

EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA DA EBSERH A PARTIR DOS SEUS DIPLOMAS LEGISLATIVOS E ESTATUTÁRIOS

EVOLUTION OF EBSERH'S CORPORATE GOVERNANCE BASED ON ITS LEGISLATIVE AND STATUTORY ACTS

Karen Tiemi Ueda¹
Silvana Souza da Silva Pereira²

Resumo

No contexto de proeminência da agenda ESG (Environmental, Social and Governance – representa sustentabilidade ambiental, social e de governança corporativa) e de ações para adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), destaca-se a importância da governança corporativa nos órgãos e entidades governamentais, especialmente no âmbito das empresas públicas, com destaque para o período após a promulgação da Lei n.º 13.303, de 2016. Este artigo analisou a evolução da estrutura de governança corporativa da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), empresa pública estatal criada para a gestão dos Hospitais Universitários Federais, após uma década de atuação da estatal, a partir dos seus diplomas legislativos e estatutários. A Ebserh, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), atua nas duas áreas que integram as principais políticas públicas: a saúde e a educação. A metodologia envolveu pesquisa descritiva, com utilização de dados secundários, para análise da Lei n.º 12.550, de 2011, a lei de criação da Ebserh; o Decreto n.º 7.661, de 2011, que aprovou o primeiro Estatuto Social da Ebserh; a Lei n.º 13.303, de 2016, a Lei das Estatais ou Estatuto Jurídico das Empresas Estatais; e o Estatuto Social vigente da Ebserh, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 24 de maio de 2023. Os resultados evidenciam a estruturação do sistema de governança corporativa da Ebserh, em conformidade com a legislação aplicável, e apresentam reflexões sobre as estratégias de atuação da estatal por meio dessa estrutura.

¹ Secretária-Geral da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

² Chefe de Gabinete da Presidência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

Palavras-chave: Governança corporativa. Estatuto Social. Empresa estatal.

Abstract

In the context of the prominence of the ESG agenda and actions for Brazil's accession to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the importance of corporate governance in government entities, especially in the context of state companies, is highlighted, with emphasis on the period after the enactment of Law No. 13,303 of 2016. This article aims to analyze the evolution of the corporate governance structure of Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), state-owned company created to manage Federal University Hospitals, after a decade of operation of the state-owned company, based on its legislative and statutory acts. Ebserh, linked to the Ministry of Education (MEC), operates in the two areas that are part of the main public policies: health and education. The methodology involved descriptive research, using secondary data, for comparative analysis of Law No. 12,550, of 2011, the law creating Ebserh; Decree No. 7,661 of 2011, which approved Ebserh's first Statutory Act; Law No. 13,303 of 2016, the Law on State-Owned Enterprises or the Legal Status of State-Owned Enterprises; and Ebserh's current Statutory Act, approved at the Extraordinary General Assembly held on May 24, 2023. The results show the structuring of Ebserh's corporate governance system, in accordance with the applicable legislation, and present reflections on the state-owned company's strategies of action through this structure.

Keywords: Social participation. Corporate governance. State-owned company.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, nas décadas de 1930 e 1940 do século XX, houve uma forte demanda pela atuação do Estado Social, que passou a ser gradativamente dotado de estrutura empresarial para a prestação ativa na organização dos serviços públicos em áreas em que não havia interesse ou capital de particulares. Essa expansão do Estado em prol de questões sociais, com inserção no âmbito econômico, representou,

na Era Vargas, o Estado do bem-estar (*Welfare State*), caracterizado por um Estado assistencial ou intervencionista. (LEITE, 2007)

Nesse contexto, houve a criação de várias empresas públicas e sociedades de economia mista (SEMs), tendência que teve continuidade após a Era Vargas, durante grande parte da ditadura militar, quando reforçou-se o entendimento de que o setor público deveria atuar com eficiência similar à do setor privado. Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 200, de 1967 (Brasil, 1967), promoveu uma reforma administrativa federal com a desconcentração de atividades do âmbito da administração direta e a descentralização para atuação em setores tipicamente públicos, bem como para intervenção na economia. (LEITE, 2007) No citado diploma legislativo, constam as definições legais de empresa pública e SEM.

O crescimento e o investimento das empresas estatais foram considerados, nessa época, particularmente no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, propulsores relevantes do crescimento da economia brasileira. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999)

Entretanto, nas décadas de 1980 e 1990, houve um amplo processo de desestatização, em nível internacional, justificado, à época, pelo desajuste nas contas públicas e endividamento público, o que levou aos movimentos de privatização das empresas estatais. Cumpre destacar, todavia, que a natureza jurídica e a estrutura de controle de tais entidades tornam complexas as definições dos objetivos operacionais, a avaliação de desempenho e a gestão executiva, cuja atuação está sujeita às demandas governamentais e às da sociedade, enquanto controlador indireto com interesses difusos, além de haver expectativa de retorno financeiro aos sócios nas SEMs. (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008)

Dessa forma, as especificidades das empresas estatais pressupõem restrições à plena adesão aos princípios e práticas de governança corporativa indicadas ao setor privado (OCDE, 2004). Dentre essas especificidades, destacam-se: sujeição a restrições orçamentárias mais brandas, praticamente inviabilizando ações de falência, por exemplo; atuação em áreas em que a competição com o setor privado é irrisória ou inexistente; padrões de transparência e prestação de contas orientados ao controle dos gastos públicos; em alguns casos, cadeia difusa de *accountability* - que se refere ao conjunto de práticas de prestação de contas, responsabilização e controle. (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008)

Em termos conceituais, a governança corporativa é o sistema de direção das organizações que envolve o relacionamento entre os sócios, a diretoria, o Conselho de Administração, os órgãos de fiscalização e controle, bem como as demais partes interessadas. Com vistas a preservar e otimizar os valores econômicos e de gestão de longo prazo das organizações, constituem princípios básicos de governança corporativa: transparência; equidade; *accountability*; e responsabilidade corporativa. (IBGC¹, 2015)

A perspectiva contemporânea reforça a interdependência entre a organização e todas as partes interessadas que atuam nos contextos econômico, social e ambiental nos quais ela está inserida, de modo a gerar valor agregado entre tais atores do sistema de governança corporativa. (IBGC, 2023)

Em 2005, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentou proposta de um conjunto de diretrizes para promover melhores práticas de governança na atuação das empresas estatais. Tais diretrizes foram estruturadas em seis grandes áreas, com vistas a estabelecer referências para o relacionamento entre Estado, conselheiros, gestores, investidores e outras partes interessadas. As seis áreas em que foram dispostas as diretrizes propostas pela OCDE foram as seguintes: assegurar um arcabouço regulatório e legal efetivo para empresas estatais; o Estado atuando como proprietário; equidade no tratamento com acionistas; relações com *stakeholder*; transparência e divulgação de informações (*disclosure*); e responsabilidades dos conselhos. (OCDE, 2004)

Em 1988, a Constituição Federal definiu a forma de institucionalização das empresas públicas em seu art. 37:

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

Em linha com as recomendações da OCDE e em cumprimento aos preceitos constitucionais, no que tange a ‘assegurar um arcabouço regulatório e legal efetivo para empresas estatais’, a promulgação da Lei n.º 13.303, de 2016, o Estatuto Jurídico das Estatais, constitui o marco legal principal, com o estabelecimento de normas de governança e um novo regime licitatório para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, em todas as esferas de governo, conforme previsto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal.

Em complemento e reforço à Lei das Estatais, foi editado o Decreto n.º 8.945, de 2016, com normas regulamentadoras de sua aplicação, e foram publicadas novas resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), órgão colegiado instituído pelo Decreto n.º 6.021, de 2007, composto pelo Ministro de Estado da Casa Civil, pelo Ministro de Estado da Fazenda e pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, bem como pelos respectivos Secretários Executivos, para o tratamento de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União. (Brasil, 2007)

Dentre as normas de governança que constam na Lei das Estatais, destaca-se a definição da identidade do regime jurídico das empresas públicas e o estabelecimento de regras para eleição dos dirigentes, com vistas a evitar indicações que não atendam aos critérios e requisitos legais. Dessa forma, buscou-se reforçar a estrutura de governança, com a atuação dos seus agentes em conformidade com as melhores práticas, em prol do propósito das organizações, com fundamento em dimensões relevantes como transparência, administração, fiscalização e controle.

Em consonância com as diretrizes da OCDE e as regras de governança estabelecidas pela Lei das Estatais, está a proeminência da agenda ESG² (da sigla, em inglês, *Environmental, Social, Governance*), que pressupõe um conjunto de condutas e compromissos baseados nos fundamentos das áreas ambiental, social e de governança das organizações.

Nesse sentido, é eminente e crescente a responsabilidade dos agentes de governança, diante de temas como sustentabilidade, corrupção, fraude, abusos nos incentivos de curto prazo para executivos

e investidores, além da complexidade e multiplicidade de relacionamentos que as organizações estabelecem com os mais variados públicos. (IBGC, 2023)

Este artigo apresenta a evolução da estrutura do sistema de governança corporativa da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), empresa pública estatal federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada para realizar a gestão dos Hospitais Universitários Federais (HUFs), hospitais estes de ensino, ligados às universidades federais. Trata-se, portanto, de estatal com atuação nas áreas que constituem políticas públicas de alta relevância do país: a saúde e a educação, tendo em vista que os HUFs são utilizados como campo de prática para discentes dos cursos da área de saúde, bem como realizam atendimentos assistenciais, integralmente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo referências de média e alta complexidade nas regiões em que estão situados.

Dessa forma, a Ebserh foi criada com a finalidade de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como prestar às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública. Dentre as atribuições assumidas pela Empresa estão a coordenação e avaliação da execução das atividades dos HUFs, assim como o apoio técnico à elaboração de instrumentos de melhoria de gestão.

A Rede Ebserh é formada, atualmente, pela Sede, localizada em Brasília/DF, e por 41 (quarenta e um) HUFs, vinculados às universidades federais, situados em todas as regiões do país. As universidades federais que possuem hospitais podem contratar a Ebserh para o aprimoramento da gestão de suas unidades hospitalares, por meio da celebração de Contrato de Gestão Especial, cabendo tal decisão a cada universidade, motivo pelo qual não são todos os HUFs que estão sob a gestão da Ebserh. O Contrato de Gestão Especial dispõe sobre as obrigações dos signatários, as metas de desempenho, indicadores e prazos de execução, bem como a sistemática para o acompanhamento e a avaliação das metas estabelecidas.

Neste artigo, a evolução da governança corporativa da Ebserh é analisada desde a sua criação, em 2011, com destaque para o período após a promulgação da Lei das Estatais e os reflexos no Estatuto Social vigente da empresa. Nesse sentido, apresenta também reflexões

pontuais sobre estratégias que podem ser adotadas para contribuir na atuação institucional junto aos demais órgãos da administração pública, principalmente os que têm representação nos órgãos colegiados da Ebserh, considerando as peculiaridades de uma estatal com atuação mista, nas áreas da saúde e da educação, conforme citado, as quais possuem considerável relevância e representam desafios à atuação governamental no Brasil.

No desenvolvimento do estudo, foi realizada a comparação dos dispositivos da Lei n.º 12.550, de 2011, a lei de criação da Ebserh; do Decreto n.º 7.661, de 2011, que aprovou o primeiro Estatuto Social da Ebserh; da Lei n.º 13.303, de 2016, a Lei das Estatais ou Estatuto Jurídico das Empresas Estatais; e do Estatuto Social vigente da Ebserh, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 24 de maio de 2023. Diante desse contexto, foi estabelecido como objetivo analisar a estrutura de governança corporativa da Ebserh, após uma década de atuação da estatal, a partir dos seus diplomas legislativos e estatutários.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nas últimas décadas, observa-se que a responsabilidade social corporativa tem sido tão importante quanto a performance financeira nos negócios. No caso de uma empresa estatal, com finalidade de formação de profissionais de saúde e de prestação de assistência, a responsabilidade social é um aspecto relevante. A ênfase social observada nas empresas estatais, muitas vezes em detrimento dos aspectos econômicos, quando resultam em políticas sociais bem administradas, podem contribuir significativamente para gerar valor perante os *stakeholders*, com impacto no desempenho financeiro da entidade. (MIRANDA, R. A. de; AMARAL, H. F., 2011)

Com base na teoria da função social da empresa, tem-se que o empresário e a sociedade têm o poder-dever, no desenvolvimento de suas atividades, de agir a serviço da coletividade (DINIZ, 2018). Destarte, o interesse coletivo deve ser levado em consideração na atuação das empresas, considerando pontos como a inclusão social, a proteção ao meio ambiente, o fomento à criação de novos empregos, o estímulo à implementação de benefícios aos trabalhadores, a melhoria do ambiente de trabalho, dentre outros. (FREDO, C. W., 2023)

No contexto das empresas estatais, o interesse coletivo está expresso nos princípios constitucionais que constam no Título VII da

Magna Carta, que dispõe sobre a Ordem Econômica, em especial o art. 173, que trata da exploração da atividade econômica pelo Estado. (Brasil, 1988) Em que pese haver a percepção de interesse difuso da função social das estatais, após a promulgação da Lei n.º 13.303/2016, verifica-se que compete aos seus Administradores, no uso do respectivo poder discricionário, interpretar e perseguir tal função social, em prol dos interesses da coletividade relacionada à empresa estatal. (FONTES FILHO, 2018)

No caso da Ebserh, sendo uma empresa pública com natureza de prestação de serviços públicos e atuação nas áreas da saúde e da educação, o interesse coletivo e a função social ficam mais evidentes, tendo em vista a conjuntura de um Hospital Universitário Federal, que é utilizado como campo de prática para discentes da área de saúde e, ao mesmo tempo, realiza atendimentos assistenciais no âmbito do SUS, sendo vedado qualquer atendimento privado nestes hospitais.

Nesse sentido, há que se pontuar sobre os elementos que contribuem para a estruturação e o fortalecimento do sistema no qual a Ebserh está inserida, com potencial estratégico para ações institucionais, com observância aos princípios constitucionais, ao interesse coletivo e à responsabilidade social que regem a sua atuação. Esses elementos estão dispostos principalmente na legislação aplicável à Ebserh e serão mencionados neste estudo, como contexto das alterações ocorridas na estrutura de governança da estatal.

Este estudo propõe analisar a evolução da governança corporativa da Ebserh, com base nos seus diplomas legislativos e estatutários, com destaque para os reflexos de tais diretrizes na estrutura e no funcionamento dessa empresa, de forma a contribuir para o aprimoramento do processo decisório, do desempenho e da reputação institucional.

3 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa consistiu na consulta à legislação e aos diplomas estatutários que abrangem o tema, bem como ao acervo bibliográfico e jurisprudencial pertinente. Os diplomas legislativos utilizados como referência para a pesquisa foram a Lei n.º 12.550, de 2011, e a Lei n.º 13.303, de 2016, com enfoque nos dispositivos relacionados à governança corporativa; e os principais diplomas estatutários utilizados foram o Decreto n.º 7.661, de 2011, que aprovou

a primeira versão do Estatuto Social da Ebserh e o Estatuto Social vigente da Empresa, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 24 de maio de 2023, tendo sido utilizados também elementos pontuais de versões anteriores do Estatuto Social da Ebserh, cujo histórico está demonstrado na figura a seguir.



Figura 1. Linha do tempo referente às versões do Estatuto Social da Ebserh.
Fonte: elaboração própria (2023).

A coleta de dados foi realizada a partir de consulta aos citados diplomas legislativos e estatutários, conforme informações disponibilizadas na internet, em transparência ativa, no portal da Ebserh e na legislação publicada pela Subchefia para Assuntos Jurídicos, da Casa Civil da Presidência da República.

Os dados sobre o objeto do estudo foram inseridos em planilha para análise comparativa, com enfoque nas informações relacionadas à estrutura de governança corporativa da Ebserh.

4 O PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA DA EBSERH

A estrutura da governança corporativa da Ebserh foi desenvolvida com fundamento em diferentes instrumentos legais que nortearam a sua trajetória; neste estudo, deu-se ênfase à Lei n.º 12.550, de 15 de dezembro de 2011, a lei de criação da estatal; ao Decreto n.º 7.661, de 28 de dezembro de 2011, que aprovou a primeira versão do Estatuto Social da Ebserh; à Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016, a Lei das Estatais; e ao Estatuto Social vigente da Ebserh, atualizado em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 24 de maio de 2023.

A Lei n.º 12.550, de 15 de dezembro de 2011, autorizou o Poder Executivo a criar a Ebserh, como empresa pública unipessoal, personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao MEC, com prazo de duração indeterminado. (Brasil, 2011) Nesta lei, no que tange à estrutura de governança corporativa, consta apenas 1 (um) dispositivo que trata sobre o tema, com previsão de que informações complementares constariam no Estatuto Social da Ebserh, conforme a seguir disposto:

Art. 9º A EBSERH será administrada por um Conselho de Administração, com funções deliberativas, e por uma Diretoria Executiva e contará ainda com um Conselho Fiscal e um Conselho Consultivo.

§ 1º O estatuto social da EBSERH definirá a composição, as atribuições e o funcionamento dos órgãos referidos no caput . (grifos nossos)

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º A atuação de membros da sociedade civil no Conselho Consultivo não será remunerada e será considerada como função relevante.

§ 5º Ato do Poder Executivo aprovará o estatuto da EBSERH.
(Brasil, 2011)

Na sequência após a promulgação da lei de criação da Ebserh, em conformidade com o que estabeleceram os parágrafos 1º (primeiro) e 5º (quinto) do art. 9º da Lei n.º 12.550, de 2011, foi publicado o Decreto n.º 7.661, de 28 de dezembro de 2011, com a aprovação do primeiro Estatuto Social da Empresa. Neste Decreto, constou capítulo específico para tratar dos órgãos estatutários, a saber: o Conselho de Administração, a Diretoria Executiva, o Conselho Fiscal e o Conselho Consultivo, conforme se verifica a seguir:

CAPÍTULO IV DOS ÓRGÃOS ESTATUTÁRIOS

Art. 10. São órgãos estatutários da EBSERH:

I - o Conselho de Administração;

II - a Diretoria Executiva;

III - o Conselho Fiscal; e

IV - o Conselho Consultivo.

(Brasil, 2011)

Estabelecendo-se um paralelo comparativo pontual com o Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), empresa pública adotada como referência para a Ebserh, tanto em modelos de gestão quanto para os seus primeiros atos administrativos, observa-se que a lei de criação do HCPA, a Lei n.º 5.604, de 2 de setembro de 1970, previu como órgãos da Administração da Empresa apenas a Administração Central e o Conselho Diretor, este último como órgão supremo de função normativa, consultiva e deliberativa, além de instância recursal de todos os órgãos da estatal. Em sua lei de criação, consta que o Estatuto Social fixará a forma de escolha dos representantes que compõem o Conselho Diretor.

Ressalta-se que a lei de criação do HCPA é da década de 1970, contexto da ditadura militar em que o debate sobre governança corporativa e processos de participação eram incipientes, anterior à Constituição Federal de 1988, tendo se disseminado e consolidado somente décadas depois, com ênfase no início do século XXI.

No Decreto n.º 7.661, de 2011, que aprovou o primeiro Estatuto Social da Ebserh, além da previsão dos supracitados órgãos estatutários que constam no art. 10, foram estabelecidos critérios expressos de vedação à participação neles, conforme consta no art. 11:

Art. 11. Não podem participar dos órgãos da EBSEH, além dos impedidos por lei:

I - os que detenham controle ou participação relevante no capital social de pessoa jurídica inadimplente com a EBSEH ou que lhe tenha causado prejuízo ainda não ressarcido, estendendo-se esse impedimento aos que tenham ocupado cargo de administração em pessoa jurídica nessa situação, no exercício social imediatamente anterior à data da eleição ou nomeação;

II - os que houverem sido condenados por crime falimentar, de sonegação fiscal, de prevaricação, de corrupção ativa ou passiva, de concussão, de peculato, contra a economia popular, contra a fé pública, contra a propriedade ou que houverem sido condenados a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos;

III - os declarados inabilitados para cargos de administração em empresas sujeitas a autorização, controle e fiscalização de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta;

IV - os declarados falidos ou insolventes;

V - os que detiveram o controle ou participaram da administração de pessoa jurídica concordatária, falida ou insolvente, no período de cinco anos anteriores à data da eleição ou nomeação, salvo na condição de síndico, comissário ou administrador judicial;

VI - sócio, ascendente, descendente ou parente colateral ou afim, até o terceiro grau, de membro do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal;

VII - os que tiverem interesse conflitante com a sociedade.

§ 1º Aos integrantes dos órgãos de administração é vedado intervir em operação em que, direta ou indiretamente, sejam interessadas sociedades de que detenham o controle ou participação superior a cinco por cento do capital social.

§ 2º O impedimento referido no § 1º aplica-se, ainda, quando se tratar de empresa em que ocupem ou tenham ocupado, em período imediatamente anterior à investidura na EBSEH, cargo de gestão.

(Brasil, 2011)

Dessa forma, observa-se um movimento preliminar ao que viria a ser consolidado, anos depois, com a Lei n.º 13.303, de 2016, em que foram estabelecidos os requisitos e as vedações, como critérios obrigatórios para a eleição dos Administradores, Conselheiros Fiscais e membros do Comitê de Auditoria (Coaud) – este último colegiado instituído formalmente na Ebserh, em agosto de 2019.

No caso dos dispositivos elencados no art. 11 do primeiro Estatuto Social da Empresa, as vedações se aplicavam aos membros do Conselho de Administração (CA), da Diretoria Executiva (DE) e do Conselho Fiscal (CF), o que viria a ser reforçado posteriormente pela Lei das Estatais, mas também estavam previstas para os membros do Conselho Consultivo (CC), colegiado de apoio ao CA e à DE, o que não restou previsto na Lei n.º 13.303, de 2016, tendo em vista o caráter consultivo e de controle social do CC.

Ademais, essas vedações impostas às indicações dos Administradores e Conselheiros Fiscais foram reforçadas também no modelo de Estatuto Social estabelecido para todas as empresas estatais federais, em 2020, pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, atualmente vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEST-MGI), no contexto das ações de adesão do Brasil à OCDE. (Brasil, 2020)

Em seguida, os dispositivos do Decreto n.º 7.661, de 2011, apresentam capítulos específicos para cada um dos órgãos colegiados estatutários, com informações sobre as respectivas composições, competências, nomeação de membros, posse, prazo de gestão, recondução, vacância, honorários, frequência de reuniões e quórum de

deliberação. No caso da Diretoria Executiva, constam também as competências do Presidente e dos Diretores da Ebserh.

Posteriormente, menos de cinco anos depois, a promulgação da Lei n.º 13.303, de 2016, a Lei das Estatais ou Estatuto Jurídico das Empresas Públicas e SEMs, considerada como o principal marco legal para essas entidades da administração pública, traz uma série de alterações relevantes em relação ao anteriormente previsto na legislação e no Estatuto Social da Ebserh.

Com relação aos critérios para os Administradores – compreendidos estes como os membros do CA e da DE –, consta menção expressa à submissão de tais gestores à Lei n.º 6.404, de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações. Anteriormente à Lei das Estatais, não havia tal previsão específica nos diplomas legislativos e estatutários da Ebserh, mas apenas em linhas gerais, com a indicação de que a Empresa se regia pela Lei n.º 12.550, de 2011; pela Lei n.º 6.404, de 1976; pelo Estatuto Social aprovado pelo Decreto n.º 7.661, de 2011; e demais normas aplicáveis.

No art. 17 da Lei n.º 13.303, de 2016, está o conjunto de requisitos exigidos para as indicações dos membros da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração, no que tange à experiência profissional, à formação acadêmica e ao não enquadramento em hipóteses de ineligibilidade legais. Constam também as situações de vedação às indicações de Administradores. Esses dispositivos representam o cerne das análises do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (CPESR), colegiado que se manifesta em relação às indicações para a DE, o CA, CF e Coaud, anteriormente à eleição dos respectivos membros desses colegiados pelas instâncias competentes.

A Lei das Estatais previu também Seções específicas para tratar do Conselho de Administração; do membro independente do Conselho de Administração; da Diretoria; do Comitê de Auditoria estatutário; e do Conselho Fiscal.

O Decreto n.º 8.945, de 2016, por sua vez, que regulamentou a Lei das Estatais, além dos assuntos supracitados que também constam em Seções específicas, com mais detalhamento, trouxe orientações sobre o CPESR, bem como sobre treinamento e seguro responsabilidade para Administradores.

Em reforço a essa legislação aplicável às empresas estatais, no contexto das ações para adesão do Brasil à OCDE, a SEST-MGI

estabeleceu, a partir de 2020, um modelo de Estatuto Social para as empresas estatais, conforme citado, que passou a replicar os dispositivos da Lei das Estatais e de seu Decreto regulamentador.

Na ocasião, em Ofício-Circular enviado às empresas estatais federais, a SEST-MGI ressaltou que a instituição do modelo tinha como objetivo buscar a convergência com as diretrizes recomendadas pela OCDE relativamente à governança corporativa das empresas estatais. Informou também que se buscou o alinhamento com as melhores práticas sobre o tema, conforme adotado em empresas brasileiras de capital aberto e preconizado por entidades especializadas em governança corporativa.

Com isso, observa-se que houve uma série de ações coordenadas para instituir e consolidar os mecanismos de governança e transparência nas estatais, inclusive com regras sobre divulgação de informações, práticas de gestão de risco, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade.

Dessa forma, com as novas estruturas e fluxos estabelecidos pela legislação aplicável às empresas estatais, as nomeações de dirigentes deixaram de ser realizadas em publicações no Diário Oficial da União e os gestores passaram a ser eleitos pela Assembleia Geral, no caso dos membros do CA e do CF, e pelo Conselho de Administração, no caso dos membros da Diretoria Executiva, conferindo características próprias aos processos de assunção dos gestores das estatais federais.

Observam-se, portanto, ações governamentais no sentido de buscar uniformização do sistema de governança corporativa das estatais, a partir de princípios, regras, estruturas e processos estabelecidos na legislação pertinente, com base na qual tais organizações são dirigidas e monitoradas pelas instâncias competentes. Esse sistema, além de contribuir para a geração de valor sustentável para as estatais, baliza a atuação dos agentes de governança e demais colaboradores da instituição na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, de modo a contribuir positivamente para a sociedade e para o ambiente no qual a empresa estatal está inserida. (IBGC, 2023)

Nesse fluxo, a partir de 2018, as alterações do Estatuto Social da Ebserh deixaram de ser aprovadas pelo Conselho de Administração e passaram a ser aprovadas no âmbito da Assembleia Geral, que passou a dispor também da competência para deliberar sobre propostas de alteração de capital social, cujo valor está expresso no diploma estatutário.

No ano de 2018, quando passaram a ser exigidas as mudanças efetivamente implementadas para adequação ao disposto na Lei das Estatais, conforme o seu art. 91, em decorrência dessas alterações e considerando as ações de adaptação ao novo fluxo, houve deliberação sobre o Estatuto Social da Ebserh na 73ª reunião do Conselho de Administração, em 08 de maio de 2018, conforme consignado na Resolução do CA n.º 67/2018, e, na sequência, o mesmo documento foi aprovado também na primeira reunião de Assembleia Geral Extraordinária (AGE), em 29 de junho de 2018.

Nesse contexto, como resultado da atuação de grupo de trabalho instituído especificamente com a finalidade de mapear as adequações necessárias para a implementação do disposto na Lei das Estatais, no cotejo com os dispositivos do Estatuto Social da Ebserh anteriormente vigente, observou-se que o novo diploma estatutário contemplou os dispositivos estabelecidos pela legislação, bem como pela SEST-MGI, representando a mudança mais significativa do documento até então.

Isto posto, após essa alteração mais substancial do Estatuto Social da Ebserh, ocorreram outras deliberações sobre o documento, no âmbito da AGE, contudo para alterações pontuais, até se chegar à versão atualmente vigente, que foi aprovada em AGE realizada no dia 24 de maio de 2023.

As principais alterações decorrentes do conjunto de orientações da Lei das Estatais e da SEST-MGI, portanto, no que tange ao sistema de governança corporativa da Ebserh, são as que passaram a prever os comitês de suporte ao CA e a Assembleia Geral, como instância para deliberação de matérias não situadas no escopo das competências do CA e para eleição de Conselheiros do CA e do CF.

Os comitês de suporte ao CA são o Coaud e o CPESR, anteriormente referenciados neste artigo, com competências específicas para subsidiar as análises, discussões e deliberações do Conselho de Administração.

As competências do Coaud estão relacionadas à análise das demonstrações contábeis e financeiras da Ebserh; à supervisão das atividades da Auditoria Interna e dos auditores independentes; à avaliação e monitoramento de exposições de risco da Empresa e de cumprimento das transações com partes relacionadas; dentre outras.

O Coaud da Ebserh foi composto a partir de contratação de membros, após processo seletivo realizado para essa finalidade. Os

membros foram eleitos, em julho de 2019, e têm atuado de acordo com as competências previstas na legislação aplicável e no Estatuto Social da Ebserh, que foram reforçadas no Regimento Interno do Coaud.

As competências do CPESR estão relacionadas à manifestação de opinião para auxiliar os acionistas nos processos de indicação de Conselheiros de Administração e Conselheiros Fiscais, para as respectivas eleições; auxiliar os membros do CA nos processos de indicação dos membros da Diretoria Executiva e do Coaud, para as respectivas eleições; verificar a conformidade dos processos de avaliação e treinamento dos Administradores e Conselheiros Fiscais; dar suporte ao CA na elaboração das propostas de remuneração dos Administradores; de política de pessoal; e plano de sucessão.

Finalmente, o CPESR da Ebserh, da mesma forma, tem atuado de acordo com as competências previstas na legislação aplicável e no Estatuto Social da Ebserh. O colegiado teve composições diversas e, atualmente, são membros do CPESR: o Presidente da Ebserh, como membro do CA, e 1 (um) membro do Coaud.

Os órgãos colegiados que compõem a governança corporativa da Ebserh, além das respectivas competências e regras de atuação, se interrelacionam na apreciação e no encaminhamento de diversos assuntos, com destaque para os seguintes fluxos: a Diretoria Executiva, na apresentação de informações relacionadas às pautas que são apreciadas ou deliberadas em cada instância; o Coaud e o CPESR, no suporte ao CA de acordo com as respectivas atribuições; o CA e o CF, no exame de pautas que são apreciadas em ambos os Conselhos, tais como as demonstrações contábeis periódicas, a alteração do capital social da Ebserh, o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) e o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT). No que tange às demonstrações contábeis anuais, a apreciação da matéria é realizada em reunião anual conjunta do CA com o CF, para encaminhamento à Assembleia Geral Ordinária. Ademais, como reforço às boas práticas de governança corporativa, o Conselho Fiscal previu, em seu Plano de Trabalho anual, pautas periódicas de apreciação dos relatórios do Coaud, em que pese não haver obrigatoriedade nesse sentido.

As informações sobre a estrutura de governança corporativa da Ebserh estão dispostas no sítio eletrônico da estatal, com indicação da composição dos colegiados, contendo os currículos dos respectivos membros, e publicação das atas das reuniões, como medidas de

transparência ativa, acompanhadas regularmente pela SEST-MGI e pelos órgãos de controle interno e externo.

5 CONCLUSÕES

Observa-se que a Lei das Estatais representou um marco fundamental para a estruturação da governança corporativa da Ebserh, com reflexos no Estatuto Social, em consonância com as diretrizes da OCDE e a crescente agenda ESG no âmbito governamental.

A Ebserh, em onze anos de existência, é considerada uma empresa estatal de grande porte, conforme classificação da SEST-MGI, o que evidencia os avanços obtidos e se reflete no sistema de governança corporativa, como se observou na análise dos seus diplomas legislativos e estatutários.

A previsão da estrutura e das instâncias que compõem tal sistema, no Estatuto Social da Empresa, contudo, representa apenas o início de uma trajetória que se iniciou há pouco mais de uma década e deve buscar a evolução contínua, fazendo-se as adequações pertinentes em prol de aprimoramentos em conformidade com as melhores práticas.

Ressalta-se que os princípios e as práticas de governança corporativa, em que pese tenham tido enfoque, neste artigo, na estrutura da alta gestão, devem ser implementados, preferencialmente, em toda a organização, considerando a transversalidade dos seus temas.

Observa-se que os instrumentos de gestão implementados por esses institutos legais e suas evoluções são padronizados para todas as estatais, cumprindo requisitos definidos pela OCDE e pelo amadurecimento dos regulamentos. Faz-se necessário refletir sobre a necessidade de ajustes que caibam às peculiaridades de cada área como, por exemplo, processos de participação social para controle ou formulação de políticas, tão aplicados, há tempos, nas áreas de saúde e educação, nas quais a Ebserh atua. Além de processos participativos, uma outra questão relevante é o arcabouço estrutural da Empresa, atualmente com 41 hospitais, nos quais a governança poderia ser reavaliada com vistas a reforçar boas práticas decorrentes do amadurecimento e dos avanços da governança da sede da Ebserh.

Cumprir destacar que o funcionamento do sistema de governança corporativa da Ebserh seja estrategicamente coordenado com as partes interessadas na atuação institucional, principalmente

aquelas diretamente ligadas às áreas da saúde e da educação, que compõem o Orçamento da Empresa: o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, sem prescindir da consideração e interlocução com as demais áreas representadas no CA e no CF. A atuação estratégica da alta gestão nesse sentido está em conformidade com os princípios de governança corporativa, sobretudo os da Integridade, Transparência e *Accountability*.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto n.º 6.021, de 22 de janeiro de 2007. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. Brasília, 22 de janeiro de 2007.

BRASIL. Decreto n.º 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe 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. Brasília, 27 de dezembro de 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. Ed., São Paulo: IBGC, 2015. 108 p.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa. 6. Ed., São Paulo: IBGC, 2023. 82 p.

BRASIL. Lei n.º 13.303. Dispõe 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. 30 junho de. 2016.

BRASIL. Lei n.º 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares — EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 — Código Penal; e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, 16 dez. 2011

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Guias e Manuais. Novo Estatuto Modelo Estatais de Grande Porte. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/central-de-conteudo/guias-e-manuais/novo-estatuto-modelo-estatais-de-grande-porte-sest-14dez2020/view>>. Acesso em: 14 out. 2023.

DINIZ, Maria Helena. IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA. Revista Jurídica, Curitiba, v. 2, n. 51, p. 387-412, 2018. DOI 10.6084/m9.figshare.6835007. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/2815/371371482>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 42 (6), p. 1163-1188, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6670>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FREDO, Cinara Wagner. O impacto da função social no processo decisório das empresas estatais: a participação da Dataprev na operacionalização do auxílio emergencial. 2023. 43 p. Dissertação de mestrado, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2023.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LEITE, Sandro Granjeiro. A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista. Revista do TCU, Brasília, n. 109, p. 99-

110, 2007. Disponível em:
<<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/download/24/29>
>. Acesso em: 27 ago. 2023.

MIRANDA, R. A. de; AMARAL, H. F. Governança corporativa e
gestão socialmente responsável em empresas estatais. Revista de
Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 45, n. 4, p. 1069 a 1094,
2011. Disponível em:
<<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7027>>. Acesso em: 28 ago.
2023.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND
DEVELOPMENT. Principles of corporate governance, 2004.
Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.