

# **MANUAL** DO CONSELHEIRO DE ADMINISTRAÇÃO





MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
SECRETARIA EXECUTIVA  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS

# MANUAL DO CONSELHEIRO DE ADMINISTRAÇÃO

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas estatais.

Manual do conselheiro de administração/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, 2016.

36 p.

1. Empresa Estatal – administração. 2. Conselho de Administração. I. Título.



BRASÍLIA • 2016

MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO

Valdir Simão

SECRETÁRIO-EXECUTIVO  
DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO

Francisco Gaetani

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO  
E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS

Murilo Barella

# APRESENTAÇÃO

---

O presente Manual, elaborado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, sistematiza informações e consolida orientações básicas com o objetivo de auxiliar os representantes da União no desempenho de suas atividades nos conselhos de administração das empresas estatais federais.

As estatais federais são empresas criadas mediante autorização legal e cuja maioria do capital votante (50%+1) é detida pela União, mesmo que indiretamente. Quando a maioria das ações é diretamente da União, tem-se uma sociedade de economia mista ou uma empresa pública: a primeira sempre possui acionista privado e a primeira não admite esse tipo de participação. Quando o controle da União é indireto, tem-se uma subsidiária (ou controlada), cuja maioria do capital votante é detido por outra estatal<sup>1</sup>.

Para a União, a atuação tecnicamente bem estruturada e orientada de seus representantes nos conselhos de administração das estatais é parte da promoção da eficiência, eficácia e efetividade das empresas em relação aos seus objetivos institucionais e áreas de atuação.

Com a edição deste Manual, espera-se potencializar a ação dos conselheiros, com vistas à preservação do patrimônio público e à promoção da transparência dos atos da administração e da pró-atividade no fornecimento de informações relevantes para o acompanhamento das empresas, entre outros princípios.

Murilo Barella | Diretor

---

1. Vide Constituição Federal, art. 37, incisos XIX e XX, Decreto nº 6.021/07, art. 1º, parágrafo único, inciso I, e Decreto-Lei nº 200/67, art. 5º, incisos II e III, e Decreto-Lei nº 900/69, art. 5º.

# SUMÁRIO

---

## CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO | 7

1. ESTATUTO SOCIAL E REGIMENTO INTERNO • 7
2. COMPOSIÇÃO • 8
3. REQUISITOS • 9
4. IMPEDIMENTOS • 10
5. INVESTIDURA • 11
6. GESTÃO • 11
7. REMUNERAÇÃO • 10
8. ATRIBUIÇÕES • 13
9. DEVERES E RESPONSABILIDADES • 15

## GOVERNANÇA CORPORATIVA | 17

1. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA • 19
2. DIRETRIZES DA CGPAR • 20
3. DIRETRIZES DA OCDE • 20

## CADERNO DE ORIENTAÇÃO | 23

1. ORIENTAÇÕES GERAIS • 23
2. ORIENTAÇÕES SOBRE PLEITOS FORMAIS DAS ESTATAIS • 25
3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DEBÊNTURES • 26
4. ATOS SOCIETÁRIOS • 26
5. POLÍTICA DE PESSOAL • 31
6. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR • 36
7. ORÇAMENTO • 36

# CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

---

Quando se pensa no universo das estatais, uma peculiaridade importante deve ser observada. Ao mesmo tempo em que são regidas pelo direito privado, essas empresas também estão inseridas na administração pública indireta. Assim, elas estão sujeitas a dois objetivos distintos na operação do seu negócio. Enquanto empresas, devem buscar a sustentabilidade econômico-financeira de suas operações. Enquanto estatais, devem atender ao interesse público que justificou sua criação, nos termos da Constituição Federal, art. 173, e da Lei nº 6.404/76, art. 238.

O Conselho de Administração é o órgão máximo de administração das empresas e tem a responsabilidade indelegável de fixar a orientação geral dos negócios, fiscalizar e avaliar a gestão dos diretores. Trata-se de colegiado estratégico e de fundamental importância para que o objeto social da empresa estatal seja realizado de forma economicamente sustentável e em direção às políticas públicas.

Nesse contexto, o DEST recomenda que o Conselho de Administração seja instalado em todas as empresas estatais federais, admitindo-se sua ausência apenas em algumas subsidiárias cujas operações reais são de baixa complexidade (ex: empresas do tipo “*paper company*”). Do ponto de vista estritamente legal, a existência desse colegiado é obrigatória apenas nas sociedades de economia mista, em subsidiárias de capital aberto e em empresas de capital autorizado, nos termos da Lei nº 6.404/1976, arts. 239 e 138, § 2º.

Em algumas estatais o Conselho de Administração recebe outra denominação, assim fixada em sua lei de criação ou quando a empresa adota a forma de Sociedade Limitada (LTDA), mas isso não altera suas atribuições, competências e responsabilidades. A nomenclatura diferente também não afasta a representação do Ministério do Planejamento no colegiado, obrigatória pela Lei nº 10.683/03, art. 55.

## 1. ESTATUTO SOCIAL E REGIMENTO INTERNO

---

O Estatuto Social das empresas deve obrigatoriamente dispor sobre o funcionamento do Conselho de Administração contemplando, no mínimo, as seguintes regras<sup>2</sup>:

- I. o número de conselheiros;
- II. o processo de escolha e substituição do presidente do conselho e de substituição dos demais conselheiros;
- III. o prazo de gestão, que pode ser unificado para todo o colegiado ou específico para cada um de seus membros;

---

2. Lei nº 6.404/76, art. 140.

- IV. as normas sobre convocação, instalação e funcionamento do Conselho,
- V. quórum de deliberação, que será por maioria simples entre os presentes, salvo decisão qualificada expressamente exigida no Estatuto.

Em complemento, o DEST recomenda que o Estatuto Social estabeleça outras regras mínimas, conforme segue:

- I. instância responsável pela eleição ou nomeação;
- II. impedimentos e requisitos exigidos para assumir o cargo;
- III. tratamento para os casos de vacância;
- IV. periodicidade das reuniões, preferencialmente mensais;
- V. quórum de instalação e antecedência das convocações;
- VI. limite máximo para recondução no mesmo cargo;
- VII. limite máximo de faltas permitidas sem perda do cargo; e
- VIII. sistemática de avaliação de desempenho dos administradores, inclusive do próprio Conselho de Administração.

Além do previsto no Estatuto, é recomendável que o Conselho de Administração elabore e aprove o seu regimento interno, para dispor sobre a existência e funcionamento de Secretaria de Apoio ao Conselho de Administração, bem como detalhar os procedimentos operacionais do colegiado, vedando pauta genérica e identificando como a documentação deve ser submetida ao colegiado.

O Conselho de Administração deve também disciplinar em norma interna da empresa os deveres da Diretoria Executiva para com os demais órgãos estatutários, em especial o próprio conselho. Alguns deveres básicos da Diretoria são:

- a) organizar apresentação institucional da empresa e de seu negócio para os novos membros estatutários, e material de apoio com o Estatuto Social da empresa e outros atos normativos aplicáveis;
- b) fornecer atas de reunião dos órgãos estatutários e relatórios de Auditoria sempre que houverem, além de esclarecimentos e informações sempre que solicitado por qualquer membro estatutário;
- c) estruturar Comitê de Auditoria, Auditoria Interna e Externa, área responsável pelas atividades de conformidade e gestão de riscos, consultoria jurídica e pessoal qualificado para secretariar e assessorar os órgãos estatutários; e
- d) submeter as matérias para deliberação, e documentação correlata, com antecedência mínima de 7 dias.

## 2. COMPOSIÇÃO

A composição mínima do Conselho de Administração das sociedades por ações está fixada no art. 139 da Lei nº 6.404/1976, que estabelece o mínimo de 3 (três)

membros, eleitos pela assembleia geral e por ela destituíveis a qualquer tempo. Essa regra também é observada nas demais estatais.

Por outro lado, o Decreto nº 757, de 19.02.1993, fixou em seis o número máximo de membros do Conselho de Administração das empresas estatais federais, salvo exceções autorizadas em Decreto ou Lei.

Ainda de acordo com o Decreto nº 757/93, no Conselho de Administração haverá, além do representante ou dos representantes dos acionistas minoritários, um representante indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Lei nº 10.683/03, art. 55), sendo os demais indicados pelo Ministro de Estado sob cuja supervisão estiver a sociedade, cabendo a um deles a presidência do Colegiado.

Dessa forma, a composição do Conselho de Administração das estatais federais pode ser assim resumida:

- I. Um representante do Ministério do Planejamento;
- II. Pelo menos um representante do Ministério Setorial, que geralmente preside o colegiado;
- III. O Presidente da empresa, que não pode acumular a presidência do Conselho de Administração, mesmo que interinamente;
- IV. Pelo menos um representante da empresa controladora, nas subsidiárias;
- V. Um representante dos empregados, nas empresas com mínimo de 200 empregados;
- VI. Pelo menos um representante dos acionistas minoritários, se houverem; e
- VII. Representante da sociedade civil ou de outros órgãos federais, quando expressamente previsto no Estatuto.

Todos os membros do Conselho de Administração são eleitos em Assembleia Geral, salvo quando a empresa não possui essa instância, ocasião em que os conselheiros são nomeados por ato do Ministro Setorial ou Decreto Presidencial, conforme disposto no Estatuto Social da empresa.

## 3. REQUISITOS

Os Conselheiros de Administração devem possuir conhecimentos técnicos e experiência profissional compatíveis com o cargo. Em termos objetivos, a Resolução da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR nº 15/2016 determina sugere-se que isso seja identificado pelos seguintes parâmetros mínimos: diploma em curso de nível superior e exercício de função gerencial por três anos (quatro para Diretor). Exigências adicionais podem ser previstos no Estatuto Social ou em regulamentação setorial, tais como Resoluções da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, do Banco Central do Brasil – BCB e Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

Além disso, o Conselheiro de Administração deve ter idoneidade moral e reputação ilibada. Nesse sentido, todos os membros indicados pela União são previamente submetidos a procedimento administrativo de verificação de antecedentes, nos termos do Decreto nº 757/93, art. 1º, §4º.

#### 4. IMPEDIMENTOS

A Lei nº 6.404/76, art. 147, estabelece duas vedações para ocupar cargo em Conselho de Administração, relativas à reputação ilibada e conflito de interesse.

Sobre a reputação pessoal do conselheiro, a Lei societária torna inelegível a pessoa impedida por lei especial, ou condenada por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, contra a economia popular, a fé pública ou a propriedade, ou a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos. As pessoas declaradas inabilitadas por ato da Comissão de Valores Mobiliários também são inelegíveis, mas a lei vincula essa vedação apenas para empresas de capital aberto. Recomenda-se observar esse impedimento em todas as empresas estatais federais.

O conflito de interesses é tratado de forma genérica pela Lei societária, exceto pelo caso objetivo da pessoa que ocupa cargo em outra sociedade que possa ser considerada concorrente no mercado, em especial, em conselhos consultivos, de administração ou fiscal. Outras hipóteses objetivas de conflito de interesses estão previstas nos arts. 5º e 6º da Lei nº 12.813/13.

Frisa-se, porém, que a vedação por conflito de interesse não é absoluta, pois a Lei societária permite que a Assembleia Geral possa eventualmente dispensar sua observância. No caso das estatais federais, essa hipótese deve ser precedida de consulta à Comissão de Ética Pública, à luz do art. 8º da Lei nº 12.813/13.

Além disso, a Resolução CGPAR nº 15/2016 impõe diversas vedações para participação nos órgãos estatutários das estatais federais, em especial de pessoas que:

- i) incorreram em impedimentos da Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, inciso I;
- ii) tenham causado dano ainda não reparado a entidade da administração pública, em decorrência da prática de ato ilícito;
- iii) detenham controle ou participação relevante no capital social de pessoa jurídica inadimplente com a estatal ou com empresa do mesmo grupo;
- iv) sejam sócias, cônjuges, companheiro ou parentes até o terceiro grau de outro membro estatutário;
- v) tenham sido declaradas inabilitadas para cargos de administração em empresas sujeitas à autorização, ao controle e à fiscalização de órgãos e entidades da administração pública federal;
- vi) sejam representantes do órgão regulador ao qual a Estatal está sujeita; e
- vii) sejam dirigentes estatutários de partidos políticos.

Por fim, vale destacar que os servidores públicos federais só podem participar de Conselhos de Administração em empresas estatais federais ou em entidades com participação minoritária da União, direta ou indiretamente, conforme parágrafo único do art. 117 da Lei nº 8.112/90.

#### 5. INVESTIDURA

De acordo com a Lei nº 6.404/76, art. 149, os conselheiros de administração serão investidos nos seus cargos mediante assinatura de termo de posse em até 30 (trinta) dias após a eleição/nomeação. Eventual atraso deverá ser justificado e aceito pelo colegiado, sob pena de tornar sem efeito a eleição/nomeação.

O termo de posse deverá conter, sob pena de nulidade, a indicação de pelo menos um domicílio no qual o administrador receberá as citações e intimações em processos administrativos e judiciais relativos a atos de sua gestão, as quais reputar-se-ão cumpridas mediante entrega no domicílio indicado, o qual somente poderá ser alterado mediante comunicação por escrito à empresa.

No ato de posse, o conselheiro de empresa de capital aberto deverá apresentar declaração de desimpedimento e *Curriculum Vitae*, nos termos da Instrução CVM nº 367, de 29.05.2002. Recomenda-se que essa regra seja observada em todas as empresas estatais federais.

O *Curriculum Vitae* a ser apresentado pelo conselheiro deverá conter, no mínimo: *i)* nome completo; *ii)* data de nascimento; *iii)* naturalidade/UF; *iv)* filiação; *v)* número do CPF; *vi)* número da Carteira de Identidade/órgão emissor/data de emissão; *vii)* endereço, telefone e endereço eletrônico; *viii)* formação acadêmica; *ix)* cursos de especialização, mestrado ou doutorado; *x)* breve histórico da vida profissional; *xi)* cargo atual e data da posse na Administração Pública, se for o caso, ou principal atividade profissional que exerce no momento; e *xii)* indicação de quais cargos ocupa ou ocupou em conselhos de administração ou fiscal em empresas do setor público ou privado.

Por ocasião da posse, e do seu desligamento, o conselheiro de administração deve apresentar declaração de bens à empresa, conforme Lei nº 6.728/79. Além disso, o conselheiro deve apresentar Declaração Confidencial de Informações anualmente à Comissão de Ética Pública, conforme Lei nº 12.813/13, art. 9º, inciso I.

#### 6. GESTÃO

De acordo com o art. 140 da Lei nº 6.404/1976, o prazo de gestão do conselheiro de administração não poderá ser superior a 3 anos, permitida a reeleição.

O Estatuto Social da empresa deverá estabelecer o prazo exato de gestão, o limite máximo de reconduções e o limite máximo de ausências permitidas sem que haja perda automática do cargo.

São apenas três as razões possíveis para interrupção da gestão do conselheiro: a) falta às reuniões, em quantidade superior ao permitido no Estatuto Social da empresa; b)

por renúncia formal do conselheiro; ou c) destituição expressa da assembleia geral ou, na ausência desta instância, por ato do Poder Executivo.

No caso de faltas excessivas às reuniões, a perda do cargo é automática, ficando o cargo vago. Compete aos Conselheiros de Administração e Fiscal verificar o cumprimento dessa regra.

A renúncia do administrador torna-se eficaz em relação à empresa desde o momento em que lhe for entregue a comunicação escrita do renunciante e, em relação a terceiros, após o arquivamento no registro de comércio e publicação, que poderão ser promovidos pelo próprio conselheiro renunciante. Nas empresas estatais, os representantes da União no Conselho de Administração deverão igualmente dar ciência da renúncia ao órgão que o indicou.

A destituição em Assembleia ou equivalente tende a ocorrer nos casos em que a União solicita substituição de seu representante durante o curso de seu mandato e este se recusa a apresentar pedido de renúncia.

Se a vacância do cargo de conselheiro se der no fim do mandato, a eleição do novo membro se dá em Assembleia. Caso contrário, o substituto será nomeado pelos conselheiros remanescentes para completar o prazo de gestão do substituído. Inexistindo Assembleia, a nomeação do substituto sempre se dará por ato do Poder Executivo.

Frisa-se que a eleição ou nomeação de novo conselheiro não é suficiente para a saída do anterior, que permanece no cargo, inclusive após eventual término de seu prazo de gestão, até a efetiva investidura (posse) do novo membro.

## 7. REMUNERAÇÃO

A remuneração dos Conselheiros de Administração é fixada anualmente pela Assembleia Geral ou equivalente, conforme o art. 152 da Lei nº 6.404/1976.

Nas estatais federais, não há discricionariedade para a fixação dos valores, sendo que os conselheiros fazem jus a honorário mensal fixo no valor exato de 10% da remuneração média mensal dos Diretores (Lei 9.292/96 e Lei 6.404/76, art. 162, §3º).

O membro titular recebe seu honorário mensalmente, mesmo se faltar em alguma reunião, pois sua responsabilidade persiste por todo o prazo da sua gestão (desde que o número acumulado de faltas não exceda o limite autorizado no estatuto, o que geraria perda do cargo). O membro suplente recebe honorário apenas no mês em que participar de reunião substituindo o titular, pois sua responsabilidade se limita aos temas tratados na referida reunião.

Os conselheiros recebem apenas o honorário mensal, vedado qualquer outro benefício, como PLR, adicional de férias e gratificação natalina em separado, salvo expressa autorização legal. Os três únicos benefícios, lato senso, previstos em lei para conselheiros são:

- I. INSS, se o membro não for servidor público que integre o Regime Jurídico Único (RJU), nos termos do art. 12, inciso V, alínea 'f', da Lei nº 8.212/91 e do art. 4º, § 1º, inciso XV da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004;

- II. Previdência Complementar, se houver esse benefício para os empregados, à luz do art. 16, §1º e §2º da Lei Complementar nº 109/01; e

- III. Quarentena remunerada, como contrapartida ao impedimento expresso no art. 6º da Lei nº 12.813/13.

Ao conselheiro é assegurado o direito idêntico ao dos demais administradores da empresa no que se refere a diárias, passagens e demais despesas de deslocamento para participação em reuniões do colegiado, o que deve estar previsto no Estatuto Social ou ser determinado pela assembleia geral dos acionistas, quando da deliberação a respeito da fixação da remuneração.

Por fim, informa-se que os servidores da Administração Federal, direta ou indireta, que eventualmente participarem de diversos Conselhos de Administração ou Fiscal de empresas estatais federais só poderão receber remuneração em dois colegiados, nos termos do Decreto nº 1.957/96.

## 8. ATRIBUIÇÕES

Os conselheiros de administração devem exercer plenamente as atribuições que a Lei e o Estatuto Social lhe conferem para cumprir o objeto social da empresa de forma economicamente sustentável em consonância com o interesse público que justificou a sua criação.

O art. 142 da Lei 6.404/76 define algumas competências obrigatórias para o Conselho de Administração, conforme segue:

- I. fixar a orientação geral dos negócios da empresa;
- II. eleger e destituir os diretores e fixar-lhes as atribuições, observado o que, a respeito, dispuser o Estatuto Social;
- III. fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da empresa, solicitar informações sobre contratos celebrados, ou em via de celebração, e quaisquer outros atos;
- IV. convocar as assembleias gerais;
- V. manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas da diretoria;
- VI. manifestar-se previamente sobre atos ou contratos, quando o Estatuto Social assim o exigir;
- VII. deliberar, quando autorizado pelo Estatuto Social, sobre a emissão de ações ou de bônus de subscrição;
- VIII. autorizar, se o Estatuto Social não dispuser em contrário, a alienação de bens do ativo permanente, a constituição de ônus reais e a prestação de garantias a obrigações de terceiros; e
- IX. aprovar a contratação e destituição dos auditores independentes;

Essas e outras atribuições e poderes conferidos por lei ao Conselho de Administração não podem ser outorgados a nenhum outro órgão, conforme art. 139 da Lei 6.404/76, cabendo aos conselheiros a responsabilidade pelo seu não cumprimento.

A Resolução CGPAR nº 3/2010 estabelece outras duas competências obrigatórias para o Conselho de Administração das empresas estatais federais, quais sejam: a) aprovar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT e o Relatório Anual das Atividades de Auditoria Interna – RAINT; e b) avaliar o desempenho da Diretoria e do próprio Conselho de Administração.

Em complemento, a Resolução CGPAR nº 16/2016 estabelece que o Estatuto Social deverá prever outras competências essenciais para o Conselho de Administração das empresas estatais federais, conforme segue:

- I. aprovar políticas gerais da empresa, inclusive de governança corporativa;
- II. aprovar e acompanhar o plano estratégico, de investimentos e as metas de desempenho, que deverão ser apresentados pela diretoria;
- III. analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia, sem prejuízo da atuação do Conselho Fiscal;
- IV. manifestar-se sobre as propostas a serem submetidas à deliberação dos acionistas em assembleia;
- V. supervisionar os sistemas de gerenciamento de riscos e de controles internos;
- VI. definir os assuntos e valores para alçada decisória do Conselho de Administração e da Diretoria;
- VII. identificar a existência de ativos não de uso próprio da empresa e avaliar a necessidade de mantê-los;
- VIII. aprovar a inclusão de matérias no instrumento de convocação da Assembleia Geral, não se admitindo a rubrica “assuntos gerais”; e
- IX. deliberar sobre os casos omissos do estatuto social da empresa.

Por ser um órgão colegiado, os atos do Conselho de Administração dependerão de deliberação majoritária (maioria simples dos membros presentes), tomada em reunião regularmente convocada e instalada. Os votos dissidentes e as abstenções serão registrados em ata.

Os membros do Conselho de Administração devem solicitar, sempre que necessário, exame e pronunciamento da auditoria interna da empresa e/ou parecer da área jurídica sobre a matéria que dependa da sua apreciação.

Os conselheiros poderão pedir vistas dos processos em pauta, com a finalidade de fundamentar o voto, ficando, neste caso, adiada a decisão.

## 9. DEVERES E RESPONSABILIDADES

Os deveres e responsabilidades dos conselheiros de administração, aplicáveis também aos membros de órgãos estatutários destinados a aconselhar os administradores,

estão previstos nos art. 153 a 160 da Lei nº 6.404/1976. São eles: dever de diligência, dever de lealdade, dever de sigilo, dever de informar e vedação ao conflito de interesses e desvio de poder.

Os conselheiros podem cumprir esses deveres mediante condutas práticas exemplificadas a seguir, de forma não exaustiva:

- I. exercer plenamente todas as competências do colegiado ao longo do seu prazo de gestão, planejando as pautas de reuniões previamente, registrando a motivação técnica das deliberações e monitorando sua implementação;
- II. pautar suas decisões no estrito interesse da empresa e do interesse público que justificou sua criação, zelando por independência em relação a eventuais interesses diversos de quem os elegeu;
- III. manter reserva sobre os negócios da empresa e respeitando a Política de Divulgação da estatal, especialmente sobre fato relevante;
- IV. recusar receber, da empresa ou de terceiros, qualquer vantagem pessoal decorrente do exercício do cargo de conselheiros que não seja expressamente autorizada pela Assembleia Geral ou pelo Estatuto da estatal;
- V. declarar-se impedido, de forma natural e voluntária, sempre que tiver interesse conflitante com o da empresa em relação ao tema de deliberação.

Por outro lado, os arts. 154, 155 e 156 da Lei nº 6.404/76 vedam expressamente as seguintes condutas objetivas:

- a) praticar ato de liberalidade à custa da empresa;
- b) tomar por empréstimo recursos ou bens da empresa, ou usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, os seus bens, serviços ou crédito, salvo prévia autorização da Assembleia Geral ou do Conselho de Administração;
- c) receber de terceiros, sem autorização estatutária ou da Assembleia Geral, qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício de seu cargo;
- d) usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a empresa, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício de seu cargo;
- e) omitir-se no exercício ou proteção de direitos da empresa ou, deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da empresa, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem;
- f) adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à empresa, ou que esta tencione adquirir;
- g) valer-se de informação relevante que ainda não tenha sido divulgada para conhecimento do mercado para obter, para si ou para outrem, vantagem mediante compra ou venda de valores mobiliários;

- h) intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da empresa, bem como na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião do Conselho de Administração, a natureza e extensão do seu interesse;
- i) contratar com a empresa em condições que não sejam razoáveis, eqüitativas e idênticas às que prevalecem no mercado ou em condições em que a empresa não contrataria com terceiros.

Destaca-se que o art. 158 da lei societária estabelece que os membros do Conselho de Administração respondem pelos danos resultantes de omissão no cumprimento de seus deveres e por atos praticados com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou do Estatuto Social da empresa.

No entanto, não são responsáveis pelos atos ilícitos de outros membros, salvo se com eles for conivente ou se concorrerem para a prática do ato. Exime-se de responsabilidade o conselheiro dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, ao conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia geral.

Vale ressaltar que o conselheiro deve atentar para os dispositivos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), do Código de Conduta da Alta Administração Federal e da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

## GOVERNANÇA CORPORATIVA

A transparência do processo decisório e seu regular funcionamento são determinantes para sustentabilidade das empresas e pilares importantes da economia global. Devido a essa importância, cunhou-se o termo “governança corporativa” para representar o conjunto de práticas de gestão que buscam maximizar o resultado empresarial e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com destaque para o relacionamento entre acionistas, membros estatutários e auditores.

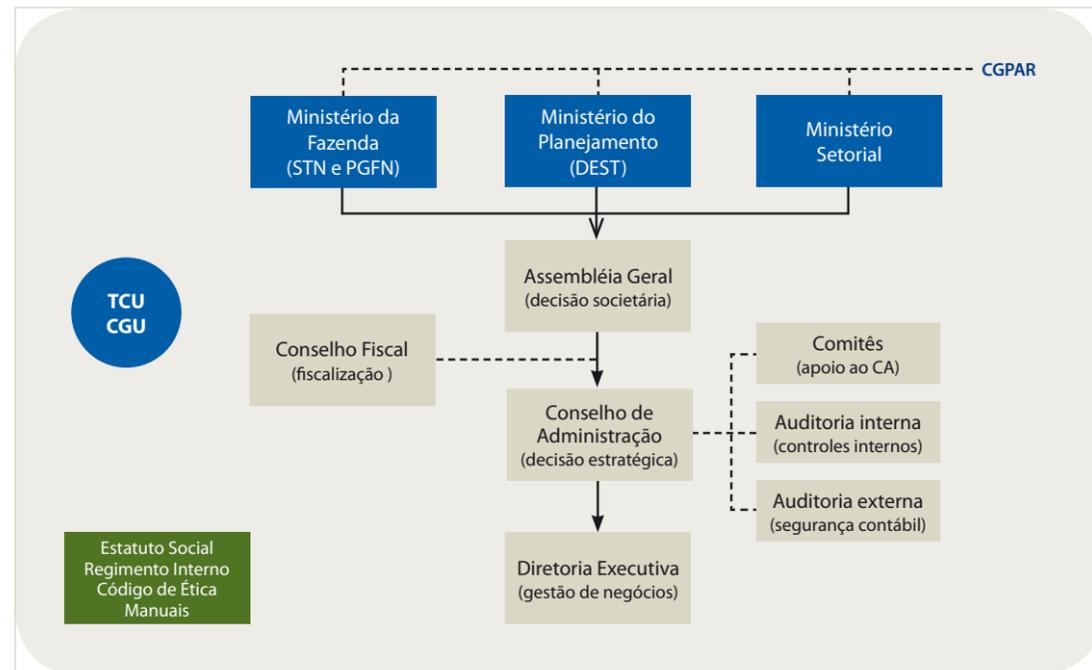
No Brasil, a adoção de boas práticas de governança corporativa é requisito exigido das empresas privadas e das empresas estatais pelos investidores, pelas instituições do mercado financeiro e também pela sociedade em geral.

Na verdade, a exigência de governança corporativa é maior para as empresas estatais, em relação às empresas privadas, porque a gestão das estatais envolve pelo menos quatro fatores de maior complexidade: a) o benefício gerado pela estatal é difuso, afetando toda a sociedade, e, paradoxalmente, isso pode gerar menor interesse em seu desempenho; b) seu controle é difuso, feito por vários órgãos, o que dificulta a definição de diretrizes gerais; c) seu objetivo não é exclusivamente o lucro, sendo necessário atender o interesse público que justificou sua criação, e isso torna o direcionamento estratégico da empresa mais difícil; e d) o acionista não tem personalidade única, sendo que a dualidade Estado e Governo tende a aumentar a rotatividade dos dirigentes e prejudicar a estabilidade empresarial.

Para endereçar a complexidade adicional inerente ao acionista União, o Brasil optou por adotar modelo que organiza a atuação do Estado em órgãos e instâncias especializadas, conforme diagrama do Quadro 1 abaixo, que aproxima as estatais ao funcionamento do setor privado, em linha com a Constituição Federal, art. 173, §1º, inciso II, e o Decreto-Lei nº 200/67, art. 27, parágrafo único.

O modelo brasileiro está previsto em normas diversas como Constituição Federal, definindo as atribuições de fiscalização pelo TCU, Decreto nº 8.109/13 (CGU), Decreto nº 6.021 (CGPAR), Decretos nº 3.735/01 e 8.578/15 (MP), Decreto-Lei nº 200/67 e Decretos regimentais (Ministérios Setoriais), Decretos nº 89.309/84, 93.872/86, 1.091/94, 2.678/98 e 7.482/11 (MF) e Lei nº 6.404/76 (órgãos estatutários).

## QUADRO 1 • MODELO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA DAS ESTATAIS FEDERAIS



Fonte: Elaboração própria.

Obs: Os quadros brancos indicam as instâncias típicas de companhias privadas, os quadros azuis indicam os órgãos públicos adicionais, responsáveis por acompanhar a atuação das estatais, e o quadro verde indica o conjunto de normas escritas que regem as atividades das empresas.

A atuação do Estado nas empresas estatais envolve três funções principais exercidas por órgãos distintos: a) orientação de acionista controlador; b) fiscalização dos atos de gestão; e c) administração propriamente dita.

A função de gestão e condução dos negócios compete apenas e exclusivamente aos membros da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da estatal, conforme art. 138 da Lei 6.404/76. A completa separação da gestão é importante para evitar confusão de papéis e conflito de interesses, bem como para identificar eventual responsabilidade pessoal por atos praticados com culpa, dolo ou violação normativa, nos termos do art. 158 da Lei 6.404/76.

A função fiscalizatória é exercida pelas instâncias internas da própria empresa e por dois órgãos públicos externos e especializados: o Tribunal de Contas da União – TCU e a Controladoria Geral da União – CGU. O primeiro tem foco na aprovação das contas e o segundo em controles internos, conforme Leis nº 8.443/92 e nº 10.683/03.

A função de acionista controlador das estatais federais envolve os trabalhos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, Ministério da Fazenda – MF e Ministério Setorial – MS, além de participação da Casa Civil, cada um com foco e especialização distintos. Existem dois mecanismos principais para consolidar e harmonizar a manifestação da União, conforme segue.

Primeiro, a manifestação final da União como acionista é formalizada em voto único nas Assembleias Gerais das estatais, mediante consolidação feita pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, nos termos do Decreto nº 89.309/84. A Assembleia Geral é o órgão societário máximo das empresas e tem poderes para decidir todos os negócios relativos ao objeto da companhia e tomar as resoluções que julgar convenientes à sua defesa e desenvolvimento, nos termos da Lei nº 6.404/76, art. 121.

Segundo, todas as Estatais Federais e toda atuação dos Ministérios em relação a elas estão submetidas às diretrizes estratégicas da CGPAR, criada pelo Decreto nº 6.021/07 como órgão máximo de governança das estatais. A CGPAR é presidida pelo Ministro do Planejamento e composta por mais dois Ministros de Estado: Fazenda e Casa Civil. Para subsidiá-los, a CGPAR possui um Grupo Executivo composto pelo Diretor do DEST, Secretário do Tesouro Nacional e Subchefe da Casa Civil.

### 1. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA

Os princípios básicos da governança corporativa são:

**TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO:** as empresas estatais devem buscar implantar os mais altos padrões de transparência, divulgando relatórios e informações de maneira consistente e tempestiva;

**RESPONSABILIDADE CORPORATIVA E SUSTENTABILIDADE:** com uma visão no longo prazo e na sustentabilidade, os conselheiros e diretores devem buscar a perenidade das organizações, preocupações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações;

**EQUIDADE NA RELAÇÃO COM ACIONISTAS E PARTES INTERESSADAS:** o Estado e as empresas estatais devem reconhecer os direitos de todos os acionistas e demais partes interessadas, garantindo um tratamento equitativo, observada a proporção de sua participação do capital, com igual acesso a informações corporativas;

**PRESTAÇÃO DE CONTAS:** os conselheiros de administração e os diretores devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeram e à sociedade, respondendo integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos.

### 2. DIRETRIZES DA CGPAR

A CGPAR estabelece diretrizes estratégicas para a atuação das estatais federais e dos conselheiros de administração representantes da União.

Em 2010, foram editadas duas Resoluções, que dispõem sobre o funcionamento da auditoria interna e do Conselho de Administração.

Em 2015, foram editadas três Resoluções, que tornam obrigatório: i) divulgar informações empresariais na *internet*; ii) instituir canal para atendimento ao público e recebimento de denúncias relativas à empresa; iii) submeter as contas anuais à auditoria externa; e iv) elaborar plano de trabalho anual para o Conselho Fiscal.

Em 2016, foram editadas onze Resoluções que, além de aprovarem o Regimento interno da CGPAR, tratam de: i) comitê de auditoria; ii) programa de integridade, código de conduta e fato relevante; iii) fiscalização pelas estatais do patrocínio de entidades fechadas de previdência complementar; iv) regência supletiva pela lei societária; v) política de remuneração para desligamento de Diretores; vi) governança de TI; vii) planejamento estratégico e definição de metas; viii) seleção para cargos estatutários; ix) competências do Conselho de Administração; e x) política de conformidade e gestão de riscos.

As Resoluções da CGPAR estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)).

### 3. DIRETRIZES DA OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE sugere algumas diretrizes que o conselheiro deve adotar para que a empresa efetivamente alcance a boa prática de governança corporativa:

- **concentrar sua atuação nos direcionamentos estratégicos, não interferindo nas decisões operacionais do dia a dia da empresa:** os conselheiros não devem se envolver nas questões operacionais da empresa. A atuação deve ser restrita a permitir que a empresa tenha autonomia funcional para alcançar os objetivos estratégicos que foram definidos;
- **criar comitês internos para aprofundamento do estudo de assuntos estratégicos:** certos assuntos merecem uma abordagem mais profunda para que a decisão a ser tomada seja tecnicamente bem fundamentada. A criação de comitês permite que alguns membros do conselho se dediquem e apresentem estudos que possam subsidiar tomadas de decisão;
- **incluir na pauta das reuniões ordinárias do conselho o acompanhamento da execução dos objetivos estratégicos:** os conselheiros devem atuar ativamente na formulação, acompanhamento e revisão dos objetivos corporativos, estabelecendo ainda indicadores de desempenho e identificando fatores de risco;

- **observar o regimento interno:** o regimento interno do Conselho de Administração tem a função de dar transparência e de servir de guia para os seus membros. Devem ser abordadas as responsabilidades, procedimentos para operação e tomada de decisão;
- **avaliar anualmente de forma sistemática a diretoria executiva e que essa avaliação seja feita com base no alcance dos objetivos estratégicos definidos:** a avaliação formal e sistêmica do desempenho da diretoria executiva das empresas estatais tem como objetivo tornar mais profissional a relação com o conselho, uma vez que estarão acordadas as ações esperadas, sempre em sintonia como estratégias da empresa;
- **definir que as reuniões ordinárias do conselho sejam realizadas no mínimo uma vez por mês:** o acompanhamento dos objetivos estratégicos deve ser feito tempestivamente e reuniões com periodicidade mínima mensal servem para que possíveis alterações sejam feitas rapidamente;
- **exigir como prática comum a realização de reuniões conjuntas dos membros dos conselhos de administração e fiscal para troca de informações, independentemente daquelas exigidas em lei:** a tomada de ação implica que o conselheiro esteja informado. A realização de reuniões conjuntas permite maior transparência e decisões fundamentadas e com respaldo técnico;
- **estabelecer relacionamento com os auditores independentes, aprovando seu plano de trabalho e avaliando seu desempenho:** os auditores independentes devem se reportar diretamente ao Conselho de Administração para que possam fazer uma análise independente e técnica da atuação da empresa;
- **deliberar com base nas informações e recomendações da auditoria interna:** o conselheiro deve estar em contato permanente com os auditores internos, solicitando, quando conveniente, informações e tomando decisões baseadas em pareceres técnicos da auditoria interna, órgão subordinado diretamente ao Conselho de Administração;
- **incentivar que a empresa tenha Plano Estratégico, com a definição de objetivos de médio e longo prazo e um plano de investimentos plurianual aprovado pelo conselho:** o conselheiro deve atuar no sentido da longevidade e permanência da empresa. O exercício de definição dos objetivos de médio e longo prazos permite que a empresa esteja melhor preparada para o futuro e que possa desde já agir no sentido de alcançar suas metas. Neste sentido, a estruturação e divulgação de um plano de médio e longo prazos permite que a empresa tenha clareza dos caminhos a serem seguidos;

- **garantir que o orçamento anual esteja aderente ao Plano Estratégico:** o acompanhamento da execução orçamentária deve ser feito mensalmente para garantir a aderência ao Plano Estratégico, permitindo que possíveis alterações sejam orientadas pelos conselheiros em tempo hábil;
- **exigir que a empresa tenha requisitos mínimos para a nomeação de conselheiros e membros da diretoria:** os conselheiros e dirigentes são os responsáveis pela gestão da empresa e devem estar preparados para suas atribuições. A definição dos requisitos mínimos para preenchimento desses cargos minimiza as possibilidades de que pessoas não adequadamente preparadas possam assumi-los;
- **acompanhar as recomendações do conselho fiscal:** as recomendações do conselho fiscal são sempre com o objetivo de melhorar a gestão e o desempenho da empresa e dessa forma é essencial que o conselheiro de administração conheça, discuta e avalie as recomendações do conselho fiscal;
- **exigir que a diretoria divulgue periodicamente informações sobre sua atuação, em particular sobre suas práticas de governança corporativa, e informe em suas notas explicativas situações de risco ou passivo contingente não incluídos nos itens de balanço patrimonial, independentemente de exigência legal:** a transparência é um dos princípios da governança corporativa. Ainda que não sejam exigidas por lei, o conselheiro deve atuar para que as situações de risco ou de passivo contingente sejam divulgadas tempestivamente por meio de notas explicativas. Em especial pelo fato de ser uma empresa na qual o Governo e o contribuinte têm especial interesse, a ampla divulgação das iniciativas e informações da estatal tem o aspecto positivo de dar tranquilidade e segurança a todas as partes interessadas.

## CADERNO DE ORIENTAÇÃO

A Lei 10.683/03, art. 55, determina que sempre haja um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP no Conselho de Administração das empresas estatais federais, cuja coordenação e orientação técnica competem ao DEST, no âmbito de suas atribuições, conforme Decreto 8.578/15, Anexo I, art. 8º, inciso V.

No intuito de transmitir diretrizes gerais e harmonizar práticas e entendimentos entre os conselheiros, apresenta-se a seguir os itens relevantes para a atuação do representante deste Ministério.

Frisa-se que as análises e manifestações do DEST não isentam e não substituem a responsabilidade e a decisão pessoal do conselheiro. Em linha, o art. 153 da Lei nº 6.404/76 determina que o conselheiro deva envidar “o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios”.

### 1. ORIENTAÇÕES GERAIS

A participação de representante do MP no Conselho de Administração das estatais federais é prevista em lei e, assim, sugere-se que a agenda desse colegiado seja organizada de modo a viabilizar sua participação efetiva.

Em linha, o DEST orienta esses representantes a participarem presencialmente de todas as reuniões de colegiado que houverem. Para tanto, os conselheiros devem discutir com o colegiado sobre o planejamento do calendário de reuniões e priorizar as datas definidas em suas agendas profissionais. Quando estritamente necessário, os representantes do MP devem solicitar reagendamento em tempo hábil aos demais conselheiros.

Porém, é possível ocorrerem imprevistos que prejudiquem a participação presencial do representante do MP. Nesses casos, o conselheiro deve viabilizar forma de participação, via tele ou videoconferência, ou até mesmo mediante voto escrito por e-mail.

Na hipótese de o conselheiro ainda assim não participar da reunião, lembra-se que os estatutos sociais das estatais possuem cláusula prevendo perda de cargo no caso de reincidência de faltas.

No início de seu mandato, o conselheiro representante do MP poderá solicitar à empresa uma apresentação institucional da companhia e outros elementos necessários para sua integração aos temas essenciais da estatal, tais como composição acionária, estatuto social, regimento interno da empresa, regimento interno do Conselho de Administração e normativos pertinentes.

O Conselho de Administração é o órgão máximo da administração e sua atuação tem natureza estratégica. Assim, assuntos operacionais podem ser delegados para a Diretoria Executiva. Em linha, pede-se que o conselheiro representante do MP dedique atenção especial para os seguintes temas:

- a) condução do planejamento estratégico;
- b) aderência entre o plano de negócios da empresa, seu orçamento de investimentos e o Plano Plurianual de governo;
- c) execução dos investimentos sob a perspectiva físico-financeira, atentando-se prazos, custos e qualidade dos empreendimentos;
- d) transparência do processo decisório, com sistema de alçadas e regras procedimentais;
- e) monitoramento do resultado econômico-financeiro, objetivando sua sustentabilidade;
- f) cumprimento de política pública afeta ao objeto social da empresa, ao Plano Plurianual de governo e ao interesse público que motivou sua criação;
- g) sistema de controles internos e gestão de riscos com mecanismos de independência; e
- h) outros assuntos próprios das atribuições do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os representantes do MP devem discutir com os demais membros do colegiado sobre o planejamento das pautas de reuniões de modo a deliberar sobre os temas acima e exercer todas as suas competências estatutárias ao longo do prazo de gestão do Conselho de Administração.

O conselheiro deve zelar para que as atas de reunião do Colegiado mantenham registro expresso da motivação técnica e econômico-financeira das deliberações, em primazia ao princípio da transparência e da motivação, sem prejuízo de conferir, se for o caso, tratamento sigiloso a documentos sensíveis, nos termos da Lei 12.527/2011.

O desempenho da Diretoria Executiva deve ser acompanhado e avaliado pelo Conselho de Administração em todas as estatais, inclusive nas empresas dependentes e/ou com prejuízo, conforme Resolução nº 3/2010 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR. O Conselho de Administração deve também realizar auto-avaliação de sua própria atuação, em termos colegiados e individuais.

Em se tratando de participação acionária em coligadas ou controladas mediante acordo de votos, sugere-se avaliar os seguintes pontos críticos:

- a) verificar autorização legal para participação minoritária;
- b) identificar o interesse estratégico da estatal na investida e alinhamento entre seus objetos sociais;

- c) acompanhar a execução de projetos relevantes para o interesse da estatal;
- d) avaliar a viabilidade econômico-financeira da investida; e
- e) avaliar se o sistema de governança da investida é adequado para atender os interesses da estatal.

Destaca-se que o exercício da função de conselheiro permite acesso a informações que podem eventualmente representar fato relevante para as estatais ou para empresas de seu setor econômico. Assim, recomenda-se que o representante do MP conheça e se mantenha alinhado à política de divulgação da estatal e à respectiva regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários.

Por fim, orienta-se o conselheiro representante do MP a seguir o Código de Conduta da Alta Administração Federal.

## 2. ORIENTAÇÕES SOBRE PLEITOS FORMAIS DAS ESTATAIS

O DEST possui atuação em cinco áreas: a) contratação de operações de crédito ou emissão de debêntures; b) governança corporativa e atos societários; c) política de pessoal; d) previdência complementar; e e) orçamento. O material a seguir se restringe apenas aos pleitos que dependem de autorização formal do DEST, listados no Decreto 3.735/01 e no art. 8º do Anexo I do Decreto 8.578/15.

Considerando que existem diversas empresas estatais, é possível que haja peculiaridades que motivem algum tratamento diferenciado para situações específicas. Nesse caso, pede-se que o Conselheiro de Administração representante do Ministério do Planejamento entre em contato prévio com o DEST, antes da formalização da proposta. Esse contato pode ser feito pelo e-mail e telefone abaixo:

Telefone: (61) 2020-4781 e (61) 2020-5305  
E-mail: [conselheiros@planejamento.gov.br](mailto:conselheiros@planejamento.gov.br)  
Área de orientação aos conselheiros

Frisa-se que o DEST poderá restituir qualquer pleito da empresa que não observe as diretrizes gerais aqui apresentadas e cujo tratamento diferenciado não tenha sido previamente discutido com o Departamento.

Os pontos críticos, de mérito e de forma, para avaliação dos conselheiros são apresentados a seguir. As propostas elaboradas pelas empresas devem ser explícitas ao abordar esses pontos e formalizadas em Nota Técnica da área competente, que deve ser citada na deliberação do Conselho de Administração.

Por fim, pede-se que o Conselheiro avalie se os temas afetos às competências do DEST estão todos contidos na alçada decisória do colegiado e, caso contrário, discuta com os demais membros seria pertinente revisar as normas internas da empresa nesse sentido.

### 3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DEBÊNTURES

Para analisar a contratação de operações de crédito de longo prazo (vencimento acima de 12 meses) ou emissão de debêntures, o conselho de administração deve solicitar à empresa demonstrar que:

- a) a operação/emissão está prevista no Programa de Dispêndios Globais – PDG;
- b) a taxa de juros a ser paga é compatível com a praticada no mercado e que ela é menor que a taxa de retorno projetada para o investimento a ser financiado, no caso de uso para investimentos ou inversão financeira, ou que apresenta condições mais vantajosas que operações anteriores que serão amortizadas, no caso de operação para esta finalidade;
- c) o fluxo de pagamentos com amortização de juros e principal é compatível com estimativa de fluxo de caixa operacional da empresa; e
- d) as simulações do índice de endividamento oneroso, antes e depois da operação/emissão, são compatíveis com a situação da empresa, com sugestão de se adotar o percentual de 30% como limite prudencial.

Além disso, recomenda-se ao conselho de administração que:

- e) analise as vantagens de cada instrumento para decidir a melhor forma de captação; e
- f) verifique se há cláusulas contratuais e características da operação/emissão que não sejam aderentes à situação e ao melhor interesse da Empresa, tais como prazo, capitalização de juros, condições de remuneração, vencimento antecipado, garantias, poderes de veto, preferência, evitando-se condições abusivas.

### 4. ATOS SOCIETÁRIOS

O DEST se manifesta formalmente em seis pleitos societários e de governança, cujas orientações são apresentadas a seguir.

#### 1) Criação de estatal, inclusive subsidiária e assunção de controle

Para avaliar a criação de empresa estatal, o conselho de administração deve solicitar à empresa demonstrar:

- a) a existência prévia de autorização legal para a criação ou assunção da nova empresa;
- b) qual é o relevante interesse público envolvido na atividade da nova empresa;
- c) se o objeto social da nova empresa concorre com o de outra estatal federal;
- d) estudo de viabilidade econômica da nova empresa, preferencialmente elaborado por especialista externo; e

- e) qual é a fonte de recursos para criação ou assunção da nova empresa e, tratando-se de empresa dependente, também para seu custeio.

Além disso, recomenda-se que o conselho de administração agende reunião prévia com o DEST para discutir o assunto (61-2020-4142), preferencialmente antes da deliberação do colegiado.

#### 2) Reestruturação societária (fusão, cisão e incorporação)

Para avaliar reestruturação societária, o conselho de administração deve solicitar que a empresa apresente:

- a) os benefícios estratégicos e econômicos da operação;
- b) parecer jurídico sobre as questões trabalhistas envolvidas; e
- c) análise interna sobre o laudo de avaliação que verifique se o laudo tem amparo técnico em dados/parâmetros objetivos e/ou justificativas coerentes.

Além disso, nos casos de fusão ou cisão, recomenda-se que o conselho de administração agende reunião prévia com o DEST para discutir o assunto (61-2020-4142), preferencialmente antes da deliberação do colegiado. Essa reunião é dispensável para o caso de incorporação, por se procedimento mais simples.

#### 3) Alteração do capital social

Existem três formas principais para se promover a alteração do capital. São elas: absorção de prejuízo acumulado, capitalização de reservas (de lucro ou de capital) e capitalização de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – AFAC.

##### 3.1) Absorção de prejuízo acumulado

Para avaliar a absorção de prejuízo acumulado, o conselho de administração deve solicitar à empresa que apresente análise técnica sobre a existência de eventual risco de reversão de provisão no futuro que possa ensejar pagamento de dividendo sem suficiência financeira.

Além disso, recomenda-se ao conselho de administração que oriente a empresa a promover a absorção do prejuízo acumulado sem reduzir a quantidade de ações representativas do capital social da empresa (sem cancelamento de ações).

##### 3.2) Capitalização de reservas (de lucro ou de capital)

Para capitalização de reservas, deve-se avaliar o tipo de reserva envolvido e se sua finalidade foi cumprida. A reserva de capital é única, mas existem sete tipos de reservas de lucro: i) reserva legal; ii) reserva de incentivos fiscais; iii) reserva de lucro a realizar; iv) reserva especial; v) reserva de contingência; vi) reserva de investimento; e vii) reserva estatutária.

As reservas de capital, legal e de incentivos fiscais têm finalidade precípua de compor o capital social e, portanto, podem ser capitalizadas sumariamente. As reservas de lucro a realizar, especial e de contingências não devem ser objeto de capitalização, pois suas rubricas identificam dividendos a pagar ou perda futura provável.

As reservas de investimento e estatutárias são constituídas sob a promessa da empresa de expandir suas atividades e essa expansão deve ser comprovada para ambas as reservas serem capitalizadas. Nesse caso, o conselheiro de administração deve solicitar que a empresa demonstre que o valor a ser capitalizado é compatível com a efetiva: a) expansão da carteira de crédito, no caso de reserva estatutária de margem operacional nos bancos; ou b) realização de investimentos e/ou inversões financeiras, no caso de reserva para investimento nas empresas não financeiras.

Por fim, em qualquer caso, recomenda-se ao conselheiro de administração que oriente a empresa a promover a capitalização de reserva sem aumentar a quantidade de ações representativas do capital social da empresa (sem emissão de ações).

### 3.3) Capitalização de AFAC

Para avaliar a capitalização de AFAC, o conselheiro de administração deve solicitar à empresa demonstrar que:

- a) há decreto autorizativo para a operação;
- b) o valor principal, sem incluir atualização pela taxa selic, está vinculado com investimentos e/ou inversões financeiras do OI/PDG;
- c) não haverá emissão de ações nas empresas 100% União; e
- d) será aberto direito de preferência para o acionista minoritário, se houver, detalhando-se, nesse caso, o cálculo do preço e quantidade das novas ações, que devem todas ON, sempre que possível.

### 4) Estatuto social

O estatuto social deve conter as regras gerais de funcionamento dos órgãos estatutários, como composição, competências, quóruns de instalação e de deliberação, periodicidade de reunião, etc. Procedimentos operacionais de cada órgão estatutário devem ser descritos no respectivo Regimento Interno.

A título de exemplo e sugestão, encontra-se disponível no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento **minuta** de “estatuto padrão” elaborado pelo MP/DEST em parceria com o Ministério da Fazenda, a partir de casos práticos.

As propostas de revisão estatutária devem ser apresentadas ao Conselho de Administração contendo dois documentos:

- a) lista resumida com os principais conteúdos alterados, sem citação do número ou do texto dos dispositivos; e
- b) “de/para” em três colunas, contendo o texto atual, o texto proposto e a justificativa técnica para a alteração.

### 5) Destinação do resultado contábil

Anualmente, a empresa deve apurar seu resultado contábil e propor sua destinação aos acionistas.

No caso de prejuízo, a empresa deve promover sua absorção com as reservas de lucro e de capital. Caso ainda permaneça saldo deficitário, este deve ser registrado em prejuízos acumulados.

No caso de lucro, a empresa deve apresentar proposta considerando duas destinações possíveis: dividendos e reservas de lucro. Para avaliar a proposta de destinação do lucro, o conselheiro deve solicitar que a empresa demonstre:

- a) o cálculo do dividendo mínimo obrigatório;
- b) a compatibilidade do dividendo total com o valor limite autorizado no PDG;
- c) a forma de pagamento ao acionista (dividendo ou Juros sobre Capital Próprio – JCP) que gera maior eficiência tributária; e
- d) quando for constituir reserva estatutária ou de investimento, o conselheiro de administração deve solicitar que a empresa demonstre que o valor a ser constituído é compatível com o cenário futuro da empresa. Alguns exemplos possíveis são: i) investimentos e inversões financeiras previstos no OI/PDG do ano seguinte; ii) expansão do crédito prevista no módulo ‘Política de Aplicação’ do ano seguinte; iii) insuficiência financeira da empresa; d) limites operacionais próximos do mínimo regulatório.

### 6) Remuneração dos diretores, inclusive remuneração variável

O assunto “remuneração dos diretores” é organizado em dois pleitos: a) planilha de remuneração que autoriza o valor a ser pago (regime de caixa) aos diretores, e também conselheiros de administração e fiscal; e b) programa de Remuneração Variável Anual – RVA com as regras e metas de incentivo financeiro específico para os diretores, ou seja, sem os conselheiros.

#### 6.1) Planilha de remuneração (diretores e conselheiros)

Para avaliar a planilha de remuneração, o conselheiro de administração deve solicitar à empresa que demonstre:

- a) para os pagamentos efetuados no período anterior, análise interna comparando os valores pagos para cada cargo com os limites individuais autorizados e apresentando justificativas técnicas coerentes para eventuais extrapolações;
- b) para a proposta de honorário mensal, alinhamento com a orientação do DEST/MP para o ano corrente;
- c) para a proposta de benefícios definidos em termos nominais, alinhamento com a orientação do DEST/MP para o ano corrente ou com regra contratual;
- d) para a proposta de RVA, compatibilidade com o programa previamente aprovado pelo DEST/MP; e
- e) para a proposta de benefícios vinculados ao honorário mensal, manutenção da mesma fórmula aprovada no anterior.

Além disso, no caso das subsidiárias, o conselheiro de administração deve também orientar à empresa que adote a holding como parâmetro máximo, em termos de valores e rol de benefícios.

## 6.2) Programa de RVA (só diretores)

O programa de RVA demanda análise em três momentos distintos: aprovação do programa, acompanhamento da execução das metas e autorização do pagamento.

### 6.2.1. Aprovação do programa

Para aprovação do programa, o conselheiro deve avaliar se as metas são desafiadoras e se seu atingimento permite o alcance efetivo dos objetivos estratégicos e do plano de negócios. No caso de qualquer meta eventualmente aprovada em patamar inferior ao valor realizado no ano anterior ou ao valor médio realizado nos últimos três anos, o conselheiro deve exigir da empresa que apresente justificativa técnica específica para deliberação do colegiado.

Além disso, o conselheiro deve solicitar à empresa que demonstre:

- a) se o pleito está sendo apresentado de acordo com o cronograma anual estabelecido pelo DEST/MP;
- b) comparação do montante proposto em relação ao aprovado no ano anterior;
- c) comparação dos indicadores propostos com os aprovados no ano anterior, destacando-se eventuais alterações;
- d) a forma de apuração de cada indicador;
- e) alinhamento dos indicadores ao objetivo estratégico da empresa e capacidade deles comunicarem a estratégia e o plano de negócios aos diretores; e
- f) se existe regra expressa para pagamento diferido em parcelas anuais e com reversão nos casos em que o resultado apresentar queda superior a 20%.

Por fim, o conselheiro deve ainda orientar a empresa a enviar o programa de RVA ao DEST e a cumprir plenamente eventuais condicionantes apresentados pelo Departamento.

### 6.2.2. Execução das metas

Para acompanhamento da execução das metas da RVA, o conselheiro deve orientar a empresa a:

- a) auditar os valores realizados; e
- b) incluir o acompanhamento das metas nas reuniões periódicas do Conselho de Administração.

### 6.2.3. Autorizar o pagamento

Para autorizar o pagamento da RVA, o conselheiro deve solicitar à empresa que demonstre se os valores respeitam o montante autorizado no programa e são proporcionais ao cumprimento das metas.

## 5. POLÍTICA DE PESSOAL

A política de pessoal tem como objetivo a motivação, a satisfação e o comprometimento dos empregados com a organização, de forma a possibilitar a atração e a retenção de talentos imprescindíveis para o alcance dos objetivos organizacionais e, no caso das estatais, também o cumprimento das políticas públicas de sua competência.

### C.i) Análise Geral

Todos os pleitos de pessoal possuem os pontos críticos gerais, que independem de seu tipo. Isso posto, o conselheiro sempre deve solicitar que a empresa demonstre:

- a) a aderência às necessidades estruturais, aos objetivos empresariais e ao planejamento estratégico (ex.: missão, visão, expansão do negócio, avanços tecnológicos dos processos de trabalho, etc);
- b) o direcionamento para modernas práticas de gestão de pessoas (gestão por competência, carreira em Y, gestão do conhecimento, etc);
- c) a compatibilidade com as práticas de mercado (benchmarking com empresas de alto desempenho);
- d) o impacto financeiro frente à capacidade econômico-financeira da empresa e a origem dos recursos para suportá-lo;
- e) amparo técnico em dados/parâmetros objetivos e/ou justificativas coerentes;
- f) viabilidade jurídica, e também atuarial se empresa patrocinar plano de previdência complementar; e
- g) análise de atendimento das condicionante do DEST em relação a pleitos anteriores.

### C.ii) Análise adicional para tipo de pleito

Além dos pontos gerais anteriores, existem outros aspectos específicos, a serem avaliados de acordo com cada tipo de pleito, conforme segue.

#### 1) Alteração do quadro de pessoal próprio

A alteração de quadro pode representar aumento ou redução. Em qualquer caso, avaliar se a alteração proposta tem motivação administrativa permanente ou decorre de imposição normativa.

Além disso, nos casos de aumento de quadro, o conselheiro deve solicitar à empresa que demonstre se:

- a) todas as alternativas de gestão já foram utilizadas, como revisão de processos, soluções de TI, inovação ou terceirização na prestação do serviço, parceria com outra empresa a fim de realizar a tarefa conjuntamente, etc; e
- b) o aumento proposto está alocado nas áreas que executam as atividades que efetivamente motivam o pleito.

## 2) Alteração de Plano de Cargos e Salários – PCS

A alteração de PCS pode ser de dois tipos: revisão geral com instituição de um novo PCS ou alteração parcial do PCS vigente.

### 2.1) Novo PCS

A instituição de um novo PCS é um processo longo, que demanda recursos humanos e financeiros, tais como horas de trabalho, reuniões com gestores e empregados, estudos para conhecimento dos processos empresariais, contratação de consultoria, etc.

Esse processo gera ansiedade e grande dispêndio de energia do corpo funcional. A criação de expectativas inviáveis ou irreais, principalmente de natureza financeira, podem gerar descrédito e insatisfação, fazendo com que a implementação do novo PCS seja mal sucedida, trazendo sérios prejuízos ao clima organizacional.

Isso posto, para instituição de novo PCS, o conselheiro deve solicitar à empresa que demonstre se:

- a) o plano contém termo de adesão individual, cronograma de implantação e estratégia de divulgação;
- b) os cargos são amplos, de modo que a descrição de suas atividades não seja restrita ao ponto que alterações tecnológicas os tornem obsoletos;
- c) há regra clara e lógica de enquadramento que respeite o valor atual dos salários (sem redução) e se a progressão na carreira mantém dispersão consistente com o plano anterior, evitando-se que os empregados sejam agrupados ou enquadrados em poucos níveis salariais;
- d) o avanço na carreira (encarreamento, promoção ou progressão) se dá por mérito, preferencialmente, e por antiguidade ;
- e) se o tempo de progressão entre o primeiro e o último nível salarial é, no mínimo, de 25 anos, considerando os avanços máximos por mérito e por antiguidade;
- f) progressão anual é limitada a 1% do valor da folha de pagamento ;
- g) existe sistemática de avaliação de desempenho e se esta prevê os pontos a serem avaliados, sua periodicidade e quem avalia quem ;
- h) há direito vigente sendo transacionado, que deixará de existir, e, caso afirmativo, se há negociação coletiva e avaliação jurídica sobre a regularidade e o risco de passivo trabalhista especificamente em relação a esse direito;
- i) o plano contém análise administrativa e jurídica sobre soluções para o passivo trabalhista existente e sobre risco de surgimento de novos passivos;
- k) as remunerações propostas possuem equilíbrio interno e externo, considerando a complexidade e responsabilidade das atividades e pesquisa salarial de mercado, e se os valores são adequados para realidade financeira da empresa e a sua sustentabilidade no longo prazo; e

- l) a empresa patrocina plano de previdência complementar, e, caso afirmativo, se o custo está claramente quantificado, descrevendo quem arcará com este custo e como ele será absorvido pelo plano de previdência complementar. O conselheiro deve ainda avaliar as conclusões do parecer atuarial;

### 2.2) Alteração parcial de PCS vigente

Para alteração parcial de PCS vigente, o conselheiro deve solicitar à empresa que demonstre se:

- a) a alteração pode ser feita unilateralmente pela empresa ou se depende de adesão individual; e
- b) há alteração na estrutura de cargos, e, caso afirmativo, se os cargos são amplos (letra 'b' do item 2.1 'Novo PCS') e se as atribuições do novo cargo já estão contidas nos cargos existentes ou podem ser a eles incorporadas.

Além disso, o conselheiro deve avaliar, no que couber, as questões relacionadas nas letras 'h' a 'k' do item 2.1 'Novo PCS', e visitar o PCS vigente, à luz das letras 'f' e "g" do mesmo item, em busca de eventuais melhorias adicionais não propostas espontaneamente pela empresa.

## 3) Alteração de Plano de Funções – novo plano ou alteração parcial

Para análise de Plano de Funções, o conselheiro deve solicitar à empresa que demonstre se:

- a) as Funções de Confiança – FC são destinadas apenas a empregados concursados;
- b) os Cargos comissionados de Livre Provedimento – CLP são de natureza gerencial ou de assessoramento;
- c) os novos CLP estão restritos a assessoramento especial da Diretoria ou chefia superior (dois níveis hierárquicos mais altos);
- d) os CLP e FC estão distribuídos adequadamente no organograma da empresa;
- e) os CLP e FC de natureza gerencial possuem amplitude de comando que justifique sua necessidade, observando-se o mínimo de cinco subordinados e que quanto mais operacional, maior deve ser o número de subordinados;
- f) a descrição dos CLP e FC está completa, contendo atribuição, requisito de acesso e forma de provimento, e se essas características são adequadas;
- g) as remunerações propostas possuem equilíbrio interno e externo, considerando a complexidade e responsabilidade das atividades e pesquisa salarial de mercado, e se os valores são adequados para realidade financeira da empresa e a sua sustentabilidade no longo prazo; e
- h) a empresa patrocina plano de previdência complementar, e, caso afirmativo, se o custo está claramente quantificado, descrevendo quem arcará com ele e como

ele será absorvido pelo plano de previdência complementar. O conselheiro deve ainda avaliar as conclusões do parecer atuarial.

#### 4) Acordo Coletivo de Trabalho – ACT

Para análise de ACT, o conselheiro deve orientar a empresa para:

- a) não restringir sua competência administrativa com inclusão de cláusulas de prerrogativa empresarial ;
- b) não assumir compromissos futuros ;
- c) convergir os benefícios ao determinado em lei, ressalvados direitos adquiridos;
- d) evitar criação de novos benefícios ou cláusula nova e, no caso de situação excepcional, demonstrar sua viabilidade jurídica, atuarial e estratégica;
- e) exigir autorização do DEST antes de assinar o ACT com o sindicato;
- f) desenvolver plano de contingência, para o caso de greve, que garanta a manutenção dos serviços da empresa; e
- g) demonstrar se as remunerações propostas possuem equilíbrio interno e externo, considerando a complexidade e responsabilidade das atividades e pesquisa salarial de mercado, e se os valores são adequados para realidade financeira da empresa e a sua sustentabilidade no longo prazo.

#### 5) Programa de Participação nos Lucros ou Resultados PLR dos empregados

A PLR demanda análise em três momentos distintos: aprovação do programa, acompanhamento da execução das metas e autorização do pagamento.

##### 5.1. Aprovação do programa

Para aprovação do programa, o conselheiro deve avaliar se as metas são desafiadoras e se seu atingimento permite o alcance efetivo dos objetivos estratégicos e do plano de negócios. No caso de qualquer meta eventualmente aprovada em patamar inferior ao valor realizado no ano anterior ou ao valor médio realizado nos últimos três anos, o conselheiro deve exigir da empresa que apresente justificativa técnica específica para deliberação do colegiado.

Além disso, o conselheiro deve solicitar que a empresa demonstre:

- a) se o pleito está sendo apresentado de acordo com o cronograma anual estabelecido pelo DEST/MP;
- b) comparação do montante proposto em relação ao aprovado no ano anterior;
- c) comparação dos indicadores propostos com os aprovados no ano anterior, destacando-se eventuais alterações;
- d) a forma de apuração de cada indicador;
- e) alinhamento dos indicadores ao objetivo estratégico da empresa e capacidade deles comunicarem a estratégia e o plano de negócios aos empregados; e

- f) análise de conformidade com a Resolução do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE nº 10, de 08.10.1995.

Por fim, o conselheiro deve ainda orientar a empresa a enviar o programa de PLR ao DEST e a cumprir plenamente eventuais condicionantes apresentados pelo Departamento.

##### 5.2. Execução das metas

Para acompanhamento da execução das metas da PLR, o conselheiro deve orientar a empresa a:

- a) auditar os valores realizados; e
- b) incluir o acompanhamento das metas nas reuniões periódicas do Conselho de Administração.

##### 5.3. Autorizar o pagamento

Para autorizar o pagamento da PLR, o conselheiro deve solicitar à empresa que demonstre se:

- a) os valores respeitam os limites autorizados em relação ao lucro e aos dividendos e são proporcionais ao cumprimento das metas; e
- b) há acordo específico de PLR assinado entre a empresa e o sindicato.

#### 6) Programa de Desligamento Voluntário de Empregados – PDV

Para análise de PDV, o conselheiro deve solicitar à empresa que demonstre se:

- a) não há outra alternativa de gestão para adequação do quadro de pessoal;
- b) a proposta de PDV da empresa é compatível com o diagnóstico de perfil da força de trabalho (quantitativo, média de idade, histograma do número de empregados por faixa de idade, número médio de anos de trabalho na empresa e distribuição por nível de escolaridade);
- c) os benefícios oferecidos estão adequados ao público alvo definido pela empresa;
- d) o programa prevê repasse de conhecimento dos empregados que estão saindo e se seus sucessores estão preparados para dar continuidade às atividades;
- e) a rescisão no PDV é sempre “a pedido”;
- f) há formas de mitigar ou eliminar eventuais riscos trabalhistas identificados no parecer jurídico da empresa;
- g) o incentivo financeiro máximo não supera o valor referente aos custos de uma rescisão “sem justa causa”;
- h) o PDV tem payback máximo de 18 meses, se seu cálculo está demonstrado por fluxo de caixa e se ele considera a diferença de salário entre os empregados que estão saindo e o dos que estão sendo contratados em seu lugar;
- i) a empresa patrocina plano de previdência complementar e, caso afirmativo, se há impacto do PDV na previdência e quais são as alternativas para sua equalização.

## 6. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Para análise de patrocínio de planos de Previdência Complementar, nas empresas que já possuem esse benefício, o conselheiro deve orientar a empresa para:

- a) apresentar relatório periódico de acompanhamento do repasse das contribuições da patrocinadora para o fundo, contendo análise de conformidade com o plano de custeio dos planos de benefícios e obediência à “regra da paridade”;
- b) incluir nas reuniões periódicas do Conselho de Administração o acompanhamento das ações tomadas pela empresa para supervisionar e fiscalizar sistematicamente a Entidade Fechada de Previdência Complementar e, eventuais, planos de correção de irregularidades;
- c) não permitir cláusulas que prevejam “solidariedade” entre patrocinadoras em convênios de adesão; e
- d) submeter o pleito ao DEST nos casos previstos em suas competências, observando a instrução processual discriminada na Portaria DEST-MP nº 27, de 12.12.2012. Alguns exemplos são: estatuto, regulamento, convênio de adesão, assunção de dívidas, etc (vide Decreto 3.735/01, art. 2-VI, e o Decreto 8.578/15, Anexo I, art. 8-IV-f).

## 7. ORÇAMENTO

As empresas estatais federais possuem três peças orçamentárias, de vigência anual:

- a) Empresas Não Dependentes: Programa de Dispendios Globais – PDG e Orçamento de Investimentos – OI, de responsabilidade do DEST; e
- b) Empresas Dependentes: Orçamento Fiscal – OF, de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

Os três orçamentos são instrumentos de planejamento e transparência. Além disso, a extrapolação de qualquer valor ali autorizado é infração à Constituição Federal, art.167, inciso II, e pode resultar em apontamentos pelos órgãos de controle.

Nesse contexto, recomenda-se que o Conselho de Administração monitore as etapas de acompanhamento da execução do orçamento vigente e de planejamento do orçamento do ano seguinte, e solicite que a área de controles internos da empresa inclua essas duas etapas no escopo de seus trabalhos.

### 1) Acompanhamento da execução do orçamento vigente

Sobre a execução orçamentária com ano corrente, o conselheiro de administração deve orientar a empresa para:

- a) conduzir o processo de “Crédito Orçamentário, Reprogramação e Remanejamento” de forma compatível com os prazos normativos;

- b) monitorar periodicamente o risco de extrapolação dos valores aprovados no orçamento e, sempre que tal risco for identificado, formalizar pedido de “Crédito Orçamentário, Reprogramação ou Remanejamento”; e
- c) incluir a execução orçamentária e o cumprimento da meta de resultado primário, se couber, nas reuniões periódicas do Conselho de Administração.

### 2) Programação Orçamentária para o ano seguinte

Sobre a programação orçamentária do ano seguinte, o conselheiro de administração deve orientar a empresa para:

- a) conduzir o processo de “Programação Orçamentária” de forma compatível com os prazos normativos;
- b) basear a programação orçamentária da empresa no seu planejamento estratégico, em projeções realistas relatadas pelas áreas internas especializadas, e nos parâmetros estabelecidos pelo DEST em relação aos temas de sua competência (alguns exemplos possíveis são: limite de quantitativo de pessoal e reajuste de empregados e diretores);
- c) excluir todos os desembolsos que dependam de aprovação do DEST e ainda não foram devidamente autorizados (ex: PDV e remuneração de diretores); e
- d) sempre detalhar as Ações Orçamentárias do OI, para dar transparência aos Projetos e Atividades da empresa e às regiões onde ocorrerão os investimentos, evitando-se Ações genéricas e a utilização do Localizador “Nacional” sempre que possível.

DEPARTAMENTO DE  
**COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA**  
**DAS EMPRESAS ESTATAIS**

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO**

