



Escola Nacional de Administração Pública

Rodolpho Daltrozo Bezerra

**ANÁLISE SOBRE A ADEQUAÇÃO DAS REGRAS DE REVISÃO DA
POLÍTICA DE PROPRIEDADE ESTATAL INSTITUÍDAS PELO DECRETO Nº
10.263/2020 ÀS DIRETRIZES DA OCDE PARA A GOVERNANÇA
CORPORATIVA DE EMPRESAS ESTATAIS**

**Brasília – DF
Julho /2020**

ANÁLISE SOBRE A ADEQUAÇÃO DAS REGRAS DE REVISÃO DA POLÍTICA DE PROPRIEDADE ESTATAL INSTITUÍDAS PELO DECRETO Nº 10.263/2020 ÀS DIRETRIZES DA OCDE PARA A GOVERNANÇA CORPORATIVA DE EMPRESAS ESTATAIS

Autor: Rodolpho Daltrozo Bezerra

Palavras-chave: propriedade estatal, governança corporativa de empresas estatais, OCDE

Resumo: Com a requisição formal do Brasil, em 31/5/2017, para acesso à OCDE na qualidade de país-membro, diversos esforços para adequação da legislação e das práticas de políticas públicas locais foram aprofundados a fim de acelerar os preparativos para o ingresso do país nessa condição. Entre essas diligências, há aquelas relativas às normas de governança corporativa de empresas estatais, para as quais, em 2015, a OCDE publicou um documento com diretrizes no qual os dois primeiros capítulos são dedicados exclusivamente às normas concernentes à atuação do Estado enquanto proprietário de empresas - o exercício da chamada função de propriedade estatal empresarial. Uma das atividades previstas para essa função é a de revisão das razões de políticas públicas que impuseram ao Estado a necessidade de ser proprietário de um ente empresarial, as quais devem ser avaliadas em conjunto com a subsunção das empresas estatais no *portfólio* do país a essas razões, ou seja, se ainda subsistem, no momento atual, as razões que no passado orientaram o gestor público a criar uma empresa estatal para executar determinada prestação de política pública e se essas razões ainda fazem sentido no contexto sociopolítico do país. O presente artigo avaliará o recém-publicado Decreto nº 10.263/2020 e a sua adequação às recomendações da OCDE para esse ramo das políticas públicas, de maneira que a acesso do país ao organismo esteja bem respaldada nesse campo.

INTRODUÇÃO

Desde 1991 o Brasil tem estreitado suas relações com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, entre outras razões, por compreender os ganhos em qualidade e eficiência na execução de políticas públicas que podem ser originados a partir do ingresso em um organismo internacional com a abrangência e a expertise técnica da OCDE. (BRASIL, 2018, p. 329-337).

Em 31/5/2017, a Embaixada do Brasil na França formalizou à OCDE, que possui sede em Paris, o pedido de acessão do país na qualidade de país-membro. Esse pedido formal desencadeou, desde então, diversos esforços conjuntos do organismo e do país para, primeiro, realizar a avaliação da adequação das normas internas às práticas recomendadas pela organização aos seus países-membros e, segundo, fazer as recomendações sobre as adaptações legislativas necessárias nas áreas em que sejam encontradas não conformidades.

Um dos desdobramentos dessas diligências é a realização de *peer reviews*, ou revisão por pares, pela organização, em que alguns países-membros selecionados avaliam as políticas do país pretendente à acessão e apresentam suas recomendações de melhorias à entidade. Em 2019, a OCDE publicou a “Revisão por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência: Brasil” como o primeiro documento dessa natureza decorrente das avaliações do pedido de acessão brasileiro. (OCDE, 2019)

No que tange às políticas públicas relacionadas às empresas estatais, a OCDE emitiu, em 2015, um documento denominado “Diretrizes da OCDE para a Governança Corporativa de Empresas Estatais”. Os dois primeiros capítulos contêm diretrizes específicas para as políticas públicas relacionadas com a função de propriedade estatal empresarial, sendo o primeiro relativo às razões para que o Estado seja proprietário de empresas e o segundo atinente ao papel do país enquanto proprietário. (OCDE, 2015, p. 17-19)

As referidas diretrizes são detalhadas em subdiretrizes e, nos mencionados capítulos, há pontos específicos sobre a revisão das razões que impõem ao Estado, em determinado momento, a necessidade de ser proprietário de empresas, bem como sobre a revisão de quais

empresas, em uma dada situação, ainda permanecem com justificativas plausíveis para a sua permanência enquanto propriedade estatal.

No esforço de adequação das suas normas às diretrizes da OCDE, o Brasil publicou, em 6/3/2020, o Decreto n° 10.263, que alterou o Decreto n° 2.594/98, o qual, por sua vez, regulamenta a Lei n° 9.491/97, que versa sobre procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização – PND. Entre as alterações introduzidas pelo mencionado decreto, há uma versão incipiente de uma política de revisão das razões para a propriedade estatal e da propriedade estatal em si, conforme recomendado pela OCDE.

É mister, no entanto, avaliar se o modelo proposto por esse decreto está plenamente adequado às recomendações da OCDE para a propriedade empresarial estatal, bem como se está alinhado às políticas dos países-membros da organização, a fim de evitar que a eventual inadequação se torne um empecilho ao ingresso do país no organismo na qualidade de país-membro quando da realização de *peer review* sobre as práticas de governança corporativa de empresas estatais do Brasil.

1. Acesso à OCDE e as políticas de propriedade estatal

Em 29 de maio de 2017, o governo brasileiro formalizou pedido para início do processo de acesso à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (BRASIL, 2017), na qualidade de membro pleno, sendo este um esforço derivado de longos anos de tratativas para ingresso do país na organização. (BRASIL, 2018, p. 334-335)

De fato, desde 1991, quando da ida de delegação brasileira à OCDE, houve a primeira formalização do interesse do país de com ela transacionar para fins de colaboração mútua. Em 2007 foi a vez de a organização demonstrar seu interesse na intensificação dessas relações, por meio de convite ao Brasil para um “engajamento ampliado”. Em junho de 2015, foi assinado o Acordo de Cooperação e o Programa Conjunto de Trabalho 2016-2017, com vistas a aprofundar a parceria entre o Brasil e a Organização. (BRASIL, 2018, p. 334-335)

Em maio de 2017 houve o pedido formal de acesso já relatado, ao que se seguiram diversas iniciativas de ambas as partes para promover essa acesso, dentre as quais destacam-se as *peer reviews* (revisão em pares), em que representantes de alguns Estados-membro da organização são selecionados para avaliar em que medida as leis, instituições, políticas e práticas de aplicação da legislação no Brasil estão em conformidade com diretrizes da OCDE para determinado tema, tendo algumas já sido publicadas, a exemplo das Revisões por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência (OCDE, 2019, p. 19).

Entre as diversas áreas em que a OCDE atua na cooperação e desenvolvimento econômico (BRASIL, 2018, p. 332-335), há publicações da organização voltadas especificamente às empresas estatais, tendo ela emitido uma lista de diretrizes para a governança dessas entidades nos seus Estados-membros. (OCDE, 2015)

Os capítulos I e II do documento de diretrizes mencionado tratam especificamente das recomendações para a propriedade estatal de empresas estatais e para o papel do Estado enquanto proprietário dessas entidades (OCDE, 2015, p. 17-19, tradução nossa).

Algumas dessas regras dizem respeito especificamente à necessidade de revisão da política de propriedade – incluindo a revisão da adequação das empresas sob propriedade às regras da política vigente – e desse papel do Estado.

Recentemente o governo brasileiro publicou o Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, contendo regras específicas para esses processos revisionais, em uma tentativa vanguardista de estabelecer regramento aderente às diretrizes da OCDE sobre o tema (BRASIL, 2020).

O presente trabalho visa avaliar se as regras introduzidas pelo referido decreto estão adequadas às exigências da OCDE para o tema, viabilizando portanto, nessa temática específica, o ingresso do país na organização na qualidade de membro pleno.

2. Análise da correlação entre o problema identificado e caracterização de políticas públicas afetas.

2.1. A propriedade estatal empresarial.

O surgimento das empresas estatais é relativamente recente nos Estados nacionais após a implementação desse modelo de sociedade. Apesar de haver registros de sociedades de economia mista na Alemanha do final do Século XVIII e início do Século XIX, esse tipo de ente descentralizado só se expandiu nas estruturas estatais daquele país após a Primeira Guerra Mundial, tendo esse modelo sido implantado em países desenvolvidos por razões políticas e fiscais e em países subdesenvolvidos na busca pelo seu desenvolvimento econômico (FERRAZ (org.), 2019, p. 14).

Sua existência deriva, em parte, da necessidade de atuação do Estado diretamente na economia, o que ocorre por razões variadas, para o que é importante compreender a lição de Sérgio de Andréa Ferreira:

1.1 O ser humano experimenta, permanentemente, necessidades – e mais ilimitadas em número crescente –, buscando sua satisfação.

1.1.1 Há as necessidades individuais e aquelas que são gerais ou plurais. Dessas, uma parte é tida, por necessidades essenciais, em determinado lugar e momento histórico, merecendo que de seu atendimento se ocupe o

Poder Público.

1.1.2 Daí a distinção entre *atividade econômica em sentido estrito* (produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, com fins lucrativos e protagonizada pela empresa, sob regime de direito privado) e o *serviço público* sob o regime de direito público, titularizado e exercido direta ou indiretamente, pelo Estado.

1.2 Ocorre que o Poder Público atua, não só como prestador dos serviços públicos, mas também, através das *empresas governamentais*, na condição de explorador da atividade econômica, conforme o art. 173, sobre a atividade econômica estatal, e 175, sobre serviço público, ambos os dispositivos, no Título VII, sobre a Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal.

1.3 Constitui, pois, *erroria* pretender apartar-se o que se costuma chamar de *primeiro setor*, o Estado, do *segundo setor*, o mercado: se o primeiro presta serviços públicos, também atua no espaço social mercadológico; se a empresa privada, por excelência, desenvolve atividade econômica *strictu sensu*, igualmente, como concessionária.

1.3.1 Ademais, tomado o termo *Estado* não como sinônimo de Poder Público, mas como instituição político-jurídica de uma sociedade em determinado território, constata-se que o espaço social mercadológico se insere na instituição estatal, submetendo-se ao *regime jurídico-constitucional, legal e regulativo*.

1.3.2 Daí, além de explorador é agente normatizador e regulador da atividade econômica, mediante o *planejamento, a fiscalização e o fomento* (CF, art. 174), abrangendo a atuação repressiva (economia normativa).

1.4 Outrossim, a noção de *domínio econômico*, de *poder econômico* (usadas pela própria CF, art. 149, e seu § 2º; e 173, § 4º; respectivamente), transmitem, equivocadamente, a noção de uma *cidadela*, em que o Poder Público só poderia ingressar *excepcionalmente* e por meio de *intervenção*, já que ele seria um terceiro, e não um partícipe.

1.5 Sempre houve, de uma forma ou de outra, com esta ou aquela intensidade, a inter-relação, a interação entre o setor público e o privado, em matéria econômica.

(in FERRAZ (org.), 2019, p.13)

Por outro lado, essa atuação estatal na forma empresarial é permeada pela função de propriedade estatal. Para a OCDE, as empresas estatais são, em última instância, propriedade da população, e os órgãos governamentais que exercem os direitos de propriedade devem responder à sociedade. Assim, para o exercício da função de propriedade, devem ser estabelecidos mecanismos para garantir a transparência e a *accountability* do exercício estatal dos direitos de propriedade, incluindo um racional claro para que o Estado seja proprietário de empresas, uma função centralizada e coordenadora da propriedade estatal empresarial e informes consolidados públicos e frequentes sobre as empresas estatais. (OCDE, 2018, p. 9 e p. 15, tradução nossa)

Pormenorizando o conceito da função de propriedade estatal empresarial, a OCDE traz aqueles que seriam seus componentes, quais sejam: a) políticas de propriedade; b) modelo de controle da propriedade estatal; c) regras para criação e extinção de empresas estatais; e d) informes consolidados. (OCDE, 2018, p. 9, tradução nossa)

O mecanismo do racional para a propriedade empresarial estatal, por sua vez, entremeia-se por esses diversos componentes, devendo estar presente tanto nas políticas de propriedade quanto no modelo de controle da propriedade estatal, nas regras para criação e extinção dessas entidades e nos informes consolidados.

É por intermédio dele e dos instrumentos de transparência e *accountability* requeridos pela aludida função que o público, detentor final da propriedade estatal, poderá avaliar se as empresas estatais estão atendendo às políticas públicas para as quais foram criadas e, em última instância, aos fins de interesse público que justificam a sua existência e a sua permanência enquanto propriedade estatal.

A propósito, é pertinente trazer a visão de Vitor Rhein Schirato a respeito da correlação das políticas públicas com as empresas estatais:

O primeiro ponto a ser ressaltado é que as empresas estatais são instrumentos importantíssimos para a realização de políticas públicas fixadas para a Administração Pública. [...]

[...] [E]m diversos casos, as empresas estatais aparecem como meios fundamentais para a realização de políticas públicas fixadas pelas instâncias governamentais competentes (por exemplo, o subsídio a determinado serviço público, a universalização de certa atividade, etc.). Nesse sentido, a utilização de mecanismos com natureza empresarial pelo Estado pode trazer consideráveis benefícios à coletividade, na medida em que pode constituir um facilitador ao cumprimento de misteres estatais.

(SCHIRATO, 2016, p. 192-193).

Na sequência, o autor alcança um elemento crucial para a análise que se pretende desenvolver no presente trabalho: estabelece três fatores para que as empresas estatais sejam instrumentos efetivos para o alcance das finalidades públicas, quais sejam, que (i) haja clareza na fixação das políticas públicas; (ii) os objetivos e metas a serem alcançados pela empresa estatal sejam precisos; e (iii) os recursos necessários para a realização de cada política pública sejam reais e estejam à disposição da empresa. (SCHIRATO, 2016, p. 193-194)

Destarte, com a conjunção das informações derivadas desses fatores e dos componentes da função de propriedade estatal empresarial, é possível ao público, detentor final dessa última, avaliar se as empresas estão executando a contento os objetivos de políticas públicas para os quais foram criadas e, mediante as constatações dessa análise, ter uma posição mais firme sobre a conveniência ou não de permanência de determinada empresa como propriedade estatal.

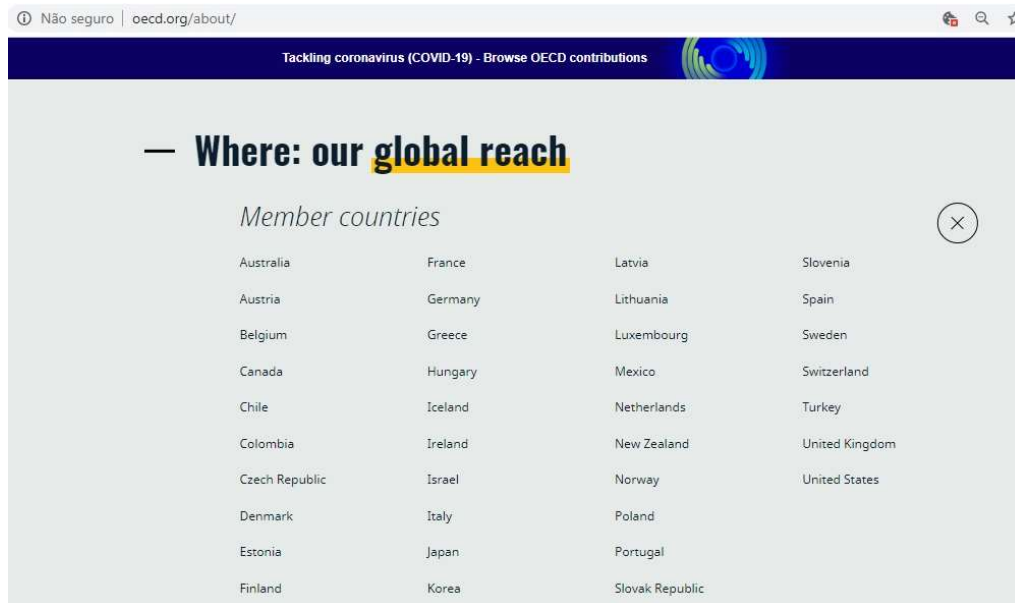
Essa análise pode servir, por fim, como instrumento de pressão da sociedade sobre o gestor público responsável pela implementação do modelo de controle da propriedade estatal, derivado da função de propriedade, a respeito das decisões de manutenção ou não de determinada empresa no *portfólio* de empresas do Estado.

2.2. O ingresso em organizações internacionais.

As organizações internacionais são definidas pela União das Associações Internacionais (Union of International Associations – UIA), que publica o Anuário das Organizações Internacionais (Yearbook of International Organizations), como aquelas lastreadas por acordos formais firmados com os governos de Estados nacionais, compostas por três ou mais Estados nacionais e que possuem um secretariado permanente. (FARIA, 2018, p. 47)

Desse modo, a partir das informações coletadas no *website* da OCDE, é possível classificá-la como uma dessas organizações. Vejamos:

- a) Lastreada por acordos formais firmados com os governos de Estados nacionais: a organização possui uma área dedicada à publicação dos acordos específicos de acesso assinados com cada país membro. (OCDE, 2020, tradução nossa)
- b) Composta por três ou mais Estados nacionais: o *website* da OCDE permite visualizar a lista dos 37 países-membro da organização em junho de 2020, reproduzida na imagem abaixo:



Fonte: *Website* da OCDE. Disponível em: <http://oecd.org/about/>. Acesso em: 23 de jun. de 2020.

- c) Que possuem secretariado permanente: ainda no *website* da organização, na descrição da sua estrutura, a OCDE caracteriza o seu secretariado da seguinte forma:

O Secretariado da OCDE executa o trabalho da OCDE. Ele é liderado pelo Secretário-Geral e é composto por diretorias e divisões que trabalham com geradores de políticas e responsáveis pelo ajuste fino em casa país, fornecendo conhecimento e especialização para ajudar a guiar a elaboração de políticas com base em evidências, em coordenação conjunta com comitês. As diretorias se reportam ao Secretário-Geral.

Os 3.300 empregados do Secretariado incluem economistas, advogados, cientistas, analistas políticos, sociólogos, experts em tecnologia, estatísticos e profissionais de comunicação, entre outros. A OCDE também possui centros em Berlim, México, Tóquio e Washington, que são parte da equipe de relações públicas e comunicação da OCDE.

(OCDE, 2020, tradução nossa)

Pelo exposto, fica plenamente caracterizada a qualificação da OCDE como uma organização internacional, o que é corroborado pela própria descrição da entidade sobre sua atuação: a OCDE se descreve como uma organização internacional que trabalha para construir melhores políticas para a melhoria de vida, e apresenta seu objetivo como o de adequar políticas que incentivem a prosperidade, a igualdade, as oportunidades e o bem-estar para todas as pessoas, com 60 anos de experiência na produção de ideias para preparar da melhor forma o mundo do amanhã. (OCDE, 2020,

tradução nossa)

Ultrapassada a sua qualificação, é preciso entender de que forma essas entidades influenciam as políticas públicas dos países com os quais se relacionam. Carlos Aurélio Pimenta de Faria destaca que, ao longo das últimas décadas, as organizações internacionais ampliaram sua área de atuação e diversificaram seus modos de operação, fazendo sentir o seu impacto, no plano nacional, não apenas de forma mais intensa, mas também em diversas áreas de atuação do Estado e, eventualmente, em todas elas. (FARIA, 2018, p. 51)

Nos dizeres do autor, não só são impactadas todas as variedades de políticas públicas, como igualmente o seu ciclo de produção. Sobre as etapas de formulação das políticas, quais sejam, definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação, descreve:

No que diz respeito à definição da agenda, pensemos na importante distinção entre agenda pública e agenda governamental. No caso da primeira, o exemplo mais óbvio talvez seja o das inúmeras campanhas de sensibilização promovidas por algumas OIs, notadamente agências da ONU, sobre o problema da violência doméstica ou do direito das crianças. No que toca à agenda governamental, basta recordarmos a enorme capacidade que tanto os Objetivos do Milênio (2000) quanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015), estabelecidos pela ONU, tiveram e continuam tendo de pautar as prioridades governamentais mundo afora. No que diz respeito à formulação da política, um bom exemplo é a insistência com que diversas OIs propagandeiam uma grande variedade das chamadas boas práticas, muitas vezes ofertando auxílio técnico para que os governos produzam as suas políticas com base nesse repertório, que é apregoado regional ou globalmente. Quando se pensa na “etapa” da implementação, é comum, por exemplo, que as OIs forneçam tanto recursos financeiros quanto auxílio técnico para a execução das políticas e programas.

Por fim, também abundam os exemplos da atuação das OIs sobre a avaliação das políticas adotadas nacionalmente: demandando a avaliação como contrapartida do financiamento disponibilizado, prestando assistência técnica para a sua realização, treinando servidores públicos nas metodologias de avaliação ou contribuindo para o que muitas vezes é denominado como criação de uma cultura de avaliação.

(FARIA, 2018, p. 51-52)

Assim, o ingresso do Brasil na condição de país-membro da OCDE, conforme requerimento de acesso relatado no Capítulo 1 deste artigo, tem o condão de trazer ao país oportunidades de melhoria em políticas públicas de diversos campos de atuação não só no contexto geral, mas também em todas as etapas de formação da política

pública, permeando portanto a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação das políticas sobre as quais a OCDE fornece insumos de conhecimento, especialização e até *funding* para seus países-membro.

A título de exemplo, em 2014 a OCDE atendeu a um pedido da Ucrânia para aprofundar a cooperação já existente entre a entidade e o país para aproveitar o conhecimento da OCDE a fim de endereçar os desafios de políticas públicas ucranianas. Como consequência, foram assinados um memorando de entendimentos e um plano de ação para o país, prevendo apoio da OCDE nas seguintes áreas prioritárias: i) anticorrupção; ii) governança e regras legais; e iii) investimentos e ambiente de negócios. (OCDE, 2020, tradução nossa)

Uma decorrência dessa cooperação mútua foi o projeto de Apoio à Reforma do Setor de Energia da Ucrânia, que objetiva implementar reformas no setor energético do país e promover a sua eficiência ao melhorar sua atratividade, competitividade e desenvolvimento. O projeto foca na competição, investimento, condução responsável dos negócios, anticorrupção e governança corporativa de empresas estatais do setor de energia, e será executado de janeiro de 2019 a dezembro de 2021, com suporte financeiro do governo da Noruega. (OCDE, 2020, tradução nossa)

A OCDE destaca os seguintes itens no que tange ao seu fornecimento de *expertise* para o projeto do setor de energia da Ucrânia:

O projeto será implementado pelo Secretariado da OCDE, apoiado por comitês de especialistas e pelas partes envolvidas no trabalho. O trabalho será revisto e monitorado por relevantes grupos de trabalho e órgãos, incluindo:

- Grupo de trabalho da OCDE sobre propriedade estatal e práticas de privatização
- Comitê de competitividade da OCDE
- Comitê de investimentos da OCDE
- Grupo de trabalho da OCDE sobre condução responsável dos negócios
- Rede anti-corrupção da OCDE para o Leste Europeu e a Ásia Central
- Programa de competitividade da OCDE para a Eurasia

(OCDE, 2020, tradução nossa)

Em 22/6/2020, a OCDE publicou o primeiro relatório decorrente do referido projeto, denominado “Reforma nas Empresas Estatais do Setor Elétrico da Ucrânia” (State-Owned Enterprise Reform in the Electricity Sector in Ukraine), e, com a figura

abaixo, descreveu a atuação conjunta da entidade e do país no projeto:



Fonte: State-owned enterprise reform in the electricity sector in Ukraine. Disponível em: <https://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/directorateforfinancialandenterpriseaffairs/2020/Ukraine-Electricity-Reform-800x680.jpg>. Acesso em: 11 de jul. de 2020.

O mencionado relatório apresenta 128 páginas, das quais nove contêm conclusões e recomendações das mais variadas para os gestores públicos ucranianos, sobre as quais não convém aprofundar no presente trabalho por razões de restrição de escopo, mas que podem ser exploradas em trabalhos futuros relacionados com o tema.

Pelo exposto, é possível concluir que o ingresso do Brasil na OCDE na qualidade de membro pleno pode trazer relevantes melhorias nas práticas de políticas públicas nacionais, à semelhança do que ocorre na parceria entre o organismo e a Ucrânia.

Corroborando a hipótese, Vinicius Neves dos Santos elaborou estudo para o Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Fiesp, listando os seguintes benefícios como inerentes à acessão do Brasil, com os grifos do autor:

- A OCDE é berço das mais inovadoras iniciativas de governança das finanças, do comércio e dos investimentos internacionais. **Dentro da OCDE, o Brasil poderá influenciar ativamente na criação destas novas regras (rule maker);**
- O Brasil convergirá suas políticas com as melhores práticas internacionais;
- A OCDE não possui tribunais nem órgão de solução de controvérsias que possam constranger a atuação soberana do poder público nacional;
- A adequação aos instrumentos é negociada, o que garante ao Brasil espaço para manter políticas públicas consideradas essenciais para o país;
- O Brasil pode negociar exceções e flexibilidades nos instrumentos mais sensíveis da OCDE;
- **O estabelecimento de instituições financeiras estrangeiras no Brasil será facilitado, aumentando a concorrência;**
- O Brasil não perderá automaticamente o status de país beneficiário do Sistema Geral de Preferências (SGP), nem de país em desenvolvimento em outros fóruns internacionais;
- Ao demonstrar comprometimento com as principais regras e boas práticas internacionais, o Brasil oferecerá mais previsibilidade a todos os agentes econômicos e ao setor produtivo de maneira geral;
- A adesão aos instrumentos da OCDE pode ser uma mola propulsora das reformas estruturais na economia brasileira;
- Uma vez na OCDE, é factível uma melhora de viés nos ratings das contas nacionais;
- **Por conseguinte, como membro pleno da OCDE, todos os ativos nacionais deverão se valorizar.**

(SANTOS, 2019, p. 7)

Pelas razões apresentadas, defende-se neste trabalho que a acessão do Brasil à OCDE será a porta de entrada para excelentes oportunidades de melhorias de políticas públicas que, conforme exposto no parágrafo supra, serão capazes de gerar valor para todos os ativos nacionais e, por conseguinte, para o destinatário final das decisões dos gestores públicos: a sociedade brasileira.

2.3. Relacionamento entre política de propriedade estatal de empresas e o ingresso na OCDE.

Alexandre Santos de Aragão, tratando das ocasiões em que o Estado pode intervir no domínio econômico, lista quatro hipóteses previstas constitucionalmente: as por ele denominadas *publicatio*, que incluem as duas hipóteses relativas aos serviços e monopólios públicos, os serviços públicos sociais e as atividades econômicas do art. 173 da CF, sendo essas últimas as únicas que demandam um esforço legislativo para justificar a sua existência, que deve decorrer de relevante interesse público ou imperativo de segurança.

Na sequência, ressalta que apenas as atividades previstas no referido dispositivo devem se sujeitar a serem executadas por empresa pública ou sociedade de economia mista por estarem obrigadas a observar o regime jurídico de direito privado, havendo inclusive decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 172.816 determinando que o regime do art. 173, § 1º, da CF não pode ser aplicado a atividades econômicas titularizadas com exclusividade pelo Estado, como aquelas relativas aos serviços e monopólios públicos e aos serviços públicos sociais. (ARAGÃO, 2018, p. 53-59).

Por outro lado, e nesta parte fica um ponto de extrema importância para o desenvolvimento do raciocínio aqui proposto, faz-se necessário trazer a conclusão do autor acerca da atuação do Estado nesses quatro tipos de atividades econômicas:

O fato de o Estado poder exercer essas atividades econômicas não quer dizer que deva necessariamente fazê-lo por si próprio. Todos os serviços públicos econômicos e grande parte dos monopólios públicos são delegáveis à iniciativa privada por **decisão legislativa e administrativa**. [...]

Paradoxalmente, as atividades econômicas do art. 173, exercitáveis pelo Estado em concorrência com a iniciativa privada, são as únicas que não têm como serem delegadas à iniciativa privada, pois **o interesse coletivo ou razões de segurança nacional que as justificaram foram justamente porque era necessária a atuação direta do Estado, ainda que em concomitância com a atuação privada**, não fazendo sentido que o Estado adquirisse o poder/dever de exercer tais atividades para depois delegá-la à iniciativa privada, ainda que de forma subsidiada ou integralmente financiada pelo próprio Estado. [**grifo nosso**]

Veja-se que o autor atribui a decisão legislativa ou administrativa a execução diretamente pelo Estado de serviços públicos econômicos e de grande parte dos monopólios públicos. Por outro lado, no entendimento do autor, essa decisão não caberia para as hipóteses de intervenção no domínio econômico derivadas do art. 173 da CF porque as razões que justificaram essa intervenção seriam calcadas no interesse coletivo ou em razões de imperativo de segurança nacional.

Ora, mas não seria possível que o interesse coletivo ou as razões de imperativo nacional que outrora justificaram a criação de uma empresa estatal para intervir no domínio econômico já não mais subsistissem? Uma das grandes evidências de que essa

situação pode se alterar é o uso de verbos em tempo passado pelo autor: “foram”, “era”. Nada impede, portanto, que já não mais sejam.

Essa é, de fato, a grande função de uma política de propriedade nessa seara: reavaliar se as razões que antes impuseram a intervenção do Estado na economia por via empresarial de controle próprio ainda se sustentam, conforme exposto no Capítulo 1 deste trabalho.

Por sua vez, as Diretrizes da OCDE para a Governança Corporativa de Empresas Estatais, doravante denominadas “diretrizes da OCDE” ou apenas “diretrizes”, são, nas palavras da OCDE, um conjunto de recomendações direcionadas aos representantes do governo incumbidos do exercício das prerrogativas da propriedade de empresas, além de fornecerem um direcionamento relevante para membros dos órgãos de administração das próprias empresas.

Elas devem fornecer recomendações sobre a governança individual das empresas estatais, assim como outras relativas às práticas de propriedade estatal e sobre os ambientes legal e regulatório aos quais as empresas estatais se submetem, estejam elas operando de forma doméstica ou internacional. (OCDE, 2015, p. 14, tradução nossa).

A OCDE entende que as razões para a propriedade empresarial estatal variam entre países e setores do mercado. Tipicamente, elas incluem em conjunto interesses sociais, econômicos e estratégicos. Os exemplos incluem políticas de mercado, desenvolvimento regional, fornecimento de bens e serviços públicos, além da existência dos chamados monopólios naturais, onde a competição é tratada como inalcançável. (OCDE, 2015, p. 11, tradução nossa).

O documento com as diretrizes é dividido basicamente em duas partes: as diretrizes, que constituem os capítulos individuais, e as subdiretrizes, que oferecem suporte às diretrizes. Os capítulos I e II das diretrizes tratam, respectivamente, das razões para a propriedade estatal (“Rationales for state ownership”) e do papel do Estado enquanto proprietário (“The state’s role as an owner”). (OCDE, 2015, p. 17-19, tradução nossa).

A respeito do capítulo I, todas as subdiretrizes, as quais são transcritas abaixo em conjunto com a diretriz (esta em negrito e itálico), interessam sobremaneira a este trabalho:

O Estado exerce a propriedade de empresas estatais no interesse da população. Ele deve avaliar cuidadosamente e publicar os objetivos que justificam a propriedade estatal, bem como sujeitá-los a revisões frequentes.

A. O propósito definitivo da propriedade empresarial estatal deve ser agregar valor para a sociedade através da alocação eficiente de recursos.

B. O governo deve desenvolver uma política de propriedade. A política deve, entre outras coisas, estabelecer as razões gerais para a propriedade estatal, o papel do Estado na governança das empresas estatais, como o Estado implementará sua política de propriedade e os respectivos papéis e responsabilidades dos representantes do governo envolvidos na sua implementação.

C. A política de propriedade deve estar sujeita a procedimentos adequados de contabilidade pública e deve ser acessível à população. O governo deve revisar sua política de propriedade em prazos regulares.

D. O Estado deve definir individualmente as razões para possuir empresas estatais e sujeitá-las a revisões recorrentes. Quaisquer objetivos de políticas públicas que empresas estatais, individualmente ou em grupo, devam atender devem ser claramente determinadas pelas autoridades competentes e publicadas.

(OCDE, 2015, p. 17, tradução nossa)

Do capítulo II, por sua vez, obteremos contribuições relevantes para este artigo a partir da própria diretriz e das subdiretrizes “D” e “E”, reproduzidas a seguir, nos moldes anteriores:

O Estado deve agir como um proprietário informado e participante, garantindo que a governança das empresas estatais é executada de forma transparente e responsável, com alto grau de profissionalismo e efetividade.

D. O exercício dos direitos de propriedade deve ser claramente identificado com a administração do Estado. O exercício dos direitos de propriedade deve ser centralizado em uma única entidade de propriedade ou, se não for possível, deve ser executado por um órgão de coordenação. Essa “entidade de propriedade” deve possuir a capacidade e as competências para executar seus deveres com efetividade.

E. A entidade de propriedade deve ser responsável pelos órgãos representativos respectivos e deve possuir relações claramente definidas com os órgãos públicos pertinentes, incluindo as instituições superiores de auditoria do Estado.

(OCDE, 2015, p. 18, tradução nossa)

Assim, sendo a propriedade estatal uma política pública *per se*, como exposto no capítulo 2.1 deste trabalho, bem como sendo o ingresso em organizações internacionais capaz de gerar melhorias de políticas públicas de forma geral, consoante capítulo 2.2, resta conjugar as informações dos capítulos anteriores para, em conjunto com a explanação acima sobre os capítulos 1 e 2 das diretrizes da OCDE, concluir que o ingresso do Brasil da OCDE pode ser capaz de gerar melhorias relevantes nas políticas públicas relacionadas à propriedade empresarial estatal.

3. Possíveis soluções para o problema

Em 2018, a OCDE publicou um estudo sobre as práticas de diversos países relativas à propriedade e à governança de empresas estatais (“Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices”). O Capítulo 1 desse estudo trata especificamente das práticas derivadas da função de propriedade estatal empresarial (“Chapter 1: The State Enterprise Ownership Function”), e é dividido em 3 subseções que tratam, respectivamente, das razões para a propriedade estatal empresarial, dos modelos de propriedade de empresas estatais e dos modelos para os relatórios anuais consolidados sobre as empresas estatais. (OCDE, 2018, p. 15-35, tradução nossa).

Em sua acepção sobre a propriedade estatal, **a OCDE entende que a política de propriedade deve, de forma ideal, possuir a forma de um documento político de alto nível (por exemplo, uma lei), conciso, que delineie as razões gerais para o Estado ser proprietário de empresas.** (OCDE, 2018, p. 16, tradução nossa)

Após avaliação da organização, à época, constatou-se que mais da metade dos países avaliados possuem políticas de propriedade explícitas definindo os objetivos gerais para a propriedade estatal. Em 10 dos restantes 13 países, as expectativas para que o Estado seja proprietário de empresas podem ser encontradas em legislações ou regulamentos não específicos mas que dizem respeito às empresas estatais de forma geral ou que sejam atos específicos para empresas individuais. (OCDE, 2018, p. 9, tradução nossa).

Em sequência, a OCDE avaliou de que forma os países envolvidos no estudo aplicavam as razões estabelecidas para a propriedade estatal nos processos de criação e de extinção de empresas estatais. Os resultados do estudo estão sintetizados na tabela abaixo:

Tabela 1. Procedimentos e práticas para criar e extinguir empresas estatais em 30 jurisdições

País	Procedimento para criação de estatal			Procedimento para extinção de estatal			Justificativas são apresentadas para a privatização ¹
	Legislação/Resolução (L/R)	Decisão/decreto (D/D)	Outros ²	L/R	D/D	Outros	
Alemanha		•		○	○		○
Argentina	•	•		○			
Canadá	•			○			○
Cazaquistão		•			○		
Chile	•			○			○
Coréia	•			○			○
Eslovênia	•				○		○
Espanha			•		○		
Estônia		•				○	○
Finlândia			•		○		○
Grécia	•			○	○	○	○
Holanda	•				○		○
Hungria	•	•		○	○		
Irlanda	•				○		○
Israel		•			○		○
Itália	•			○			○
Japão	•			○			
Letônia		•			○		○
Lituânia		•			○		○
México			•			○	○
Noruega	•			○			○
Nova Zelândia	•					○	○
Polônia		•			○		
Portugal		•			○		○
Reino Unido	•				○		○
República Eslovaca		•			○		○
República Tcheca	•				○		
Suécia	•			○			○
Suíça	•			○			○
Turquia		•			○		○

1. Esta coluna inclui jurisdições onde não há requisito legal para o governo fornecer razões para a privatização, mas elas são apresentadas independentemente na prática.
2. As colunas "Outros" para ambos os casos de criação ou extinção de estatais indicam as jurisdições onde pode haver uma abordagem mista ou alternativa nos procedimentos aplicados para esses fins. Os procedimentos nesses países (Finlândia, México e Nova Zelândia) são discutidos mais à frente.

Fonte: OCDE (2018), p. 21, tradução nossa.

Para os fins do estudo proposto neste trabalho, é importante também apresentar os resultados encontrados pela OCDE quanto aos procedimentos para a extinção de empresa estatais nos países avaliados:

Os procedimentos para extinguir o papel do Estado enquanto proprietário de uma empresa ou para privatizar uma empresa estatal geralmente refletem o processo inverso ao da criação dessas entidades em países em que as empresas estatais são criadas por lei ou por resolução. Há exceções, por exemplo na Nova Zelândia, onde as empresas estatais geralmente são criadas com um propósito específico e temporário, com a expectativa de que, uma vez atingido o seu objetivo, elas sejam extintas. Ao privatizar empresas estatais, muitos países preferem aprovar uma lei de

privatização, mesmo que o governo tenha a prerrogativa de dispor dos ativos estatais empresariais sem aprovação parlamentar, a fim de aumentar a transparência e estruturar o processo de privatização. Nos locais onde atos legislativos são envolvidos no processo (seja de forma compulsória ou voluntária), uma justificativa deve, em regra, ser apresentada para enviar um projeto de lei ao parlamento. Em casos onde as empresas estatais são extintas por decisão governamental ou por procedimentos administrativos, o governo nem sempre precisa justificar seus atos, mas na grande maioria dos casos eles são solicitados a fazê-lo ou o fazem de forma voluntária. Frequentemente, as razões para a propriedade estatal são reafirmadas nas justificativas governamentais para a privatização de uma empresa estatal (como ocorre na Alemanha, na Holanda ou no Reino Unido).

(OCDE, 2018, p. 22, tradução nossa)

Por sua vez, em 2020, a OCDE publicou novo estudo relacionado com o tema, denominado Implementação das Diretrizes da OCDE na Governança Corporativa de Empresas Estatais: Revisão das Evoluções Recentes (“Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments”). Na constatação do organismo, cerca de dois terços dos países avaliados executaram ou atualizaram elementos-chave das suas políticas de propriedade e dos objetivos relevantes durante o período de avaliação, avançando nos processos de separação das funções de propriedade e de regulação estatal.

Segundo a OCDE, boa parte desses países também estão executando o processo de melhoria das políticas de propriedade e da governança das empresas estatais através de novas leis, regulamentos, atos específicos para as empresas ou da implementação ou aprimoramento do código de conduta das estatais. Alguns países também aprimoraram de forma geral o ambiente legal e regulatório das estatais. (OCDE, 2020, p. 7, tradução nossa)

No referido estudo, do qual o Brasil participou na condição de parceiro da OCDE, no que concerne ao presente trabalho, a organização considerou que, **no período avaliado (2013 a 2018), o Estado brasileiro evoluiu no aprimoramento das políticas relacionadas à função de propriedade estatal, mas não apresentou melhorias nas políticas ligadas às razões para a propriedade estatal.** (OCDE, 2020, p. 11, tradução nossa).

Isso afeta sobremaneira os componentes da própria função de propriedade estatal, já relatados no Capítulo 2.1 deste trabalho, mas que aqui retomamos: a)

políticas de propriedade; b) modelo de controle da propriedade estatal; c) regras para criação e extinção de empresas estatais; e d) informes consolidados. (OCDE, 2018, p. 9, tradução nossa)

Sem o aprimoramento das políticas ligadas às razões para a propriedade estatal, as evoluções nos modelos de controle da propriedade e nas regras para a criação e extinção de empresas estatais – especialmente no tocante à revisão frequente dos objetivos que justificam a propriedade, como estabelecido pela primeira diretriz da OCDE – ficam comprometidas pela inexistência instrumentos aprimorados para fornecer subsídios à avaliação da sua correlação com as razões que motivam a permanência de determinada empresa como propriedade do Estado.

Por essa razão, na avaliação do organismo sobre os aprimoramentos apresentados pelo Brasil nesta seara, a OCDE recomenda reformas ainda mais profundas na legislação correlata. Vejamos seu posicionamento, a seguir reproduzido:

No Brasil, um grande avanço em relação à política de propriedade durante o período analisado foi a promulgação do Decreto nº 8.945/2016 no ano de 2016, que levou ao estabelecimento da Lei de Responsabilidade das Estatais nº 13303/2016 no mesmo ano. Refletindo alguns elementos das Diretrizes para as Empresas Estatais e das práticas de boa governança estabelecidas na legislação empresarial brasileira, a nova lei estabeleceu novas regras de governança corporativa para empresas estatais pertencentes e controladas pelo governo federal. A lei tem requisitos de transparência, práticas de prestação de contas, gerenciamento de riscos e controle interno, incluindo a necessidade de um Comitê de Auditoria Estatutário como órgão auxiliar do Conselho de Administração.

A lei é aplicável a todas as empresas que estão sob a supervisão da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST (ou SEST), vinculadas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como para as empresas públicas existentes em nível estadual ou municipal. Esses atos são suportados pela Lei Federal 6.404 (de 15 de dezembro de 1976), que rege todas as sociedades por ações de capital aberto ou fechado do país. Além disso, o governo emitiu o Decreto 9.589, de 29 de novembro de 2018, estipulando procedimentos e critérios aplicáveis ao processo de liquidação de empresas estatais controladas diretamente pelo governo federal. De acordo com a Lei das Sociedades por Ações, todas as sociedades anônimas são consideradas entidades empresariais, independentemente de seus objetivos corporativos. A estrutura legal regulamentar aprimorada para as empresas estatais introduziu algum grau de separação das funções de propriedade e de regulação através do papel do DEST na coordenação de políticas de propriedade e das expectativas, assumindo algumas dessas responsabilidades dos ministérios individuais. A partir de agora, as funções de propriedade estatal são principalmente compartilhadas entre o DEST, o Ministério da Fazenda e os ministérios setoriais. **Assim, pode-se dizer que o Brasil segue um modelo híbrido de propriedade, cujo arranjo regulatório pode ser descrito como algo**

entre os modelos coordenado e descentralizado. [...]

(OCDE, 2020, p. 19-20, tradução e grifos nossos)

Ao mesmo tempo, ainda existe uma forte continuidade na descentralização das carteiras de propriedade estatal em alguns países. Principalmente, esses países ainda precisam desenvolver uma política explícita de propriedade para todo o governo, delineando claramente as razões para a propriedade estatal. Esse afastamento do modelo de “centralização da propriedade” proposto pelas Diretrizes para Empresas Estatais foi mitigado em vários países através da recente introdução de documentos de políticas (por exemplo, práticas de indicação de administradores, controles internos, etc.) que estabelecem requisitos ou normas de governança aplicáveis a todas as empresas estatais. A esse respeito, Argentina e Chile emitiram diretrizes de governança corporativa aos quais as empresas devem aderir ou justificar a não conformidade. No entanto, o governo argentino ainda não articulou as razões para a propriedade estatal em uma política de propriedade. Além disso, exceto para as empresas de capital aberto, não há estabelecimento adequado de objetivos comerciais e/ou setoriais no país.

Em várias economias, como Argentina, Brasil, Chile e Costa Rica, a legislação aplicável à forma jurídica das empresas estatais e que fornece a estrutura para a governança e a operação dessas empresas permanece complexa. Por exemplo, muitas empresas estatais nesses países foram estabelecidas por leis de criação com requisitos variados, enquanto algumas de suas subsidiárias possuem formas jurídicas corporativas variadas. **Reformas para simplificar esse conjunto complexo de leis devem ser uma prioridade para os países envolvidos.**

(OCDE, 2020, p. 16, tradução e grifos nossos)

No espírito dessa evolução, o governo brasileiro publicou, em 6/3/2020, o Decreto nº 10.263. Esse decreto alterou o Decreto nº 2.594/98 – que por sua vez regulamenta a Lei nº 9.491/97, a qual dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização - PND – para que este passasse a prever que o Conselho Nacional de Desestatização – CND avaliará:

- a) A cada quatro anos, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais com controle direto da União, além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou de relevante interesse público que justificaram a sua criação;
- b) A cada dois anos, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais dependentes (que são assim qualificadas com base no disposto no inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000), além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou relevante interesse público que justificaram a sua criação.

O referido decreto determinou também que a primeira avaliação quadrienal, conforme disposto no subitem “a” acima, deve ocorrer no prazo de seis meses contados a partir da sua publicação, ou seja, até 6/9/2020.

Primeiramente, é importante registrar que a Lei nº 9.491/97 decorre da conversão da Medida Provisória nº 1.481-52, de 8/8/1997, o que demonstra que a iniciativa para a regulação legal da matéria relativa à privatização de empresas estatais foi do Poder Executivo, conforme regulamentação da espécie disposta no art. 62 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020).

Além disso, a data de publicação da lei também é emblemática: setembro de 1997, estando prestes a completar 23 anos. Durante todo esse período, a lei passou por diversos ajustes no seu próprio corpo, como é possível perceber de seu texto detalhado publicado na internet, bem como por reparos na sua forma de operacionalização, como se depreende dos diversos decretos que promoveram alterações nesta seara e são mencionados em seu texto detalhado. (BRASIL, 2020)

Essas alterações podem indicar que a lei está um tanto obsoleta, exigindo revisões frequentes para adequá-la à realidade que se impõe mais de duas décadas depois da sua publicação. Ademais, a data distante permite perceber a inércia do Poder Legislativo ao não aprovar normas mais modernas e adequadas à velocidade exigida hodiernamente para a execução de processos privatizantes.

Tenha-se, por exemplo, a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., que fora incluída no PND pelo Decreto nº 473 em 10/6/1992¹ e excluída do programa pelo Decreto nº 7.267, em 19/8/2010. Passaram-se 18 anos até que se decidisse pela não desestatização da empresa nos moldes do PND instituído pela Lei nº 9.491/97. (BRASIL, 2020)

Porém, até a publicação do Decreto nº 10.263/2020, não estavam claros os papéis dos diversos órgãos estatais envolvidos no processo de revisão da propriedade estatal

¹ À época, o PND era regido pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que foi revogada pela Lei nº 9.491/97, a qual passou, a partir da sua vigência, a reger os procedimentos relativos ao PND.

empresarial. Assim, antes desse instrumento, para o caso da Valec, por exemplo, não se sabe quem deveria avaliar se, apesar de excluída do PND em 2010, a empresa deveria permanecer no *portfolio* de investimentos estatais nos anos seguintes.

Não obstante, é interessante pontuar três questões que se impõem ao referido decreto:

- a) O texto não estabelece que tipo de produto surgirá da avaliação a ser realizada pelo CND (se um relatório, uma recomendação, uma nota técnica, etc.), nem de que forma e por quem a informação gerada será utilizada;
- b) Não há muita clareza sobre as razões que levaram o governo a estabelecer o CND como o órgão adequado à realização dessa avaliação, sendo que a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Sest atualmente concentra grande parte das informações sobre desempenho das empresas, bem como os ministérios supervisores são os responsáveis por avaliar a execução das políticas públicas pelas estatais (OCDE, 2020, p. 33-35);
- c) As competências do CND estabelecidas na Lei nº 9.491/97, abaixo reproduzidas, não parecem abarcar a execução dessa avaliação, o que pode gerar questionamentos futuros pelo fato de o decreto atribuir ao órgão competência mais abrangente do que as estabelecidas por lei:

Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:

I - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização;

II - aprovar, exceto quando se tratar de instituições financeiras:

- a) a modalidade operacional a ser aplicada a cada desestatização;
- b) os ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários às desestatizações;
- c) as condições aplicáveis às desestatizações;
- d) a criação de ação de classe especial, a ser subscrita pela União;
- e) a fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral, necessárias à viabilização das desestatizações;
- f) a contratação, pelo Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, de pareceres ou estudos especializados necessários à desestatização de setores ou segmentos específicos.
- g) a exclusão de bens móveis e imóveis da União incluídos no PND.

III - determinar a destinação dos recursos provenientes da desestatização,

- observado o disposto no art. 13 desta Lei;
- IV - expedir normas e resoluções necessárias ao exercício de sua competência;
 - V - deliberar sobre outras matérias relativas ao Programa Nacional de Desestatização, que venham a ser encaminhadas pelo Presidente do Conselho;
 - VI - fazer publicar o relatório anual de suas atividades.
 - VII - estabelecer as condições de pagamento à vista e parcelado aplicáveis às desestatizações de bens móveis e imóveis da União.

Para além desses apontamentos, é importante registrar que **o modelo instituído pelo decreto continua destoando das recomendações da OCDE para que haja um documento conciso tratando da função de propriedade estatal, corroborando o apontamento do organismo de que a legislação aplicável no Brasil ainda é complexa e carece de reforma em caráter prioritário.**

Assim, enquanto parte da política de propriedade é afigurada na Lei nº 13.303/2016, que impõe, em alinhamento ao art. 173 da CF/88, as condições para a criação de empresas estatais, a revisão da sua propriedade está distribuída em outros instrumentos como a Lei nº 9.491/97 e o Decreto nº 2.594/98, incluindo sua alteração promovida pelo Decreto nº 10.263/2020, não estando ainda muito bem definidos – ou o estão, mas de forma precária – os papéis de todos os atores envolvidos no processo de proposição de desinvestimentos ou desestatizações em empresas estatais.

Essa realidade e a longevidade da legislação aplicável a esse processo denotam, novamente, a necessidade de chamamento do Poder Legislativo a esse debate, sobretudo porque a evolução das políticas públicas do Brasil nesse ambiente pode contribuir para credenciá-lo de forma mais firme à acessão à OCDE.

4. Conclusão

Dado o interesse de ingresso do Brasil na OCDE na qualidade de membro pleno, o presente trabalho intentou analisar as exigências do organismo no que tange à política de propriedade empresarial estatal e a aderência do regramento brasileiro às diretrizes e ao modelo de governança recomendados pela OCDE para o tema, considerando especialmente as alterações recentes nos regulamentos referentes ao Programa Nacional de Desestatização introduzidas pelo Decreto nº 10.263/2020.

Da análise, foi possível constatar a inadequação do referido decreto ao modelo recomendado pelo organismo, mormente porque esse instrumento não resolve um dos problemas apontados pela OCDE em relação à legislação brasileira sobre propriedade empresarial estatal: a sua complexidade. Essa falha implica a provável necessidade de elaboração de projeto de lei para atender às recomendações da organização, principalmente no tocante à **consolidação de documento único com as normas sobre propriedade estatal**.

Além disso, tendo em vista a necessidade de votação do eventual projeto de lei a ser elaborado, entendeu-se recomendável a inclusão do Poder Legislativo no processo de debate sobre o aprimoramento do modelo brasileiro de políticas públicas sobre a função de propriedade empresarial estatal.

Essa inclusão pode se dar no próprio Congresso Nacional, com projetos de lei a serem propostos por parlamentares, ou por projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, conforme previsto no art. 61 da CF/88. (BRASIL, 2020)

Inicialmente, para fins de aderência ao modelo de governança recomendado pela OCDE (OCDE, 2015), sugere-se que o modelo a ser discutido contemple a centralização da função de propriedade estatal empresarial, objetivando maior transparência e publicidade no processo e a desburocratização das atividades envolvidas na criação e na extinção de empresas estatais.

Nessa esteira, poder-se-ia, a exemplo de alguns dos países avaliados pela OCDE, estabelecer uma agência que centralize as prerrogativas dessa função, como a própria Sest, que atualmente tem função meramente coordenadora.

No processo de revisão da propriedade estatal, por sua vez, os ministérios supervisores, por serem os detentores finais das prerrogativas sobre as políticas públicas (OCDE, 2020, p. 33) que são executadas, de forma descentralizada, pelas empresas, poderia fornecer os subsídios de interesse público ou as razões de segurança nacional que impõem a manutenção de cada empresa sob sua supervisão como um investimento estatal.

Por fim, a agência central de propriedade estatal empresarial avaliaria os argumentos trazidos pelos ministérios supervisores e submeteria suas ponderações à apreciação da autoridade máxima responsável pela decisão política, no caso o Presidente da República. Essa decisão poderia ser sujeita a referendo do Congresso Nacional, a depender de critérios específicos que poderiam ser interpostos na lei para garantir que as decisões sobre instrumentos de interesse público relevante ou de segurança nacional não sejam sujeitas exclusivamente ao crivo do chefe do Poder Executivo, que é um ator de ocasião, já que a cada quatro anos pode ser substituído.

Para implementar a elaboração do projeto de lei, sugere-se a criação de grupo de trabalho composto por membros da Sest, do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI do Ministério da Economia, da CND, da Casa Civil e de comissões correlacionadas no Congresso Nacional para propor, em um prazo de 180 dias, projeto de lei que estabeleça o modelo de políticas públicas a ser adotado para a função de propriedade estatal empresarial, focado no atendimento ao disposto nos capítulos I e II das Diretrizes da OCDE para a Governança Corporativa de Empresas Estatais.

A implementação e monitoramento do grupo de trabalho pode ser coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, enquanto órgão de articulação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Para monitorar a evolução dos trabalhos, recomenda-se a elaboração de marcos temporais a serem estabelecidos pelo grupo de trabalho na reunião de *kick-off*, onde deverão ser definidos os objetivos, recursos, restrições, prazos e cronogramas do projeto.

Sugere-se ainda que, durante a implementação da solução, na forma de lei, seja estabelecido no próprio corpo do instrumento legal a reavaliação periódica da própria política de propriedade, em prazo não inferior a anual, na esteira dos modelos adotados na Coreia do Sul, na Nova Zelândia e no Reino Unido (OCDE, 2020, p. 25-30).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BORBA, José Edwaldo Tavares. Direito societário. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. Carta de pedido de acesso à OCDE. Paris: Embaixada do Brasil na França, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/brasil-na-ocde/pedido-de-acessao/carta-brasileira-de-pedido-de-acessao-a-ocde.pdf>. Acesso em: 22 de jun. de 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 de mai. de 2020.

BRASIL. Decreto nº 473, de 10 de março de 1992. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0473.htm#art1iii. Acesso em: 26 de jun. de 2020.

BRASIL. Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2594.htm. Acesso em: 3 de mai. de 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.267, de 19 de agosto de 2010. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7267.htm#art1. Acesso em: 26 de jun. de 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.263-de-5-de-marco-de-2020-246505356?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DDecreto%252010.263%252F2020>. Acesso em: 3 de mai. de 2020.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9491.htm. Acesso em: 26 de jun. de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 3 de mai. de 2020.

BRASIL. Saúde e política externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018). Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

CRUZ, André Santa. Direito empresarial. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Políticas públicas e relações internacionais. Brasília: ENAP, 2018.

FERREIRA, Sergio de Andréa. História e regime constitucional da atividade empresarial estatal. In: FERRAZ, Sergio (Org.). Comentários sobre a lei das estatais (Lei 13.303, de 30.6.2016). São Paulo: Malheiros, 2019.

OCDE. Accession to the organisation. Disponível em: <https://www.oecd.org/legal/accession-process.htm>. Acesso em: 22 de jun. de 2020.

OCDE. Implementing the OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises: review of recent developments. Paris: OECD Publishing, 2020.

OCDE. OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises, 2015 Edition. Paris: OECD Publishing, 2015.

OCDE. Organisational structure. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/structure/>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.



Escola Nacional de Administração Pública

OCDE. Ownership and governance of state-owned enterprises: A compendium of national practices. Paris: OECD Publishing, 2018.

OCDE. Revisão por pares da OCDE sobre legislação e política de concorrência: Brasil. Paris: OECD Publishing, 2019.

OCDE. State-owned enterprise reform in the electricity sector in Ukraine. Disponível em: <http://www.oecd.org/corporate/soe-reform-electricity-sector-ukraine.htm>. Acesso em: 22 de jun. de 2020.

OCDE. Ukraine and the OECD. Disponível em: <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Flyer-OECD-Energy-Sector-Ukraine-ENG.pdf>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. Estatais: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobras, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções do Estado capitalista contemporâneo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019

SANTOS, Vinicius Neves dos. Análise da Acessão do Brasil à OCDE. São Paulo: Fiesp, 2019.

SCHIRATO, Vitor Rhein. As empresas estatais no direito administrativo econômico atual. São Paulo: Saraiva, 2016.



Escola Nacional de Administração Pública

(Currículo resumido do autor):

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE - 2013). De 2009 a 2016, trabalhou como Técnico de Administração e Controle na Petrobras, onde foi aluno, na Universidade Petrobras, de diversos cursos de curta duração relacionados à governança corporativa empresarial e à gestão de projetos. De 2017 a 2020, exerceu o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento na Coordenação-Geral de Governança Corporativa de Estatais da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, tendo exercido, de 14/09/2018 a 21/08/2019, a função de Assistente e, de 21/08/2019 à presente data, a função de Coordenador de Assuntos Societários na mesma coordenação-geral.

Rodolpho Daltrozo Bezerra

Bacharel (2013). (81) 99824-3036

rodolpho.bezerra@planejamento.gov.br