

A aplicação de medidas disciplinares a dirigentes de estatais

Alessandro Maciel

*Discente da Pós-Graduação em
Gestão Pública na UERGS
Especialista em Gestão Pública pela UERGS
Especialista em Direito Empresarial pela PUCRS*

Celmar Corrêa de Oliveira

*Coordenador do Curso de Especialização em
Gestão Pública na UERGS
Doutor em Recursos Hídricos e Saneamento
Ambiental pela UFRGS
Professor Permanente do Mestrado Ambiente e
Sustentabilidade da UERGS
Líder do Grupo de Pesquisa UERGS/CNPq Política,
Gestão Pública e Desenvolvimento*

RESUMO

Esta pesquisa busca trazer para discussão a possibilidade de dirigentes de empresas estatais da esfera federal terem sua conduta apurada por meio de processo administrativo disciplinar. O método de pesquisa é analítico, descritivo, qualitativo e documental. O estudo conceitua a figura do dirigente como administrador público e o seu dever de probidade motivado pelo princípio constitucional da moralidade administrativa. Partindo do sistema de gestão da Lei das Estatais, a pesquisa ingressa no estudo da governança corporativa como medida preventiva à função social das empresas governamentais e do sistema correcional da União como mecanismo de repressão a atos ilícitos funcionais praticados por dirigentes. Com base nessas referências, a pesquisa faz uma abordagem do Novo Estatuto Social da CAIXA, que, diante de sua alteração estatutária, prevê que o Conselho de Administração julgue a responsabilidade administrativa de atos da alta administração, indicando a existência de uma inovadora política de consequências no campo administrativo.

Palavras-chave: Dirigentes. Governança Corporativa. Lei das Estatais. Poder disciplinar.

ABSTRACT

This research seeks to bring to discussion the possibility of managers of state companies of the federal sphere, have their conduct cleared through disciplinary administrative process. The research method is analytical, descriptive, qualitative and documentary. The study conceptualizes the figure of the director as a public administrator and his duty of probity motivated by the constitutional principle of administrative morality. Starting from the management system of the state law, the research enters into the study of corporate governance as a preventive measure to the social function of government companies and the correctional system of the Union as a mechanism of repression to functional illicit acts practiced by leaders. Based on these references, the research makes an approach to the new bylaws of CAIXA, which before its statutory amendment stipulates that the Board of Directors considers the administrative responsibility of acts of senior management, indicating the existence an innovative policy of consequences in the administrative field.

Keywords: Corporate governance. Disciplinary power. Leaders. State law.

Introdução

Em períodos em que se busca tornar efetivo o princípio constitucional da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB), com a discussão sobre o combate à corrupção deflagrada no país pós-Operação Lava-Jato, aliados a recentes instrumentos legislativos, tais como a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), a Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais), que visam tornar a gestão mais eficiente e transparente no âmbito da Administração Pública, entende-se pertinente discutir a possibilidade de se aplicar medidas disciplinares a dirigentes de estatais.

Dentro desse contexto, a existência de mecanismos de controle social, preventivos e correccionais que possam ser utilizados para melhorar a governança corporativa das empresas estatais traz avanços ao modelo existente anteriormente à referida legislação, permitindo que o propósito que ensejou a criação legislativa seja realizado e, por consequência, reverta em benefício da coletividade.

O artigo contextualiza a atividade exercida pelas empresas estatais, trazendo o conceito introduzido pela Lei das Estatais e aborda o poder disciplinar e a sua aplicação na Administração Pública, partindo do pressuposto que o administrador público

possui dever de lealdade e honestidade decorrentes do princípio constitucional da moralidade administrativa.

Com o objetivo de analisar a possibilidade de esses dirigentes terem suas condutas apuradas por meio de processo administrativo disciplinar, examina-se o novo Estatuto da Caixa com foco nas alternativas jurídicas que o Conselho de Administração dispõe para apreciar a responsabilização administrativa dos seus dirigentes.

Nesses termos, definiu-se esta questão a ser investigada no estudo: como se insere no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de aplicação de medidas disciplinares a dirigentes de estatais?

1 Metodologia

A pesquisa do tipo exploratória, com obtenção de dados secundários (legislação e doutrina), tem como objetivo principal trazer para a discussão a possibilidade de aplicação de medidas disciplinares para corrigir fatos irregulares praticados por dirigentes de empresas estatais, entidades que compõem a administração indireta no âmbito da Administração Pública Federal, tomando como exemplo a mudança estatutária realizada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), em atendimento ao disposto na Lei das Estatais.

Os artigos encontrados foram integrados à base teórica da pesquisa e, juntamente com as referências impressas, forneceram os elementos que permitiram a contextualização do tema e o exame das possibilidades da apuração de condutas de dirigentes, por meio de processo administrativo disciplinar.

A busca das obras que serviram de fundamentação teórica à pesquisa se deu principalmente nos portais eletrônicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes),¹ do Repositório Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Lume),² Escola Nacional de Administração Pública (Enap),³ pesquisa livre na Internet e também em acervo, no formato físico, da biblioteca da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e próprio. Nessa busca, foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “poder disciplinar”; “dirigentes”; “Lei das Estatais”; e “governança corporativa”.

¹ Disponível em: <<https://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

² Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/8992>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

³ Disponível em: <<https://biblioteca.enap.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

Do resultado da busca, foram selecionados nessas bases de pesquisa artigos e publicações relacionados às palavras-chave que abordaram essa temática, limitado aos últimos cinco anos, não tendo sido localizadas publicações que abordem o sistema correccional da União Federal frente à recente alteração promovida pela Lei das Estatais.

2 O princípio da moralidade administrativa e o dever de probidade do dirigente de estatal

As normas do direito, sejam elas de caráter constitucional, disponibilizadas nas regras ou nos princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), ou de caráter infraconstitucional, aos administradores públicos surgem deveres inerentes às atividades que exercem no seio de sua organização, respondendo a tais agentes pelo descumprimento das suas obrigações legais ou estatutárias.

Dentro dos princípios constitucionais citados anteriormente, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), tem especial destaque neste trabalho o princípio da moralidade administrativa, o qual insere a ideia de que a boa administração contenha a valorização do ato administrativo ao lado do conteúdo legal, como meio para alcance da satisfação do interesse público e como forma de contenção de discricionariedade que pudesse levar a abusos pelos administradores públicos (CAMARGO; OLIVEIRA, 2017, p. 41-64).

Na lição de Wallace Paiva,

[...] o princípio da moralidade administrativa prega a observância de regras éticas na atividade administrativa, informadas por valores como boa-fé, diretivas de boa administração, honestidade, lealdade, interesse público, imparcialidade etc., que devem estar presentes na conduta do agente público e no ato praticado (objeto, motivo e finalidade). (MARTINS JUNIOR, 2009, p. 101)

Apesar de a doutrina em geral procurar distinções para os conceitos de probidade e moralidade, como apontado por Carvalho Filho (2018, p. 74), já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é um conceito mais amplo do que a moralidade, porque aquela não abarcaria apenas ele-

mentos morais. Certo é que ambas as definições são utilizadas para a *preservação do princípio da moralidade administrativa* (BUENO, 2014).

A atuação proba do administrador público consiste em pautar-se pelos princípios da honestidade e moralidade, quer em face dos administrados, quer em face da própria Administração Pública. Não deve cometer favorecimento nem nepotismo, cabendo-lhe optar sempre pelo que melhor servir à Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2018, p. 74).

Em tempos de verdadeiro ataque ao regime democrático de direito, principalmente pelo uso de organizações auxiliares do Governo Federal para o patrocínio de interesses individuais em detrimento do interesse público, o dever de probidade torna-se obrigação relevante a ser protegida pelo Estado.

No início, a probidade era combatida como uma faculdade interna do órgão público, sempre fundamentada no regime disciplinar. A ordem constitucional atual entendeu que a repressão à improbidade administrativa não deveria limitar-se ao campo disciplinar, ficando assentado que o ato de improbidade na seara pública interessa a toda sociedade e não apenas a determinado órgão ou ente público. Em vista disso, criou-se uma responsabilidade paralela à disciplinar, exercida sob o prisma da sujeição geral (SIMÃO, 2017, p. 29-30).

Nesse contexto, surgem leis que, apesar de não fazerem parte do núcleo central do trabalho, estão inseridas no sistema de proteção aos atos lesivos à Administração Pública, constituindo-se em importantes instrumentos legislativos, tais como a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Anticorrupção e a legislação penal comum e extravagante.

A CRFB, no seu art. 37, § 4º,⁴ ao prever punição aos atos de improbidade administrativa, remeteu a matéria à regulamentação por legislação específica, o que levou à edição da Lei n. 8.492/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), importante instrumento legislativo que disciplina condutas de improbidade na Administração.

O referido diploma legal, de natureza político-administrativa, veio estruturada na forma de verdadeiro código geral de condutas, na medida em que impõe limites à gestão pública, estabelece sanções e limita o *jus puniendi* do Estado (CAMARGO; OLIVEIRA, 2017, p. 41-64).

⁴ Art. 37, § 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No que tange às condutas que limitam a atuação pública, tal código geral as distribuiu em três grandes blocos. O primeiro trata de condutas que geram o enriquecimento ilícito, o segundo de condutas que acarretam danos ao erário e o terceiro versa sobre condutas violadoras de princípios da Administração Pública.

Outro recente instrumento legislativo colocado à disposição da sociedade no combate a condutas ilícitas praticadas por pessoas físicas ou jurídicas está na Lei n. 12.846/2013, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção.

A doutrina, por entender que o seu espectro de atuação é mais amplo do que o mero combate à corrupção, o que se pode extrair do objeto juridicamente tutelado previsto no art. 1º,⁵ a define como “Lei de Probidade Administrativa Empresarial, exigindo que as pessoas jurídicas se relacionem com o Poder Público de modo reto e lhan, na amplitude e limitações por ela fixadas”.⁶

Apesar de parecer evidente que há uma zona de coincidência entre os objetos tutelados pelas Leis n. 8.492/1992 e 12.846/2013, ambas convivem de forma harmoniosa no sistema de proteção contra atos lesivos à Administração Pública, pois, enquanto a Lei n. 8.492/1992 pune ações ou omissões praticadas por agentes públicos em consórcio ou não com particulares, a Lei n. 12.846/2013 objetiva a punição de ilícitos praticados por particulares contra a Administração Pública.⁷

3 O poder disciplinar nas empresas estatais

O conceito de empresa estatal é extraído do Decreto-lei n. 200/1967, diploma legal recepcionado pela CRFB, que, no seu art. 173, contempla as duas hipóteses em que o Estado exercerá a exploração de atividade econômica: a) quando imperioso à segurança nacional; b) ou relevante interesse coletivo. Integran-tes da Administração Pública Indireta, tais empresas atuam de maneira descentralizada, sendo constituídas sob a forma de

⁵ Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

⁶ ZOCKUN, Maurício. Comentários ao art. 1º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 16.

⁷ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 30. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 342.

empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Mais recentemente, a Lei n. 13.303/2016, denominada Lei das Estatais, regulamentada pelo Decreto Federal n. 8.945/2016, dividiu o tema em dois eixos: um relacionado ao regime de licitação e contratação, que não integra o presente estudo; outro relacionado às regras de governança das empresas estatais, que, por envolverem a responsabilidade dos administradores no desempenho das suas funções de nível estratégico, devem integrar uma abordagem relativa à responsabilidade administrativa do dirigente de empresa estatal. O referido diploma legal regulamenta o §1º do art. 173 da CRFB⁸, trazendo, dentro do ordenamento jurídico, uma sujeição especial ao regime disciplinar oriundo do Estatuto Social, que se estabelece como obrigação entre todos agentes públicos que integram o quadro de empresas estatais.

O poder disciplinar decorre da lei, seja ela o Estatuto do Servidor Público para o caso de agentes públicos da administração direta ou o estatuto da entidade quando o servidor integra a administração indireta, como no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme o art. 4º, *caput* e incs. I e II, do Decreto-lei n. 200/1967.⁹

⁸ Art. 173, § 1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998): I -sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998); II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998); III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998); IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998); V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

⁹ Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista. d) fundações públicas. (Incluído pela Lei n.º 7.596, de 1987).

José Armando da Costa conceitua regime disciplinar como o “[...] conjunto de normas referentes aos vários institutos do direito disciplinar e constantes de um regulamento autônomo ou de uma seção especial de um determinado servidor” (COSTA, 1981, p. 7). Segundo o doutrinador, o regime disciplinar pode ser comum, aquele que se aplica a todos os servidores públicos da pessoa federativa, ou especial, porque endereçado a uma categoria restrita.

A aplicação do poder disciplinar ao dirigente distingue-se daquela aplicável ao servidor ou empregado, pois a atividade executada pelo primeiro se dá em nível estratégico, exprimindo a vontade da estatal quando representada pelo dirigente, portanto, no topo da estrutura organizacional, enquanto que os segundos, por executarem atividades mais operacionais, possuem um controle mais efetivo, de certa forma até mais fácil de ser constatado e executado por parte da própria organização ou órgão controlador regulador responsável. É importante mencionar que o dirigente pode ou não ser servidor ou empregado de carreira da estatal, devendo o enquadramento ao regime disciplinar depender da natureza jurídica da situação.

Ao lado do dever de probidade, outros deveres estão inseridos nas atribuições dos administradores públicos, que são o dever de prestar contas perante a sociedade e à própria instituição e o dever de eficiência.

Por sua vez, o desempenho de atividade administrativa pressupõe hierarquia e disciplina, as quais são denominadas pela doutrina de poderes ou fatos administrativos que ocorrem dentro da estrutura funcional da Administração Pública.

Do poder ou sistema hierárquico decorre a disciplina funcional, a qual se trata da situação de respeito que os agentes da Administração Pública devem ter para com as normas que os regem, em cumprimento aos deveres a eles impostos (CARVALHO FILHO, 2018, p. 68). A partir desta breve contextualização sobre princípios e a legislação que define o papel do administrador público de entes paraestatais, a ideia aqui é verificar, dentro dos mecanismos de controle estatal, de que forma os dirigentes das estatais são alcançados pelas leis, normas e atos da administração quando do descumprimento de seus deveres.

Neste sentido, importante conceituar e elencar as hipóteses que podem estar submetidos os agentes que desempenham as atribuições nas empresas estatais. Diretor é “1. Que dirige, comanda, administra. 2. Termo usualmente aplicado para pessoas que exercem cargos de comando, na estrutura organizacional de uma empresa, associação ou órgão público. 3. Para o Dir. Ci-

vil e Comercial, necessita de instrumento que confira a extensão e limite de seus poderes, como procuração ou estatuto social, de modo que, se exceder os limites de seu mandato, poderá responder pessoalmente pelos atos que provoquem danos à organização ou a terceiros” (GUIMARÃES, 2018, p. 349). Os dirigentes são pessoas que ocupam assento na alta administração das empresas estatais, sendo responsáveis pelo atendimento do interesse público que norteia a missão e os objetivos empresariais traçados.

Considerando o universo de recrutamento, seja mediante nomeação externa ou interna, quando pertencente ao quadro funcional, o agente que exerce cargo de direção merece estudo específico no que se refere à sua submissão ao poder disciplinar, podendo-se destacar três hipóteses: a) pertence ao quadro da empresa estatal; b) não pertence ao quadro da estatal; ou c) não pertence à estatal, mas a outro órgão ou entidade estatal.

Também integram o sistema de proteção da ordem jurídica relacionada ao dever de probidade a responsabilidade administrativa e as responsabilidades civil e criminal, regras gerais e especiais previstas na legislação pátria como independentes, que devem ser aplicadas de maneira harmônica a fim de evitar sobreposições entre elas, mas, principalmente, propiciar proteção a bens jurídicos que são fundamentais ao bom desempenho das empresas estatais. Para facilitar a compreensão do tema, foi elaborado um quadro sintético referente às responsabilidades a que se sujeitam as pessoas jurídicas e naturais, bem como as consequências dela decorrentes quando houver conduta irregular dolosa ou culposa do agente público.

Após discorrer sobre o sistema constitucional geral de responsabilização de agentes públicos, tratando de modo genérico o poder disciplinar e os mecanismos legislativos de prevenção e repressão a atos lesivos à Administração Pública disciplinados na lei de improbidade administrativa e lei de combate à corrupção, o trabalho entra na seara administrativa, mais especificamente nos aspectos de governança corporativa - mecanismo preventivo ao desvio da função social das empresas estatais, assim como no sistema de correição das empresas estatais do Poder Executivo Federal, como mecanismo de repressão responsável por punir ilícitos funcionais cometidos por dirigentes de estatais.

4 A governança corporativa como medida preventiva ao desvio da função social das empresas estatais e o sistema de correção das empresas estatais

O tema Governança Corporativa é tratado de forma incipiente no Brasil, mas tem recebido, nos últimos anos, atenção especial das empresas da iniciativa privada. Com a edição da Lei das Estatais, passou a ser realidade também para as empresas que exercem função no setor público. A Governança Corporativa, segundo o conceito extraído do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC),

[...] é o sistema pelo qual as empresas e 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.¹⁰

Os recentes escândalos de corrupção envolvendo empresas estatais mostraram a necessidade de um aprimoramento da governança corporativa existente no setor público e exigindo do poder legislativo, enquanto representante dos anseios da nossa sociedade, uma resposta célere no combate ao desvio de finalidade do exercício de sua função social, motivo pelo qual foram criadas.

Além da Lei das Estatais, outras legislações, tal como a lei de combate à corrupção, já tratada anteriormente, são oriundas desse contexto na tentativa de resgatar a credibilidade de sociedades empresárias que exercem papel de extrema importância ao país.

As regras de governança incorporadas ao arcabouço legal brasileiro estão focadas, em síntese, na sistematização da gestão e de órgãos de controle interno das estatais, na transparência e no combate à corrupção.

O Tribunal de Contas da União (TCU), ao elaborar Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, trouxe a visão de Governança do Banco Mundial:

[...] diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de for-

¹⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança Corporativa**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 04 maio 2018.

ma transparente (WORLD BANK, 2013). Busca, portanto, maior **efetividade** (produzir os efeitos pretendidos) e maior **economicidade** (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações.¹¹

Como corolário do referencial de governança corporativa no setor público, o art. 9º da Lei n. 13.303/2016 contemplou novo requisito de controle para todas empresas estatais, instituindo as três linhas de defesa em controle interno e gestão de risco.¹² O referido dispositivo legal determina, inclusive, a elaboração e divulgação de Código de Conduta e Integridade com padrões mínimos de exigência e sanções administrativas aplicáveis em caso de violação às regras estabelecidas, como proteção interna do serviço da Administração Pública apto a reprimir o agente que atua em desconformidade com a lei, normas e atos da administração.

4.1 Do sistema correcional

Esgotados os meios preventivos de controle e fiscalização, também fazem parte da Governança Corporativa mecanismos que permitem apurar, no âmbito administrativo, as responsabilidades dos dirigentes que atuam contrariamente ao interesse público, com a aplicação de penalidade decorrente de processo administrativo disciplinar instaurado pela própria estatal ou por meio de órgão definido como responsável por tal atribuição.

Nesse sentido, o Poder Executivo Federal, por meio do Decreto n. 5.480/2005, criou um sistema de correição que compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de responsabilidades no seu âmbito, via instauração e condução de procedimentos correcionais, conforme art. 1º, § 1º, do Decreto n. 5.480/2005. Ao órgão central do referido sistema, antes vinculado à Controladoria Geral da União (CGU) e, atualmente, ao

¹¹ BRASIL. Tribunal Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

¹² Art. 9º. A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estrutura e práticas de gestão de riscos e controle interno que abrangem: I – ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; II – área responsável pela verificação de obrigações e de gestão de riscos; III – auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, conforme Decreto n. 8.910/2016, compete, dentre outras atividades, instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em razão: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou na entidade de origem (redação dada pelo Decreto n. 7.128/2010); b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; ou d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade.

O dispositivo regulatório permite, ainda, que o órgão central do sistema avoque sindicâncias, procedimentos e processos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível.

Pela leitura da legislação supramencionada, extrai-se que, quando não exista no estatuto de empresas estatais vinculadas ao Governo Federal regramento próprio para instauração de processo administrativo disciplinar com intuito de apurar e apreciar a conduta irregular de seus dirigentes, compete ao sistema correcional criado pelo Decreto n. 5.480/2005 atuar no cumprimento da sua função instituída pela lei¹³.

Em virtude de tudo o que foi colocado acerca da Governança Corporativa, entende-se que empresas estatais de grande porte devem prever, em seus estatutos, a possibilidade de responsabilização administrativa de seus dirigentes, sem prejuízo de encaminhamentos decorrentes do enquadramento na seara cível, criminal ou administrativa, esta via Lei de Improbidade Administrativa e Lei Anticorrupção, já abordadas anteriormente.

4.2 Estudo de caso envolvendo o novo Estatuto da CAIXA

A CAIXA, enquanto empresa pública federal regida pelo seu Estatuto Social, integra o Sistema Financeiro Nacional e é auxiliar da execução da política de crédito do Governo Federal, conforme art. 3º do Decreto n. 7.973/2013, exercendo atividade econômica com amparo no art. 173 da CRFB.¹⁴ O seu regime jurídico

¹³ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2006/11/ex-diretor-dos-correios-e-punido-com-demissao>>. Notícia publicada no sítio em: 28 novembro 2006. Acesso em: 30 novembro 2018.

¹⁴ **Art. 173.** Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interes-

é o de direito privado, sendo, portanto, abrangida pelas normas do Direito Administrativo e pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Tratando-se de um banco público, que tem como principal atributo sua reputação junto à sociedade, imperioso que os dirigentes nomeados para sua administração exerçam suas atribuições estatutárias pautados pelo dever da probidade, condição essencial para o desempenho de função na administração pública.

O Estatuto da CAIXA, contemplado no Decreto n. 7.973/2013, vigente até 13 de dezembro de 2017, não dispunha sobre a possibilidade de instauração de processo disciplinar para dirigente do banco, pairando dúvida quanto à autoridade que teria legitimidade para instaurar e quem seriam os agentes responsáveis pela instrução e pelo julgamento do processo administrativo. Portanto, na vigência do Decreto n. 7.973/2013, em virtude da lacuna existente no regramento interno da empresa sobre a responsabilização do dirigente por infração à lei, estatuto ou regramento interno, o entendimento é de que seria aplicável o Decreto n. 5.480/2005. Como norma geral regulatória do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, as hipóteses de competência tratadas no referido diploma legal dariam legitimidade ao órgão correccional da CGU para instaurar processo disciplinar no âmbito de qualquer empresa estatal e, ao final, realizar julgamento da responsabilidade administrativa correspondente à infração funcional praticada por dirigente da estatal, sem prejuízo das responsabilidades civis e penais dela decorrentes.

Com o advento da Lei das Estatais, a CAIXA promoveu alterações no seu Estatuto Social, adequando-o ao art. 6º da Lei n. 13.303/2016¹⁵, que determinou mudança no regime jurídico e na governança das empresas do Governo Federal.

O novo Estatuto Social segregou as funções exercidas pela Diretoria e as funções do Conselho de Administração (CA), enquanto órgão máximo da instituição, no desempenho de atri-

se coletivo, conforme definidos em lei. **§ 1º.** A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

¹⁵ Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

buições estratégicas, orientadoras e fiscalizadoras.¹⁶ As alterações efetivadas vieram ao encontro da nova lei, proporcionando uma série de adaptações já exigidas pelos princípios básicos de Governança Corporativa adotados em empresas privadas que se sujeitam ao mercado, os quais estão atualmente atrelados a forte compromisso da alta administração com o fiel cumprimento ao ordenamento jurídico vigente e às boas práticas da governança corporativa, traduzido pelas Políticas Corporativas, normas internas e pelo Código de Conduta, que devem ser observados pelos empregados e dirigentes no desempenho das atividades que lhes são peculiares.

No que tange ao poder disciplinar, um dos assuntos que sofreu modificação, se comparado com o estatuto anterior, Decreto n. 7.973/2013, foi a criação do Comitê de Correição composto por membros do Conselho de Administração e Conselho Fiscal, como órgão responsável pelo julgamento dos processos disciplinares instaurados para apuração de fato irregular cometido por dirigentes do banco.

O referido comitê traz avanços à política de responsabilização de dirigentes no âmbito da estatal em relação ao previsto pelo estatuto anterior, que ficava restrito aos casos de perda do cargo em situações decorrentes de não comparecimento às reuniões do Conselho Diretor, afastamento injustificado e desempenho insuficiente em avaliação formal realizada anualmente.¹⁷

O Estatuto aprovado, além do Comitê de Correição¹⁸, contempla, na estrutura organizacional da empresa, a área da

¹⁶ Art. 13. A CEF terá Assembleia Geral e os seguintes órgãos estatutários de administração: I - o Conselho de Administração, que tem, na forma prevista em lei e neste Estatuto, atribuições estratégicas, orientadoras e fiscalizadoras; e II - a Diretoria, que terá até trinta e cinco membros, sendo: a) o Presidente da CEF; b) até doze Vice-Presidentes; c) o Diretor Jurídico; e d) até vinte e um Diretores Executivos.

¹⁷ Art. 13 Perderá o cargo: I - o membro do Conselho de Administração que deixar de comparecer, sem justificativa escrita, a três reuniões ordinárias consecutivas ou a quatro reuniões ordinárias alternadas durante o mandato; II - o Presidente, o Vice-Presidente, o Diretor-Executivo ou o Diretor Jurídico que se afastar, sem autorização, por mais de trinta dias; e III - O Diretor-Executivo que tiver a avaliação desfavorável na forma da alínea "w" do inciso I do **caput** do art. 37. Parágrafo único. A perda do cargo não elide a responsabilidade civil e penal a que estejam sujeitos os membros dos órgãos de administração, o Diretor Jurídico e os Diretores-Executivos da CEF, em virtude do descumprimento de suas obrigações.

¹⁸ Art. 57. O Comitê de Correição, como órgão auxiliar do Conselho de Administração da CEF, ao qual se reportará diretamente, funcionará sob

Corregedoria, órgão que já havia sido constituído pelo Conselho Diretor, mas que ganha maior relevância na medida em que passa a ter previsão estatutária. Segundo o disposto no parágrafo único do art. 71 do Estatuto vigente,¹⁹ incumbe à Corregedoria instaurar apuração de responsabilidade para os casos que envolvam o Presidente, Vice-Presidentes e Diretores da CAIXA, processos esses que serão julgados, por expressa disposição estatutária, pelo Comitê de Correição.

No que se refere ao julgamento do processo disciplinar e à repercussão da penalidade a ser aplicada ao dirigente, para a correta adequação da norma ao caso concreto, pertinente analisar se o dirigente integra o quadro funcional da instituição financeira ou se é nomeado seguindo o disposto no Estatuto e requisitos mínimos da Lei das Estatais, sem possuir, portanto, qualquer vínculo com a CAIXA.²⁰

No primeiro caso, tratando-se de empregado público, existe natureza jurídica híbrida em relação ao vínculo mantido, seja pelo contrato de trabalho inerente à relação contratual de uma instituição financeira de direito privado regida pela CLT, seja pela natureza jurídica enquanto empresa pública federal, que revela também a necessidade da submissão da relação existente aos princípios que regem a administração pública.

demanda e será integrado por três membros, dos quais dois provenientes do Conselho de Administração e um do Conselho Fiscal. § 1º Os membros serão escolhidos e nomeados pelo Conselho de Administração, sem direito ao recebimento de remuneração adicional, com mandato de dois anos, não coincidente para cada membro, permitidas até duas reconduções, podendo ser destituídos, nesse período, mediante decisão motivada da maioria absoluta dos membros do referido Conselho. [...]. § 4º Compete ao Comitê de Correição, além de outras atribuições delegadas pelo Conselho de Administração, emitir parecer sobre as atividades relacionadas à prevenção e à apuração de irregularidades disciplinares, após a remessa dos autos pelo Corregedor da CEF, quando envolver o Presidente, Vice-Presidentes e Diretores.

¹⁹ Art. 71. São atribuições da Corregedoria realizar a(o): I - gestão do processo de apuração de responsabilidade disciplinar e civil, compreendendo regras relacionadas ao processo, análise preliminar, instauração e instrução do processo; II - gestão da ética e do regime disciplinar; III - prevenção de irregularidades e danos e monitoração do cumprimento de penalidades; [...]; Parágrafo único. Nos casos envolvendo Presidente, Vice-Presidentes e Diretores, o processo de apuração de responsabilidade ficará a cargo da Corregedoria, que o encaminhará para o Comitê de Correição, que será responsável pelo julgamento.

²⁰ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Processo Disciplinar**: Empresas Estatais. Brasília, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/curso-de-pad>>. Acesso em: 05 maio 2018.

À luz do direito do trabalho, a nomeação para o exercício do cargo de dirigente torna suspenso o contrato de trabalho, conforme hipótese prevista no art. 471 da CLT.²¹

Embora suspenso, o contrato mantém alguns efeitos, tais como os deveres de lealdade, sigilo e boa-fé, deveres esses que são inerentes à relação entre empregado e empregador. Em decorrência da manutenção dos efeitos contratuais, inexistente óbice a que o dirigente empregado seja submetido ao poder disciplinar, por infração à lei, ao estatuto ou regramento interno.

Destaca-se que a penalidade administrativa a ser aplicada ao dirigente empregado ultrapassa a exoneração do cargo de direção, podendo, em caso de falta grave, afetar a relação contratual com a rescisão do contrato de trabalho por justa causa, conforme hipóteses contempladas no art. 482 da CLT,²² sem prejuízo das responsabilidades cíveis e criminais.

Nas situações em que o dirigente não tenha vínculo laboral com a CAIXA, entende-se aplicável a subdivisão fornecida pelo Manual de Processo Disciplinar da CGU para Empresas Estatais: a) dirigente sem vínculo, porém com outro vínculo estatutário ou trabalhista com outro ente estatal; b) dirigente sem vínculo com outro ente estatal.²³

²¹ Art. 471 - Ao empregado afastado do emprego, são asseguradas, por ocasião de sua volta, todas as vantagens que, em sua ausência, tenham sido atribuídas à categoria a que pertencia na empresa.

²² Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador: a) ato de improbidade; b) incontinência de conduta ou mau procedimento; c) negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço; d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena; e) desídia no desempenho das respectivas funções; f) embriaguez habitual ou em serviço; g) violação de segredo da empresa; h) ato de indisciplina ou de insubordinação; i) abandono de emprego; j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem; k) ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem; l) prática constante de jogos de azar; m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, em decorrência de conduta dolosa do empregado.

²³ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Processo Disciplinar**: Empresas Estatais. Brasília, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/curso-de-pad>>. Acesso em: 05 maio 2018.

Para os primeiros, o processo disciplinar poderá acarretar a exoneração do cargo de direção, assim como embasar a instauração de processo administrativo no órgão ou ente estatal originário. Já para os casos previstos na segunda hipótese, a penalidade administrativa se restringe à exoneração do cargo de direção, sem prejuízo da responsabilidade cível e criminal e da comunicação aos órgãos de controle para fins de enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa e afins.

Destaca-se que as adequações realizadas pelo Conselho de Administração em relação à Governança Corporativa foram consolidadas em recente manual normativo que disciplina a Política de Consequências CAIXA, regra interna que estabelece, de forma clara e objetiva, um conjunto de medidas de consequências aplicáveis aos dirigentes, empregados e terceiros, contribuindo com a efetividade da gestão de riscos, *compliance* e controles, como elementos que integram uma governança forte e que possibilitam a sustentabilidade necessária ao cumprimento da função social definida na Constituição.²⁴

As alterações estatutárias promovidas por intermédio da Lei das Estatais, especialmente aquelas decorrentes da possibilidade de instauração de processo disciplinar para apuração de responsabilidade decorrente do ato irregular cometido por dirigente da CAIXA, com o respectivo julgamento pelo órgão competente, se constituem em verdadeiro avanço em relação ao Estatuto revogado, pois permitem que a própria instituição financeira, respeitados os princípios constitucionais e normas envolvidos no processo administrativo disciplinar, estabeleça meios próprios de correção de atos contrários à lei e à sua política corporativa, como mecanismo de repressão que se entende mais profícuo que a utilização da norma geral correccional a ser aplicada a todos os entes da administração pública direta e indireta do Poder Executivo Federal.

²⁴ PO 060 – Política de Consequências CAIXA. Objetivo. Estabelecer princípios e diretrizes norteadores da edição, divulgação e aplicação de medidas de consequências aos empregados, aos dirigentes, empresas contratadas, profissionais contratados e empregados/servidores cedidos para a CAIXA em virtude de condutas e ações de gestão vinculadas ao cumprimento e descumprimento do Código de Ética da CAIXA - RH103, do Código de Conduta dos Empregados e Dirigentes - RH200, do Código de Conduta da Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiros - RH169, do Regulamento de Pessoal - RH053, do Programa de Integridade - OR142 e normas internas e externas, inerentes ao mandato e atividades assumidas.

Conclusão

A partir dos princípios que regem a administração pública, o trabalho destaca a necessidade de o administrador público, dirigente de empresa estatal, agir com honestidade e probidade.

Na proteção dos deveres inerentes ao dirigente, surgiram novos instrumentos legislativos baseados no princípio constitucional da moralidade administrativa e na melhoria da Governança Corporativa, como medidas preventivas e repressivas ao desvio da função social das empresas que auxiliam a atividade estatal de forma descentralizada, constituindo-se em exemplo dessas medidas a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei das Estatais e a Lei Anticorrupção.

Paralelamente ao arcabouço legal e suas consequências específicas em relação à proteção ao interesse público, no âmbito administrativo, quando o dirigente atentar quanto às atribuições legais e estatutárias que lhe são impostas, o mesmo é submetido ao poder correcional da própria organização, quando expressamente previsto, ou na sua lacuna, por meio do sistema correcional criado no âmbito do Governo Federal, com o advento do Decreto n. 5.480/2005.

Em resposta à questão proposta no estudo, ao analisar o Estatuto Social da CAIXA, comparando-o antes e depois da vigência do Decreto n. 7.973/2013, revogado pela assembleia geral aprovada pelo Conselho de Administração em consonância com a Lei n. 13.303/2016, entende-se que, no âmbito interno, é possível aplicar medida disciplinar a dirigente da estatal. Portanto, houve avanço na política de consequências da referida instituição financeira, pois contemplou a possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar e de instância decisória competente para julgar a conduta irregular de dirigentes que atuem em desacordo com a lei, estatuto ou regramento interno.

O conjunto de medidas de Governança Corporativa adotadas pelo banco público, enquanto empresa pública federal pertencente ao setor público, constitui-se em boa prática de governança a ser instituída nas demais empresas estatais, pois fortalece o compromisso do setor no desempenho da função social para as quais foram criadas.

Referências

- BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Processo Disciplinar: Empresas Estatais**. Brasília, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/curso-de-pad>>. Acesso em: 05 maio 2018.
- BRASIL. Tribunal Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- BUENO, Jorge Arbex. **Princípio da moralidade administrativa, probidade e improbidade administrativa**. Teresina, nov. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34275/principio-da-moralidade-administrativa-probidade-e-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 16 jul. 2018.
- CAMARGO, Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Correa de. Lei de improbidade administrativa brasileira: mecanismo preventivo à boa administração pública? **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 12, n. 1, p. 41-64, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218>>. Acesso em: 16 jul. 2018.
- doi: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369423218>.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.
- COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do direito disciplinar**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- GUIMARÃES, Deocleciano Torrieli. **Dicionário técnico jurídico**. Atualizado por Ana Paula Schwenck dos Santos. 21. ed. São Paulo: Rideel, 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança Corporativa**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 04 maio 2018.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SIMÃO, CALIL. **Improbidade Administrativa: teoria e prática**. 3. ed. rev., atual. Leme: JH Mizuno, 2017.
- ZOCKUN, Maurício. Comentários ao art. 1º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.