicadas por un determinado grupo de estatales federais no se constituían en mecanismos efectivos de transparencia, lo que impone la necesidad de mejoramientos en la gestión de estas organizaciones, lo supone no apenas ponerse a disposición datos contables, sino también las demás que ayudan a generar la confianza de la sociedad. En esto contexto emergieran la Ley 12.527, de 18 noviembre de 2011 (Brasil), y de la Ley 4.990, de 12 diciembre de 2012 (Distrito Federal), conocidas también por el nombre Ley de Acezo a la Información – LAI, normativos que obligan a los gestores públicos a la presentación periódica de informaciones de la gestión (Transparencia Activa) y, sin embargo, atender a las solicitudes por datos o informaciones que sean hechos por los ciudadanos (Transparencia Pasiva). Así fue hecha el análisis de la adopción de las Mejores Practicas de Gobierno Corporativo (contenido principio lógico) y de los dispositivos de la LAI de Distrito Federal (Transparencia Activa) en las 25 (veinticinco) Empresas Estatales controladas por el Gobierno de Distrito Federal – GDF.

¹ Mestrando em *Desarrollo Humano* pela FLACSO/Argentina com especializações *lato sensu* diversas. Graduado em Ciências Contábeis pela UnB, com Complementação Pedagógica – Licenciatura em Matemática pela UNIVEN. Professor do curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade Processus.

Palabras Claves: Gobierno corporativo. Empresas estatales. Prestación de cuentas. Transparencia. Gestión.

INTRODUÇÃO

Apresentam-se, como segue, os elementos basilares do trabalho científico em tela.

Contextualização do Trabalho

A necessidade de superação das intempéries naturais ensejou a diversas reorganizações históricas do modo de vida humano. Dos primitivos grupos nômades surgiram os clãs patriarcais, as primeiras vilas, cidades-estados, e por fim os primeiros Estados Nacionais: Portugal e Espanha no séc. XIV.

Dessa dinâmica social defluíram elementos fundamentais para o entendimento das relações sociais, econômicas e empresariais contemporâneas: a crescente complexidade decorrente do crescimento populacional fez ruir por terra o modelo econômico fundamentado na autossuficiência e escambo de mercadorias, surgindo então a moeda como meio de troca, as atividades empresariais e a divisão social do trabalho.

Emergiu também um ente mediador entre as forças produtivas e demais membros da coletividade, o Estado, que historicamente passou por diversas transformações, ao passo que a concentração do poder e riquezas em instituições como bancos, companhias de investimento e gestores de fortunas provocou impactos econômico-sociais e nas relações de poder.

Em sentido oposto, porém, tal contexto deu causa as demandas da sociedade, notadamente anglo-saxã, no sentido do crescimento econômico ético, responsável e sustentável forçando as empresas à adoção de um novo modelo de gestão mais transparente, o que passou a denominar-se pelo termo: governança corporativa.

Da mesma forma, observa-se um processo histórico de evolução do Estado (embora disforme entre as Nações), no qual a “coisa” deixa de ser do soberano (patrimonialismo) para ser do coletivo (*res publica*), ao passo que o acesso à informação (transparência) configura-se como uma nova tipologia de direitos dos cidadãos.

O Brasil não está alijado dessa dinâmica, na qual a sociedade civil demanda paralelamente à melhoria dos serviços ofertados pelo Estado, informações transparentes da gestão pública (e privada), tanto que em tempos recentes foi promulgada a nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), cujos mandamentos irradiaram-se a todos os entes federativos.

Com a evolução da Administração Pública Pátria houve também a compartimentação entre Administração Direta (atividades orgânicas de Estado) e Indireta, que

compreende também as Empresas Estatais, constituídas, num enfoque primevo, sob o viés da intervenção do Estado em segmentos estratégicos, notadamente de relevância social, econômico ou tecnológica.

Ainda nesse prisma de análise, a Carta Magna de 1988, conferiu competências, atribuições e patrimônio aos três entes federativos, quais sejam, a União, Estados e os Municípios, assim como a prerrogativa de que cada um destes administre e institua empreendimentos formato empresarial.

Nesse contexto põe-se em foco o Distrito Federal – DF, Unidade da Federação na qual o Governo controla empresas que atuam em segmentos econômicos diversificados, muitos dos quais de acentuado impacto econômico-sociais tais como: transportes urbanos, energia e saneamento ambiental, o que de plano denota a relevância socioeconômica de que tais empreendimentos sejam geridos de modo transparentem.

Objetivo Geral

O objetivo central da proposição de pesquisa foi assim estabelecido:

- **Avaliar a transparência da gestão das Empresas Estatais controladas pelo Governo do Distrito Federal – GDF, por intermédio da verificação dos mecanismos de acesso à informação, da adoção das melhores práticas de governança corporativa e cumprimento da Lei de Acesso à Informação – LAI.**

Objetivos específicos

Tendo sido definido o Objetivo Geral, de escopo amplo, carece que este seja detalhado, o que foi realizado como segue:

- Discorrer acerca do papel das empresas estatais na Administração Pública no Brasil.
- Apresentar o perfil das Empresas Estatais controladas pelo GDF, destacando o impacto social e econômico delas na sociedade local.
- Abordar o surgimento, evolução e interpretação contemporânea do conceito de Governança Corporativa, e a aplicabilidade dessa categoria à realidade das empresas estatais, com destaque às práticas reconhecidas como de boa governança.

- Avaliar a adoção das Boas Práticas de Governança Corporativa pelas Empresas Estatais Distritais.
- Averiguar o cumprimento da LAI Distrital pelas Empresas Estatais Distritais.

Motivação do Trabalho

De plano apresentam-se os seguintes questionamentos acerca do presente projeto:

- Qual a relevância socioeconômica do estudo?
- Que aplicabilidade se obtém do diálogo entre as categorias conceituais: Governança Corporativa, Transparência e Empresas Estatais?

Um ponto de reflexão primevo refere-se à própria dinâmica da sociedade capitalista contemporânea, apropriadamente sumarizada por Nepomuceno (2010, p. 46):

[...] Outros autores, como Domênico de Masi, consideram-na como uma verdadeira pós-Revolução Industrial, por causa das profundas alterações no comportamento social das pessoas diante da Revolução da Informação propiciada pela era da informática e pela extinção do trabalho (tradicional).

...

Por causa das expectativas futuras de crescimento nesse tipo de mercado, podem ocorrer fatos inusitados do ponto de vista contábil. Por exemplo, ações de uma empresa podem ser muito bem cotadas nos pregões (alta valorização), e ela ainda assim acumular prejuízos operacionais por longos períodos [...]

As diversas crises vivenciadas pelo capitalismo provocaram acentuadas mudanças comportamentais nos investidores (recorrentemente afetados por prejuízos), que além de tradicional exigência por resultados econômico-financeiros consistentes, passaram a demandar maior transparência na gestão dos empreendimentos, cunhando-se o termo “governança corporativa”, sintetizado de Garcia e Souza (2005, p. 8) como mecanismos de sintonia entre os diversos atores do mercado na busca da eficiência dos empreendimentos.

Acerca da Governança Corporativa, tem-se um plano de fundo jurídico-social essencial à aplicabilidade do conceito à realidade Pátria, ao qual se recorre novamente à exegese de Garcia e Souza (2005, p. 9):

Fenômeno originado nos países anglo-saxônicos, a governança corporativa se desenvolveu como um instituto típico do *commom law*, sistema legal fundamentado na tradição e nos costumes, e construído indutivamente, com base na jurisprudência (*leading cases*). A sua assimilação pelo direito brasileiro encontra obstáculos na inadequação entre o sistema legal adotado no Brasil (*civil law* ou *roman-germanic law system*), baseado em normas escritas, sistematizadas em lei, aqui considerada

como fonte primária de direito. Daí a dificuldade de se assimilar a governança corporativa por simples transposição dos princípios do instituto para o nosso direito. Essa dificuldade tangencia a impossibilidade, pois, se no sistema legal anglo-saxônico os princípios se incorporam ao direito independentemente de elaboração legislativa, podendo ser aplicados diretamente, o sistema aqui vigente não o permite, exigindo a consubstanciação dos costumes e princípios em lei, para que sejam usados como fonte primária de direitos.

No que tange ao relevo das empresas estatais para a economia brasileira, Gobetti (2007, p. 278) aponta para a contribuição indelével de tais instituições para o equilíbrio fiscal nacional. Porém, pesquisa realizada por Antunes (2007, p. 310) apontou que a informação contábil espontaneamente disponibilizada por um determinado grupo de Empresas Estatais Federais não constituía em mecanismo de proteção contra a malversação de recursos públicos, o que implica a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão das estatais federais.

Complementando o argumento apresentado por Antunes acima, cita-se a conclusão de investigação científica mais contemporânea efetuada por Dutra (2012, p. 14):

A consequência mais clara da interferência do governo foi a rápida desvalorização das ações – nos sete dias entre a assinatura do contrato e a teleconferência para explicar a transação, a cotação das ações despencou 22,8%.

Desta forma, pode-se concluir que a adesão da companhia ao segmento Novo Mercado não foi suficiente para assegurar a adoção das boas práticas de Governança Corporativa. O uso político da companhia, em detrimento da defesa da preservação e otimização do seu valor, apontam para a necessidade de se discutir os limites de atuação do acionista controlador para uma empresa estatal, uma vez que este tem em suas mãos um poder político e de influência. No caso específico do Banco Nossa Caixa, o que se procurou demonstrar foi a mudança de rumos da gestão da empresa, que culminou com sua alienação a outra instituição financeira pública, a partir dos interesses do acionista controlador, tendo ela cumprido todas as etapas formais e legais.

Estar listada no segmento de elite da bolsa não foi uma garantia de comprometimento por parte do acionista controlador com transparência e equidade, conforme preceitos do IBGC. Não foi objeto desse trabalho debater os motivos do governo do Estado de São Paulo para influenciar a gestão da empresa nem mesmo discutir se a alienação do controle acionário foi benéfica ou justa para os acionistas. Essa avaliação merece ser estudada de forma mais aprofundada e a partir de perspectivas que merecem outra discussão.

Torna-se patente a necessidade de incremento na transparência da gestão das empresas estatais, o que envolve muito mais do que a mera divulgação de informações contábeis padronizadas pelos gestores. A esse caudal adiciona-se a promulgação da Lei Nacional nº 12.527/2011, normativo que obriga os gestores públicos à apresentação periódica de informações de gestão (Transparência Ativa) e, de outro lado a atender as demandas de informação, que sejam legítimas, formuladas pelos cidadãos (Transparência Passiva).

Parte-se então da premissa fundamental de que o emprego das Boas Práticas de Governança Corporativa (de conteúdo principiológico) em associação aos dispositivos da LAI

(de conteúdo normativo) gera transparência na gestão das Empresas Estatais, em que se denota uma mescla entre conceitos da gestão e do direito público.

Abordagem

A interpretação sistêmica dos elementos constitutivos da proposição de investigação em discussão aponta para a aplicação de uma abordagem qualitativa, em formato de Estudo de Caso, que segundo Yin (2010, p. 23-45) compreende a execução das fases de Projeto, Preparação, Coleta, Análise e Compartilhamento, para que ao fim do estudo possam defluir conclusões e generalizações.

Procedimentos de Pesquisa

Em consonância com os objetivos delineados para a pesquisa e à luz da exegese de Lakatos e Marconi (2006, p. 63-145), serão aplicadas, de forma combinada, os procedimentais de pesquisa abaixo declinados:

A. Pesquisa Bibliográfica:

- Imprensa;
- Meios audiovisuais;
- Publicações.

B. Documentação Indireta:

- Pesquisa documental.

C. Análise de Informações:

- Verificação dos conteúdos disponíveis nos sítios eletrônicos do domínio df.gov.br ou outros que sejam diretamente associados às empresas estatais controladas pelo GDF.

A Análise de Informações será o proceder de pesquisa a predominantemente aplicado ao estudo em tela, no que será desenvolvida uma lista de verificação de itens relacionados com a disponibilização na rede mundial de computadores das informações aos cidadãos, bem como da adoção das melhores práticas de governança corporativa.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

As bases conceituais que nortearão a pesquisa perpassam múltiplas perspectivas, que foram segmentadas como segue.

1.1. Fundamentos Sociais e Jurídicos de Instituição das Empresas Estatais

Em recente literatura, Bandeira de Mello (2013) põe em foco o contexto social, jurídico e econômico de formação e de atuação das empresas estatais, assim como esquadrinha conceitos que serão de fundamental relevância para o presente trabalho, como por exemplo: a definição jurídica de empresa pública e de sociedade de economia mista, bem como a distinção entre as empresas prestadoras de serviço público e as que exploram atividades econômicas.

O pensamento do supracitado autor é complementado por Chagas (2013), que apresenta valiosa sinopse dos tipos societários que podem ser assumidos pelas empresas controladas pelo Estado.

1.2. Boas Práticas de Governança Corporativa

As Boas Práticas de Governança Corporativa constituem em pedra angular para o presente estudo, no que temos como principal referência o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2009) e, subsidiariamente o Guia de Orientação para a Implementação de Portal de Governança (IBGC, 2008). Cabe aqui a apresentar o conceito do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa² (negrito nosso):

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização sem fins lucrativos, **é a principal referência do Brasil para o desenvolvimento das melhores práticas de Governança Corporativa.**

O IBGC promove palestras, fóruns, conferências, treinamentos e *networking* entre profissionais, além de produzir publicações e pesquisas. O Instituto conta, ainda, com o Programa de Certificação para Conselheiros de Administração e Conselheiros Fiscais, que permite ao participante adquirir mais conhecimento sobre um conjunto de temas necessários para seu bom desempenho dentro das organizações. Ao obter essa certificação, o conselheiro passa a integrar o Banco de Conselheiros Certificados do IBGC.

O Instituto tem sede em São Paulo e atua regionalmente por meio de sete Capítulos, localizados no Ceará, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Atualmente, hospeda as atividades da *Global Reporting Initiative* (GRI) no Brasil, integra a rede de *Institutos de Gobierno Corporativo de Latino América* (IGCLA) e o *Global Network of Director Institutes* (GNDI), grupo que congrega institutos relacionados à Governança e conselho de administração ao redor do mundo.

Desde 27 de novembro de 1995, o Instituto contribui para o desempenho sustentável e influencia os agentes da sociedade no sentido de mais transparência, justiça e responsabilidade.

Verifica-se também como adequada uma exposição sumarizada da gênese da Governança Corporativa, assim como os conceitos fundamentais abaixo declinados, que serão evidenciados no capítulo 4º à luz dos vaticínios de Andrade e Rossetti (2004) e dos conceitos formulados pelo IBGC (2009), quais sejam:

² Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18056>> Acesso em: 28 mar. 2014.

- i. Princípios de Governança Corporativa.
- ii. Questões centrais da Governança Corporativa.
- iii. Modelos de Governança Corporativa.

Aprofundando-se a temática tem-se a exegese de Oliveira (2011) acerca das demandas dos investidores por resultado econômico-financeiro e pela transparência da gestão dos negócios, o que implica o aprimoramento da atuação dos dirigentes das companhias (diretoria e conselho de administração, principalmente). Nesse contexto, tem-se, de plano um interessante duelo de perspectivas acerca da atuação dos dirigentes:

- As Boas Práticas de Governança Corporativa do IBGC salientam que os papéis de principal executivo das empresas e o de presidente de conselho de administração devem ser segregados.
- Noutra vertente, profissionais do mercado argumentam, conforme reportagem da *Revista Exame* (2013, p. 92), que a segregação dos papéis de executivo máximo e o de dirigente do conselho de administração tende a retardar as decisões, pode gerar instabilidade na direção dos negócios e pode piorar os resultados econômico-financeiros.

O embate ideológico acima assume relevo para o presente estudo, uma vez que a segregação dos citados papéis nas Empresas Estatais poderia importar na elevação do controle social da gestão, na hipótese de haver membros independentes nos conselhos de Administração e Fiscal, indicados pela sociedade civil, e que estes fossem, de regra, os respectivos presidentes desses conselhos.

Em perspectiva diversa apresenta-se o raciocínio de Casado Filho (2011), que analisa a governança do ponto de vista jurídico, em que se tem a sociedade civil como produtora de normas, no que aflora a relevante discussão sobre as práticas de governança como mecanismos de regulação, regulamentação ou de autorregulação dos mercados, o que conduz a uma discussão do tema de estudo à luz da adesão das empresas aos parâmetros dos Níveis Diferenciados de Governança (empreendimentos já listados nos segmentos tradicionais da bolsa) ou do Novo Mercado (voltados para novas aberturas de capital) da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA).

1.3. Dispositivos Legais Relacionados com a Transparência da Gestão Pública

No plano estritamente normativo traz-se à discussão os dispositivos legais diretamente relacionados com o acesso à informação, abaixo listados, destacando-se:

i. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998:**

- Destaque para o inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216, que tratam do direito ao acesso à informação pública.

ii. **Lei Nacional nº 12.527, de 18 de novembro de 2011:**

- Norma também denominada pelo acrônimo LAI (Nacional), da qual, para o contexto em discussão, destacam-se os arts. 1º e 2º que tratam do âmbito subjetivo da incidência do acesso à informação, respectivamente: toda a Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

iii. **Lei Distrital nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012:**

- Norma também denominada pelo acrônimo LAI (Distrital), da qual, para o contexto em discussão, destacam-se os seguintes dispositivos (negrito nosso):

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelo Distrito Federal, visando a garantir o acesso a informações previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal, no art. 22, I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal e em conformidade com a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo o tribunal de Contas do Distrito Federal;

II – as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Distrito Federal.

....

Art. 9º Para cumprimento do disposto no art. 8º, os órgãos e as entidades públicas devem utilizar a divulgação em sítios oficiais na Rede Mundial de Computadores – internet.

1.4. Os Planos de Existência, Vigência e Eficácia e Eficiência das Leis

As leis possuem planos distintos de operação que se concatenam para dar sentido jurídico, político e social às normas no que Casado Filho (2011, p. 8-9) remete ao pensamento de Waldirio Bulgarelli, em que há três planos, quais sejam: 1) Justiça – Injustiça; 2) Validade – Invalidade; 3) Eficácia – Ineficácia.

Bemquerer (2013, p. 62) também pugna pela trisseção dos planos dos fenômenos jurídicos, todavia com outros contornos, quais sejam: 1) Existência; 2) Validade; 3) Eficácia.

O jurista Marcelo Neves (2007) propõe uma lógica para a análise das normas que considera a existência de quatro planos distintos e cumulativos para a análise das leis, quais sejam:

i. **Existência:** que na conceituação proposta por Bemquerer (2007, p. 62) significa:

O “plano de existência” é onde se verifica se o fato contém todos os elementos do suporte fático, exigidos pela norma para que se faça jurídico. Se ausente algum pressuposto de fato para que o ato se faça jurídico, diz-se que é juridicamente inexistente.

ii. **Vigência:** que segundo o conceito proposto Montoro (2013, p. 442) compreende:

Toda norma jurídica tem, assim, um âmbito temporal, espacial, material e pessoal dentro dos quais ela tem vigência ou validade... A lei, como todo fenômeno histórico, tem seu tempo. Entra em vigor na data estabelecida e vigora até o termo nela fixado.

iii. **Eficácia:** que consoante Neves (2007, p. 46) é entendida como:

A eficácia da lei, abrangendo situações as mais variadas – observância, execução, aplicação e uso do direito –, pode ser compreendida genericamente como concretização normativa do texto legal.

iv. **Efetividade:** que na conceituação inovadora proposta por Neves (2007, p. 46), representa a concretude, em termos de políticas públicas, da norma que existente, vigente e eficaz.

Assim sendo, a LAI Distrital, no contexto das Empresas Estatais Distritais, será analisada à luz do fluxo operacional abaixo declinado:

Figura 1 – Fluxo Operacional de Análise da LAI



Fonte: elaborado pelo autor.

2. ASPECTOS JURÍDICOS E OPERACIONAIS DAS EMPRESAS ESTATAIS DISTRITAIS

Nesta seção serão expostos conceitos gerais concernentes ao contexto jurídico e operacional das Empresas Estais Distritais que subsidiarão o presente trabalho.

2.1. Do Conceito de Empresa Pública

Uma questão primeva a ser discutida trata-se do delineamento preciso do conceito de Empresa Pública, que é expresso de forma cristalina por Bandeira de Mello (2013, p. 191) nos seguintes termos:

Conceito de empresa pública

40. Deve-se entender que *empresa pública federal* é a pessoa jurídica criada por força de autorização legal como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob quaisquer das formas admitidas em Direito e cujo capital seja formado unicamente por recursos de pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal.

Como derivação do termo acima, o citado autor (2013, p. 195) também nos apresenta outro termo de acentuado relevo para o contexto de discussão, o que seja:

Conceito de sociedade de economia mista

45. *Sociedade de economia mista federal* há de ser entendida como a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotado de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar de atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou entidade de sua Administração indireta, sobre remanescente acionário de *propriedade particular*.

Os conceitos supracitados serão fundamentais para a execução da análise de conteúdo que será procedida no capítulo 5º à diante.

2.2. Outras Conceituações Significativas para a Compreensão do Escopo de Atuação das Empresas Estatais

A submissão da atividade estatal à lei configura-se como traço fundamental do Estado Democrático de Direito, todavia, há singularidades na sujeição das empresas estatais às normas, o que é descrito com precisão por Silva (2010, p. 801-802), segundo o qual:

14. Serviço público e atividade econômica estatal

O tema da atuação do Estado no domínio econômico exige prévia distinção entre *serviços públicos*, especialmente os de conteúdo econômico e social, e *atividades econômicas*, distinção que tem fundamento na própria Constituição, respectivamente art. 21, XI e XII, e arts. 173 e 174.

A *atividade econômica*, no regime capitalista, como é o nosso, desenvolve-se no regime de livre iniciativa sob a orientação de administradores da empresa privada. É claro que, consoante já vimos, numa ordem econômica destinada a realizar a justiça social, a *liberdade de iniciativa econômica privada* não pode significar mais do que “liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo Poder Público”. É, sim, um direito fundamental, enquanto exercido no interesse da realização da justiça social, da valorização do trabalho e do desenvolvimento nacional. O serviço público é, por natureza, estatal. Tem como titular uma entidade pública. Por conseguinte, fica sempre sob o regime jurídico de direito público. O que, portanto, se tem que destacar aqui e agora é que não é que não cabe titularidade privada nem mesmo sobre os serviços públicos de conteúdo econômico, como são, por exemplo, aqueles referidos no art. 21, XI e XII, que já estudamos quando comentamos o conteúdo desses dispositivos.

Complementando o raciocínio acima, Bandeira de Mello (2013, p. 202-203) apresenta um dístico de elementar importância para a avaliação do resultado operacional destas pessoas jurídicas:

Espécies de empresas públicas e sociedades de economia mista

55. Através destes sujeitos auxiliares o Estado realiza cometimentos de dupla natureza:

a) **explora atividades econômicas** que, em princípio, competem às empresas privadas e apenas suplementarmente, pro razões de sabida importância, é que o Estado pode vir a ser chamado a protagonizá-las (art. 173 da Constituição).

b) **presta serviços públicos ou coordena a execução de obras públicas**, que, tal como as mencionadas, são atividades indubitavelmente pertinentes à esfera peculiar do Estado.

Há, portanto, *dois tipos fundamentais de empresas públicas e sociedades de economia mista*: exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos ou coordenadoras de obras públicas e demais atividades públicas. Seus regimes jurídicos não são, nem podem ser, idênticos, como procuramos demonstrar em outra oportunidade.

Por sua vez, a Lei Complementar Nacional nº 101/2000 oferta-nos o conceito de “estatal dependente”³:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

...

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Traz-se também à baila os formatos jurídicos constitutivos que as empresas públicas, incluídas as sociedades de economia mista, podem revestir-se, no que se põe à luz a lição de Chagas (2013, p. 225/235):

Sociedade Limitada

...

O capital é dividido em partes iguais denominadas quotas (ou cotas). Os sócios são chamados quotistas (ou cotistas) e participam da sociedade com direitos e deveres proporcionais às quotas que integralizam.

...

Sociedade Anônima

1. capital social dividido em unidades menores denominadas ações;
2. constituição efetuada por meio de um instrumento formal chamado Estatuto;
3. entre seus pressupostos, um mínimo de dois acionistas e 10% (dez por cento), ou mais, do capital subscrito devem ser integralizados à vista, como precondição para seu funcionamento.

³ No sentido oposto se tem o conceito de “estatal independente”, ou seja, aquela que **não** recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital ou que **não** receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital.

Por fim o citado Chagas (237) apresenta outra ramificação importante das atinentes às sociedades anônimas (ou companhias) à que se refere à circulação ou não das ações no mercado de capital, sendo as Sociedades Abertas as que negociam as ações no mercado de capitais e as Sociedades Fechadas as que não recorrem ao mercado de capital, de modo a pertencer a um grupo definido de pessoas (físicas, jurídicas e políticas).

2.3. As Empresas Estatais Distritais

O Governo do Distrito Federal controla, diretamente, 25 (vinte e cinco) Empresas Públicas, que por intermédio da Lei Distrital Lei nº 5.289/ 2013, tiveram despesas fixadas em R\$ 1.775.458.523,00⁴, o que sublinha a relevância socioeconômica de tais organizações.

No quadro abaixo, para além de indicar as empresas, tem-se a indicação do tipo, do formato jurídico, do grau de dependência e a classificação quanto à abertura com a aplicação dos conceitos supracitados:

Quadro 1 – Listagem das Empresas Estatais Distritais

Nº	DENOMINAÇÃO	TIPO	FORMATO JURÍDICO	GRAU DE DEPENDÊNCIA DO TESOUREO DISTRITAL	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À ABERTURA DO CAPITAL
1	Central de Abastecimento de Brasília	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Dependente	Fechada
2	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal	Empresa Pública	Limitada	Dependente	Fechada
3	Companhia de Planejamento do Planalto Central	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Dependente	Fechada
4	Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília	Sociedade de Economia Mista	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
5	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Dependente	Fechada
6	Companhia Imobiliária de Brasília	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
7	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Dependente	Fechada

⁴ Despesas de Custeio: R\$ 640.000.000,00. Investimentos: R\$ 1.135.458.523,00.

Nº	DENOMINAÇÃO	TIPO	FORMATO JURÍDICO	GRAU DE DEPENDÊNCIA DO TESOUREO DISTRITAL	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À ABERTURA DO CAPITAL
8	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Dependente	Fechada
9	Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília	Empresa Pública	Limitada	Dependente	Fechada
10	Banco Regional de Brasília S/A	Sociedade de Economia Mista	Sociedade Anônima	Independente	Aberta
11	BRB – Crédito, Financiamento e Investimento S/A	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
12	BRB – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
13	Cartão BRB S/A	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
14	BRB – Administradora e Corretora de Seguros S/A	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
15	BSB – Administradora de Ativos S.A. (BSB Ativos)	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
16	Companhia Energética de Brasília S/A	Sociedade de Economia Mista	Sociedade Anônima	Independente	Aberta
17	CEB Distribuição S/A	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
18	Companhia Brasiliense de Gás S/A	Sociedade de Economia Mista	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
19	CEB Geração S/A	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
20	CEB Lajeado S/A	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
21	CEB Participações S/A	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Independente	Fechada
22	Empresa Brasiliense de Turismo	Empresa Pública	Sociedade Anônima	Dependente	Fechada
23	Sociedade de Abastecimento de Brasília	Empresa Pública	Limitada	Dependente	Fechada
24	CAESB Participações S/A	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista	Independente	Fechada
25	Florestamento e Reflorestamento S/A	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista	Dependente	Aberta

Fontes: elaborado pelo autor com base no Decreto Distrital nº 32.716/2011 (e alterações) e informações obtidas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

No que se refere ao mercado de atuação e à situação operacional apresentam-se as seguintes informações:

Quadro 2 – Listagem das Empresas Estatais Distritais (Dados Operacionais)

Nº	DENOMINAÇÃO	SEGMENTO DE ATUAÇÃO	SITUAÇÃO OPERACIONAL
1	Central de Abastecimento de Brasília	Terciário – comércio atacadista de alimentos	Normal
2	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal	Habitação de interesse social	Normal
3	Companhia de Planejamento do Planalto Central	Pesquisa científica	Normal
4	Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília	Saneamento habitacional – água e esgoto	Normal
5	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal	Transporte público – modal metroviário	Normal
6	Companhia Imobiliária de Brasília	Imobiliário e atuação como agência de desenvolvimento Distrital	Normal
7	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil	Infraestrutura – serviço público	Normal
8	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal	Pesquisa científica e extensão rural	Normal
9	Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília	Transportes urbanos – modal rodoviário	Normal
10	Banco Regional de Brasília S/A	Serviços financeiros – controlador do conglomerado BRB	Normal
11	BRB – Crédito, Financiamento e Investimento S/A	Serviços financeiros	Normal
12	BRB – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A	Serviços financeiros	Normal
13	Cartão BRB S/A	Serviços financeiros	Normal
14	BRB – Administradora e Corretora de Seguros S/A	Serviços financeiros	Normal
15	BSB – Administradora de Ativos S.A. (BSB Ativos)	Serviços financeiros	Normal
16	Companhia Energética de Brasília S/A	Energia – controladora do conglomerado CEB	Normal
17	CEB Distribuição S/A	Energia – Distribuição	Normal
18	Companhia Brasileira de Gás S/A	Energia – Gás	Normal
19	CEB Geração S/A	Energia – Geração	Normal
20	CEB Lajeado S/A	Energia – Geração	Normal
21	CEB Participações S/A	Energia – Geração	Normal
22	Empresa Brasileira de Turismo	Turismo	Em liquidação
23	Sociedade de Abastecimento de Brasília	Terciário – comércio varejista	Em liquidação
24	CAESB Participações S/A	Saneamento ambiental	Em liquidação
25	Florestamento e Reflorestamento S/A	Ativos ambientais	Em liquidação

Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Distrital nº 32.716/2011 (e alterações) e informações obtidas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

Cabe salientar que diferentemente do ocorre no Poder Executivo Federal, em que além da supervisão ministerial, há o acompanhamento econômico das Empresas Estatais Federais pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, não existe na estrutura orgânica do GDF um órgão com atribuição semelhante, o que dificulta a obtenção de informações estruturadas acerca das Empresas Estatais Distritais.

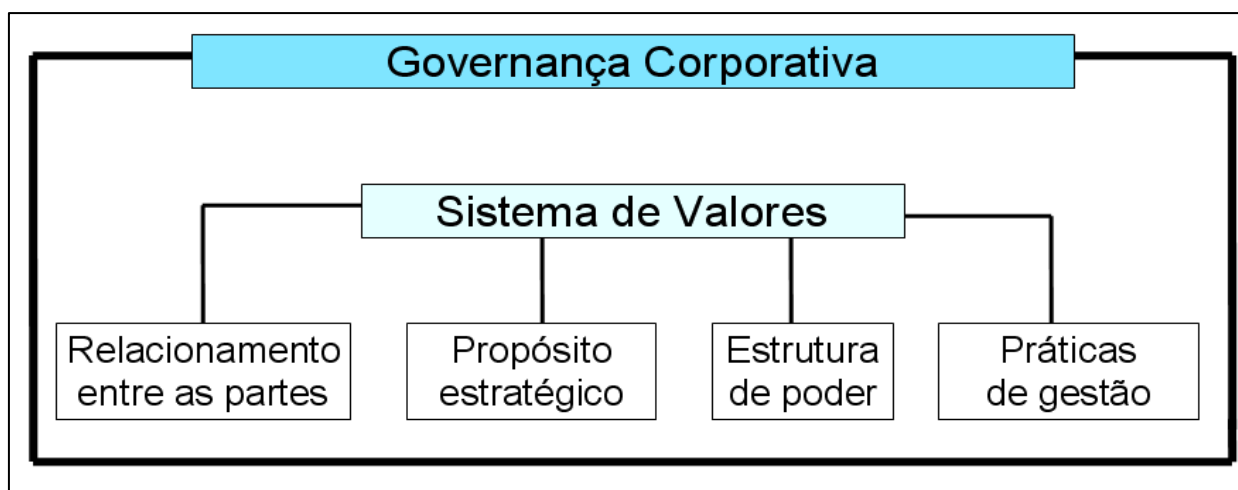
3. A GOVERNANÇA CORPORATIVA NO CONTEXTO DAS EMPRESAS ESTATAIS DISTRITAIS

O IBGC (2009, p. 19) conceitua a Governança Corporativa nos seguintes termos:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e aperfeiçoar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

A Governança Corporativa constitui-se num sistema de valor, que segundo Oliveira (2006) é orientado para reflexões orientadas para os seguintes componentes da gestão de qualquer empresa: Relacionamento entre as Partes, Propósito Estratégico, Estrutura de Poder e Práticas de Gestão, do que resulta na possibilidade de esquematizá-la conforme a figura abaixo:

Figura 2 – Aspectos Basilares da Governança Corporativa



Fonte: Oliveira (2006).

Os componentes acima podem se desdobrar nas apreensões abaixo indicadas⁵:

- **Relacionamento entre as partes:** práticas gerenciais e jurídicas orientadas à minimização de conflitos entre o agente executor (gestores) e o agente principal (acionistas – proprietários).
- **Propósitos estratégicos:** mecanismos de definição e de revisão sistemática das diretivas dos negócios.
- **Estrutura de poder:** explicitação dos mecanismos de governo dos negócios, bem como as expectativas que parte espera (ou pode esperar da outra).

⁵ Os desdobramentos das apreensões foram escritos pelo autor deste texto.

- **Práticas de gestão:** recursos operacionais e gerenciais orientados à consecução das estratégias de negócio, tais como: sistemas integrados de gestão, incluindo os controles internos, bem como os mecanismos de comunicação e de divulgação das informações empresariais.

Como uma categoria conceitual devotada à discussão das práticas de melhor governo das empresas, a Governança Corporativa possui um conjunto de mandamentos nucleares, comumente apresentados como Princípios de Governança Corporativa, que segundo o IBGC são 4, a saber:

Transparência

Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.

Equidade

Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.

Prestação de Contas

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Responsabilidade Corporativa

Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

O plano de fundo da aplicação dos Princípios de Governança Corporativa transpassa os seguintes temas, segundo Andrade e Rossetti (2004):

- **Conflitos de Agência:** atritos que decorrentes da separação entre a propriedade e a gestão.
- **Custos de Agência:** os efeitos econômicos que desalinho entre os propósitos dos gestores e dos proprietários acarretam na geração de riqueza das empresas.
- **Direitos Assimétricos:** problemáticas decorrentes a existência de emissão de ações com prerrogativas diferenciadas, bem como do acesso privilegiado a informações gerenciais, contábeis, jurídicas, regulatórias e operacionais.

- **Forças de Externas de Controle:** compreendendo a dinâmica de diálogo com o ambiente legal e regulatório, padrões contábeis, competitividade do mercado e ativismo dos investidores ou de agentes da sociedade civil organizada.
- **Forças Internas de Controle:** impactos decorrentes da concentração (ou da pulverização) do controle acionário, modo de constituição dos conselhos e comitês, remuneração dos executivos.

3.1. Os Modelos de Governança Corporativa

As diferenças dos contextos históricos e sociais das nações influenciam profundamente o modo de atuação e cultura de gestão das empresas, em especial no que concerne ao modo de controle e de captação de recursos, foram condensados em dois modelos de governo das empresas, quais sejam:

1) ***Outside System (Market / Stakeholder Oriented):*** o mercado de capital (*market*) é a principal fonte de captação de recursos. O controle da gestão é relativamente difuso, uma vez que as participações acionárias tendem a ser relativamente pulverizadas. As bolsas de valores são os instrumentos para a garantia da liquidez e diminuição do risco dos acionistas.

Em geral, a variação da cotação das ações indica a aprovação dos investidores em relação ao desempenho dos administradores, não havendo a necessidade de um monitoramento direto da gestão, todavia o funcionamento de tal modelo demanda elevados níveis de transparência e a divulgação periódica e estrutura da de informações aos investidores. Por ser predominante nos Estados Unidos da América e Reino Unido é também conhecido pela denominação: Modelo Anglo-Saxão de Governança Corporativa.

A tabela abaixo apresenta uma sinopse do modelo, como segue:

Quadro 3 – Características Gerais – Modelo *Stakeholder Oriented*

Voltado aos interesses dos acionistas e gestores com relação ao valor, riqueza e retorno.
Indicadores de desempenho voltados para demonstrações patrimoniais e financeiras.
Crescimento, riscos e retornos corporativos - avaliações e aferições como foco da governança.

Fonte: Andrade e Rossetti (2004).

2) ***Insider System (Debt / Shareholder Oriented):*** nesta modelagem a propriedade é concentrada, sendo as participações de capital de longo prazo e o financiamento (*debt*) as principais fontes de captação de recursos, de modo que liquidez não é priorizada.

A circulação de informações ocorre predominantemente *interna corporis*, uma vez que os acionistas tentam reduzir o risco coligando as informações diretamente com os administradores. Por predominar na Europa Continental e no Japão, é conhecido como Modelo Nipo-Germânico de Governança Corporativa.

Enfim, as características do Modelo *Shareholder Oriented* podem ser assim sumarizadas:

Quadro 4 – Características Gerais – Modelo *Shareholder Oriented*

Ampliação de interesses - geração abrangente de valor.
Público-alvo maior - ligado à estratégia corporativa.
Vários indicadores de desempenho.
Atenção para os resultados patrimoniais e financeiros, e também para a sustentabilidade e função social.
Elaboração de balanços social e ambiental.

Fonte: Andrade e Rossetti (2004).

Ante os conceitos acima apresentados, Andrade e Rossetti (2004) apresentam uma sinopse do Modelo Brasileiro de Governança Corporativa, em que predominam as características de um *Insider System*, como segue:

Quadro 5 – Sinopse Governança Corporativa Brasileiro

ESTRUTURA DE PROPRIEDADE
1 – Alta concentração da propriedade.
2 – Prepondera o controle familiar, o compartilhado (poucos controladores) e grupos multinacionais.
3 – Interesses dos minoritários ainda não reconhecidos.
4 – Minoritários ainda pouco ativos.
RELAÇÃO PROPRIEDADE-GESTÃO
1 – Alta sobreposição.
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
1 – Estruturas informais e processos não definidos.
2 – Maioria dos conselheiros internos. Baixa demanda por externos.
3 – Pouca clareza na divisão de papéis conselho-direção, especialmente nas empresas familiares.
4 – Boas informações nos relatórios, mas insuficientemente analisadas.
5 – Escassez de profissionais capacitados para atuação como conselheiros.
6 – Envolvimento em questões estratégicas e operacionais.
7 – Remuneração como fator pouco importante.

Fonte: Andrade e Rossetti (2004).

Esse é um dos pontos mais importantes para o estudo da Governança Corporativa nas Empresas Estatais brasileiras, pois o poder decisório, que é concentrado nos gestores e as informações, centradas exclusivamente na visão do proprietário, o Governo. Nesse

contexto, emerge a discussão sobre o aperfeiçoamento das práticas de Governança das empresas estatais, tendo em vista:

- O Controle acionário no Brasil polarizado implica a pouca representatividade dos acionistas minoritários e cidadãos nos órgãos estatutários.
- Os acionistas majoritários determinam a indicação dos membros do conselho de administração, conselho fiscal e da diretoria executiva. Em muitos casos, há a subserviência à vontade do acionista majoritário, conforme Steinberg (2003) um dos principais problemas dessa postura é que os órgãos estatutários não conseguem emitir opiniões críticas sobre o desempenho empresarial e não contribuem para o ajustamento das metas à realidade do mercado, comprometendo a empresa a longo prazo.
- A Alta Administração, pouco fiscalizada, passa a gerenciar a empresa para si própria, de modo a buscar elevados bônus a curto prazo, muitas vezes prejudicando a empresa a longo prazo, retomando o pensamento de Steinberg (2003)

Esses fatores impedem o desenvolvimento do mercado financeiro nacional na medida em que dificultam o interesse do pequeno investidor pelo em aplicar recursos em bolsa de valores, notadamente nas Empresas Públicas.

3.2. O Estímulo à Adoção de Boas Práticas e Governança Corporativa nas Empresas Estatais Brasileiras

No ano de 1998, o Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), deu início à elaboração de um conjunto de normas de governança corporativa. Foi então estruturada uma força tarefa para o desenvolvimento de princípios com a participação e pareceres dos países-membros a respeito do assunto, também contribuindo: a Comissão de Mercados Financeiros, a Comissão de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, a Comissão da Indústria, e a Comissão de Política Ambiental.

O principal enfoque dos Princípios de Governança da OCDE (2005) é o da defesa dos interesses dos acionistas, o que compreende as seguintes vertentes:

I – Os direitos dos acionistas;

II – O tratamento equânime dos acionistas;

III – O papel das partes interessadas (*stakeholders*) na governança corporativa;

IV – Divulgação e transparência;

V – As responsabilidades do conselho.

Dando sequência aos trabalhos supracitadas, a OCDE iniciou, em junho 2002, por intermédio do Grupo de Trabalho em Privatização e Governança Corporativa em Empresas Estatais o desenvolvimento de um conjunto de guias não-obrigatórios e melhores práticas em Governança Corporativa para Empresas Estatais. O Grupo de trabalho foi formado por de países-membros do OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI e, em 2005 o documento foi publicado sob o título: *Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, referência mundial para o assunto, compreendendo a discussão dos seguintes temas:

I – Assegurando um Sistema Regulatório e Legal Efetivo para as Empresas Estatais (*Ensuring an Effective Legal and Regulatory Framework for State-Owner Enterprises*);

II) – O Estado agindo como proprietário (*The State Acting as an Owner*);

III) – Equidade no tratamento dos acionistas (*Equitable Treatment of Shareholders*);

IV) – Relacionamento com as partes interessadas (*Relations with Stakeholders*);

V) – Transparência e evidenciação (*Transparency and Disclosure*);

VI) – As Responsabilidades dos Conselhos de Administração nas Empresas Estatais (*The Responsibilities of the Boards of State-Owner Enterprises*).

Resumidamente, as seções sobreditas abordam:

- O sistema legal e regulatório das empresas estatais deve garantir um nível de operação no mercado no qual as empresas estatais e empresas do setor privado competem para evitar distorções no mercado. O sistema deve ser construído, e totalmente compatível, com os Princípios de Governança Corporativa do OCDE.

- O Estado deve agir como um proprietário atuante de modo a estabelecer uma política de propriedade clara e consistente, garantindo que a Governança de Empresas Estatais seja conduzida de uma forma transparente, prestando contas com o grau necessário de efetividade e profissionalismo.

- O Estado e as empresas estatais devem reconhecer os direitos de todos os acionistas de acordo com os Princípios de Governança Corporativa do OCDE garantindo a equidade no tratamento e no acesso às informações corporativas.
- A política de propriedade do estado deve reconhecer plenamente a responsabilidade das Empresas Estatais frente aos acionistas e requerer que elas relatem como estão suas relações com os acionistas.
- Empresas estatais devem cumprir os altos padrões de transparência de acordo com os Princípios de Governança Corporativa do OCDE.
- Os Conselhos (de Administração e Fiscal) das empresas estatais devem ter a autoridade, competência e objetividade necessária para desenvolver suas funções de direcionamento estratégico e monitoração de gerenciamento. Eles devem agir com integridade e serem responsabilizados por suas ações.

Com base nas premissas acima, foi promulgado o Decreto Federal nº 6.021/2007, que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União –CGPAR⁶ vindo ao encontro da necessidade do Poder Executivo Federal de manter efetivo controle sobre os investimentos efetuados nas empresas estatais federais.

Assim o tema Governança Corporativa foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro aplicável às estatais federais. Nesse contexto, tendo em vista o Princípio da Legalidade, é preciso reconhecer que o estabelecimento de padrões de excelência na gestão transcendem simplesmente à discussão da legalidade, pois é inconteste a relevância do estabelecimento de uma relação transparente entre sociedade, governo e empresas estatais, bem como para a implantação de uma gestão das estatais profissionalizada e orientada para a geração resultados (econômicos ou sociais).

Há a necessidade de se atribuir papéis e responsabilidades, claras e objetivas, que fortaleçam a governança das empresas estatais, e nesse aspecto o Decreto Federal nº 6.021/2007 determina o estabelecimento de critérios para indicação dos executivos e de diretrizes para atuação dos representantes nos conselhos de Administração e Fiscal, dentre os quais, conforme o art. 3º, inciso III alíneas a, b e c:

⁶ Cumpre salientar que quando da instauração da CGPAR o Governo Federal já contava com uma unidade orgânica voltada para o acompanhamento dos dados cadastrais e do resultado econômico dessas empresas, o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST.

- Capacitação técnica.
- Conhecimentos afins à área de atuação da empresa e à função a ser nela exercida.
- Reputação ilibada.

Numa conjuntura econômica tão complexa como a atual, geração de valor não é uma tarefa simples, pois requer linhas de ações consistentes e profissionalizadas, não apenas no que se refere ao corpo diretor, mas sendo extensiva a todo corpo profissional.

O art. 3º, inciso II também menciona práticas de gestão. Este é um dos pilares deste conjunto que se chama Governança Corporativa. Urge a adoção de esforços voltados para a implantação de mecanismos de gestão modernos e integrados. Noutros contextos estes são inclusive exigidos por lei, destacando-se:

- Controles internos.
- Gestão de custos.
- Política comercial e de produção
- Gestão de pessoas e de carreiras.

Em termos de trabalhos concretos da CGPAR destacam-se as Resoluções nºs 1, 2 e 3 que tratam do estabelecimento de Boas Práticas de Governança Corporativa aplicáveis às Empresas Estatais Federais, como:

- A obrigatoriedade de segregação das funções de direção, evitando o acúmulo do cargo de Presidente do Conselho de Administração, ou assemelhado, e diretor-presidente.
- A instituição formal, da prática de sessão executiva no conselho de administração das empresas estatais, ao menos uma vez no ano, sem a presença do Presidente da empresa, para aprovação do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual das Atividades de Auditoria Interna (RAINT).

Além dos exemplos acima, há o estímulo à adoção de outras boas práticas voltadas para a alta administração (diretoria executiva e conselhos, conforme segue:

Quadro 6 – Exemplos de Boas Práticas

Empowerment do Conselho de Administração	1. Criar liderança independente da direção executiva.
	2. Garantir uma excelente composição do conselho.
Empowerment do Conselho de Administração	3. Estender a comunicação com os acionistas.
	4. Promover reuniões para maximizar a eficiência.
	5. Criar metodologia específica de avaliações.
Desenvolvimento da alta administração	1. Garantir uma excelente equipe para a gestão.
	2. Recompensar com base no desempenho.
	3. Aprofundar o conhecimento da unidade de negócios da companhia.
Monitoramento estratégico	1. Acompanhar e analisar a estratégia de longo prazo.

Fonte: Andrade e Rossetti (2004).

Traz-se, portanto, ao contexto da discussão o pensamento de Casado Filho (2011, p. 10):

As normas de governança corporativa, dada sua generalidade e seu caráter principiológico, não podem ser apreendidas neste conceito, embora, em diversas oportunidades, sejam normas estatais e, por conseguintes, jurídicas. Neste sentido, parece-nos que a primeira parte do conceito de *soft law* trazido por Salem Nasser¹⁰ é uma opção que se amolda de forma satisfatória nessa busca pela natureza jurídica da Governança Corporativa:

Entende-se por *soft law*, basicamente:

1. normas, jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções de conteúdo variável ou aberto, ou que apresentem caráter de generalidade ou principiológico que impossibilite a identificação de regras específicas e claras (...)

Assim, embora a governança corporativa não possa ser sempre descrita como um fenômeno jurídico, parece-nos que pode, com certa tranqüilidade, ser entendida como *soft law*.

Finalizando este capítulo, embora tenha como foco principal as organizações constituídas sob o formato empresarial, as Boas Práticas de Governança Corporativa têm um objetivo que é comum aos colimados pela LAI (Nacional ou Distrital), a Transparência da Gestão, respectivamente.

4. O ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DAS EMPRESAS ESTATAIS DISTRITAIS

O Direito à Informação⁷ é fruto da evolução do tecido social, a ponto de ser albergado no texto da Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 (negrito nosso):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja

⁷ Em BEMQUERER (2013: 73-76), os Direitos Sociais evoluíram historicamente sendo categorizados em “gerações” 1ª, 2ª e 3ª, estando o Direito à Informação (Comunicação) situado na última categoria.

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

...

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

...

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

...

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012).

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.

...

IX - transparência e compartilhamento das informações; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.

Ocorre que apesar da menção expressa no texto Constitucional, os mecanismos de acesso à informação careciam de regulamentação o que se deu por Intermédio da Lei Nacional nº 12.527/2011 e, no âmbito do Distrito Federal, o acesso à informação é regido pela Lei Distrital nº 4.990/2012, regulamentada pelo Decreto nº 34.276/2013.

De plano afirma-se então que a LAI Distrital percorreu os planos de Existência e o de Validade. Sobre a validade, inclusive, convém destacar a questão relativa à divulgação dos dados de remuneração dos servidores, que já foi percorrida no Pretório Excelso Nacional⁸, como segue:

Direito à informação de atos estatais, neles embutida a folha de pagamento de órgãos e entidades públicas. (...) Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a

⁸ STF. *A constituição e o supremo*. Brasília: 2013, STF. p. 120. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 13 mar. 2014.

divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa qualidade’ (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. (...) A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública” (SS 3.902-AgR-segundo, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 9-6-2011, Plenário, DJE de 3-10-2011).

Tem-se, portanto, que a normatização acerca do acesso às informações públicas no Distrito Federal existe e é válida. Ao contexto traz-se a discussão os conceitos de Transparência Ativa e Passiva⁹, que são estão intrinsecamente relacionados com o Direito à Informação, como segue (negrito nosso):

Transparência

Atuar com transparência não se trata apenas de disponibilizar informações, mas sim de divulgá-las de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil entendimento.

Os órgãos devem disponibilizar suas informações de forma **proativa**, independente de solicitação.

Transparência ativa

Conjunto de informações que todos os órgãos da administração pública devem disponibilizar por iniciativa própria, independente de qualquer solicitação.

Transparência passiva

Informações que deverão ser disponibilizadas mediante demanda do cidadão. É preciso haver a solicitação formal do requerente.

A Transparência ativa possibilita a igualdade de acesso às informações públicas a todo e qualquer cidadão, ampliando a participação da sociedade nas decisões do governo e garantindo o controle social.

O conceito de Transparência Ativa, ou seja, o da disponibilização espontânea de informações é delineado na LAI Distrital com os seguintes contornos (grifo e negrito nosso):

Art. 9º Para cumprimento do disposto no art. 8º, os órgãos e as entidades públicas devem utilizar a divulgação em sites oficiais na Rede Mundial de Computadores – internet.

⁹ STC. Guia para a implementação da lei de acesso à informação no Distrito Federal. Brasília: STC, 2012. p. 6. Disponível em: <http://www.stc.df.gov.br/images/institucional/pdfs/apresentacao_guia_lai_atualizado.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014.

§ 1º Os sítios de que trata o caput devem atender, no mínimo, aos seguintes requisitos:

- I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações;
- III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V – garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII – indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou a entidade detentora do sítio;
- VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008;
- IX – conter os seguintes instrumentos de acesso às informações arquivísticas do órgão ou da entidade:
 - a) Código de Classificação de Documentos de Arquivo das atividades-meio e das atividades-fim;
 - b) Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos das atividades-meio e das atividades-fim;
 - c) Vocabulário Controlado de termos relativos aos documentos de arquivo das atividades-meio e das atividades-fim.

§ 2º A estrutura e o conjunto de informações públicas a serem disponibilizadas no sítio dos órgãos e das entidades devem observar o modelo padronizado definido pelos órgãos competentes do Distrito Federal.

Art. 10. Os órgãos e as entidades do Poder Público devem criar serviço de informações ao cidadão, em local com condições apropriadas para:

- I – atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- II – protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;
- III – informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades.

Por sua vez, o Decreto Distrital nº 34.276/2013, que regulamenta a LAI Distrital estatui (negrito nosso):

**CAPÍTULO III
DA TRANSPARÊNCIA ATIVA**

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios oficiais na rede mundial de computadores – Internet, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 4.990, de 2012, e nos arts. 7º e 8º da Lei Federal nº 12.527, de 2011.

§1º Na divulgação das informações de que trata o caput, devem constar, no que couber, no mínimo:

- I - registro das competências e da estrutura organizacional, endereços, telefones e correio eletrônico institucional das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;**
- II - registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registro das despesas;**
- IV - resultados de inspeções e auditorias, prestações de contas e tomadas de contas especiais realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestação de contas relativas a exercícios anteriores;
- V - informações concernentes a procedimentos licitatórios, com os respectivos editais, anexos e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

- VI - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, com informações sobre sua execução, metas e indicadores, em linguagem de fácil compreensão;
 - VII - respostas a perguntas mais frequentes feitas pela sociedade;
 - VIII - dados e execução de programas de desenvolvimento social e habitacional;
 - IX - critérios de alocação e de uso dos recursos decorrentes de fundos públicos;
 - X - contratos de gestão firmados com entidades qualificadas como organizações sociais;
 - XI - informações sobre controle e fiscalização de recursos públicos destinados a organizações não governamentais;
 - XII - valores e critérios de transferência de recursos financeiros às unidades escolares e às diretorias regionais de ensino, por meio de suas respectivas unidades executoras;
 - XIII - relação de reclamações contra fornecedores de produtos e de serviços;
 - XIV - relatórios com avaliações e dados da execução e da utilização das gratuidades concedidas pelo Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal às pessoas com deficiência e a seus acompanhantes;
 - XV - relatórios com avaliação e dados da execução do Passe Livre Estudantil.
 - XVI - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 45 da Lei nº 4.990, de 2012, bem como telefone, correio eletrônico e horário de atendimento do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.
- §2º Os órgãos e as entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput, cujo acesso dar-se-á por meio de banner disponível na página inicial.
- §3º Para o desenvolvimento dos sítios na Internet, deve ser observado padrão estabelecido pelo Comitê Gestor do Portal Institucional do Governo do Distrito Federal.
- §4º As informações que se encontram disponíveis no Portal da Transparência do Distrito Federal ou em outros sítios governamentais poderão ser disponibilizadas por meio de redirecionamento de página na Internet.
- §5º A divulgação das informações previstas no § 1º deste artigo não exclui outras hipóteses de publicação e divulgação de informações previstas na legislação, inclusive por meios não eletrônicos.

Efetuada as considerações, partir-se-á para a avaliação da eficácia e da efetividade da LAI Distrital, na perspectiva da Transparência Ativa, ou seja, os conteúdos (informações) divulgados pelas Estatais Distritais na rede mundial de computadores.

5. ANÁLISE DA LEI ACESSO À INFORMAÇÃO E DA ADOÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA PELAS EMPRESAS ESTATAIS DISTRITAIS

Com o propósito de efetuar a verificação da eficácia e eficiência da LAI Distrital, na perspectiva da divulgação espontânea de informações (Transparência Ativa) pelas Estatais Distritais serão percorridos caminhos que os cidadãos utilizariam para a obtenção de dados destas organizações, por intermédio da Rede Mundial de Computadores – internet, conforme preconiza o art. 9º da Lei Distrital no 4.990/2012.

5.1. Análise do Cumprimento da Lei de Acesso à Informação

Imaginemos a hipótese de um cidadão desejar obter a seguinte informação:

- Quais as empresas privadas receberam pagamentos oriundos das empresas estatais distritais?

Um primeiro passo seria obter a listagem das estatais distritais. Para isso, deveria ao início se buscar o sítio eletrônico do oficial do GDF, tarefa que é viabilizada com a utilização de mecanismos de buscas de dados na internet.

Ao se inserir a sentença “governo do distrito federal” no campo de buscas do Google¹⁰, se obtêm resultado abaixo:

Figura 3 – Resultado do Google à Pesquisa “governo do distrito federal”



Ao se acessar o endereço eletrônico sugerido pelo Google¹¹, o cidadão se depararia com a seguinte figura:

Figura 4 – Página Oficial do GDF na Rede Mundial de Computadores (Sequência 1)



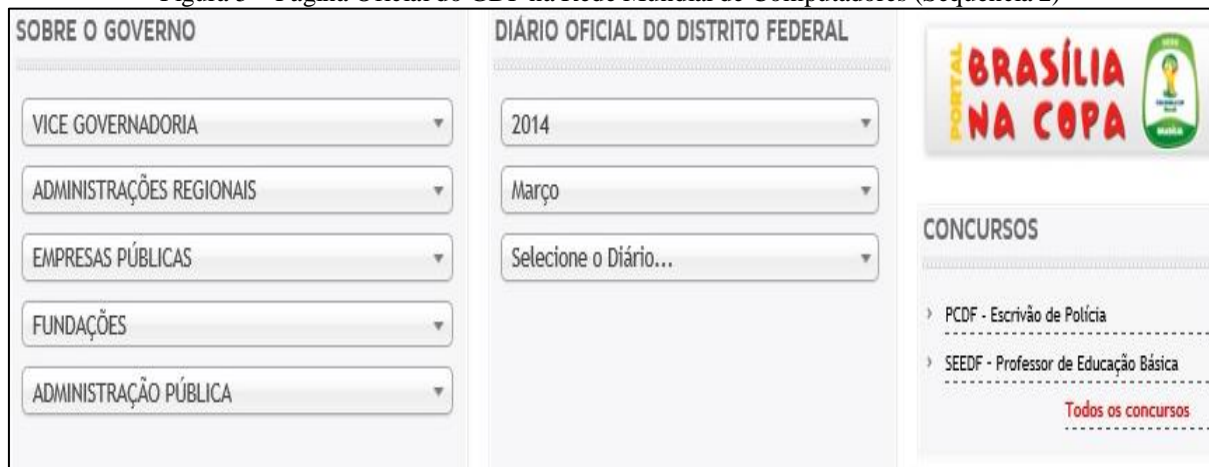
Fonte: Portal do Distrito Federal.

¹⁰ O Google foi o mecanismo auxiliar de busca de dados utilizado neste trabalho. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 7 mar. 2014.

¹¹ Disponível em: <<http://www.distritofederal.gov.br>>. Acesso em: 7 mar. 2014.

Logo na parte inferior da tela inicial do Portal do Governo do Distrito Federal é possível a visualização de uma *combo box*¹² para o acesso às Empresas Públicas, como segue:

Figura 5 – Página Oficial do GDF na Rede Mundial de Computadores (Sequência 2)



Fonte: Portal do Distrito Federal.

Acessando-se a *combo box* EMPRESAS PÚBLICAS, de plano observa-se que há dados que não são referentes às Empresas Estatais. Por exemplo, a Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS é uma autarquia e a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA é uma agência reguladora, como segue:

Figura 6 – Página Oficial do GDF na Rede Mundial de Computadores (Sequência 3)



Fonte: Portal do Distrito Federal.

¹² A Wikipedia oferece a seguinte conceituação para o termo *combo box*: “Em computação, uma caixa de combinação (do inglês *combo box*) é um elemento de interface gráfica (isto é um componente *widget*). É uma combinação de uma caixa de texto editável e de uma caixa de listagem que permite mostrar uma lista comprida de opções e preencher na caixa de texto as opções desejadas que não estão na lista (por exemplo, nível de zoom em processador de texto). Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Caixa_de_combina%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 7. Mar. 2014.

Efetuando-se uma exportação dos dados da funcionalidade acima, se obteve o seguinte resultado¹³:

- 1) AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DF – AGEFIS;
- 2) AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS E SANEAMENTO DO DF – ADASA;
- 3) ARQUIVO PÚBLICO DO DF – ARPDF;
- 4) CENTRAL DE ABASTECIMENTO DO DF - CEASA S.A;
- 5) COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL - CODHAB/DF;
- 6) COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DF – CODEPLAN;
- 7) COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA – TERRACAP;
- 8) DEPARTAMENTO DE ESTRADA DE RODAGEM DO DF – DER
- 9) DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DF - DETRAN-DF;
- 10) EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER-DF;
- 11) INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES DO DF – INAS;
- 12) INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO DF – PROCON;
- 13) INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO DF – IPREV;
- 14) INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS – IBRAM;
- 15) JARDIM BOTÂNICO DE BRASÍLIA – JBB;
- 16) SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DF – SLU;
- 17) SOCIEDADE DE TRANSPORTES COLETIVOS DE BRASÍLIA – TCB;
- 18) TRANSPORTE URBANO DO DF – DFTRANS;
- 19) COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL – NOVACAP;
- 20) CEB - COMPANHIA ENERGÉTICA DE BRASÍLIA;
- 21) BRB - BANCO DE BRASÍLIA;
- 22) METRÔ-DF;
- 23) CAESB - COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DF.

De 23 organizações supracitadas, apenas 11, ou seja, 45,83% são Empresas Públicas nos termos do conceito técnico referido no capítulo 3º, supra. Há uma acentuada diferença entre o resultado obtido (11 empresas) e o quantitativo de empresas estatais que é apresentado à Tabela 1 – Listagem das Empresas Estatais Distritais à página 23, qual seja, 25 (vinte e cinco) organizações, de tal modo que, preliminarmente obteve-se o acesso direto aos sítios eletrônicos de apenas 44% das Empresas Estatais Distritais.

Ao se persistir na busca da informação fundamental para o presente estudo, o sítio eletrônico de cada empresa estatal distrital, procedeu-se ao acesso a cada um dos 11 *links* disponíveis à Figura 5 supra, sendo consolidado o resultado abaixo:

Quadro 7 – Resultado do Acesso os Sítios Eletrônicos do GDF

Nº	DENOMINAÇÃO	EXISTÊNCIA DE SÍTIO ELETRÔNICO PRÓPRIO	COMENTÁRIO
1	Central de Abastecimento de Brasília	www.ceasa.df.gov.br	Sítio operante
2	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal	www.codhab.df.gov.br	Sítio operante

¹³ Empresas Estatais destacadas pela cor azul e negrito.

Nº	DENOMINAÇÃO	EXISTÊNCIA DE SÍTIO ELETRÔNICO PRÓPRIO	COMENTÁRIO
3	Companhia de Planejamento do Planalto Central	www.codeplan.df.gov.br	Sítio operante
4	Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília	www.caesb.df.gov.br	Sítio operante
5	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal	www.metro.df.gov.br	Sítio operante
6	Companhia Imobiliária de Brasília	www.terracap.df.gov.br	Sítio operante
7	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil	www.novacap.df.gov.br	Sítio operante
8	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal	www.emater.df.gov.br	Sítio operante
9	Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília	www.tcb.df.gov.br	Sítio operante
10	Banco Regional de Brasília S/A	www.brb.com.br	Sítio operante
11	BRB – Crédito, Financiamento e Investimento S/A	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.brb.com.br
12	BRB – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.brb.com.br
13	Cartão BRB S/A	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.brb.com.br
14	BRB – Administradora e Corretora de Seguros S/A	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.brb.com.br
15	BSB – Administradora de Ativos S.A. (BSB Ativos)	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.brb.com.br
16	Companhia Energética de Brasília S/A	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.ceb.com.br
17	CEB Distribuição S/A	www.ceb.com.br	Há guia para acesso a informações no sítio: www.ceb.com.br
18	Companhia Brasileira de Gás S/A	www.cebgas.com.br	Sítio operante
19	CEB Geração S/A	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.ceb.com.br
20	CEB Lajeado S/A	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.ceb.com.br
21	CEB Participações S/A	Não há	Há guia para acesso a informações no sítio: www.ceb.com.br
22	Empresa Brasileira de Turismo	Não há	Empresa em liquidação.
23	Sociedade de Abastecimento de Brasília S/A	Não há	Empresa em liquidação.
24	CAESB Participações S/A	Não há	Empresa em liquidação.
25	Florestamento e Reflorestamento S/A	Não há	Empresa em liquidação.

Fonte: elaborado pelo autor (pesquisa efetuada entre 7 a 20 mar. 2014).

Ante os dados acima, nota-se que houve 10 casos em que há *um link* para acesso a dados das Empresas englobado noutro sítio, o das Controladoras (CEB e BRB, respectivamente), ou seja, é possível a obtenção de informações, mas há que se minerar dados, por intermédio da navegação no sítio eletrônico de outra

Nesse contexto, a Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal – STC, com base na Lei Distrital nº 4.990/2012 estruturou (e divulgou) uma arquitetura de referência¹⁴ para a disponibilização de informações (transparência ativa) pelas unidades do GDF na rede mundial de computadores.

Embora exista a estrutura de divulgação de informações preconizada pela STC, o nóculo central da discussão reside no cumprimento do art. 9º da LAI Distrital combinado com o arts. 7º e 8º do Decreto Distrital nº 34.276/2013, assim, mesmo que determinada empresa não utilize a “arquitetura de referência”, o que é mais relevante é que haja o cumprimento integral da Lei nº 4.990/2012, neste contexto efetuou-se, novamente, o acesso aos sítios eletrônicos das empresas estatais distritais (próprios ou integrados ao endereço eletrônico da empresa controladora), com o intuito da verificação da existência de “*link* para o acesso à informação” tendo sido obtido o resultado abaixo declinado:

Quadro 8 – Existência de *Link* para o Acesso à Informação

Nº	DENOMINAÇÃO	EXISTÊNCIA DE LINK PARA O ACESSO A INFORMAÇÃO	COMENTÁRIO	ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO
1	Central de Abastecimento de Brasília	Sim	<i>Link</i> operante	Padrão
2	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal	Sim	<i>Link</i> operante	Padrão
3	Companhia de Planejamento do Planalto Central	Sim	<i>Link</i> operante	Padrão
4	Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília	Sim	<i>Link</i> operante	Própria
5	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal	Sim	<i>Link</i> operante	Padrão
6	Companhia Imobiliária de Brasília	Sim	<i>Link</i> operante	Própria
7	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil	Sim	<i>Link</i> operante	Padrão
8	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal	Sim	<i>Link</i> operante	Padrão
9	Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília	Sim	<i>Link</i> operante	Padrão
10	Banco Regional de Brasília S/A	Sim	<i>Link</i> operante	Própria
		Observação: A link disponível em:		

¹⁴ STC. *Guia para a implementação da lei de acesso à informação no Distrito Federal*. Brasília: STC, 2012. Disponível em: <http://www.stc.df.gov.br/images/institucional/pdfs/apresentacao_gui_a_lai_atualizado.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014

Nº	DENOMINAÇÃO	EXISTÊNCIA DE LINK PARA O ACESSO A INFORMAÇÃO	COMENTÁRIO	ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO
		www.brb.com.br		
11	BRB – Crédito, Financiamento e Investimento S/A	Sim Observação: Apesar de a Empresa não dispor de sítio eletrônico próprio, há um <i>link</i> para o acesso à informação disponível em: www.brb.com.br	<i>Link</i> operante	Própria
12	BRB – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A	Sim Observação: Apesar de a Empresa não dispor de sítio eletrônico próprio, há um <i>link</i> para o acesso à informação disponível em: www.brb.com.br	<i>Link</i> operante	Própria
13	Cartão BRB S/A	Sim Observação: Apesar de a Empresa não dispor de sítio eletrônico próprio, há um <i>link</i> para o acesso à informação disponível em: www.brb.com.br	<i>Link</i> operante	Própria
14	BRB – Administradora e Corretora de Seguros S/A	Sim Observação: Apesar de a Empresa não dispor de sítio eletrônico próprio, há um <i>link</i> para o acesso à informação disponível em: www.brb.com.br	<i>Link</i> operante	Própria
15	BSB – Administradora de Ativos S.A. (BSB Ativos)	Sim Observação: Apesar de a Empresa não dispor de sítio eletrônico próprio, há um <i>link</i> para o acesso à informação disponível em: www.brb.com.br	<i>Link</i> operante	Própria
16	Companhia Energética de Brasília S/A	Não há	Não foi possível a obtenção de informações	Não há

Nº	DENOMINAÇÃO	EXISTÊNCIA DE LINK PARA O ACESSO A INFORMAÇÃO	COMENTÁRIO	ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO
			estruturadas acerca da Empresa.	
17	CEB Distribuição S/A	Sim	Link inoperante	Própria
18	Companhia Brasileira de Gás S/A	Não há	Não foi possível a obtenção de informações estruturadas acerca da Empresa.	Não há
19	CEB Geração S/A	Não há	Não foi possível a obtenção de informações estruturadas acerca da Empresa.	Não há
20	CEB Lajeado S/A	Não há	Não foi possível a obtenção de informações estruturadas acerca da Empresa.	Não há
21	CEB Participações S/A	Não há	Não foi possível a obtenção de informações estruturadas acerca da Empresa.	Não há
22	Empresa Brasileira de Turismo	Não há	Não foi possível a obtenção de informações estruturadas acerca da Empresa.	Não há
23	Sociedade de Abastecimento de Brasília S/A	Não há	Não foi possível a obtenção de informações estruturadas acerca da Empresa.	Não há
24	CAESB Participações S/A	Não há	Não foi possível a obtenção de informações estruturadas acerca da Empresa.	Não há
25	Florestamento e Reflorestamento S/A	Não há	Não foi possível a	Não há

Nº	DENOMINAÇÃO	EXISTÊNCIA DE LINK PARA O ACESSO A INFORMAÇÃO	COMENTÁRIO	ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO
			obtenção de informações estruturadas acerca da Empresa.	

Fonte: elaborado pelo autor (pesquisa efetuada entre 7 a 20 mar. 2014).

Os dados acima podem ser sumarizados conforme abaixo:

Tabela 1 – Existência de *Link* para Transparência

RESPOSTA	VALORES OBTIDOS	%
SIM	16	64,00%
NÃO HÁ	9	36,00%
TOTAL	25	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 2 – Arquitetura da Informação dos *Links* de Transparência

RESPOSTA	VALORES OBTIDOS	%
PADRÃO	6	24,00%
PRÓPRIA	10	40,00%
NÃO HÁ	9	36,00%
TOTAL	25	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor.

Ante os resultados supracitados, com destaque para os contidos da Tabela 10 supra, a questão apresentada no início desta seção, qual seja: “Quais as empresas privadas receberam pagamentos oriundos das Empresas Estatais Distritais?” fica sem resposta. É dizer, a LAI Distrital não é eficaz do ponto de vista da Transparência Ativa no contexto das Empresas Estatais Distritais, assim sendo, não há a possibilidade sequer para progredir para o plano de análise da efetividade da norma. Tal constatação é corroborada por estudo efetuado pelo Instituto Ethos (2012, p. 11), que informa (negrito nosso):

A avaliação revela que a maioria dos Estados divulga informações sobre todo o ciclo orçamentário, desde a dotação inicial, aprovada por lei, até o pagamento. **Quase nenhum, porém, relata o valor total desembolsado – parte integrante da contabilidade orçamentária. Mais grave, no entanto, é a lacuna em relação ao acesso às informações orçamentárias para fins de análise e tratamento estatístico. Nenhum Estado as divulga nesse formato, até o momento, embora seja peça fundamental para que os cidadãos e a mídia possam analisar em detalhe e com critérios próprios a movimentação financeira.**

Cabe salientar que a disponibilização de dados nos sítios eletrônicos das unidades orgânicas do GDF não se constitui no único mecanismo de transparência ativa, uma vez que também existe o Portal da Transparência do Distrito Federal¹⁵, conforme a figura abaixo.

Figura 7 – Página Inicial do Portal de Transparência do Distrito Federal

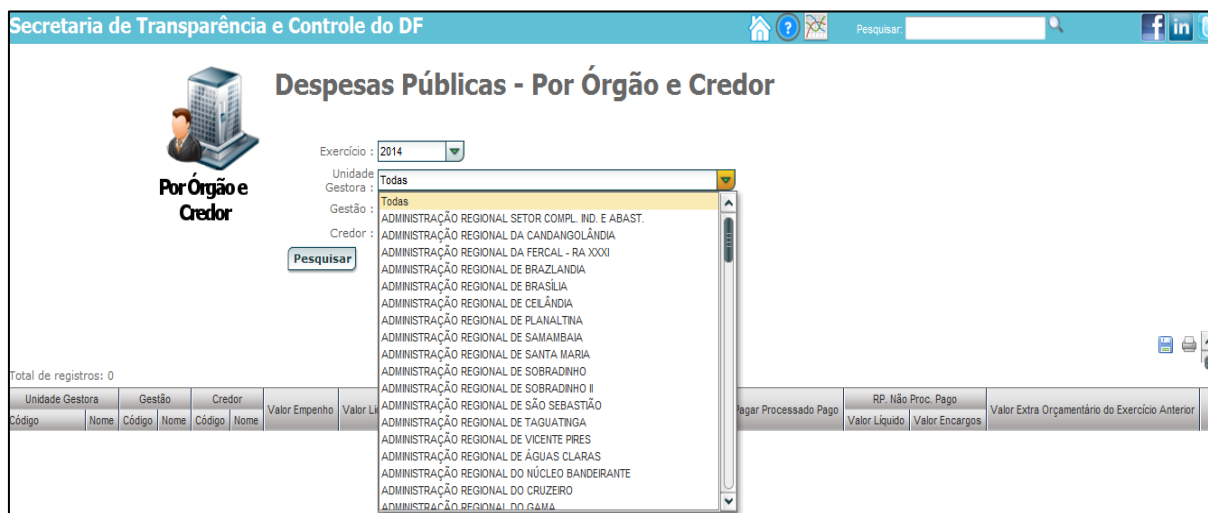


Fonte: Portal da Transparência do Distrito Federal.

Dessa forma prosseguiu-se na busca de informações sobre os gastos efetuados pelas Empresas Distritais, tendo sido operada consulta ao *link* de visualização das Despesas Públicas.

A página eletrônica de consulta às despesas públicas remete à seleção da unidade conforme abaixo:

Figura 8 – Despesas Públicas (Por Órgão e Credor)



¹⁵ Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2014.
Ano VI, Vol.VI, n.21, jan./mar., 2015.

Fonte: Portal da Transparência do Distrito Federal.

Efetuando-se a exportação dos dados da *combo box* “Unidade Gestora” em busca de dados das 25 (vinte e cinco) estatais distritais se obteve o seguinte resultado:

- De 111 (cento e onze) registros de “Unidades Gestoras”, apenas 7 são referentes a empresas estatais (29,17% dos registros existentes), respectivamente:
 1. COMPANHIA DE DESENV. DA HABITAÇÃO DO DF – CODHAB;
 2. COMPANHIA DE PLANEJ. DO DISTRITO FEDERAL-CODEPLAN;
 3. COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DF - METRÔ-DF;
 4. COMPANHIA URB. DA NOVA CAPITAL DO BRASIL-NOVACAP;
 5. EMPRESA DE ASSIST. TÉC. E EXT. RURAL DO DF-EMATER;
 6. SOCIED. DE TRANSP. COLETIVOS DE BRASÍLIA – TCB;
 7. SOCIEDADE DE ABASTECIMENTO DE BRASÍLIA – SAB.

Tal resultado pode ser explicado pelo fato de que as 7 empresas são estatais dependentes¹⁶, e estas utilizam os sistemas informatizados de gestão contábil¹⁷, de gestão de pessoas¹⁸, entre outros, que são operados pelas demais unidades do GDF, com exceção das estatais independentes, que utilizam sistemas gerenciais próprios.

Desse modo, se infere que as empresas estatais dependentes são mais transparentes que as independentes, pois além de utilizarem a arquitetura de referência preconizada pela STC, tem os dados disponibilizados no Portal de Transparência do Distrito Federal.

Em sentido contrário, não se verifica a integração dos dados das estatais independentes no Portal de Transparência, nem o cumprimento massivo das disposições da LAI Distrital orientadas para a prestação voluntária de informações à sociedade, o que empiricamente denota a pouca eficácia da LAI Distrital quanto à transparência ativa nestas organizações.

Finaliza-se este tópico com o pensamento de Montouro (2013, p. 600):

Podemos dizer que uma norma jurídica, em si mesma, não atua diretamente sobre a sociedade. Sua atuação ou eficácia depende do “reconhecimento”, aceitação ou adesão dos homens a essa norma. Ou, como observa Recaséns Siches: “A norma jurídica – igualmente como as demais normas sociais – para que seja cumprida, para que se converta em força efetivamente configuradora das condutas, exige um reconhecimento, uma adesão da comunidade, isto é, da maior parte dos indivíduos que integram o grupo. Graças a esse reconhecimento, a norma se incorpora à vida do grupo”.

5.2. Análise da Adoção das Boas Práticas de Governança Corporativa

¹⁶ Razão pela qual esta conceituação foi apresentada no capítulo 3º.

¹⁷ Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo.

¹⁸ Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH.

Consoante apresentado no capítulo 3º acima, as Boas Práticas de Governança visam à eficiência dos negócios, com ênfase na transparência com a qual os negócios são geridos, objetivo que se irmana com o da LAI Distrital.

O grau de maturidade dos mecanismos de supervisão e de gestão das empresas influi na transparência e nos resultados (econômicos ou sociais) dos negócios, razão pela qual também foram avaliados aspectos macroestruturais relacionados com os estímulos que as empresas estatais distritais recebem do controlador (o GDF) para a adoção das Boas Práticas de Governança Corporativa:

Quadro 9 – Questões sobre a Maturidade do GDF em Governança Corporativa

Nº	QUESTÃO	RESULTADO
1	<p>Existe no GDF órgão (singular ou colegiado) responsável pelas informações de gestão e pelo monitoramento do resultado das Empresas Estatais Distritais?</p> <p><i>Paradigma:</i> - <i>Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST.</i></p>	Não
2	<p>Existe no GDF órgão (singular ou colegiado) responsável pela normatização ou emissão de diretivas de gestão estratégica e governança para as Empresas Estatais Distritais?</p> <p><i>Paradigma:</i> - <i>Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR.</i></p>	Não
3	<p>Existem diretivas claras para o desempenho das atribuições de diretor e membro dos órgãos estatutários das Empresas Estatais Distritais?</p> <p><i>Paradigma:</i> - <i>Código das melhores práticas de governança corporativa do IBGC.</i></p>	Não
4	<p>Existe no GDF uma arquitetura da informação de referência para a disponibilização de informações cadastrais, operacionais e financeiras das Empresas Estatais Distritais?</p> <p><i>Paradigma:</i> - <i>Guia de orientação para a implementação de portal de governança do IBGC.</i></p>	Não

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados acima indicam que o direcionamento estratégico, gerencial e o acompanhamento dos resultados (econômicos e sociais) dos negócios das Estatais Distritais são difusos, o que reforça a perenidade de um modelo de gestão que se enquadra perfeitamente no Modelo de Governança Corporativa *Insider System (Debt / Shareholder Oriented)*, no qual informação da gestão é ensimesmada, focada nas necessidades da diretoria executiva e no acionista majoritário, o GDF, o que contribui para a percepção de opacidade das informações divulgadas, quando o são, pelas Empresas Estatais Distritais.

Reforçando o argumento acima, anualmente os gestores das Estatais Distritais são obrigados¹⁹ por conta da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF e pela Resolução nº 38/1998 Tribunal de Contas do Distrito Federal a instruírem os Processos de Prestação de Contas Anuais – PCA. Em nenhum caso se observou a disponibilização à sociedade do processo de prestação de contas anual em formato digital, o que possibilitaria a visualização de inúmeras informações úteis, por exemplo: relatório de gestão, as demonstrações contábeis (e notas explicativas) e as opiniões dos auditores independentes (sobre as demonstrações contábeis) e dos órgãos estatutários (sobre a gestão), por exemplo.

Na ausência de um direcionamento estratégico superior como os gestores das Empresas Estatais, submetidos ao constitucionalmente ao Princípio da Legalidade poderiam, por iniciativa própria, empregar as Boas Práticas de Governança Corporativa? A exegese de Mendes e Gonet (2013, p. 638) traz luz sobre o tema, como segue:

8. Princípio da Eficiência

A atividade da Administração Pública deve ter em mira a obrigação de ser eficiente. Trata-se de um alerta, de uma advertência e de uma imposição do constituinte derivado, que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência.

Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado. Como o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que a Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou – após a Emenda Constitucional 19 a legitimar-se também em razão do resultado obtido.

A OCDE (2011) recomendou como caminho para o fortalecimento da integridade das instituições governamentais brasileiras a concretização das seguintes ações:

- Integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção.
- Garantir maior capacidade para que as instituições públicas de fomento à integridade sejam capazes de assegurar que estas desempenhem suas funções de acordo com seus objetivos

¹⁹ A ausência de prestação de contas anuais implica também em ato de improbidade administrativa, consoante o art. 11 da Lei Nacional nº 8.429/1992 – Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

- Aprimorar os esforços de avaliação da implementação e dos impactos das instituições e medidas de apoio à integridade, visando a promover um processo contínuo de aprendizagem e ajuste de políticas.
- Aumentar a coordenação na formulação e implementação de políticas, com o objetivo de desenvolver um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade.

A adoção das Boas Práticas de Governança vai ao encontro das recomendações supracitadas, todavia se constatou a carência de mecanismos institucionalizados de fomento à integridade²⁰, de modo que a haver um longo caminho à efetivação das Boas Práticas de Governança e de transparência das informações, não apenas nas empresas estatais, mas nos Entes Governamentais Nacionais.

²⁰ Os sistemas de integridade são complexos, indo muito além de uma atribuição específica de um Órgão específico.

CONCLUSÃO

A transparência da gestão pública tornou-se temática de primeira ordem, como fruto da evolução da sociedade ao ponto do acesso à informação assumir a envergadura de um direito insculpido na Carta Magna de 1988, mais recentemente regulamentado pela Lei Nacional nº 12.527/2011 e, especificamente no tocante ao Distrito Federal, a Lei nº 4.990/2012, conhecida pela alcunha de Lei de Acesso à Informação – LAI Distrital.

No trabalho em tela a LAI Distrital foi avaliada quanto à existência, vigência, eficácia e efetividade na perspectiva dos mecanismos de transparência ativa das Empresas Estatais controlados pelo Governo do Distrito Federal – GDF, em que concluiu-se que apesar de juridicamente existente e vigente, a Lei Distrital nº 4.990/2012 não é plenamente eficaz, conseqüentemente não efetiva quanto à política pública colimada pela referida norma.

Cumprê salientar que a LAI Distrital completou um ano de vigência a 12 de abril de 2014, trata-se, portanto, de norma de edição recente. Noutro prisma, os gestores das Empresas Estatais estão aculturados com um modelo de prestação de informações (*accountability*) conceituado pelos pensadores da Governança Corporativa como *Insider System (Debt / Shareholder Oriented)*, ou seja, um padrão de gestão e de produção de informações orientadas para os interesses específicos dos administradores e do acionista controlador, nesse caso o GDF.

Também se pôde observar que os mecanismos de gestão e de supervisão dos resultados das Estatais Distritais são difusos, inexistindo um Órgão (singular ou colegiado) responsável pelo monitoramento de resultados e formulação de diretrizes de gestão, inclusive no tocante ao acesso à informação.

Há, portanto, um longo caminho a ser trilhado para que a Transparência Ativa e a adoção das Boas Práticas de Governança Corporativa sejam uma realidade nas Organizações objeto da presente pesquisa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. *Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2004.

ANTUNES, Gustavo Amorim. *Empresas estatais federais e empresas do novo mercado da Bovespa: um estudo comparativo acerca da qualidade da informação contábil utilizando dados em painel*. Prêmio DEST Monografias. Empresas estatais: monografias premiadas 2005-2008. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

BEMQUERER, Marcos. *O regime jurídico das empresas estatais após a Emenda Constitucional nº 19/1998*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. *Introdução ao direito contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2010. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

CASADO FILHO, Napoleão. *Governança corporativa: análise jurídica dos seus efeitos*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

CHAGAS, Gilson. *Contabilidade geral simplificada: demonstrações financeiras após alterações na lei das S.As. e as sociedades empresárias à luz do novo Código Civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 34.276, de 11 de abril de 2013. *Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216, todos da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<http://www.sinj.df.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

_____. Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011. *Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.sinj.df.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2014

_____. Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012 - *Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição*

Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.sinj.df.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

_____. Lei nº 5.289, 30 de dezembro de 2013. *Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2014*. Disponível em: <<http://www.sinj.df.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

DUTRA, Shriley Emerick. *Governança corporativa em empresas estatais no novo mercado: uma discussão crítica sobre o banco nossa caixa*. In: 12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo: 2012. Anais. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos122012/an_resumo.asp?con=1&cod_trabalho=62&titulo=Governan% E7a+Corporativa+em+empresas+estatais+no+Novo+Mercado+Uma+discuss% E3o+cr% EDtica+sobre+o+Banco+Noss>. Acesso em: 10 jan. 2014.

EXAME, edição de 02/09/2013. São Paulo: Matéria: É melhor junto ou separado?

DEST – Departamento de Governança e Coordenação das Empresas Estatais. <<http://destnet.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 7 mar. 2014.

GDF – Governo do Distrito Federal. <<http://www.districtofederal.gov.br/>> Acesso em: 7 mar. 2014.

GOBETTI, Sérgio Wulff. *Estatais e ajuste fiscal: análise e estimativa da contribuição efetiva das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico*. Prêmio DEST Monografias. Empresas estatais: monografias premiadas 2005-2008. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

GARCIA E SOUZA, Thelma Mesquita. *Governança Corporativa e o Conflito de Interesses nas Sociedades Anônimas*. São Paulo: Editora Atlas, 2005

GOOGLE. <<http://www.google.com.br/>> Acesso em: 7 mar. 2014.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4. ed. – São Paulo: IBGC, 2009.

_____. *Guia de orientação para a implementação de portal de governança*. São Paulo: IBGC, 2008. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18190>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18056>> Acesso em: 28 mar. 2014

INSTITUTO ETHOS. *Sistemas de integridade nos estados brasileiros*. São: Ethos, 2012. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/Sistema-de-Integridade-nos-Estados-Brasileiros-mar%C3%A7o-20121.pdf>> Acesso: 7 mar. 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OECD – *Organization of Economic Cooperation and Development. OECD Guidelines on the corporate governance of state-owned enterprises*. 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803_211.pdf> Acesso: 7 mar. 2014.

_____. *Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública íntegra*. Brasil: OECD, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF>> Acesso em: 19 mar. 2014.

OLIVEIRA, Paulo Roberto. *Implantação de um processo para Identificação e Gestão dos Riscos Financeiros*. Brasília: SERPRO-SUPGF, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO.
<<http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=7150>> Acesso em: 7 mar. 2014.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 30. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NEPOMUCENO, Valério. *Teoria da contabilidade: uma abordagem histórico cultural*. Curitiba: Juruá, 2008.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Governança corporativa na prática: integrando acionistas conselho de administração e diretoria executiva na geração de resultados*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STC. *Guia para a implementação da lei de acesso à informação no Distrito Federal*. Brasília: STC, 2012. Disponível em: <http://www.stc.df.gov.br/images/institucional/pdfs/apresentacao_guia_lai_atualizado.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014.

STF. *A constituição e o Supremo*. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

STEINBERG, Herbert. *A dimensão humana da governança corporativa*. Rio de Janeiro: Gente, 2003.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

WIKIPEDIA. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Caixa_de_combina%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 7. mar. 2014.