



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 59/2023/SGEP/SE

PROCESSO Nº 48330.000160/2023-48

INTERESSADO: SUBSECRETARIA DE GOVERNANÇA, ESTRATÉGIA E PARCERIAS

1. ASSUNTO

1.1. Minuta de Portaria que dispõe sobre a Política de Governança do Ministério de Minas e Energia (MME).

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- 2.2. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016;
- 2.3. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017;
- 2.4. Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. A presente Nota Técnica analisa e encaminha minuta de Portaria que dispõe sobre a Política de Governança do Ministério de Minas e Energia, seguindo modelo consolidado por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e abrangendo aspectos correlatos e específicos estabelecidos no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; no Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016; no Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020.

3.2. Destaque-se que a Governança Pública é tema complexo que abrange diversas áreas da atuação estatal e, naturalmente, passou a ser disciplinado por uma série de normas. A Portaria que se propõe, portanto, visa a mitigar os efeitos deletérios dessa fragmentação normativa.

3.3. Observe-se que esta Nota é complementar à Nota Técnica nº 42/2023/SGEP/SE (SEI nº 0804243), considerando todos os pertinentes apontamentos da eminente Consultoria Jurídica (CONJUR) deste Ministério. Entretanto, para melhor compreensão do todo argumentativo que justifica a existência da Portaria proposta, optou-se por se manter toda a exposição original.

3.4. Finalmente, importante destacar que não foi promovida nenhuma alteração de mérito na proposta original (SEI nº 0829921). Noutro giro, a nova redação estabelecida pela Minuta Interna SEI nº 0846198 apresenta apenas ajustes no tocante à técnica legislativa, reorganizando alguns dispositivos e tornando mais clara a ausência de ingerência em desalinho com o ordenamento jurídico pátrio, no âmbito da supervisão ministerial.

4. ANÁLISE

4.1. A presente minuta de Portaria institui a Política de Governança do Ministério de Minas e Energia (MME), com base no disposto no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional.

4.2. A governança pública, segundo definição do inciso I do Art 2º do mencionado Decreto, é o *"conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar a gestão, com vistas à condução de políticas setoriais e à prestação de serviços de interesse da sociedade"*.

4.3. A governança pública provém da definição mais ampla de governança, que, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), é o sistema pelo qual as empresas de demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

4.4. Apesar desta última definição claramente possuir inclinação empresarial, também se aplica às organizações públicas, adaptadas as instâncias onde ocorrem os atos de direção, monitoramento e direcionamento (incentivos).

4.5. A adoção de princípios de governança corporativa tem como objetivo, ainda segundo o IBGC, converter "princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum".

4.6. Novamente, aqui traçamos o paralelismo entre o mundo empresarial e o da Administração Pública, no qual a otimização do valor econômico pode ser entendida como a otimização dos resultados de políticas públicas para a sociedade.

4.7. A adoção e transformação de conceitos empresariais em princípios, regras e parâmetros de governança pública foi um passo natural na evolução da necessidade de dirigir e monitorar grandes organizações.

4.8. A própria criação da governança corporativa (empresarial) não tem origem definida, sendo entendida muito mais como a sistematização de métodos e processo já existentes do que uma criação definida no tempo, pois, segundo o *European Corporate Governance Institute* (ECGI), as primeiras grandes corporações, nas quais havia o conflito originário do agente-principal, datam do século XVII, com a criação das várias Companhias das Índias Orientais, nas quais os proprietários (acionistas) delegavam a execução das atividades comerciais para os executivos da época, devendo, no entanto, estruturar e manter mecanismos de controle, a fim de verificar se os executivos estavam seguindo as diretrizes definidas pelos proprietários.

4.9. Data da década de 1970, entretanto, as primeiras tentativas de sistematização das metodologias destinadas a dirigir, monitorar e incentivar grandes corporações e a utilizar o termo Governança Corporativa.

4.10. A governança pública, por sua vez, tem origem muito mais remota, quando as civilizações egípcia e grega precisaram organizar a sua burocracia a fim de que o estado pudesse organizar as atividades de coleta de impostos, obras públicas, defesa nacional e organização de sistemas de manutenção da lei e da ordem. Posteriormente, a civilização romana instituiu formas mais sofisticadas de organização pública, a fim de dar conta da expansão do seu império e das dificuldades de execução das várias atividades estatais frente aos limites logísticos e de comunicação.

4.11. A concepção moderna de governança pública tem origem na Prússia, nos séculos XVII e XVIII, com a instituição de um sistema de execução e controle centralizado e rígido, como forma de garantir a estabilidade do reino e promover o alcance dos objetivos dos dirigentes da época.

4.12. A aplicação e estudos relacionados à governança pública, até meados do século XX, foi muito mais pragmática e normativa do que teórica. Até o surgimento das primeiras publicações de Max Weber a respeito de seus estudos sobre a burocracia, pouco interesse havia em uma teoria da administração pública.

4.13. As teorias aplicadas à burocracia foram, inicialmente, aplicadas ao mundo empresarial como forma de sistematizar o conhecimento da época, a fim de dirigir ganhos econômicos.

4.14. As formas de organização do estado associadas à moderna governança pública foram surgindo em vários países de forma isolada, embora não simultânea, devido aos fatores sociais, políticos e organizacionais de cada realidade nacional. Estas formas pressupunham uma administração central aos quais estavam subordinadas secretarias temáticas que se encarregavam das políticas públicas de sua competência.

4.15. Esta forma de organização apareceu inicialmente nos governos dos Estados Unidos, França, Inglaterra (na época o Império Britânico), União Soviética, China e Japão.

4.16. O termo governança pública data, da mesma forma, de estudos feitos de forma isolada ao longo do início do século XXI, que procuraram registrar e sistematizar as experiências relacionadas à transformação dos estados ocidentais nos anos 1980 e 1990, com sua inclinação à prática gerencialista de provimento de serviços públicos, muitas vezes com a própria retirada do estado de determinados setores da economia ou a transformação de sua atuação, passando de produtor a regulador na provisão dos bens e

serviços públicos.

4.17. A norma brasileira mais recente que trata de Governança Pública no âmbito da União, mas de alcance limitado ao Poder Executivo, para a administração pública direta, autárquica e fundacional (o que exclui empresas estatais e de economia mista) é o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui os princípios, diretrizes e mecanismos pelos quais a administração pública monitorará e avaliará a execução de suas políticas.

4.18. Este decreto também cria a estrutura onde tais atividades serão executadas, definindo o formato e competências, sendo o Comitê Interministerial de Governança (CIG) a instância máxima a assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal.

4.19. Finalmente, cabe destacar que o Artigo 13-A do citado decreto dá a competência aos órgãos e entidades integrantes da administração federal direta, autárquica e fundacional executar a política de governança pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes lá definidas, base legal que justifica a presente estrutura de governança a que a minuta de portaria em questão pretende estruturar e organizar.

4.20. Além disso, o ordenamento jurídico pátrio é rico em instrumentos normativos que disciplinam a temática da Governança em algum aspecto de sua natural amplitude.

4.21. Nesse sentido, a título exemplificativo, podemos destacar o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que trata da organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências; a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 e seu regulamento, Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro 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; a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; o Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório.

4.22. Diante de um marco jurídico tão amplo, é natural que se observe uma governança pública fragmentada, sem um fio condutor entre as diversas iniciativas associadas ao tema. Constata-se, ademais, uma fragilidade na transparência governamental, pela dificuldade de se identificar as oportunidades de se levar aos cidadãos informações relevantes da administração pública. A supervisão ministerial de empresas estatais também perde sua tração, no momento em que a dispersão de orientações dificulta o alinhamento entre as diretrizes inscritas nas políticas públicas e sua consecução no âmbito dessas entidades. Portanto, acaba-se por se perfazer um cumprimento do arcabouço legal associado à governança pública, muitas vezes, meramente protocolar.

4.23. Diante do exposto, é proposta a política de governança do MME (SEI nº 0846198), com a finalidade de representar verdadeiro estatuto da pasta que organizará, orientará e tornará pública a estratégia estruturante da Pasta para a Governança Pública.

4.24. O artigo 5º da minuta de portaria define os princípios da governança ministerial, seguido pelo artigo 6º, que define as diretrizes da política de governança proposta, já com a nova numeração, decorrente de ajustes implementados por orientação da CONJUR.

4.25. O artigo 7º propõe os seus objetivos, dentre os quais, vale destacar "*promover a integração, a articulação, o monitoramento e a avaliação da estratégia, das políticas, dos programas, das ações do Ministério de Minas e Energia e de suas entidades vinculadas*", que lida diretamente com o objetivo maior de uma política de governança, que é a instituição de processos e estruturas que procurem assegurar a consecução dos objetivos das políticas públicas setoriais do MME.

4.26. O artigo 8º propõe o formato da política, ao distribuir em programas as áreas temáticas da governança pública, entre as quais podem ser citadas o planejamento estratégico participativo e a gestão de riscos; a supervisão ministerial de empresas estatais; a análise de impacto regulatório; a sustentabilidade ambiental; a transformação digital; a integridade; a diversidade, equidade e inclusão; entre outras que possam ser criadas e que se vinculam automaticamente à política de governança ministerial proposta na minuta de portaria.

4.27. Cabe destacar que o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, não alcança as empresas estatais e de economia mista. Estas organizações estão sujeitas a regras de governança próprias da

atividade econômica em que se inserem, destacadas aí a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016; os regramentos da CVM e da B3, quando aplicáveis; todo o arcabouço ESG, no qual a própria sociedade exige das corporações pela sua adoção; as diretrizes e normas dos órgãos da administração voltados para o controle e supervisão de estatais. Entretanto, a Proposta de Portaria propõe a integração da estrutura da governança da administração direta, autárquica e fundacional com a supervisão ministerial, uma vez que estas empresas são responsáveis pela execução direta de políticas públicas, inclusive sendo estas políticas motivadoras da sua criação e manutenção sob controle estatal.

4.28. Dessa forma, não é vislumbrado óbice que um dos programas propostos amplie o alcance da governança pública para as estatais e empresas de economia mista, de forma a monitorar sua atuação em relação aos objetivos das políticas públicas por elas executadas, resguardada a independência que a lei confere a estas organizações para dirigir suas atividades nos mercados em que atuam e o funcionamento harmônico com as estruturas de governança própria das corporações, ressalvados aí o papel e competências das assembleias de acionistas, dos Conselhos de administração e fiscal e das respectivas diretorias.

4.29. Observe-se, ainda, que, para afastar qualquer dúvida de eventual ingerência em desalinho com o ordenamento jurídico pátrio, foi adicionado o §4º no novo art. 8º, o qual traz a literalidade do art. 49 do Decreto nº 8.945/2016, promovendo, assim, no que tange à supervisão ministerial, clareza cristalina de que a norma proposta não produzirá redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da empresa estatal supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autorizará a ingerência do MME em sua administração e seu funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável, com foco na realização de políticas públicas transparentes e em harmonia com o objeto social da empresa estatal vinculada e com as diretrizes do Plano Plurianual. Tal dispositivo guarda convergência com a proposta de diretriz da Política de Governança estampada no inciso XIV do renumerado art. 6º da Proposta de Portaria.

4.30. Importante destacar-se, ademais, que manteve-se a redação do inciso VI do art. 2º da Proposta de Portaria, por ser a definição literal de supervisão ministerial estabelecida pelo Decreto-Lei 200/1967. Todavia, entende-se que o §4º adicionado ao novo art. 8º elide qualquer controvérsia que poderia remanescer acerca de eventual ingerência imprópria.

4.31. Além disso, conforme apontado pela douta CONJUR, foram identificadas oportunidade de melhoria na técnica legislativa adotada para a redação do art. 9º da proposta original de Portaria (SEI nº 0829921).

4.32. Nesse sentido, entendeu-se que a referência original do inciso I ao art. 15-A, do Decreto nº 9.203/2017, poderia ser suprimida, sem prejuízo ao conceito ali estabelecido, dessa forma, as alíneas correspondentes transformaram-se em incisos.

4.33. Além disso, foi criado um novo art. 11, que estabeleceu os temas de deliberação do CGGOV, o que permitiu a eliminação das alíneas do inciso II do art 9º original.

4.34. Já para eliminar a sequência de alíneas do inciso IV do art. 9º original, foi criado um novo art. 3º, em que se conceituou os mecanismos necessários ao exercício da governança pública, permitindo, assim, uma redação mais concisa e clara, conforme se depreende do inciso VI do novo art. 10.

4.35. Da mesma forma, para suprimir o excesso de alíneas do inciso V do art. 9º original, criou-se um novo art. 4º, no qual se estabelece os fundamentos para a efetividade da gestão estratégica, da gestão de riscos e dos controles internos. Optou-se por deslocar para o início da proposta de norma, por se entender que se trata de atributos da política pública, os quais foram posicionados nessa parte introdutória. Além disso, manteve-se a essência original, ao permanecer o inciso VII do novo art. 10.

4.36. Com a nova redação, o art. 9º institui o Comitê de Governança do MME (CGOV-MME), órgão máximo da governança do ministério, que fica subordinado ao Ministro de Estado, sendo os arts. 10 e 11 responsáveis por definir suas competências e o art. 12 encarregado de definir sua composição.

4.37. Além disso, os arts. renumerados 12 e 13 tratam da competência do Secretário Executivo para instituir Grupos de Trabalho ou Subcomitês Técnicos, da periodicidade das reuniões do CGOV-MME e do quórum para deliberações.

4.38. Finalmente, os novos arts. 14 a 21 tratam de disposições gerais relacionadas ao caráter público da atividade dos membros do CGOV-MME e à vigência da norma, entre outras disposições

comuns.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

5.1. Minuta de Portaria de Política de Governança (SEI nº 0846198).

6. CONCLUSÃO

6.1. De acordo com a análise apresentada, avalia-se como meritória a proposta e encaminha-se à Consultoria Jurídica do MME, para análise de seus aspectos jurídicos e de técnica legislativa, assim como da observância à legislação vigente.

6.2. Finalmente, por não haver qualquer alteração de mérito na proposta original (SEI nº 0829921), entende-se que segue válido o pronunciamento da Assessoria Especial de Conformidade, Integridade e Controle Interno, apresentado por meio do Despacho SEI nº 0845490.

DENIS DE MOURA SOARES

Subsecretário de Governança, Estratégia e Parcerias



Documento assinado eletronicamente por **Denis de Moura Soares, Subsecretário(a) de Governança, Estratégia e Parcerias**, em 03/01/2024, às 18:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0843407** e o código CRC **3BEADA6E**.

Referência: Processo nº 48330.000160/2023-48

SEI nº 0843407