

Lei n.º 13.303/2016: o *compliance* e a transparência como elementos modernos do controle administrativo

Renila Lacerda Bragagnoli

*Advogada da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – Codevasf
Chefe da Unidade de Assuntos Administrativos da Assessoria Jurídica da Presidência da Codevasf
Pós-graduada em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração no Instituto Brasiliense de Direito Público
Mestranda em Direito Administrativo e Administração Pública pela Universidade de Buenos Aires - UBA*

RESUMO

As empresas estatais são controladas por um sistema composto por bases controladoras diversas, visando a abranger a maior quantidade de atos praticados e, não obstante a existência de numerosos meios de fiscalização e rígido controle, recentes casos de corrupção decorrentes de gestões temerárias e ineficientes fomentaram a edição da Lei n.º 13.303/2016 – Lei das Estatais, para que, cumprindo o que determina o artigo 173, §1º, da Constituição Federal, sirva como mais um instrumento de monitoramento e combate à improbidade administrativa e corrupção, grandes males que ainda precisam ser combatidos na Administração Pública. Ressai da Lei das Estatais a instituição do *compliance* e da transparência como elementos modernos do controle administrativo, refletindo sobremaneira na capacidade de a sociedade acompanhar e fiscalizar a gestão das estatais, cobrando, por conseguinte, uma prestação de serviços efetiva e eficiente, mediante o uso racional dos recursos públicos.

Palavras-chaves: Lei n.º 13.303/2016. Estatais. *Compliance*. Transparência.

ABSTRACT

The State-owned companies are controlled by system composed by a diverse control basis, aiming to cover almost the entire administrative acts and, even though the surveillance

means and the relentless control, recent cases of corruption, due to reckless and inefficient management, triggered the raise of the Law 13.303/2016 – State-owned Enterprises Law, which provides for the legal status of the public company, the mixed capital company and its subsidiaries, within the Union, the States, the Federal District and the Municipalities, and, in this sense, complying with the provisions of article 173, first paragraph of the Federal Constitution, functioning as another tool for monitoring and combating administrative misconduct and corruption, plagues that still need to be addressed in the Public Administration. From the State-owned Law comes the compliance and transparency institution, as modern elements of the administrative control reflecting, especially in the capacity of the society to follow and control of State-owned companies' management, demanding, consequently, an effective and efficient provision of services through the rational use of public resources.

Keywords: Law 13.303/2016. State-owned companies. Compliance. Transparency.

Introdução

A edição da Lei n.º 13.303/2016, precipuamente, decorre da delegação constitucional do art. 173 à lei ordinária para o estabelecimento do estatuto jurídico das estatais, devendo dispor sobre a função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal e sobre os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. Pode-se afirmar que a Lei atendeu a todos os elementos designados pela Constituição Federal, criando órgãos e critérios para seu funcionamento, impondo capacidades técnicas para posse em cargos, além de instituir um regime próprio de licitações e contratos.

O controle administrativo é matéria atual que ainda apresenta desafios a superar no Estado de Direito, porém, buscam-se soluções contemporâneas para fiscalizar os atos e a gestão das empresas estatais, objetivando garantir a eficiente prestação dos serviços públicos, não por outra razão a Lei das Estatais em comento traz uma série de inovações em questões societárias, governança, integridade à gestão administrativa e publicidade.

Em relação aos mecanismos de controle, majorou as intervenções que podem ser realizadas dentro do procedimento de regulação já existente e inovou, no sentido de inserir de manei-

ra muito clara, como formas de controle, o *compliance* e a transparência, instrumentos que serão objeto do presente estudo, especialmente por desencadearem a capacidade de fiscalização por parte da sociedade, por meio de um controle social que se torna eficaz ante o acesso às informações, ao planejamento e aos gastos orçamentários.

1 As empresas estatais no Brasil e os desafios do seu controle

O surgimento das empresas estatais no Brasil remonta à vinda da Família Real Portuguesa para o país, em 1808, e à imediata criação do Banco do Brasil. Porém, seu desenvolvimento e expansão só ocorreram por volta da década de 1930, com as ferrovias controladas por empresas estatais, a criação do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB e da Companhia Siderúrgica Nacional (SCHIRATO, 2016, p. 21-23).

Em 1970, o período em que o Estado intervia na economia mais ativamente em razão da euforia desenvolvimentista das décadas de 1960 e 1970, as estatais proliferaram-se no Brasil (SCHIRATO, 2016, p. 21-23), e, em 1978, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar as contas do governo Geisel, ressaltou que as contas se referiam apenas a cerca de 4% das despesas da União e que os outros 96% diziam respeito às empresas estatais que, à época, não se submetiam ao controle daquela Corte (BORGES *apud* BEMQUERER, 2012, p. 17).

No Direito Positivo, as estatais surgiram no país com a edição do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, compreendendo descentralização da Administração Federal e tendo duas espécies: empresas públicas e sociedades de economia mista.

Deve ser dito, ainda, que o Decreto-Lei 200/67 previu formalmente uma das primeiras visões de controle administrativo em seu artigo 25¹ e, segundo Bandeira de Mello (*apud* JUSTEN FILHO, 2016, p. 599), este

Será abrangente dos aspectos administrativo, orçamentário, patrimonial e financeiro, tendo por principais objetivos assegurar, em cada Ministério, a observância da legislação e dos programas do Governo, coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-las com as dos demais Ministérios, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade.

¹ Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado (...)

Embora da década de 1960, o Decreto-Lei 200 continua válido, no entanto, o Direito Administrativo contemporâneo já ultrapassou as estipulações dessa legislação, de maneira que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 173, §1^o, já prevê que as empresas estatais podem não apenas explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens como previsto no Decreto-Lei, como também realizar a prestação de serviços públicos.

Hodiernamente, empresas estatais são “todas as entidades, civis ou comerciais, de que o Estado tenha o controle acionário, abrangendo a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras empresas que não tenham essa natureza e às quais a Constituição faz referência” (DI PIETRO, 2013, p. 504), podendo executar atividade econômica ou prestar serviço público e se dividem em empresas públicas, sociedades de economia mista, as empresas controladas por essas duas e as demais empresas que são controladas pelo Estado, mas que não têm sua criação autorizada por lei prévia.

O Decreto n.º 8.945, de 27 de dezembro de 2016, regulamentador da Lei das Estatais, formalmente definiu empresa estatal, empresa pública e sociedade de economia mista: estatal é entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, cuja maioria do capital votante pertença direta ou indiretamente à União; empresa pública é empresa estatal cuja maioria do capital votante pertença diretamente à União e cujo capital social seja constituído de recursos provenientes exclusivamente do setor público, e sociedade de economia mista é uma empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença diretamente à União e cujo capital social admite a participação do setor privado, conceitos expressos no artigo 2º, incisos I, II e III, respectivamente.

Por ser matéria em constante atualização e evolução, em razão da função social cada vez mais rebuscada das estatais, e não obstante os sistemas de controle previstos na Constituição, o controle e fiscalização ainda apresentam desafios a serem superados.

Sobre os desafios do controle administrativo, Osório (2013, p. 28) já discorreu:

² Art. 173[...] § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [...]

De um lado, tal realidade desafia novas e criativas políticas públicas, porque se percebem a magnitude e a veloz expansão de atores e processos corruptos e corruptores, de modo multifacetário. De outro, a mesma realidade, no evidenciar uma concentração de esforços em torno a uma patologia específica, indica a indevida limitação do olhar sobre uma complexa situação, multifacetária e sofisticada, que certamente não se encaixa numa terminologia unitária e ideológica, cultural e normativa.

Conforme leciona a melhor doutrina sobre o tema, dois grandes desafios podem ser atrelados à ideia de controle: o primeiro reflete a necessidade de um sistema de controle e o segundo concerne em fazer com o que o controle se concentre nos resultados das ações das estatais, não se prendendo a meios e formas (SCHIRATO, 2016, p. 145).

A necessidade de um sistema de controle moderno e eficiente é imperiosa, pois, atualmente, o controle é um fim em si mesmo, posto que seu objeto é incerto e o método de realização do trabalho indefinido, gerando conflito de funções e atribuições, somados à falta de clareza acerca do que deve ser realmente controlado e fiscalizado (BRAGAGNOLI, 2017b).

A incerteza do objeto reside na dificuldade de saber o que controlar: o resultado, o meio utilizado, ou a eficiência no uso dos recursos. Ante essa incerteza, o método de trabalho também apresenta lacunas procedimentais, haja vista não haver clareza sobre qual resultado busca-se com a fiscalização.

Pelas mesmas linhas, caminha o raciocínio de Aragão (2017, p. 316) quando admite que o controle

Por mais essencial que ele seja, deve ser sempre acessório e só aceitável quando não for um fim em si mesmo, mas um instrumento para fazer com que a Administração atinja melhor seus objetivos, sem sobreposições de instâncias e sem imposição de meros formalismos.

Por tais dificuldades, Marques Neto (2010) entende que mais do que buscar regras e controle em excesso, o objetivo a ser alcançado é um sistema de controle eficiente, sem que isso corresponda a um engessamento do bom funcionamento da Administração, à medida que estruturas duplicadas, superdimensionadas, ou desperdício de recursos públicos em procedimentos de controle inócuos também configuram desvios que devem ser coibidos e controlados.

Como já salientado por Bragagnoli (2017b),

O controle das empresas estatais deve voltar-se não exclusivamente para a verificação da legalidade do ato, é imprescindível que foque também para os resultados obtidos com a ação administrativa, notadamente no que concerne à eficácia, eficiência e, principalmente, boa destinação de recursos públicos.

Especialmente em relação às estatais, sua característica híbrida soma-se às dificuldades de controle, pois, independentemente do grau de relevância pública do serviço prestado ou do desenvolvimento de atividade econômica em regime concorrencial, as estatais mantêm sua natureza de direito privado, o que conclama, por evidente, a utilização de meios de controle de empresas privadas, por intermédio de instrumentos capazes de alcançar atos finalísticos de gestão que os sistemas eminentemente públicos não atingem, em razão de limitações de competências e dificuldades burocráticas.

Nessa esteia, as empresas estatais, constitucionalmente, têm regime jurídico de direito privado, nos termos do art. 173, §1º, II, ao passo que, também por força constitucional, devem observar as regras de direito público insculpidas no art. 37, sendo compelidas à contratação de empregados mediante concurso público e a realizar compras mediante processo licitatório, por exemplo.

Sobre essa dicotomia, em certos pontos, conflituosa, Bandeira de Mello (2007) afirmou:

Ditas criaturas, pois, ainda quando modeladas sob o figurino privado, não são, portanto, da mesma cepa que as demais pessoas jurídicas de direito privado. A razão de existir, os fins em vista dos quais são criadas, os recursos econômicos que manejam, os interesses a que servem (e podem servir) são manifestamente distintos e, sob muitos aspectos, até mesmo diametralmente opostos daquelas outras. Bastaria esta evidência para perceber-se que não poderiam estar submetidas a igual disciplina jurídica. Aliás, as próprias entidades em causa também comportam diversidade de regimes, conforme sejam prestadores de serviço público ou exploradoras da atividade econômica.

Com efeito, é preciso distinguir as sociedades de economia mista e empresas públicas em duas distintas espécies, a saber, prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividade econômica, pois o regime de uma e outra não é idêntico. Ambas, pelas razões já expostas, não obstante sejam constituídas sob a forma de direito privado, sofrem o impacto de regras de direito público. As primeiras, entretanto, são alcan-

çadas por estes preceitos com uma carga mais intensa do que ocorre com as segundas, o que é perfeitamente compreensível. Deveras, as prestadoras de serviço público desenvolvem atividades em tudo e por tudo equivalente em seus misteres típicos do Estado e dos quais este é senhor exclusivo.

Dessa forma, criadas como braços do Estado para a prestação de serviços públicos e exploração de atividades econômicas de interesse público, as empresas estatais apresentam peculiaridades que se confundem com as dificuldades decorrentes do seu regime jurídico híbrido, haja vista a complexidade em controlar de maneira equivalente as empresas prestadoras de serviços públicos das que atuam no mercado e buscam, evidentemente, auferir lucro.

Convém ressaltar, ainda, que, não obstante a todas essas dificuldades da hibridizade do regime jurídico (público e privado) e da natureza das ações desenvolvidas (prestação e serviços públicos ou exploração de atividade econômica), as estatais suportam a interferência política na indicação de pessoas sem qualificação ou formação técnica para cargos da alta direção, servindo como barganha ou moeda de troca para a governabilidade do presidencialismo de coalizão existente no país.

Como bem pontuado por Schirato (2015, p. 185-187),

A rigor, como se depreende da legislação societária (arts. 138 e seguintes da Lei n.º 6.404/76), a nomeação e a exoneração dos administradores de uma sociedade são livres. Contudo, daí não se pode depreender que qualquer indivíduo possa ser nomeado para administrar uma empresa estatal apenas em razão dos acordos políticos subjacentes ao exercício do poder de controle de referida empresa.

[...]

A influência política na gestão das empresas estatais é, certamente, o maior risco existente com relação à existência e ao funcionamento de tais empresas. É imperioso, para se garantir o funcionamento adequado de referidas instituições e a efetiva realização de suas atividades precípuas, que sua gestão seja empresarial, voltada à realização de seus objetivos sociais, e não à satisfação de meros interesses políticos, os quais, não raro estão a léguas de distância do interesse público efetivamente subjacente à existência da empresa estatal em questão.

Dentro desse cenário, o controle destinado às estatais necessitou de aprimoramento decorrente do incremento de suas atuações e da flexibilização de sua gestão em prol do atingimento

de sua função social, pois esse controle atrela-se à utilização por parte das estatais de recursos públicos, somado ao fato de que muitas dessas empresas, em algum momento, estão envolvidas em casos de corrupção (MARQUES NETO, 2010).

Para Zymler (2017, p. 365), a Lei n.º 13.303/2016 adveio “em um momento em que se põe em cheque a capacidade do Estado em administrar empresas públicas eficientemente, de forma a trazer o retorno para a sociedade que delas se espera”, concluindo assertivamente no sentido de que a norma visa a uma “guinada na administração dessas empresas de forma que venham efetivamente a atender o interesse público que as deve nortear”.

Neste contexto de dificuldades para controlar as empresas estatais e com fim precípua de cumprir o que determina o artigo 173, §1º, da Constituição Federal, ao dispor que a lei estabelecerá o estatuto jurídico das empresas estatais, mas também com vistas ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, editou-se a Lei n.º 13.303, em 30 de junho de 2016, dispondo sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Reforçando a característica de que as estatais são mecanismos de descentralização estatal, a Lei n.º 13.303/2016 prevê que a função social da empresa estatal é a realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação³, buscando orientar por uma diretriz objetiva os dirigentes para a realização do atos de gestão ou mesmo quando da elaboração e implementação do seu planejamento estratégico (GUIMARÃES E SANTOS, 2016, p. 36), o que acentua, sobremaneira, a necessidade de controlar os fins para os quais a estatal foi criada.

Além de inovar ao dispor sobre a função social, a Lei foi adiante e traçou as premissas que compõem o conceito de interesse público da empresa estatal, sendo definido nos dizeres do artigo 8º, §1º, como o meio do alinhamento entre seus objetivos e as políticas públicas, na forma explicitada na carta anual, devendo ser observadas as razões que motivaram a sua criação.

Com efeito, resta assente, portanto, que, para controlar e fiscalizar a atual configuração das empresas estatais, os métodos existentes mostraram-se ineficientes. Não por outra razão, a Lei n.º 13.303/2016 contém significativo viés normativo direcionado

³ Art. 27 da Lei n.º 13.303/2016.

ao controle, à integridade e à transparência em âmbito interno, buscando produzir efeitos no plano da gestão e das contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista (BRAGAGNOLI, 2017b).

Neste diapasão, a Lei das Estatais, com vigência plena desde em 1º de julho de 2018, ano em que se comemoram os 30 anos da promulgação da Constituição Federal, previu o controle dos atos administrativos com o uso de modernos instrumentos, instituindo o controle aos atos de gestão mediante o *compliance*, enquanto política de integridade, e a efetivação do controle social, por meio da transparência na administração, haja vista que, atualmente, instrumentos de controle do tipo *budgetting*, *auditing*, controles de gestão e controles internos de eficiência demonstram-se mais eficazes (GIANNINI *apud* ARAGÃO, 2017, p. 316).

2 O *compliance* e a sua compulsoriedade

A instituição de um programa de integridade pela Lei das Estatais introduziu no ordenamento jurídico uma pluralidade de mecanismos jurídicos que restringem severamente a autonomia dos governantes e, em especial, dos gestores na condução das atividades das empresas estatais.

O artigo 9º determina que a estatal adotará regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, sendo esse o meio pelo qual o órgão fiscaliza sua própria atuação, visando a confirmá-la ou desfazê-la, e a Lei determinou que, caso inexistente, o controle interno deve ser implementado e, uma vez já criado, aperfeiçoado mediante regulamento próprio. Deve ser concreto e eficiente, abrangendo, “além da edição de normas, a capacitação plena dos recursos humanos e a implementação de mecanismos efetivos de fiscalização e aferição da compatibilidade das ações administrativas com a legalidade e economicidade” (GUIMARÃES E SANTOS, 2016, p. 284-285).

É, portanto, um controle qualificado e, para que atinja seu fim, “as estruturas e práticas devem ser incorporadas e disseminadas entre todos os recursos humanos da estatal”, já que há disciplina expressa e objetiva das regras e condições de “controle que são esperadas e exigíveis, sob pena de responsabilidade” (GUIMARÃES E SANTOS, 2016, p. 285) tanto do gestor quanto do empregado, e sua aferição será realizada mediante a designação de uma área responsável para esta verificação, conforme artigo 9º⁴.

Ainda sobre o controle interno, a Lei determinou a criação, caso ainda não exista, da auditoria interna e do Comitê de Auditoria Estatutário, além da elaboração do Código de Conduta e Integridade.

O Comitê de Auditoria Estatutário é um órgão auxiliar do Conselho de Administração, composto por de três a cinco membros com competência para opinar sobre a contratação e destituição de auditor independente; supervisionar as atividades dos auditores independentes, avaliando sua independência, a qualidade dos serviços prestados e a adequação de tais serviços às necessidades da empresa pública ou da sociedade de economia mista; supervisionar as atividades desenvolvidas nas áreas de controle interno, de auditoria interna e de elaboração das demonstrações financeiras da empresa pública ou da sociedade de economia mista; monitorar a qualidade e a integridade dos mecanismos de controle interno, das demonstrações financeiras e das informações e medições divulgadas pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista; avaliar e monitorar exposições de risco da empresa pública ou da sociedade de economia mista, podendo requerer, entre outras, informações detalhadas sobre políticas e procedimentos referentes à remuneração da administração; utilização de ativos da empresa pública ou da sociedade de economia mista; gastos incorridos em nome da empresa pública ou da sociedade de economia mista; avaliar e monitorar, em conjunto com a administração e a área de auditoria interna, a adequação das transações com partes relacionadas; elaborar relatório anual com suas informações sobre as atividades, os resultados, as conclusões e as recomendações, registrando, se houver, as divergências significativas entre administração, auditoria independente e o Comitê em relação às demonstrações financeiras; avaliar a razoabilidade dos parâmetros em que se fundamentam os cálculos atuariais, bem como o resultado atuarial dos planos de benefícios mantidos pelo fundo de pensão, quando a empresa pública ou a sociedade de economia mista for patrocinadora de entidade fechada de previdência complementar⁵.

⁴ Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abrangem: I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

⁵ Lei n.º 13.303/2016, art. 24.

A instituição do Comitê de Auditoria Estatutário confirma a intenção do legislador em, nas palavras de Justen Filho (2016, p. 114), “estabelecer estruturas sucessivas e superpostas de controle e fiscalização da atuação das empresas estatais e de seus dirigentes e empregados” e, embora extenso o seu *hall* de competências, o estatuto de cada estatal pode majorar suas atribuições, e sua composição foi prevista no Decreto n.º 8.945/2016⁶, estipulando, entre outras normas de organização e funcionamento, que os membros devem possuir experiência profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo (preferencialmente contabilidade, auditoria ou na área de atuação da estatal), além de fixar mandato de dois ou três anos, não coincidente para cada membro, admitida uma reeleição. Andou bem, indubitavelmente, a Lei ao impor critérios mínimos de habilitação para os membros deste colegiado.

É importante salientar que a inclusão do Comitê de Auditoria Estatutário nas disposições legais atende a uma orientação que já vinha sendo feita por parte do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2.322/2015 e Acórdão 2.063/2016, ambos do Plenário, expressos ao determinar a instalação do comitê de auditoria, precedentes jurisprudenciais em consonância com a recomendação contida no Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa⁷, com o objetivo de garantir a transparência e a adequada gestão das empresas estatais por intervenção do Comitê de Auditoria Estatutário, enquanto mecanismo de controle interno.

Por seu turno, o Código de Conduta e Integridade, insculpido no artigo 9º, §1º, da Lei das Estatais, é um elemento essencial, embora moderno, da estrutura do controle interno, devendo dispor sobre princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude; instâncias internas responsáveis pela sua atualização e aplicação; canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao seu próprio descumprimento e das demais normas internas de ética e obrigações; mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias; sanções aplicáveis em caso de violação às regras por ele transcritas; previsão de treinamento minimamente anual e

⁶ Artigo 39, §2º a §11.

⁷ Disponível em http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigo_MP_5edicao_web.pdf

periódico sobre suas disposições, destinado a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, direcionada aos administradores.

Dentro do Código de Conduta e Integridade merece destaque o mecanismo de proteção ao denunciante, devendo resguardá-lo de retaliações de quaisquer espécies. O espírito da norma é estimular as denúncias de descumprimentos das determinações éticas institucionais, porém é mister frisar que a proteção deve ser direcionada ao denunciante de boa-fé, sob pena de frustrar a efetividade da proteção insculpida na Lei (JUSTEN FILHO, 2016, p. 116).

Portanto, por meio de um ambiente ético, reduz-se a disposição para desvios de condutas e formação de conluios, além de aumentar a propensão para denúncias, sendo conveniente acrescentar que a “alta administração deve entender e assumir que é o principal vetor de promoção da cultura ética e da integridade da organização por meio de suas ações e decisões” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017), medida imposta pela Lei das Estatais em seu art. 14, inciso I⁸.

Em relação à auditoria interna, a Lei não inova em sua aceção, porém instituí a sua competência e vinculação, quando, em seu artigo 9º, §3º, determina que será vinculada ao Conselho de Administração diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário, sendo responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

Na vanguarda e de maneira compulsória, a Lei criou a área de *compliance*⁹, conceito que engloba a unidade responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos¹⁰, devendo se reportar diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

⁸ Art. 14. O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá: I - fazer constar do Código de Conduta e Integridade, aplicável à alta administração [...]

⁹ Artigo 9º, §4º da Lei n.º 13.303/2016.

¹⁰ Lei n.º 13.303/2016, art. 9º, inciso II.

Convém destacar que a Lei Anticorrupção assegurou que violações ao patrimônio público ou contra os princípios da administração pública podem repercutir em responsabilização administrativa e/ou judicial, de modo que as empresas estatais já poderiam implementar práticas de integridade por ocasião da Lei n.º 12.846/2013, haja vista que essa legislação tem via dupla: as estatais compõem a administração pública enquanto sujeito passivo de atos lesivos, bem como são pessoas jurídicas de direito privado que também poderiam observar as boas práticas entabuladas pelo normativo, que já previa em seu art. 7º, inciso VIII, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica como atenuante quando da aplicação de sanções.

Não se deve olvidar que foi por ocasião do Decreto n.º 8.420/2016 (art. 41), editado para regular a Lei Anticorrupção, que se definiu *compliance* como um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Acrescentem-se, ainda, as previsões do Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais¹¹ editado em dezembro de 2015 pela, à época, Controladoria Geral da União, com a finalidade de auxiliar na elaboração e manutenção de um padrão mínimo de *compliance* dirigido às estatais federais e que também estimulava a estruturação e implantação de padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercido, canais de denúncias adequados e suficientes e política de incentivo às denúncias e proteção aos denunciantes, monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos, à semelhança do que a Lei das Estatais previu, conforme alhures exposto.

Com efeito, a previsão de *compliance* atrelada às definições da Lei Anticorrupção, ainda em 2013, buscava, conforme afirma Hijaz (2016), “incentivar as empresas a investir em políticas de

¹¹ Disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf

controle interno para cumprimento de normas e regulamentos, a fim de mitigar riscos, evitando, assim, o comprometimento da instituição com condutas ilícitas”, além de fortalecer sua “imagem perante da sociedade em geral e, em especial, diante de seus consumidores clientes, parceiros e colaboradores” (SANTOS JR.; PARDINI *apud* HIJAZ, 2016).

No cotejo com a legislação anticorrupção e orientação da Controladoria Geral da União, percebe-se que a Lei n.º 13.303/2016, ainda que se reconheça a importância e relevância do tema para a gestão, atuação e controle das empresas estatais, apenas tornou o *compliance* compulsório, considerando que as regras gerais estão postas na Lei n.º 12.846/2013 e, mais objetivamente, após o Decreto n.º 8.420/2015, usadas como fonte subsidiária à legislação em comento, não criando, portanto, um sistema de integridade especialmente moldado para as boas práticas das empresas estatais, o que está a cargo do estatuto de cada organização.

É imperioso ressaltar a necessidade da autorregulação do *compliance* no âmbito interno de cada organização, haja vista que os requisitos gerais trazidos pelo art. 42 do n.º 8.420/2015 não são contemplados integralmente nas disposições da Lei das Estatais, que expressamente replica a necessidade do comprometimento da alta direção, a elaboração de código de ética e programa de integridade, realização de treinamentos periódicos, a independência do órgão responsável pelo *compliance*, a existência de canal de denúncia e proteção ao denunciante, as medidas disciplinares e o monitoramento do programa de integridade, previstos nos incisos I, II, III, IV, IX, X, XI, e XV do artigo referido, sendo basicamente relacionados às disposições do Código de Conduta Ética e Integridade e às competências do Comitê de Auditoria Estatutário.

Oportunamente, registro que, muito embora o art. 40¹² disponha sobre os elementos essenciais do regulamento interno de licitações e contratos, a Lei n.º 13.303/2016 perdeu a valorosa oportunidade de prever, como elemento obrigatório do *compliance*, procedimentos específicos para prevenir fraudes e

¹² Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a: I - glossário de expressões técnicas; II - cadastro de fornecedores; III - minutas-padrão de editais e contratos; IV - procedimentos de licitação e contratação direta; V - tramitação de recursos; VI - formalização de contratos; VII - gestão e fiscalização de contratos; VIII - aplicação de penalidades; IX - recebimento do objeto do contrato.

ilícitos no âmbito de processos licitatórios e na execução de contratos administrativos, à semelhança do que dispõe o art. 42, VIII do Decreto n.º 8.420/2015, dado que, sem embargo, são nessas relações que se desenvolvem desvios éticos, práticas antidemocráticas e antieconômicas, sendo, por vezes, berço da corrupção e da improbidade nas empresas estatais.

Reconhece-se, no entanto, que, embora a Lei Anticorrupção e seu Decreto tenham inserido no arcabouço jurídico pátrio os parâmetros de um programa de integridade, seu atendimento se configurava meramente como atenuante em uma eventual imposição de multa decorrente de ação fraudulenta, possuindo menos característica de controle e mais natureza jurídica de causa de diminuição de pena, ao passo que a Lei das Estatais elevou o *compliance* ao nível de controle interno essencial, verificado não após a realização dos eventos danosos, mas *a priori* da prática de todo e qualquer ato, administrativo ou de gestão.

A função primordial do programa de integridade é a de “garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevivência com a necessária honra e dignidade” (PLETI E DE FREITAS, 2016).

Portanto, para que a estatal atinja esse objetivo, é necessária a existência do *compliance*, firmado em um sistema de controle interno, permeado por procedimentos de integridade, auditoria, voltado à aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, não sendo apenas um simples dever de cumprir leis e regulamentos (ROCHA, 2015). Para tanto, a Lei das Estatais determinou o prazo de 24 meses¹³ para elaboração de normas, regulamentos e estatuto, que contemple à sua estrutura organizacional a área de *compliance*, responsável pelo programa de integridade, monitoramento dos riscos e zonas sensíveis, visando à detecção e prevenção de fraudes.

É sob essa perspectiva de alcance do programa de integridade que as estatais deverão elaborar seus regulamentos, à medida que a instalação e o funcionamento de um sistema de *compliance* tornam mais eficiente a gestão de riscos, protegendo a reputação e imagem da empresa por meio da disseminação de uma cultura de honestidade.

Nessa esteira, a doutrina já proclama que toda sorte de auditorias pode ser feita pelos órgãos de controle perante as esta-

¹³ Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

tais juntamente “com os mecanismos de controle levados a cabo pela necessidade de as empresas estatais efetivarem seu *programa de integridade (programa de compliance)*” (PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 675).

O programa de integridade, destarte, visa a prevenir e detectar as práticas indevidas, tornando a gestão mais profissional, qualificada, afastada da corrupção e de outros embaraços éticos institucionais, baseado no desenvolvimento das atividades das empresas estatais pautado na conformidade das regras, das normas e dos procedimentos.

Registre-se, outrossim, que, sob a perspectiva de mecanismos de efetivação de controle social, o *compliance* é uma prática sistemática de aderência à lei e às boas práticas, inclusive as normas internas, facilitando o controle e evitando que desvios possam ocorrer, nos termos delineados por Heinen (*apud* PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 675).

Não é despidendo aduzir que a imposição de elaboração de um programa de integridade para cada estatal é medida contemporânea de controle, há tempos já utilizada na iniciativa privada de maneira voluntária, não apenas para evitar abusos e ingerências, mas também como instrumento de mapeamento de riscos e áreas sensíveis.

A estruturação de um sistema de integridade particular de cada estatal é salutar, tendo em vista que, como já demonstrado alhures, as empresas estatais são classificadas pela natureza da atividade, não tendo o mesmo peso, por exemplo, a conduta ilícita de divulgação de segredo de empresa, para as empresas que prestam serviços públicos e para as que exploram atividade econômica, considerando que os interesses protegidos são diferentes, o público e o privado, respectivamente.

Não se afasta o reconhecimento da supremacia do interesse público, mas há que se ponderar que os danos empresariais às estatais que atuam no mercado podem ser mais irreversíveis no campo financeiro e orçamentário do que um desgaste político. São essas peculiaridades que cada estatal deve ter em conta ao elaborar o seu programa de integridade, adequando seu sistema à atividade que desempenha.

É, portanto, indiscutível a capacidade do *compliance* em prevenir e combater a corrupção na condução das empresas estatais, historicamente comandadas por designações político-partidárias, sendo certo que a compulsoriedade imposta pela legislação decorre da incidência, especialmente, da moralidade administrativa e da imposição de uma governança corporativa atrelada aos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

3 A efetivação do controle social por meio da transparência

Além do *compliance* como forma de controle, a Lei das Estatais instituiu o controle social, à medida que impôs regras de transparência, merecendo destaque a coincidência da vigência plena da Lei das Estatais dar-se em 2018, ano em que se comemora o trintenário da promulgação da nossa Constituição Federal, que é incólume ao atribuir o poder ao povo, seu legítimo titular, nos termos do §1º do art. 1º.

Sob esta ótica, o controle social é a participação do cidadão na gestão pública, servindo esta fiscalização como mecanismo de prevenção à corrupção e fortalecimento da cidadania. É mais um meio de monitoramento aos sistemas de controle existentes, sendo certo que, não obstante ser imprescindível para o Estado Democrático de Direito, sua efetivação decorreu, mais objetivamente, quando da edição da Lei de Acesso à Informação.

Há que se acrescentar, por oportuno, que o controle social só será efetivo e capaz de surtir efeitos enquanto instrumento atual de controle, se se dispuser ao cidadão dados e informações para que sejam realizados a contento a fiscalização e o monitoramento dos atos administrativos e de gestão.

Somente com a participação do cidadão será possível um controle ativo dos recursos públicos, de modo a garantir a adequada utilização do orçamento disponível, e a participação eficiente da sociedade civil se desenvolverá à medida que as ações governamentais forem mais transparentes e as informações prestadas em linguagem acessível (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012), ressaltando, que a transparência das informações de natureza estratégica é mitigada pelo art. 23, §3º da Lei das Estatais¹⁴.

Em consonância com as determinações da Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 12.527/2011, a Lei das Estatais (art. 8º) garantiu como requisitos mínimos de transparência elaboração de carta anual; a adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação; divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes; elaboração e divulgação de política de divulgação de informações; elaboração de política de distribuição de dividendos; divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeis-

¹⁴ Excluem-se da obrigação de publicação a que se refere o § 2º as informações de natureza estratégica cuja divulgação possa ser comprovadamente prejudicial ao interesse da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

ros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional; elaboração e divulgação da política de transações; ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa e a divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

Nessa toada, a Lei das Estatais revestiu-se dos conceitos trazidos pela Lei de Acesso à Informação, considerando que a natureza e a finalidade da publicidade dos atos se dão “com vistas a promover a transparência republicada e possibilitar o controle social e jurídico sobre as ações governamentais” (ARAGÃO, 2017, p. 206).

Guardando íntima relação com o desafio exposto alhures de controlar os resultados que as estatais devem atingir e não apenas a formalidade e/ou legalidade dos seus atos (BRAGAGNOLI, 2017a), a Lei em apreço apresentou o plano de negócios e estratégia de longo prazo, perfazendo a concretização da atividade de planejamento e o desenvolvimento do controle sobre a efetiva consecução do estabelecido.

O plano de negócios tem conteúdo específico e concreto, constitui o ato que orientará a atuação da empresa estatal no curto prazo, com vigência exclusiva para cada exercício¹⁵. Já a estratégia de longo prazo tem previsões abrangentes e horizonte mais amplo, com vigência mínima de cinco anos subsequentes à sua elaboração¹⁶, dando ênfase na definição de diretrizes e dos objetivos gerais da empresa, os quais nortearão a elaboração do planejamento de curto prazo e serão implementados a partir do plano de negócios.

Estabelecendo elementos que conduzirão a atuação das empresas estatais, o planejamento revela-se como instrumento de controle das atividades desenvolvidas e torna o próprio controle mais eficaz, especialmente o controle social, “tendo em vista que o planejamento termina por exteriorizar as consequências almejadas com a medida administrativa, possibilitando que os interessados cobrem o cumprimento das metas traçadas” (MARQUES NETO *et al apud* JUSTEN FILHO, 2016, p. 224).

Resta evidente que a intenção da Lei, ao criar o planejamento estratégico como forma de controle, visa a submeter a atuação dos gestores a controles pautados por parâmetros jurídicos, mas também por resultados práticos, exigíveis precisamente porque foram considerados possivelmente atingíveis em razão da programação realizada.

¹⁵ Artigo 23, §1º, inciso I, Lei n.º 13.303/2016.

¹⁶ Artigo 23, §1º, inciso II, Lei n.º 13.303/2016.

Assim, indiretamente, ambos os institutos anteriormente referenciados compõem, também, elemento de viabilidade do controle social decorrente da transparência de planos e metas, haja vista que, sabendo o que se pretende fazer, é mais fácil cobrar o que não foi realizado, não sendo outra a preocupação senão a eficiência e eficácia na gestão e no uso dos recursos públicos, como asseverado por Bragagnoli (2017a).

Essa “prestação de contas” por intermédio da divulgação do planejamento estratégico também é reconhecida como elemento de validação do controle social pelo Tribunal de Contas da União (2017), que, sobre a gestão administrativa, já discorreu que

Mais importantes ainda são os resultados obtidos nas atividades finalísticas. São essas que justificam o propósito da organização. Os principais objetivos e indicadores devem ser tornados públicos, bem como as respectivas metas definidas, prazos e os resultados alcançados. O objetivo é permitir que o controle social acompanhe o desempenho das atividades da organização e, assim, saber se a sua função está sendo cumprida adequadamente.

Acrescente-se, ainda, que, demonstrando conhecimento inequívoco sobre a importância do controle social para o desenvolvimento de uma nação, a Lei n.º 13.303/16 previu de maneira expressa e inovadora em seu Capítulo III a possibilidade de as empresas estatais serem fiscalizadas pela sociedade, sendo certo aferir que o combate à corrupção não há de ser fruto de mera produção normativa, mas, sim, de um resultado da aquisição da consciência democrática, aliada à participação popular, permitindo, assim, a contínua fiscalização das instituições públicas.

A Lei em comento traz uma série de previsões no sentido de determinar às estatais a ampla divulgação de seus atos, sintetizando as condutas que devem ser publicadas em informações relativas a licitações e contratos, inclusive aqueles referentes a bases de preços (artigo 86); as demonstrações contábeis auditadas da estatal, inclusive em formato eletrônico editável (artigo 86, §1º) e informação mensalmente atualizada e completa sobre a execução de contratos e orçamento (artigo 88).

Sobre a divulgação dos atos de gestão,

Permitir que terceiros observem as decisões da alta administração e acompanhem os resultados da gestão contribuirá para que a própria organização reveja os seus processos antifraude e anticorrupção, iden-

tificando os aspectos que precisam ser melhorados (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

Ao fim e ao cabo, o Estado é formado pela Sociedade, sendo a economia estatal decorrente do orçamento público, composto, outrossim, pelos impostos pagos por todos e, nessa condição, a gestão do patrimônio público deve ser fiscalizada e as contas avaliadas sempre que necessário.

Percebe-se que, com a publicidade requerida pela Lei, o controle social fica mais fácil de ser realizado, à medida que se tem acesso aos atos praticados, fins atendidos e custos envolvidos, não havendo a necessidade de que o cidadão – aqui compreendido como qualquer indivíduo interessado – busque os dados, vez que muito conteúdo já contém a imposição legal de ser publicado e garantido o acesso, facilitando a fiscalização da sociedade que pode, inclusive, adotando o instituto da representação, noticiar situação irregular ao Tribunal de Contas ou ao sistema de controle interno, visando à sua apuração e verificação de conformidade, nos termos do art. 87 da Lei das Estatais.

Assim, como salientado por Justen Filho (2015, p. 90), tanto a legitimidade quanto a validade “dos atos estatais não dependem da participação efetiva e real de cada cidadão. Mas somente haverá legitimidade e validade quando a disciplina jurídica não excluir essa participação”, sendo complementado com o valor da publicidade determinada pela Lei, Pereira Junior acrescenta que

Os mecanismos de transparência e disponibilização de informações em meio eletrônico acerca da gestão, execução do orçamento e contratos celebrados pelas empresas estatais tendem a possibilitar que o controle social se dê de modo mais efetivo (2018, p. 677).

Neste norte, a participação popular na gestão pública é corolário do Estado Democrático de Direito e, com base nos direitos e nas garantias fundamentais da nossa Constituição, para que funcione como tal, é mister valorizar a integração entre a sociedade e a Administração Pública (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012), cada vez mais conectada por meio da internet.

Portanto, a disponibilização dos dados aproveita todo o potencial virtual à disposição de todos, especialmente ante a possibilidade de cruzamento de informações e acesso praticamente em tempo real, motivo pelo qual os bancos de dados abertos à consulta pública vêm ganhando espaço e o governo se

tornando eletrônico, estreitando a relação entre Estado e Sociedade por meio da rede mundial de computadores, concretizando de maneira ampla e adequada a transparência administrativa suso referida, mediante o progresso tecnológico.

O Tribunal de Contas da União (2017) também revela esse entendimento quando reconhece que

O objetivo de se buscar a transparência é instrumentalizar o controle social. Isso faz com que qualquer pessoa em qualquer lugar possa ser um fiscal da gestão pública. Os ambientes transparentes dificultam que os desvios prosperem, pois elevam a probabilidade de que as ocorrências de fraudes e corrupções sejam identificadas. [...] A internet deve ser o principal meio de divulgação das informações. Os sítios em que estiverem disponíveis as informações devem, também, oferecer a informação no formato de dados abertos, o que significa permitir que as informações não sejam só pesquisáveis, mas também exportáveis em arquivos. Com esse tipo de formato, amplia-se o controle social, pois se permite que pesquisadores, imprensa, sociedade civil organizada e qualquer interessado controlem a gestão a partir das informações brutas, desenvolvendo novos relatórios, aplicações e sistemas de controle social.

A partir da edição da Lei de Acesso à Informação, inseriu-se no mundo jurídico a transparência administrativa, tendo como característica irreversível a divulgação dos atos administrativos, sendo contemporaneamente inadmissível “pensar em Estado Brasileiro senão com a possibilidade de se ter um amplo acesso e conhecimento os interessados às informações os órgãos e entes estatais” (MIRAGEM *apud* PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 681), havendo o incremento da transparência como elemento qualificado das informações publicadas.

É pujante a relevância da evolução que a Lei n.º 13.303/2016 trouxe em relação ao controle das empresas estatais, notadamente a inclusão do controle social como meio de garantir gestões mais probas e cada vez mais afastadas de atos de corrupção, haja vista que a sociedade é a maior interessada na boa aplicação dos recursos públicos, pois, além de diretamente beneficiada, é sua única financiadora.

A Lei, ao insculpir condições mínimas de publicidade, permitiu que o administrado tenha acesso às informações necessárias para que desempenhe o seu legítimo papel fiscalizador, sendo inegável admitir que o controle social, mas não apenas este, só é efetivo com a correta obtenção de dados, mediante publi-

ção idônea que permita o conhecimento sobre a condução das estatais, o que confirma as palavras de Louis Brandeis sobre o valor inestimável da transparência ao afirmar que “o melhor desinfetante é a luz do sol”.

Conclusão

O Direito Administrativo é disciplina dinâmica, que acompanha a evolução do Estado de Direito e deve ser alinhado com os princípios que regem a democracia moderna, razão pela qual está em busca de novos métodos de controle, deixando de lado mecanismos burocráticos e formalistas, avançando para encontrar instrumentos de controle finalísticos de eficiência que consigam aferir a implementação prática dos atos da Administração Pública (ARAGÃO, 2017, p. 315).

As empresas estatais, em razão de seu destacado papel na sociedade contemporânea, demandaram inovações no seu sistema de controle, visando não apenas à observância da legalidade e formalidade dos atos administrativos, mas também à devida apresentação de resultados satisfatórios no desempenho da atividade para a qual foi criada, mediante uma gestão qualificada e com aplicação eficiente de recursos públicos.

Com escopo de atender a este anseio de probidade e com fulcro em cumprir o artigo 173, §1º, da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei n.º 13.303/2016, a qual instituiu o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O controle administrativo das estatais ainda é um desafio a ser superado pelo Estado de Direito, porém a Lei n.º 13.303/2016 apresenta um avanço significativo para o sistema de fiscalização e controle, tendo as suas exigências de transparência, governança corporativa e estruturas práticas de controle elencadas ao longo do presente estudo, potencial para ampliar a regularidade na atuação das empresas estatais, seja pela possibilidade de acompanhamento e fiscalização pela sociedade, seja pelo controle dos órgãos internos e externos, permitindo que essas entidades sejam utilizadas efetivamente para a consecução do fim público para o qual foram criadas e não como balcão para negociação de cargos políticos.

Sem embargo, não pairam dúvidas que, não obstante todos os relevantes assuntos relacionados ao controle administrativo trazidos pela Lei n.º 13.303/2016, a instituição do programa de integridade e a transparência enquanto meios modernos de contro-

le, efetivando assim a fiscalização pela sociedade e a autofiscalização, são os maiores avanços jurídicos a serem comemorados com o advento do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, não apenas por refletir as intenções do constituinte originário, mas também por legitimar o Estado Democrático de Direito.

Resta demonstrado que a Lei n.º 13.303/2016 decantou com refinamento vanguardista as disposições da Lei Anticorrupção e da Lei de Acesso à Informação quando determinou, de maneira compulsória, a instituição de um sistema de *compliance* e a necessidade de transparência na publicidade dos atos administrativos, trazendo efetividade à participação popular no acompanhamento e controle da gestão pública, respectivamente, além de detalhar a imperiosidade de um programa de integridade visando à disseminação institucional da ética e moralidade.

Evidentemente, ainda é cedo para afirmar que a Lei das Estatais atingirá seu fim de mitigar, quiçá acabar, com casos de abuso, má gestão e corrupção na Administração Pública, mas é inegável admitir que sua edição foi um passo relevante de combate à corrupção, buscando maior proibidade dos atos administrativos praticados pelas empresas estatais.

Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. São Paulo: Forense, 2017.
- BEMQUERER, Marcos. **O regime jurídico das empresas estatais após a Emenda Constitucional n.º 19/98**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- BRAGAGNOLI, Renila. **A Lei n.º 13.303/2016 e o moderno controle das empresas estatais**. Anais do SEMINÁRIO INTERNACIONAL EN CULTURA DE LA LEGALIDAD: "LOS DESAFIOS DEL ESTADO DE DERECHO EN EL SIGLO XXI". Madri, 2017a. Disponível em <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/25666/lei_lacerda_SICL_2017.pdf?sequence=1>. Acesso em: mai. 2018.
- _____, Renila. **A Lei n.º 13.303/2016 e o (velho) compliance das empresas estatais**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, n. 5228, 24 out. 2017b. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/61227>>. Acesso em: mai. 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Leis das Estatais: Comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei n.º 13.303/2016 – Leis das Estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

HIJAZ, Tailine Fátima. **A importância do *compliance* para a efetivação de medidas anticorrupção no contexto da sociedade de risco e do Direito Penal Econômico.** Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 15 – n. 48, p. 155-190 – jul./dez. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 11^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed: RT, 2015.

_____, Marçal (org.). **Estatuto Jurídico das Empresas Estatais. Lei n.º 13.303/2016 – Lei das Estatais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública.** Fórum de Contratação Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66621>> Acesso em: fev. 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Sociedades mistas, empresas públicas e regime de direito público.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/jun./jul. 2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=197>> Acesso em: jul. 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência.** 3^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres *et al.* **Comentários à Lei das Empresas Estatais. Lei n.º 13.303/2016.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PLETI, Ricardo Padovini; DE FREITAS, Paulo César. **A pessoa jurídica de direito privado como titular de direitos fundamentais e a obrigatoriedade de implementação dos sistemas de “compliance” pelo ordenamento jurídico brasileiro.** XXIV Encontro Nacional do CONPEDI – UFS Direito, Constituição e Cidadania: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio, p. 75-95. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/o9e87870/OS7Xu8317c851IGQ.pdf>> Acesso em: mar. 2018.

ROCHA, Sílvio Luís Pereira da. **Responsabilidade Objetiva da pessoa jurídica na Lei n.º 12.846,** de 1º de agosto de 2013. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=236153>> Acesso em: fev. 2018.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico Atual.** São Paulo: Saraiva, 2016.

UNIÃO, Controladoria Geral da. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Coleção Olho Vivo. Brasília: 2012. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: abr. 2018.

UNIÃO, Tribunal de Contas da. **Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2017.

ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre os procedimentos de licitação da Lei n.º 13.303/2016. In: NORONHA, João Otávio de; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto (Coord.) **Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei n.º 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.