

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Camila Rita Fernandes do Valle

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM EMPRESAS PÚBLICAS:
o caso da Caixa Econômica Federal

Brasília, DF
2013

Professor Doutor José Geraldo de Sousa Júnior
Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutor José Américo Soares Garcia
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Isaac Roitman
Decano de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Ivan Ricardo Gartner
Coordenador Geral do Programa Multiinstitucional e Inter-regional de
Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis - diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - noturno

Camila Rita Fernandes do Valle

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM EMPRESAS PÚBLICAS:
O caso da Caixa Econômica Federal

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Lustosa

Linha de pesquisa:
Contabilidade para Tomada de Decisão

Área: Custos e controladoria

Brasília, DF
2013

VALLE, Camila

Governança Corporativa em Empresas Públicas: o caso da Caixa Econômica Federal/ Camila Rita Fernandes do Valle- Brasília, 2013.
27 p.

Orientador(a): Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Lustosa

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo - Graduação) – Universidade de Brasília, 2º Semestre letivo de 2012.
Bibliografia.

1. Governança Corporativa 2. Empresas públicas 3. Caixa Econômica Federal 4. Estudo 13 PSC/IFAC I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. II. Título.

CDD –

“Em termos éticos não basta
ser, tem que parecer.”

(Dias Tóffoli)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me proporcionar a possibilidade de cumprir mais uma etapa em minha vida.

Agradeço aos meus pais, por sempre terem me apoiado e por terem me proporcionado uma graduação de qualidade.

Ao meu orientador prof. Dr. Paulo Roberto Lustosa, pela dedicação e competência na orientação efetuada.

Ao meu namorado, pela disposição e paciência para me apoiar em diferentes fases da minha vida.

Ao colega Matheus e todos os demais que colaboraram para que este percurso pudesse ser concluído.

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM EMPRESAS PÚBLICAS:

O caso da Caixa Econômica Federal

RESUMO

Grandes desafios são esperados pelas empresas estatais no que se refere à governança corporativa. Intervenções indevidas e interferências políticas geradas em busca de interesses pessoais estão entre as principais causas de ineficiência das empresas públicas. A Caixa Econômica Federal já protagonizou alguns escândalos que se tornaram públicos e por tratar-se de uma empresa que exerce atividades diretamente ligadas ao interesse público, foi escolhida como objeto desta pesquisa. O objetivo deste artigo é averiguar as relações entre o governo e as decisões corporativas da Caixa, tendo como fundamento as boas práticas de governança. Para isso, foi feita uma comparação da estrutura de governança corporativa da empresa com os direcionamentos propostos pelo estudo 13 da PSC/IFAC. Em um segundo momento, foram analisadas por meio de pesquisa biográfica e por meio de notícias divulgadas em diversos noticiários, as decisões corporativas da Caixa e os membros dos cargos superiores. Verificou-se que a Caixa possui uma estrutura de governança que converge com o disposto pelo estudo 13 da PSC/IFAC. Porém, na prática, percebeu-se que a empresa recebeu influências diretas do governo, o que levou a decisões desfavoráveis à imagem da Caixa e à situação financeira da empresa. Portanto, concluiu-se que os mecanismos de governança existentes no momento ainda não garantem as boas práticas por parte dos administradores públicos.

Palavras-chaves: Governança Corporativa; Empresas Públicas; Caixa Econômica Federal; Estudo 13 PSC/IFAC

1- INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira adota uma configuração de aparelho estatal que possibilita a exploração das atividades da economia por meio das empresas públicas (MEIRELLES, 2006). Apesar dos movimentos de privatização e de concessões ocorridos a partir dos anos 1990 e que foram regulados e controlados pelas agências estatais de regulação, o Estado ainda continua a atuar de forma intensa nos setores de produção e no setor financeiro. De acordo com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, o universo de empresas estatais em 2011 é de 123, sendo 84,4% atuando na produção de bens ou serviços e 15,6% atuando no setor financeiro.

O grande investimento do governo em estatais pode gerar um custo para a sociedade na medida em que a não separação entre propriedade e controle, que é típica das empresas estatais, pode levar os administradores a tomar decisões sub-ótimas, posto que podem estar servindo aos interesses dos grupos políticos que os nomearam em detrimento do interesse maior da sociedade brasileira.

Para Monsen e Walters (1977), os governos muitas vezes utilizam as empresas estatais para resolver rapidamente alguns problemas econômicos e sociais e, com isso, obter ganhos eleitorais. A prática mais comum é a utilização das estatais no combate à inflação por meio da defasagem de preços, comprometendo a lucratividade das mesmas (MONSEN, WALTERS 1997, APUD MIRANDA E AMARAL, 2009). Segundo a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), as empresas

estatais possuem grandes desafios em relação à governança corporativa. Ainda de acordo com a organização, as estatais podem sofrer tanto por intervenção indevida e interferências políticas, como por um Estado totalmente passivo ou distante como proprietário.

Na tentativa de minimizar os conflitos gerados entre as decisões tomadas pelo administrador e as necessidades da sociedade, representada pelo governo, em 2007 foi criada, por meio do decreto nº 6021/2007, a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR). A CGPAR tem como finalidade tratar de matérias relacionadas à governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União. No âmbito internacional, o *International Federation of Accountants* (IFAC) efetuou um estudo que define princípios comuns e recomendações relativas à governança das entidades do setor público.

A Caixa Econômica Federal, empresa pública que atua no setor financeiro, adotou o modelo de governança corporativa proposto e, segundo o site da instituição, assumiu o “compromisso histórico e uma gestão corporativa contemporânea, convergente com o disposto no Decreto nº 6.021/07, que se traduzem em honestidade, respeito e responsabilidade na condução dos negócios, nos relacionamentos com as partes interessadas e na prestação de contas de suas atividades.”(CAIXA, 2012)

Nos últimos anos, três grandes fatos que ocorreram com a empresa e que se tornaram públicos, chamaram a atenção do país: a quebra do sigilo bancário do caseiro, a compra do Banco Panamericano e a utilização da estatal como instrumento de manobras contábeis do governo. A quebra do sigilo bancário do caseiro, em 2006, chamou a atenção por envolver a empresa e o ex-ministro da Fazenda Antônio Palocci em acusações sobre quebra de sigilo bancário de um caseiro testemunha de um esquema de corrupção. O Caso do Panamericano levantou suspeitas sobre a Alta Administração da Caixa por adquirir um banco que posteriormente foi acusado de fraudar as demonstrações contábeis. Por fim, recentemente diversos meios de comunicação divulgaram as manobras contábeis utilizadas pelo governo para alcançar a meta de superávit do ano de 2012. Entre as transações estava a utilização de empresas estatais, incluindo a Caixa Econômica Federal.

As dificuldades das empresas estatais em relação às práticas de governança corporativa têm sido objeto de vários estudos. Fontes e Picolin (2008) analisaram os avanços e as limitações da governança corporativa em empresas públicas tomando como referência as práticas sugeridas pela OECD. Almeida, Santos e Guimarães (2008) realizaram uma pesquisa empírica em oito empresas estatais e demonstraram como os diferentes *stakeholders* de Empresas Públicas do Governo Federal (empregados, conselheiros, diretores e presidente) enxergam as práticas de gestão corporativa em suas organizações.

Considerando a relevância do estudo sobre governança corporativa, em especial a sua aplicabilidade em empresas públicas, a proposta deste artigo é averiguar as relações entre o governo e as decisões corporativas da Caixa, tendo como fundamento as boas práticas de governança.

A primeira parte do artigo pretende verificar se a estrutura de governança da Caixa Econômica está adequadamente estruturada para garantir que as práticas do administrador estejam de acordo com os princípios norteadores da boa governança estabelecidos pelo estudo 13 da PSC/IFAC. A segunda parte está voltada para a aplicabilidade da governança corporativa nas decisões tomadas pela empresa.

O estudo apresenta-se como relevante, tendo em vista abordar a qualidade da estrutura de governança em uma empresa estatal de notória importância para o sistema político-financeiro. Considera-se, ainda, um estudo de interesse da sociedade em geral, por tratar de uma empresa que atua como agente das políticas sociais do governo, sendo responsável por programas sociais, como o Bolsa Família e o programa Minha Casa, Minha Vida. Esses projetos sociais têm como consequência um impacto imediato na qualidade de vida da população brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança Corporativa e o problema da agência

Diversos conflitos de interesses entre acionistas e administradores, no que se refere à gestão corporativa transparente, têm sido registrados nas últimas décadas. Casos como o da empresa Enron foram determinantes para incentivar discussões sobre o aprimoramento da governança corporativa nas empresas. Para Silveira (2004), essas discussões serviram como respostas a diversos registros de expropriação da riqueza dos acionistas por parte dos gestores em empresas com estrutura de propriedade pulverizada e dos acionistas minoritários por acionistas controladores em empresas com estrutura de propriedade concentrada.

Ainda segundo Silveira (2004), esses conflitos decorrem do chamado problema de agência proposto por Jensen e Meckling (1976). Segundo os autores, se ambas as partes desejam maximizar suas respectivas utilidades pessoais, existem boas razões para acreditar que o agente nem sempre irá agir conforme os interesses do principal.

Nós definimos uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal (s)) contrata uma outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em seu nome, que envolve a delegação de alguma autoridade de tomada de decisão para o agente. Se ambas as partes do relacionamento são maximizadores de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente não agirá sempre no melhor interesse do principal. (Jensen e Meckling, 1976, p 5)¹

Para Miranda e Amaral (2011), o bem-estar de uma parte (acionistas) depende das decisões tomadas por outra (gestores). Embora o administrador deva tomar decisões em benefício do acionista, muitas vezes há situações em que os interesses dos dois são conflitantes, induzindo um comportamento oportunista por parte do gestor.

O problema da agência é, entre diversos outros fatores, um dos motivadores para a criação de mecanismos que auxiliam no alinhamento entre os interesses do principal e do agente. Esse conjunto de mecanismos é chamado de governança corporativa.

Várias definições são utilizadas para governança corporativa. Essas definições pressupõem desde um caráter eminentemente normativo até algo próximo a uma definição de poder, defendendo um papel mais central na empresa para os proprietários. (FONTES FILHO, 2003). Este trabalho, por tratar da governança corporativa como tentativa de minimizar os riscos e conflitos causados pela teoria da agência, irá abordar os conceitos alinhados com essa premissa.

Segundo o documento “Princípios de Governança Corporativa da OCDE” (2004), a governança é um elemento crucial para aumentar a eficiência econômica e

¹ Texto traduzido de JENSEN, M.C.; MECKLING, W.L. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of Financial Economics, n. 3, p. 5.

envolve um conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas. Ainda segundo o documento, a governança corporativa também proporciona a estrutura que define os objetivos da empresa e a maneira de atingir esses objetivos e fiscalizar o desempenho.

No Brasil, para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM, 2012), a governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas. Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) a governança corporativa é um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. (IBGC, 2012)

No entendimento de Andrade e Rossetti (2004) governança corporativa é o conjunto de valores, princípios, propósitos, papéis, regras e processos que guia o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas.

No âmbito das empresas estatais, tanto o decreto 6021/2007 que cria a CGPAR quanto Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), definem governança corporativa como um conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com o objetivo de melhorar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais.

Conceitualmente, é possível verificar que a Governança Corporativa surgiu para superar o "conflito de agência", decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. (IBGC, 2012)

Portanto, a governança corporativa pode ser entendida como um conjunto de práticas atribuídas aos conselhos de administração, fiscal, auditoria independente, diretores e acionistas, com o objetivo de garantir o desempenho da empresa e proteger todas as partes interessadas por meio de ações com equidade e transparência.

2.2 Governança no Brasil

A estrutura de propriedade das empresas norte-americanas e brasileiras possui uma clara diferença devido ao ambiente econômico e as proteções ao investidor existentes. As empresas norte-americanas possuem uma estrutura de propriedade com muitos acionistas, ou seja, existe uma separação clara entre proprietário e gestor. Já nas empresas brasileiras, a estrutura de propriedade conta com a presença marcante de um acionista controlador, ou seja, atua como proprietário e gestor. (SILVEIRA, 2004)

De acordo com Silveira, enquanto o problema de governança em empresas norte-americanas é caracterizado por acionistas considerados fracos e executivos com grande poder, no Brasil o principal desafio é proteger os acionistas minoritários e os credores de longo prazo.

Diante desta particularidade, o Brasil adotou algumas medidas na tentativa de aprimorar a governança corporativa das empresas brasileiras.

Em 27 de novembro de 1995, um grupo de 36 pessoas fundou o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), com o objetivo de fortalecer a

atuação deste órgão de supervisão e controle nas empresas. Com o passar do tempo, as preocupações se ampliaram para questões de propriedade, diretoria, conselho fiscal e auditoria independente e, em 1999, o Instituto passou a se denominar Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. O Instituto lançou primeiro o “Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa em 1999 e, após revisões, foi lançada a quarta edição em 2009 que passa a abranger novos temas sobre o desenvolvimento do mercado de capitais e a crise econômica de 2008. (IBGC, 2012)

A Comissão de Valores Mobiliários publicou em junho de 2002, uma cartilha contendo recomendações sobre o assunto. Ressaltou que a cartilha não constitui uma norma e, portanto, a empresa que não cumpri-la não será passível de punição. Segundo o documento, “A CVM procurou adaptar alguns conceitos de governança corporativa internacional às características próprias da realidade brasileira, notadamente a predominância de companhias com controle definido.” (CVM, p. 1, 2002)

Em 2001, a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) criou os segmentos especiais de listagem do mercado de ações (Novo Mercado, Nível 2, Nível 1 e Bovespa Mais) para os quais as empresas poderiam aderir voluntariamente. O objetivo era proporcionar um ambiente de negociação que estimulasse, simultaneamente, o interesse dos investidores e a valorização das companhias, por meio de regras rígidas de governança corporativa. (CVM, 2012)

2.3 Governança Corporativa em Empresas Públicas

O Decreto-Lei n^o 200, de fevereiro de 1967, dispôs sobre a organização da Administração Pública Federal e regulou a estrutura e o funcionamento da administração direta e indireta. As empresas estatais, integrantes da administração indireta, atuam como braços operacionais do Estado em setores importantes da economia, como o produtivo, financeiro ou de infraestrutura.

Segundo Meirelles (2006), “as empresas estatais são instrumentos do Estado para a consecução de seus fins, seja para atendimentos das necessidades mais imediatas da população (serviços públicos), seja por motivos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo (atividade econômica)”. Para Miranda e Amaral (2009), os motivos que levam um Estado a investir em estatais são variados, podendo estar relacionados a ideologias políticas ou a soluções econômicas para falhas de mercado.

As transformações ocorridas nas últimas décadas na economia mundial têm exigido um novo modelo de desempenho para o Estado. Para Matias (2009), fatores como fragilidade do modelo político, gerador de insuficiência de governabilidade, a deficiência do modelo administrativo, que resulta em distorções burocráticas e a adoção da nova gestão pública, nas suas dimensões econômico-financeira, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental, são exemplos de turbulências que exigem dos governantes a adoção de ações inovadoras na gestão do setor público.

Segundo Matias (2009), as principais motivações que levaram à adaptação e à transferência da governança corporativa para o setor público, são as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Fontes e Picolin (2008) analisaram os avanços e as limitações da governança corporativa em empresas públicas tomando como referência as práticas sugeridas pela OECD. O estudo concluiu que as diretrizes poderão contribuir para melhorar a qualidade dos executivos das empresas estatais, porém ressalta que em vários aspectos

dispostos nas diretrizes exigirão significativas mudanças.

Timmers (2000) defende que a sociedade está cada vez mais cobrando do governo a prestação de contas. É importante para um administrador no setor público conhecer e controlar os riscos associados com a sua posição na administração, e uma análise de governança é uma ferramenta útil para alcançar este objetivo. Miranda e Amaral (2009) defendem a ideia de que a atuação das estatais deve ser pautada na responsabilidade para com seus proprietários, o público em geral e demais interessados, e a governança corporativa deve ser um instrumento para a consecução de tal objetivo.

É importante destacar que, conforme evidenciado por Barret (2005 p. 3) existem diferenças fundamentais entre a governança do setor privado e entidades do setor público. O meio ambiente público, com foco em freios e contrapesos e sistema de valores legislados com base na ética e nos códigos de conduta, implica em ênfases bastante diferentes de governança corporativa de uma empresa do setor privado ou corporação.

Timmers (2000) discute que demonstrações financeiras publicadas pelas empresas privadas são apropriadas quando baseadas no lucro, e, a responsabilidade do resultado, segundo os investidores, é dos diretores das companhias. Já no setor público, o governo publica seu orçamento de maneira a focar as discussões em propostas políticas.

O *Public Sector Committee* (PSC) - comitê do setor público da Federação Internacional de Contadores (IFAC) – foi criado para tratar, de forma coordenada, em todo o mundo, as necessidades do envolvimento do setor público em relatórios do setor financeiro, contabilidade e auditoria. Segundo o estudo 13 do PSC, *International Federation of Accountants* (2001), as definições de conceitos e princípios de governança no setor público devem ser adaptados para refletir as principais características destas entidades, que as distinguem do setor privado. Em particular, entidades do setor público têm que satisfazer uma gama mais complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais.

A OECD segue a mesma ideia do PSC/IFAC e afirma que as dificuldades da governança corporativa no setor público derivam do fato de que a prestação de contas do desempenho das estatais envolve uma complexa cadeia de fatores (administração, conselho, entidades proprietárias, ministérios, governo), sem princípios claros e facilmente identificáveis, ou remotos. Ainda segundo a OECD, estruturar essa complexa rede de prestação de contas de forma a assegurar decisões eficientes e estruturar uma boa governança corporativa é um desafio.

Diante desta perspectiva, Timmers (2000, p. 9) define a governança corporativa em empresas públicas como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando relacionar objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, como também comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para o benefício da sociedade.

2.3.1 O problema de governança corporativa em empresas estatais

Na configuração atual da Administração Pública, o Estado (proprietário) possui uma gestão abrangida por uma estrutura ministerial de governo de base política que o representa, e por uma complexa cadeia de agentes (administradores e diretores executivos). Os contribuintes e a sociedade como um todo (*stakeholders*), procuram influenciar as organizações estatais por meio da ação política. Eles são os grandes

interessados na forma de atuação do Estado para garantir a geração de riqueza social. (ALMEIDA, SANTOS E GUIMARAES, 2008)

Os conflitos relacionados à governança corporativa em empresas públicas decorrem da incapacidade do Estado de controlar suas empresas e de analisar o desempenho no cumprimento das políticas públicas governamentais. Para Almeida, Santos e Guimarães (2008), a ideia é que os políticos influenciam as organizações para obter retorno político:

No sistema democrático os políticos representam a sociedade (*stakeholder* - contribuinte) e buscam influenciar as organizações estatais mediante ação política motivada pela perspectiva de retorno político por intermédio do gasto público. (Almeida, Santos e Guimarães, p.4, 2008)

De acordo com os autores, os governantes, sob pressão política, nomeiam os agentes para os cargos de gestão nas organizações públicas e, estes cooptados pelo poder político colocam em primeiro lugar seus interesses individuais, em detrimento as políticas e diretrizes fixadas pelo governo (proprietário).

Fontes Filho (2003) segue a mesma ideia ao afirmar que o governo é incapaz de controlar todos os órgãos do aparelho de estado, pois delegam essa tarefa a dirigentes que, como previsto pela teoria da agência, tem interesses próprios. Segundo o autor, “se para os governantes a existência da organização se presta ao atendimento de objetivos definidos politicamente, para os gestores o controle da organização pode estar associado a projetos particulares que irão lhe expandir o poder, os relacionamentos e mesmo a visibilidade política.” (FONTES FILHO, p. 6, 2003)

Sob esta ótica, é possível afirmar que este pode ser o motivo para explicar casos de empresas estatais ineficientes. Apesar de, em última instância, essas empresas pertencerem à sociedade, elas são controladas pelos gestores públicos que possuem interesses pessoais. Esses interesses, em muitos casos, estão muito distantes do desejo do bem-estar público e, por vezes, são guiados por interesses políticos. (ALVES, 2010) Nesta ideia, Shleifer e Vishny (1997) afirmam que “embora em teoria estas empresas sejam controladas pelo público, os direitos de controle de fato pertencem aos burocratas. [...] Os burocratas geralmente têm metas que são muito diferentes de bem-estar social, e são ditadas por seus interesses políticos.”

Almeida, Santos e Guimarães (2008) realizaram uma pesquisa empírica em oito empresas estatais e demonstraram como os diferentes *stakeholders* de Empresas Públicas do Governo Federal (empregados, conselheiros, diretores e presidente) enxergam as práticas de gestão corporativa em suas organizações. A pesquisa concluiu que embora haja esforços do Governo Federal na condução dos negócios nas empresas estatais, verificou-se, segundo a ótica do stakeholders, a existência de lacunas e problemas de governança corporativa nessas empresas.

2.4 Estudo 13 PSC/IFAC

O estudo desenvolvido pelo PSC/IFAC define princípios comuns e recomendações relativas à governança das entidades do setor público, com o objetivo de fornecer orientação para auxiliar os órgãos de gestão a desenvolver ou rever suas práticas de governança de forma a permitir-lhes funcionar de uma forma mais eficaz, eficiente e transparente.

Em relação aos princípios de governança, o *Relatório da Comissão sobre os aspectos financeiros de Governança Corporativa* (o relatório Cadbury) definiu a

governança corporativa como "o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas". Ele identificou os três princípios fundamentais da governança corporativa como:

- **Transparência (*openness*)** - A transparência é necessária para assegurar que as partes interessadas possam ter confiança no processo de tomada de decisão e na gestão das atividades das entidades do setor público. Estar aberto a consulta com as partes interessadas e comunicação de informações completas, precisas e claras leva a uma ação eficaz, pontual e tolerável ao escrutínio necessário.
- **Integridade (*integrity*)**: é baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na gestão dos fundos e recursos públicos e na gestão dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia das estruturas de controle e dos padrões pessoais e profissionais dos indivíduos na entidade. Ela se reflete nos procedimentos de decisão da entidade e na qualidade da informação financeira e de desempenho.
- **Responsabilidade de prestar contas (*accountability*)**: Prestação de contas é o processo pelo qual as entidades do setor público, e os indivíduos dentro delas, são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a sua gestão de fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, e se submetem ao escrutínio externo apropriado. É alcançada por todas as partes que têm uma compreensão clara das suas responsabilidades e das suas funções claramente definidas através de uma estrutura robusta. Assim, a responsabilidade é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida.

Com base nesses princípios, o PSC/IFAC relaciona as recomendações de governança para as entidades do setor público aos seguintes itens:

- **Padrões de comportamento** - como a gestão da organização exerce liderança na determinação dos valores e das normas da organização, que definem a cultura da organização e o comportamento de todos dentro dela;
- **Estruturas e processos organizacionais** - como a gestão de topo nas organizações é nomeada e organizada, como as suas responsabilidades são definidas, e como ele é responsabilizado;
- **Controle** - a rede de vários controles estabelecidos pela gestão de topo da organização para apoiá-lo na realização dos objetivos da entidade, da eficácia e eficiência das operações, da confiabilidade dos relatórios internos e externos, da conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e das políticas internas.
- **Relatórios externos**: como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas do dinheiro público e seu desempenho no uso dos recursos.

De forma resumida, as recomendações baseadas nos princípios explicitados podem ser agrupadas conforme quadro 1. O foco está na responsabilidade do órgão de gestão sobre as medidas que podem ser tomadas para confirmar efetividade da governança dentro da entidade.

Quadro 1 - Recomendações de governança no setor público

Padrões de Comportamento		
<ul style="list-style-type: none"> > Liderança > Código de Conduta <ul style="list-style-type: none"> - Probidade e propriedade - Objetividade, integridade e honestidade - Relacionamento 		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> > Responsabilidade em prestar contas > Comunicação com as partes interessadas > papéis e responsabilidades <ul style="list-style-type: none"> - Equilíbrio de poder e autoridade - O grupo de governo - O presidente - Membros do grupo de governo não executivo - Administração executiva - Política de remuneração 	<ul style="list-style-type: none"> > Gestão de Risco > Auditoria interna > Comitês de Auditoria > Controle interno > Administração financeira > Treinamento de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> > Relatórios anuais > Uso de normas contábeis apropriadas > Medidas de Desempenho > Auditoria externa

Fonte: Mello (2006)

3. METODOLOGIA

Considerando que o objetivo proposto neste trabalho é averiguar as relações entre o governo e as decisões corporativas da Caixa, tendo como fundamento as boas práticas de governança, a metodologia utilizada nesta pesquisa teve uma abordagem qualitativa.

Para a realização desta pesquisa, a sessão de resultados foi dividida em duas partes: primeiramente procurou-se verificar se a estrutura de governança corporativa da empresa está adequada para garantir as boas práticas; a segunda parte procurou analisar a governança corporativa da Caixa na prática por meio da análise da estrutura e dos membros de cargos superiores e das decisões corporativas da empresa que se tornaram públicas.

Na primeira parte foi efetuada uma comparação entre a estrutura de governança corporativa da Caixa Econômica com variáveis que qualificam a estrutura de governança em empresas públicas, considerando-se os parâmetros estabelecidos pelo estudo 13 da PSC/IFAC. O estudo utilizado como parâmetro apresenta um *check list*, o qual tem o objetivo de verificar as forças e fraquezas da governança corporativa de empresas públicas e está disponível nos apêndices do estudo 13 da PSC/IFAC e nos anexos deste artigo. Ele é dividido em 4 grandes grupos: padrões de comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle interno e relatório externos.

A utilização do questionário torna-se válida para a realidade brasileira, tendo em vista que os princípios destacados no estudo estão em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Administração Pública Federal.

A forma de coleta de dados para a realização da primeira parte do trabalho foi feita com base em informações disponibilizadas no site da Caixa Econômica Federal, nas publicações obrigatórias e por meio das legislações aplicáveis.

Na segunda parte, foi feita uma pesquisa biográfica dos dirigentes da Alta Administração da Caixa e uma pesquisa por meio de notícias divulgadas em diversos meios de comunicação das decisões corporativas da empresa que se tornaram públicas. Entre as decisões analisadas estão o Caso do Panamericano, a utilização das estatais para alcance do superávit em 2012 e a quebra do sigilo bancário do caseiro.

No quadro abaixo estão descritas as fontes utilizadas para a realização desta parte do trabalho.

Quadro 2 – Fontes utilizadas nos casos relatados sobre a Caixa Econômica

Fontes Utilizadas	Número de Artigos
Valor Econômico	6
Veja	5
O Estado de São Paulo	5
Folha de São Paulo	4
Revista Época	1
UOL	1
Congresso em Foco	1
Senado	1

Fonte: Elaboração Própria

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Estrutura de governança da CAIXA x modelo proposto pelo estudo 13 PSC/IFAC

Abaixo, estão apresentados os resultados da comparação entre a estrutura de governança corporativa da Caixa Econômica Federal com o modelo proposto pelo IFAC, para os 4 grandes grupos de análise.

1) Padrões de Comportamento

O primeiro item do questionário refere-se ao modo como a gestão da organização exerce liderança na determinação dos valores e das normas da organização. Os resultados acerca deste item estão explicitados no quadro a seguir:

Quadro 3 – Item padrões e comportamentos

1) Padrões de Comportamento		
Liderança	O órgão possui medidas para garantir que seus membros exerçam a liderança de acordo com altos padrões de comportamento?	SIM
Código de Conduta	O órgão possui um código formal de conduta que define os padrões de comportamento em que os indivíduos membros e todos os funcionários da entidade são obrigados a se inscrever?	SIM
	O órgão revisa periodicamente a adesão ao código de conduta?	SIM
Integridade, objetividade e honestidade	O órgão estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que os membros do corpo diretivo e empregados de entidades do setor público não são influenciadas pelo viés preconceito ou conflitos de interesse?	SIM

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à liderança, a Caixa divulga em seu site que se compromete a adotar as recomendações constantes no Código de Conduta da Alta Administração Federal. O código vale como um compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo, para proporcionar um elevado padrão de comportamento. A conduta dessas autoridades, ocupantes dos elevados postos da estrutura do Estado, deve servir como exemplo a ser seguido pelos demais servidores públicos. (Exposição de Motivos nº 37, de 18.8.2000) Verifica-se, portanto, que no que tange ao item liderança, a Caixa cumpre os requisitos exigidos.

Quanto ao código de conduta é possível observar que a empresa implanta os procedimentos necessários especificados pelo estudo 13. A Caixa adota um código de ética que define de forma detalhada o comportamento esperado dos funcionários. A familiarização e conhecimento do assunto abrangem desde a fase anterior ao ingresso do empregado aos quadros da Caixa, até sua saída da empresa. A matéria ética é obrigatória nos concursos públicos e o estudo do tema é feito durante a semana de integração promovida para os que acabam de tomar posse na empresa, bem como na realização de reunião anual obrigatória nas unidades para discussão de temas voltados à ética. Todos os empregados devem assinar o Termo de Ciência do Código de Ética e a renovação da adesão é feita com periodicidade anual. (Relatório de Gestão da Caixa 2011)

Em relação à integridade, objetividade e honestidade, a empresa define em seu estatuto uma segregação de funções para que não sejam delegadas às pessoas responsabilidades que possam criar conflito de interesses. A Instituição dispõe de colegiados e unidade específica que executam as atribuições relativas à supervisão e fiscalização da gestão dos administradores da Empresa, além dos órgãos de fiscalização e controle externos, quais sejam: Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria e Auditoria Interna. (Relatório da Administração CAIXA – 3º trimestre 2012)

2) Estrutura e processos organizacionais

Este item tem o objetivo de verificar se o órgão estabelece estruturas organizacionais e processos eficazes para garantir sua estabilidade estatutária, a responsabilização adequada com o uso do dinheiro público, a comunicação clara com as partes interessadas, e a clareza sobre os papéis e responsabilidades de gestão.

Quadro 4 – Estrutura e processos organizacionais.

2) Estrutura e Processos Organizacionais		
Responsabilidade Estatutária	O órgão possui um corpo que rege medidas eficazes para garantir a conformidade com todas as leis e regulamentos aplicáveis, e outras declarações relevantes de melhores práticas?	SIM
Responsabilidade pelo dinheiro Público	Tem disposições adequadas para assegurar que os fundos e recursos públicos são devidamente salvaguardados? Utilizado economicamente, de forma eficiente, eficaz, de forma adequada, e com propriedade devido? Utilizado de acordo com as autoridades legais ou outros que regem o seu uso?	SIM
Comunicação com as partes interessadas (sociedade)	O órgão estabeleceu canais de comunicação com as partes interessadas sobre a missão da entidade, papéis, objetivos e desempenho?	SIM
	O órgão fez um compromisso explícito de abertura e transparência em todas as atividades da entidade?	SIM
	O órgão divulga publicamente os processos para fazer as nomeações? Torna disponíveis ao público os nomes de todos os membros da Junta de Governo, juntamente com seus outros interesses relevantes?	SIM
Papéis e responsabilidades	Há uma divisão de responsabilidades claramente definidas na cabeça do corpo para garantir um equilíbrio de poder e responsabilidade?	SIM

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à responsabilidade estatutária, a Caixa exerce uma política de controle

interno e *compliance*. Segundo a instituição, o seu sistema de controles internos é composto de políticas, normas, padrões de conduta e cultura adotados pela Empresa para que tenha todas as suas atividades realizadas de acordo com as leis, normas internas e externas a elas aplicáveis. (Relatório da Administração 1º trimestre 2012) Em sua arquitetura organizacional há uma Superintendência Nacional de Controle Institucional (SUCOI), responsável por monitorar os modelos utilizados para a conformidade e para o controle da Caixa. (Informações Referentes à Gestão de Riscos na CAIXA - setembro 2012)

O estatuto da instituição declara que a empresa deverá respeitar, entre outros princípios, a eficiência. Ainda garante no art. 4, III, que a empresa deverá respeitar a racionalização dos gastos administrativos. Para isso, a Caixa possui uma gerência nacional que trata de orçamento e gastos. (Relatório de Gestão Caixa 2011)

A comunicação com as partes interessadas opera através site da empresa, onde é possível verificar a missão da entidade, papéis, objetivos e desempenho, além do compromisso explícito da empresa com a transparência em suas atividades. No que se referem às nomeações, elas são feitas através do Diário Oficial da União, o que caracteriza uma divulgação pública. (CAIXA, 2012)

Como instrumento de expressão de sua estrutura de governança, a Caixa mantém, em pleno funcionamento, canais de comunicação específicos para a manifestação dos colaboradores, dos clientes e da sociedade. (Relatório de Sustentabilidade Caixa 2011)

Os papéis e responsabilidades dos membros do conselho de administração, da presidência, do conselho diretor, das vices- presidências, do comitê de auditoria e dos demais comitês e conselho, são regulados por meio do estatuto da empresa. O estatuto define as competências, responsabilidades e composição de cada membro. (Estatuto Caixa – decreto número 6473/2008). Portanto, no que se refere a divisão de responsabilidades, a empresa está de acordo com os procedimentos recomendados.

3) Controle

Este item pretende analisar a rede de vários controles estabelecidos pela gestão de topo da organização para apoiá-lo na realização dos objetivos da entidade, da eficácia e eficiência das operações, da confiabilidade dos relatórios internos e externos, da conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e das políticas internas.

Quadro 5 – Controle.

3) Controle		
Gestão de Risco	O órgão tomou medidas para garantir que os sistemas eficazes de gestão de risco são estabelecidos como parte da estrutura de controle interno?	SIM
Auditoria Interna	As medidas dos órgãos diretivos foram tomadas para garantir que a efetiva função da auditoria interna é estabelecida como parte da estrutura de controle interno?	SIM
Comitê de Auditoria	O órgão estabeleceu um comitê de auditoria, composto por membros não executivos, com a responsabilidade pela revisão independente do quadro de controle e do processo de auditoria externa?	SIM
Controle Interno	O órgão incluirá em seu relatório anual uma declaração sobre a eficácia da estrutura do corpo de controle interno?	SIM

Orçamento e Gestão	O órgão garantiu que os procedimentos estão corretos para garantir um efetivo e eficiente orçamento e controle financeiros?	SIM
Treinamento de Pessoal	O corpo governante estabelece programas de formação para garantir que os funcionários sejam competentes para executar a tarefa pertinente?	SIM

Fonte: Elaboração própria.

Tanto na gestão de riscos quanto na auditoria interna a empresa cumpre a exigência de estabelecer esses quesitos como parte do quadro de controle interno.

Para a gestão de risco, a entidade possui em sua estrutura organizacional uma Vice-presidência de Controladoria e Riscos responsável por implementar políticas, metodologias, procedimentos e sistemas de controle, risco, monitoramento e avaliação de custos e desempenho da Caixa, bem como avaliar o risco do tomador de crédito de clientes e operações. As atividades de administração de risco são segregadas das atividades negociais e de auditoria, com estruturas independentes de desenvolvimento e monitoramento dos modelos, de forma a evitar conflitos de interesses e resguardar a imparcialidade dos trabalhos executados. (Informações Referentes à Gestão de Riscos na CAIXA - setembro 2012)

A CAIXA mantém em funcionamento um Comitê de Risco, que atua como órgão de caráter propositivo e deliberativo e tem como finalidades propor a Política de Risco da organização, decidir sobre a matriz de riscos globais os cenários econômicos, avaliar os níveis de exposição da empresa e escolher modelos de mensuração. (Relatório de Sustentabilidade Caixa 2011)

A auditoria interna da empresa é responsável por realizar, com periodicidade mínima anual, testes de avaliação dos sistemas e procedimentos implantados para medir, monitorar, controlar e reportar a exposição aos riscos de crédito, mercado, liquidez, operacional e de modelagem. (Informações Referentes à Gestão de Riscos na CAIXA - setembro 2012)

Tem como finalidade comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar a eficácia da gestão de risco, do controle e das práticas de governança corporativa, além de executar, acompanhar e monitorar as determinações do Comitê de Auditoria. (Relatório de Sustentabilidade Caixa 2011)

Em relação ao comitê de auditoria, verifica-se que os membros do comitê atendem a exigência de serem não executivos. Segundo o estatuto da empresa os membros devem deter total independência em relação à CEF e às suas ligadas, bem como em relação à União, com dedicação integral, no caso do Presidente do Comitê. Entre as competências do comitê de auditoria estão a revisão das demonstrações contábeis semestrais, inclusive do parecer do auditor independente e a avaliação da efetividade das auditorias independente e interna. (art. 35 Estatuto Caixa – decreto número 6473/2008)

Quanto ao controle interno, a Caixa disponibiliza em seu Relatório de Gestão

Anual informações sobre o funcionamento do sistema de controle interno. São avaliados em uma escala de 1 a 5 os itens: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

No período, a CAIXA aprimorou seu sistema de registro e avaliação dos Relatórios de Controles Internos, de forma a acompanhar sistematicamente suas atividades garantindo que estejam condizentes com as normas e políticas adotadas. A ação realizada por meio

da Matriz de Conformidade, na qual é avaliado e divulgado mensalmente o índice de conformidade das unidades da CAIXA nos indicadores definidos, busca a melhoria contínua e a disseminação da cultura de controle e *compliance*. (Relatório da Administração Caixa -1 semestre 2012)

Sobre o item Orçamento e Gestão, a Caixa possui uma Gerência Nacional de Orçamento responsável entre outras competências por emitir controlar e relatórios sobre os gastos e o orçamento da empresa. (RELATORIO DE GESTÃO CAIXA 2011)

No que se refere ao treinamento de pessoal, a empresa atende a todos os procedimentos recomendados. A empresa oferece incentivos a graduação, pós-graduação e idiomas, além de possuir mecanismos de gestão de competências.

Além dos diversos programas voltados para saúde e segurança dos empregados, a empresa também busca integrar a educação corporativa, a gestão do desempenho e das competências e a gestão do conhecimento, por meio de incentivos à capacitação, da criação e manutenção de sistemas e processos de disseminação do conhecimento e do desenvolvimento de habilidades. (Relatório da Administração Caixa -1 semestre 2012)

4) Relatórios Externos

Este item analisa como a organização demonstra a prestação de contas do dinheiro público e seu desempenho no uso dos recursos.

Quadro 6– Relatórios externos.

4) Relatórios Externos		
Relatório Anual	O órgão publica em tempo hábil um relatório objetivo, equilibrado e compreensível anualmente?	SIM
	O relatório anual contém um comunicado explicando as responsabilidades do órgão?	NÃO
	O órgão inclui em seu relatório anual uma declaração confirmando que cumpriu com as normas ou códigos de governança corporativa?	SIM
	O órgão garante que as demonstrações financeiras estão em conformidade com um conjunto reconhecido de normas de contabilidade?	SIM
Medidas de Desempenho	O corpo diretivo institui e relata medidas de desempenho relevantes?	SIM
Auditoria externa	O órgão toma medidas para garantir que uma relação objetiva e profissional é mantida com os auditores externos?	Não manifesta

Fonte: Elaboração própria.

Em seu relatório anual, a empresa cumpre com os requisitos mínimos exigidos pelo estudo de referência. A empresa publica suas demonstrações e relatórios em períodos trimestrais, conforme exigido pelo órgão fiscalizador Banco Central do Brasil. No relatório anual da administração existe uma declaração confirmando que a empresa cumpriu as normas de governança corporativa, porém não relata de forma clara quais são as responsabilidades do órgão. Em relação á conformidade com um conjunto de normas de contabilidade, a empresa confirma a informação por meio das notas explicativas. (Relatório da Administração Caixa 2011)

A CAIXA tem compromisso histórico e uma gestão corporativa contemporânea, convergente com o disposto no Decreto no 6.021/07, que se traduzem em honestidade, respeito, responsabilidade e transparência – na condução dos negócios, nos relacionamentos com as partes interessadas e na prestação de contas de suas atividades. (Relatório da Administração Caixa 2011)

As demonstrações financeiras consolidadas são de responsabilidade da Administração da

CAIXA e foram elaboradas de acordo com as Normas Internacionais de Contabilidade (IFRS), emitidas pelo Comitê de Normas Internacionais de Contabilidade (IASB), e interpretações do Comitê de Interpretações das Normas Internacionais de Contabilidade (IFRIC), ambas traduzidas para a língua portuguesa pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON). (Notas explicativas Caixa 2011)

Em relação às medidas de desempenho, a empresa divulga anualmente um *press release* informando o desempenho e os principais resultados da empresa. (*Press Release* Caixa 2011)

Quando ao item auditoria externa, a Caixa não se manifesta de forma clara sobre a relação entre a empresa e os auditores externos.

Verifica-se que existe uma preocupação no mínimo documental da Caixa Econômica Federal em se adequar aos princípios de governança corporativa. Portanto, é possível concluir que a empresa atende aos requisitos mínimos estabelecidos pelo estudo 13 do PSC/IFAC.

Cabe-se ressaltar, no entanto, que a governança corporativa está voltada para as ações práticas, e não somente para uma questão de estrutura e normas. Na próxima seção será abordada a prática de governança por meio das tomadas de decisões corporativas da Caixa.

4.2 A governança corporativa da Caixa Econômica na prática

4.2.1 Composição do Conselho de Administração

Segundo o estatuto da instituição, o Conselho de Administração é o órgão de orientação geral dos negócios da CEF, responsável pela definição das diretrizes, desafios e objetivos corporativos e pelo monitoramento e avaliação dos resultados da empresa.

O Conselho é composto por sete integrantes sendo cinco conselheiros indicado pelo Ministro da Fazenda, um conselheiro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e o presidente da CEF que exercerá o cargo de vice-presidente. (ESTATUTO DA CEF) O quadro 7 expõe os conselheiros em exercício em agosto/2012, data em que foi publicado o parecer do Conselho de Administração sobre as demonstrações semestrais do ano. Cabe-se ressaltar que o sítio da Caixa, apesar de explicar como é feita a formação do conselho, não cita o nome dos conselheiros em atuação.

Quadro 7 – Composição do Conselho de Administração da CAIXA

Nome	Indicação	Cargo	Data de Admissão
Maria Fernandes Caldas	Ministro da Fazenda	Conselheiro	14/06/11
Marden de Melo Barbosa	Ministro da Fazenda	Conselheiro	22/05/12
Ricardo Soriano de Alencar	Ministro da Fazenda	Conselheiro	04/12/12
Antônio Henrique Pinheiro da Silva	Ministro da Fazenda	Presidente	23/03/2011
Liana do Rêgo Motta Veloso	Ministro da Fazenda	Conselheiro	24/10/12
Jorge Fontes Hereda	Atual presidente Caixa	Vice-presidente	29/03/2011

Fonte: Elaboração Própria

Verifica-se que, na ocasião, somente 6 dos 7 conselheiros estavam nomeados, sendo 5 indicados pelo ministro da Fazenda e o outro integrante era o próprio presidente da empresa.

Dos cinco integrantes indicados pelo ministro da Fazenda Guido Mantega, quatro exercem cargos de secretário adjunto ou procurador geral adjunto no Ministério da Fazenda. (Ministério da Fazenda, 2012). Verifica-se, portanto, que existe uma estreita relação entre os integrantes do conselho e o ministro da Fazenda. Tamanha dependência pode acarretar em uma influência significativa do ministro nas decisões tomadas pelo Conselho da Caixa Econômica.

Segundo o Ministério da Fazenda, o atual ministro Guido Mantega já foi membro da Coordenação do Programa Econômico do PT nas eleições presidenciais de 1984, 1989 e 1998. E, ainda, exerceu a função de Assessor Econômico do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva de 1993 a 2002 e a coordenação do Programa Econômico do PT na campanha de 2002. (Ministério da Fazenda, 2012) Portanto, é notável a vinculação do responsável pela indicação de 5/7 do Conselho de Administração da Caixa com o partido político do atual governo.

4.2.2 Os vice-presidentes

Em 25 de janeiro de 2013, o Estado de São Paulo publicou uma reportagem na qual afirma que a Caixa Econômica terá uma nova arquitetura organizacional. Entre as principais mudanças, está a criação de duas novas vice-presidências: uma presidência de micro empresa que estará sob o comando de Guilherme Afif Domingo do PSD, atual vice governador de São Paulo, e uma vice-presidência voltada para habitação que estará sob o comando do PT. Segundo a Veja, a Caixa negou que a reestruturação tenha razões políticas e afirmou que as mudanças serão feitas para adequar o banco a seu novo perfil.

De acordo com a UOL, historicamente a Caixa é controlada pelo PT. O atual presidente Jorge Hereda foi secretário de gestões petistas em Diadema e Ribeirão Pires e presidente da Companhia de Habitação de São Paulo (COHAB). Hereda também ocupou a secretaria de Habitação do Ministério das Cidades até 2005 e em 2011 assumiu a presidência da Caixa. Até o final deste artigo, não foram publicados novos fatos relacionados ao assunto.

A presença de partidos políticos nos cargos de gestão da Caixa Econômica também pode ser percebida em outras vice-presidências da empresa. No quadro 8, é demonstrado os vice-presidentes da Caixa, seus cargos e os partidos políticos aos quais possuam relação, caso possuam. Na coluna “partido político de relacionamento” consta o partido político que de alguma forma influenciou a nomeação do vice-presidente.

Quadro 8 – Partidos Políticos dos VP da Caixa Econômica

Vice presidente	Cargo	Partido político de relacionamento
Geddel Vieira Lima	Pessoa Jurídica	PMDB
Fábio Ferreira Cleto	Fundos de Governo e Loterias	PMDB
José Urbano	Governo e Habitação	PT
Marcos Vasconcelos	Gestão de Ativos de Terceiros	PT
Márcio Percival Alves Pinto	Finanças e mercados de capitais	PT
Raphael Rezende Neto	Controle e Risco	-

José Henrique Marques da Cruz	Atendimento, Distribuição e Negócios	PT
Paulo Roberto dos Santos	Logística	-
Sérgio Pinheiro Rodrigues	Pessoas	PTB
Fabio Lenza	Pessoa Física e Serviços bancários	PMDB
Joaquim Lima de Oliveira	Tecnologia	PT

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que dos 11 vice-presidentes 9 possuem alguma relação com um partido político. A ocupação de políticos em cargos superiores da Caixa, além de causar uma disputa de partidos por cargos públicos, ainda pode causar prejuízos para empresa, uma vez que conflitos de interesses podem surgir no intuito de favorecer um partido político. Em dezembro de 2011, uma disputa entre vice-presidentes de diferentes partidos políticos se tornou pública. Segundo o Estadão, as divergências partidárias entre o PT e o PMDB na Caixa Econômica se acirraram depois que o Congresso aprovou uma emenda à Constituição autorizando a utilização de recursos do FGTS para obras da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. A proposta foi feita por deputados do PMDB do Rio de Janeiro, mesmo partido e cidade do então vice-presidente de Loterias e Fundo do Governo, Flávio Ferreira Cleto.

De acordo com Valor Econômico em 15/12/2011, o conflito se agravou depois que Cleto se recusou a apoiar um documento redigido por Hereda e pelo vice-presidente de Ativos de Terceiros, Marcos Vasconcelos, ligados ao PT. O documento argumentava em favor do veto da presidente Dilma Rousseff à medida provisória aprovada pelo senado. Os dirigentes ligados ao PMDB acusaram o presidente da Caixa, Jorge Hereda, de “perseguir” e de tentar diminuir o poder de Fabio Cleto. Devido a proporção do conflito, a presidente Dilma Rousseff chegou a autorizar o ministro da Fazenda, Guido Mantega, e o presidente da Caixa, Jorge Hereda, a demitirem Flávio Cleto. No entanto, Cleto foi reconduzido ao Conselho Curador do FGTS.

4.2.3 Manobra contábil nas Contas Públicas

Segundo reportagem publicada pela Folha de São Paulo em 04/01/2013, a meta de superávit primário para o setor público em 2012 era de 139,8 bilhões. De janeiro a novembro de 2012 o governo Federal atingiu somente 82,7 bilhões. De acordo com notícias veiculadas em diversos meios de comunicação, o Ministro da Fazenda utilizou de manobras contábeis para alcançar a meta de superávit estabelecida. Para isso, utilizou-se de recursos do Fundo Soberano do Brasil (FSB) e das empresas públicas, entre elas, a Caixa Econômica Federal.

Segundo o Valor Econômico, mesmo abatendo os investimentos efetuados no PAC, o governo precisou utilizar de outros instrumentos para alcançar a meta prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Um deles foi a utilização da receita de dividendos depositados pelas estatais nos cofres federais. De acordo com a reportagem publicada no endereço eletrônico da Veja, a Caixa Econômica antecipou o pagamento de dividendos no valor de 4,6 bilhões, totalizando 7,7 bilhões no ano de 2012. Com esse pagamento, a empresa que registrou lucro de 4,1 bilhões até setembro ficaria impossibilitada de efetuar empréstimos, pois estaria em desacordo com as exigências mínimas de capital. Para compensar a perda, o governo aumentou o capital da Caixa em 5,4 bilhões com ações da Petrobrás que foram adquiridas pelo BNDES em troca de títulos públicos. O BNDES também participou desta manobra e antecipou o pagamento de dividendos em 2,31 bilhões de reais para a União.

Segundo o Valor Econômico, outro recurso utilizado foi revelado por meio da portaria publicada em 03/01/2012 que autoriza o resgate pelo Tesouro de recursos do Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE), do qual o Fundo Soberano do Brasil é o único cotista. Foram sacados R\$ 12,4 bilhões.

Para o Valor Econômico, o governo utilizou de manobras contábeis para evitar o descumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo o jornal, o desacato à legislação poderia implicar a reprovação das contas públicas pelo Congresso e, até mesmo, na abertura de processos específicos cuja penalidade mais grave é a perda do cargo.

A partir dos fatos relatados por meio de notícias divulgadas nos amplos meios de comunicação, pode-se notar claramente a utilização das estatais pelo governo para encobrir a ineficiência na gestão dos gastos públicos.

4.2.4 O caso Panamericano

A Caixa Econômica Federal havia anunciado, nas demonstrações contábeis de 2009, a compra do Banco Panamericano e informou que a transação encontrava-se em fase de aprovação pelo Banco Central. Segundo o Estadão de São Paulo, o BACEN aprovou a compra em julho de 2010 e então a Caixa procedeu com o pagamento da última parcela da aquisição. Ainda de acordo com o jornal, o Banco Central nega a afirmação e diz ter aprovado a compra em novembro de 2010, data posterior à comunicação do BACEN sobre a fraude contábil no Panamericano e a compensação do rombo por parte do controlador do banco.

As inconsistências nas demonstrações contábeis do Banco Panamericano foi motivo para divulgação de notícias por vários meios de comunicação. Entre as diversas inconsistências verificadas pelo Banco Central em setembro de 2010, o maior volume estava na carteira de créditos cedidos (FERREIRA E LUSTOSA, 2012) Segundo a Folha de São Paulo, o Panamericano vendeu carteiras de crédito para outras instituições financeiras, mas não contabilizou parte dessas operações. Como consequência, o patrimônio fictício permitiu a concessão de crédito incompatível com o patrimônio real. Avisado pelo Banco Central, o Grupo Silvio Santos (controlador do Panamericano) anunciou um depósito de 2,5 bilhões na instituição por meio de recursos oriundos do Fundo Garantidor de Crédito.

Apesar dos escândalos envolvendo o Panamericano, a então presidente da Caixa Econômica Maria Fernanda Coelho, afirmou à Folha de São Paulo que “o banco estatal não teve perdas com a aquisição do Panamericano. Disse também que a instituição não falhou ao adquirir um banco cujo balanço escondia um problema de contabilidade de R\$ 2,5 bilhões.”

A decisão ineficiente da Caixa Econômica em adquirir parte do Banco Panamericano pode ser observada no retorno que o investimento trouxe para a empresa. Nas notas explicativas de 2011 a empresa divulgou como fato subsequente o aporte de 1,8 bilhões de reais no Panamericano para adequação às exigências mínimas de capital exigido pelo Banco Central e enquadramento no índice de Basiléia. (Notas Explicativas Caixa – 2011)

No primeiro semestre de 2012, o resultado acumulado de equivalência patrimonial relativo ao Banco Panamericano foi de aproximadamente R\$ 94 milhões negativos, o que demonstra o ineficiente investimento feito no banco.

Ferreira e Lustosa (2012) analisaram os fatos divulgados sobre as

inconsistências contábeis nas demonstrações do Banco Panamericano sob o ponto de vista da ética. O objetivo do trabalho era concluir se as decisões tomadas pelos administradores do banco, pela Caixa Econômica Federal e pelos auditores independentes foram eticamente corretas. Eles concluíram que os envolvidos no caso tomaram decisões que não refletiram uma atitude ética. Segundo os autores, os administradores do banco Panamericano faltaram com a integridade e coragem, os administradores da Caixa trataram desigualmente e beneficiaram uma empresa específica e os auditores independentes não cumpriram com a obrigação de realizar uma análise contábil de qualidade.

Algumas questões intrigantes sobre o caso foram levantadas por Ferreira e Lustosa (2012). Entre elas, está o fato de que apesar do Banco Central ter averiguado os fatos no dia 8 de setembro de 2010, foi somente no dia 9 de novembro que o caso se tornou público. Para os autores, existe a possibilidade de que a omissão destas informações tenha sido realizada propositalmente, a fim de não prejudicar o resultado das Eleições, que estavam próximas.

4.2.5 A quebra do sigilo bancário do caseiro

O caso conhecido nacionalmente como o escândalo da quebra do sigilo bancário do caseiro Francenildo ocorreu em meio à crise do mensalão. Segundo reportagem publicada pela revista *Veja*, em agosto de 2005, o então ministro da Fazenda Antônio Palocci, foi acusado de ter recebido uma propina de 50 mil reais durante o tempo em que foi prefeito de Ribeirão Preto (SP). Segundo a revista, Palocci e os demais envolvidos utilizavam uma mansão alugada em Brasília para sediar festas e efetuar negócios. O ministro negou todas as acusações, mas foi desmentido pelo caseiro Francenildo Santos Costa que confirmou ao jornal *O Estado de São Paulo* a utilização da casa, pelo ministro e outros envolvidos, para partilha de dinheiro.

No dia 17/03/2006, a revista *Época* publicou uma reportagem que colocava em dúvida a credibilidade do caseiro, pois conforme a revista “um conjunto de extratos da Caixa Econômica Federal - da conta de poupança número 1048-8, da agência do Lago Sul, próxima à casa onde Francenildo trabalha e mora - indica que, desde o início do ano, a conta recebeu depósitos de R\$ 38.860.” Após a publicação da reportagem, o caseiro explicou a origem do dinheiro e entrou com uma ação judicial alegando que a Caixa quebrou ilegalmente seu sigilo bancário. (O ESTADÃO, 2006)

Em sua defesa, o presidente da Caixa Jorge Mattoso afirmou que foi Palocci quem pediu quebra de sigilo do caseiro e, segundo o *Valor Econômico*, Mattoso disse que entregou "pessoalmente" o extrato bancário a Palocci. De acordo com a *Folha de São Paulo*, em 27 de março de 2006, Antônio Palocci encaminhou uma carta ao presidente Lula solicitando o afastamento do cargo de Ministro da Fazenda. Após depor na Polícia Federal, o presidente da Caixa também encaminhou para o presidente uma carta colocando seu cargo à disposição para "resguardar a imagem institucional da Caixa" (FOLHA, 2006)

O caso teve uma grande repercussão e prejudicou a imagem da Caixa perante o público, tendo em vista que, segundo a revista *Veja*, a quebra do sigilo bancário do caseiro foi praticada com o intuito de defender Palocci e desqualificar seu acusador. O caso demonstra a utilização da empresa pública para obtenção de benefícios individuais de políticos.

5. CONCLUSÃO

Considerando que o objetivo deste artigo era averiguar as relações entre o governo e as decisões corporativas da Caixa tendo como fundamento as boas práticas de governança, verifica-se que ele foi plenamente atendido por meio de uma análise da estrutura de governança da Caixa e dos fatos envolvendo as decisões da empresa.

A Caixa Econômica Federal possui uma estrutura de governança corporativa adequada ao proposto pelo estudo 13 da PSC/IFAC. Porém, como a governança está voltada para uma questão de boas práticas, verificou-se que as decisões corporativas da empresa sofrem uma forte influência do governo. Na própria formação do Conselho de Administração percebeu-se uma relação direta de 5/7 dos membros com o Ministério da Fazenda, o que não configura uma imparcialidade dos membros em relação ao Ministro da Fazenda que os indicaram. Os vice-presidentes, em sua maioria, são vinculados a algum partido político, o que já ocasionou conflitos de interesses na Caixa.

A empresa foi utilizada como instrumento para o governo executar manobras contábeis com o objetivo de alcançar a meta de superávit do ano de 2012. Ainda foi utilizada por políticos para aquisição de informações sigilosas no intuito de se defender de graves acusações de corrupção. O caso da quebra do sigilo do caseiro demonstrou a utilização da estatal para benefício individual de um político. Outro importante episódio ocorrido com a empresa foi a decisão ineficiente de compra do Banco Panamericano por parte da Alta Administração da Caixa, uma vez que já foi provado tratar-se de um mal investimento. Verifica-se que os casos ocorridos com a estatal que tiveram a participação do governo, trouxeram prejuízos financeiros e à imagem institucional do banco.

O estudo demonstrou que os mecanismos de estrutura para a melhoria da governança corporativa em empresas públicas, não inibiu a influência do governo nas decisões da empresa. Portanto, existe a necessidade de uma continuação nos estudos sobre estruturas de governança corporativa em empresas públicas, uma vez que este tipo de pesquisa ainda é muito tímido nas publicações brasileiras e os modelos existentes ainda não garantem as melhores práticas.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco. KRUGLIANSKAS, Isak. SANTOS, Silvio. GUIMARÃES, Antonio. A Governança Corporativa em Empresa Pública e a Visão de suas Práticas pelos Stakeholders. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. Setembro 2008.

ALVES, Erick. Governança Corporativa, desempenho e risco no Brasil. 2010. Disponível em: < portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054600.PDF> Acesso em: 10 dez 2012

ANDRADE, A.; ROSSETI, J. P. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2004.

AZEVEDO, Reinaldo. Loteamento- Caixa terá nova estrutura de comando para abrigar PSD e aliados de Kassab. Revista **Veja**. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/loteamento-caixa-tera-nova-estrutura-de-comando-para-abrigar-psd-e-aliados-de-kassab/>> Acessado em: 28 jan 2013

BARRET, Pat. *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*. Australia National Audit Office. 26 jun 2002. Disponível em:

<http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Achieving_Better_Practice_Corporate_Governance_in_the_Public_Sector1.pdf>

BRASIL. Decreto nº 6.473, de 5 de junho de 2008. Aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal - CEF e dá outras providências. Disponível em: <www.senado.gov.br>

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 outubro 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6021, 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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 jan. 2007. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 outubro 2012

BRASIL. Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>2012

BRASIL. Exposição de Motivos nº 37, de 18.8.2000. Disponível em: <www.senado.gov.br>

BRASIL. Quem é quem. **Ministério da Fazenda**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>> Acesso em: 04 jan 2013

CABRAL, Otávio. DUAILIBI, Julia. O "Palocccigate" e a morte da ética, **Revista Veja**. 2006. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/290306/p_050.html> Acesso em 15 jan. 2013.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Governança Corporativa Caixa. Disponível em: <<http://www14.caixa.gov.br/portal/governanca/>> 2012. Acesso em: 04 jan 2013

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Informações referentes à gestão de riscos 2012. Setembro 2012 Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas em 31 de dezembro de 2011. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. *Press release* 2011. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Relatório da Administração 2011. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Relatório da Administração 2012. 1º Semestre 2012. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Relatório da Administração 2012. 1º Trimestre 2012. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Relatório da Administração 2012. 3º Trimestre 2012. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Relatório de Gestão da Caixa 2011. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Relatório de Gestão da Caixa 2011. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Relatório de Sustentabilidade 2011. Disponível em:< www.caixa.gov.br> Acesso em: 20 dez 2012

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Recomendações da CVM sobre governança corporativa. Junho, 2002. Disponível em: <www.cvm.gov.br>

CONGRESSO EM FOCO. Reeleição mostra poder de resistência de Sarney. 2011. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/reeleicao-mostra-poder-de-resistencia-de-sarney/> Acesso em: 28 jan 2013

COSA, Raimundo. Análise: Denúncia agrava crise entre PT e PMDB na gestão da Caixa. **Valor Econômico**. 2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/politica/1144348/analise-denuncia-agrava-crise-entre-pt-e-pmdb-na-gestao-da-caixa#ixzz2JJalMO00>> Acesso em: 28 de jan 2013

CUCOLO, Eduardo. Caixa nega perdas com compra do Panamericano. **Folha de S. Paulo**. 2010 Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/835393-caixa-nega-perdas-com-compra-do-panamericano.shtml>> Acesso em: 19 jan 2013

D'AMORIM, Sheila. □ SCHREIBER, Mariana. Governo usa fundo soberano para engordar superávit em 2012. **Folha de São Paulo**. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1209853-governo-usa-o-fundo-soberano-para-engordar-superavit-de-2012.shtml>> Acesso em: 20 jan 2012

DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS. *Perfil das empresas estatais federais* Brasília, 2011. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/perfil_empresas_estatais/2011/perfil_final_2011.pdf>. Acesso em: 23 janeiro 2013.

ECONÔMICO, Valor. Manobras de fim de ano para fechar as contas fiscais. **Valor Econômico**. 2013 Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/2957622/manobras-de-fim-de-ano-para-fechar-contas-fiscais#ixzz2IHDa2PUI>> Acesso em: 19 jan 2013

FERREIRA, Brenno. LUSTOSA, Paulo. O caso Panamericano sob o ponto de vista da ética. Revista Ambiente Contábil – UFRN – Natal-RN. v. 4. n. 1, p. 17 – 35, jan./jun. 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. Saiba mais sobre o Panamericano. **Folha de S. Paulo**. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/828476-saiba-mais-sobre-o-banco-panamericano.shtml>> Acesso em: 19 jan 2013

FOLHA ONLINE. Palocci pede afastamento da Fazenda após quebra de sigilo do

caseiro. **Folha de São Paulo**. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u76994.shtml>> Acesso em: 20 jan 2013

FONTES FILHO, Joaquim. Governança Organizacional aplicada ao setor público. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

FONTES FILHO, Joaquim. PICOLIN, Lidice. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. Revista Administração pública FGV. v.42 n. 6 p. 1163-1188 nov/dez 2008

FRUEDLANDER, David. MACEDO, Fausto. MODÉ, Leandro. Banco Central viu sinal de fraude mas aprovou venda do Panamericano para a Caixa. **O Estado de São Paulo**. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,bc-viu-sinal-de-fraude-mas-aprovou-venda-do-panamericano-para-a-caixa,93250,0.htm>> Acesso em: 20 jan 2013

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: 2009. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**>

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: 2001.

JENSEN, M.C.; MECKLING, W.L. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics, n. 3, p. 305-360, 1976.

JUNQUEIRA, Caio. PMDB e PT disputam controle de R\$44 bi. **Valor Econômico**. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/1139308/pmdb-e-pt-disputam-controle-de-r-44-bi#ixzz2JJfvzP5T>> Acesso em: 28 jan 2013

KRIEGER, Gustavo. MEIRELES, Andrei. Quem está dizendo a verdade? **Revista Época**. 2006. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG73520-6009-409,00.html>> Acesso em: 20 jan 2013

LAMUCCI, Sergio. LDO levou o governo a usar medidas, diz Belluzzo. **Valor Econômico**. 2013 Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2971162/ldo-levou-governo-usar-medidas-diz-belluzzo>> Acesso em 20 jan 2013

MASCARENHAS, André. Caseiro Francenildo obtém indenização de R\$ 500 mil por quebra de sigilo. **O Estado de S. Paulo**. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,caseiro-francenildo-obtem-indenizacao-de-r-500-mil-por-quebra-de-sigilo,610400,0.htm>> Acesso em: 19 jan 2013

MATIAS, Pereira. A governança corporativa aplicada ao setor público brasileiro. APGS Administração Pública e Gestão Social. Viçosa, V.2 n.1 p. 110-135 jan/mar 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004

MELLO, G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). São Paulo: FEA/USP, 2006.

MIRANDA, Rubens. AMARAL, Hudson. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. *Revista de Administração Pública FGV*. Rio de Janeiro v.45 n. 4 p. 1069 a 1094. Julho/ Agosto 2011

MONSEN, R. Joseph; WALTERS, Kenneth D. The nationalized firm: the politicians free lunch? *Columbia Journal of World Business*, v. 12, n. 1, p. 90-102, Spring 1977.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Nova testemunha desmente o ministro Palocci. **O Estado de São Paulo**. 2006. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2006/not20060314p56042.htm>> Acesso em: 20 jan 2013

O ESTADO DE SAO PAULO. Caixa terá nova estrutura de comando para abrigar PSD e aliados de Kassab. O estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,caixa-tera-nova-estrutura-de-comando-para-abrigar-psd-e-aliados-de-kassab,988445,0.htm> Acesso em: 28 jan 2013

O ESTADO DE SÃO PAULO. Eles brigam por dinheiro. O Estado de S. Paulo. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,eles-brigam-por-dinheiro,812474,0.htm> Acesso em: 28 jan 2013

OECD Princípios de governance corporativa.. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. 2004

OECD. Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para empresas de controle estatal. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>> 2005

SENADO. Porteira aberta para o PMDB. 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/opiniaopublica/inc/senamidia/notSenamidia.asp?ud=20110325&datNoticia=20110325&codNoticia=533314&nomeParlamentar=Jos%C3%A9+Sarney&nomeJornal=O+Globo&codParlamentar=47&tipPagina=1>> Acesso em 28 jan 2013

SHLEIFER, A., R. W. VISHNY. **Politicians and firms**. *The journal of finance*,v. LII n.2 p. 737-783 June, 1997.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2004. <Disponível em www.teses.usp.br>

SIMAO, Edna. Com manobra fiscal governo federal evitou descumprir LDO. **Valor Econômico**. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2964346/com-manobra-fiscal-governo-federal-evitou-descumprir-ldo#ixzz2IHNzkCHg>> Acesso em: 19 jan 2013

TIMMERS, Hans. Government Governance: corporate in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance 9th Fee Public Sector Conference. 11/2000.

Disponível em: <www.anao.gov.au>

UOL. Dilma cede comando da Caixa Econômica ao PSD. Disponível em: <http://jc3.uol.com.br/blogs/blogjamildo/canais/noticias/2013/01/25/dilma_cede_comando_da_caixa_economica_ao_psd_145006.php> Acessado em: 28 jan. 2013

VALOR ECONÔMICO. Presidente da Caixa diz que foi Palocci quem pediu a quebra de sigilo do caseiro. **Valor Econômico**. 2006. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/497893/presidente-da-caixa-diz-que-foi-palocci-quem-pediu-quebra-de-sigilo-do-caseiro#ixzz2IdjcVTev>> Acesso em: 20 jan 2013

VEJA. Governo faz manobra de R\$16 bi para cumprir a meta fiscal. **Revista Veja**. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/governo-faz-manobra-de-r-16-bi-para-cumprir-meta-fiscal>> Acesso em: 19 jan 2013

VEJA. Rede de escândalos. **Revista Veja**. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/infograficos/rede-escandalos/rede-escandalos.shtml?governo=lula&scrollto=25>> Acesso em: 20 jan 2013

ANEXOS

GOOD GOVERNANCE: A CHECKLIST FOR GOVERNING BODIES

This checklist is intended to assist governing bodies to identify potential strengths and weaknesses in governance arrangements. Where the checklist uncovers weaknesses in the governance arrangements, the governing body will need to give further consideration to the specific areas identified.

STANDARDS OF BEHAVIOR

LEADERSHIP

- 1 Has the governing body taken steps to ensure that its members exercise leadership by conducting themselves in accordance with high standards of behavior?

CODE OF CONDUCT

- 2 Has the governing body adopted a formal code of conduct defining the standards of behavior to which individual governing body members and all employees of the entity are required to subscribe?
- 3 Does the governing body periodically review adherence to the code of conduct?

OBJECTIVITY, INTEGRITY, AND HONESTY

- 4 Has the governing body established appropriate mechanisms to ensure that members of the governing body and employees of public sector entities are not influenced by prejudice, bias or conflicts of interest?

ORGANIZATIONAL STRUCTURES AND PROCESSES

STATUTORY ACCOUNTABILITY

- 5 Has the governing body established effective arrangements to ensure compliance with all applicable statutes and regulations, and other relevant statements of best practice?

ACCOUNTABILITY FOR PUBLIC MONEY

- 6 Has the governing body established appropriate arrangements to ensure that public funds and resources are:
 - properly safeguarded?
 - used economically, efficiently, effectively, appropriately, and with due propriety?
 - used in accordance with the statutory or other authorities that govern their use?

COMMUNICATION WITH STAKEHOLDERS

- 7 Has the governing body established:
 - clear channels of communication with the stakeholders on the entity's mission, roles, objectives and performance?
 - appropriate processes to ensure that such channels operate effectively in practice?

- 8 Has the governing body made an explicit commitment to openness and transparency in all the activities of the entity?
- 9 Does the governing body:
 - report publicly the processes for making appointments to the governing body?
 - make publicly available the names of all governing body members, together with their relevant other interests?

ROLES AND RESPONSIBILITIES

- 10 Is there a clearly defined division of responsibilities at the head of the body to ensure a balance of power and responsibility?
- 11 Does the governing body:
 - meet regularly?
 - effectively lead and exercise control over the entity?
 - monitor the executive management?
- 12 Do members of the governing body receive induction training on the first occasion of appointment to the governing body, and subsequently as necessary?
- 13 Has the governing body established appropriate arrangements to ensure that it has access to all such relevant information, advice and resources as are necessary to enable it to carry out its role effectively?
- 14 Has the governing body established a framework of strategic control (or scheme of delegated or reserved powers)?
- 15 Does the governing body keep the framework of strategic control up-to-date?
- 16 Does the framework of strategic control include a formal schedule of those matters specifically reserved for the collective decision of the governing body?
- 17 Has the governing body established clearly documented and understood management processes for:
 - policy development, implementation and review?
 - decision-making, monitoring, control and reporting?
- 18 Has the governing body established formal procedural and financial regulations to govern the conduct of its business?
- 19 Where the body is responsible for making appointments to the governing body, has it established a formal process to ensure that such appointments are made:
 - in accordance with specified criteria?
 - on the basis of merit and the individual's ability to carry out a defined role within the organization?
- 20 Where the body is responsible for making appointments to the governing body, are such appointments dealt with by the governing body as a whole?
- 21 Is the role of the Chairperson formally defined in writing, and does it include responsibility for providing effective leadership to the governing body and for the activities of the entity as a whole?
- 22 Are non-executive governing body members:
 - independent of management?
 - free from any other relationships that may materially interfere with exercising an independent judgment on issues of strategy, performance, resources and standards of conduct?
- 23 Where the governing body is responsible for making appointments of non-executives to the governing body, are the:
 - appointments for a fixed term?
 - reappointments subject to a formal appraisal process?

- 24 Does the Chief Executive have line responsibility for all aspects of executive management?
- 25 Is the Chief Executive accountable to the governing body for the ultimate performance of the entity and implementation of the governing body's policies?
- 26 Are the duties, terms of office, remuneration and the review thereof, of non-executive governing body members defined clearly?
- 27 Has the governing body made a senior executive responsible for ensuring that appropriate advice is given to it on all financial matters and for maintaining an effective system of internal and financial control?
- 28 Has the governing body made a senior executive responsible for ensuring that governing body procedures are followed and that all applicable statutes and regulations, and other relevant statements of best practice are complied with?
- 29 Has the governing body established a formal and transparent procedure for developing policy on executive remuneration and for fixing the remuneration packages of individual members of the governing body?
- 30 Has the governing body established procedures to ensure that no member of the governing body is involved in determining his or her own remuneration?
- 31 Does the annual report of the governing body contain a statement on the remuneration policy and details of the remuneration of the members of the governing body?

CONTROL

RISK MANAGEMENT

- 32 Has the governing body taken steps to ensure that effective systems of risk management are established as part of the framework of internal control?

INTERNAL AUDIT

- 33 Has the governing body taken steps to ensure that an effective internal audit function is established as part of the framework of internal control?

AUDIT COMMITTEES

- 34 Has the governing body established an audit committee, comprising non-executive members, with responsibility for the independent review of the framework of control and of the external audit process?

INTERNAL CONTROL

- 35 Has the governing body taken steps to ensure that an effective framework of internal control:
 - is established?
 - operates in practice?
- 36 Does the governing body include in its annual report a statement on the effectiveness of the body's framework of internal control?

BUDGETING AND FINANCIAL MANAGEMENT

- 37 Has the governing body ensured procedures are in place to ensure effective and efficient budgeting and financial management?

STAFF TRAINING

- 38 Has the governing body established training programs to ensure that staff are

competent to perform the task at hand?

EXTERNAL REPORTING

ANNUAL REPORTING

- 39 Does the governing body publish on a timely basis an objective, balanced and understandable annual report?
- 40 Does the annual report contain a statement explaining the responsibilities of the governing body?
- 41 Does the governing body include in its annual report a statement confirming that it has complied with relevant standards or codes of corporate governance?
- 42 Does the governing body ensure that financial statements comply with a recognized set of accounting standards?

PERFORMANCE MEASURES

- 43 Does the governing body institute and report relevant performance measures?

EXTERNAL AUDIT

- 44 Has the governing body taken steps to ensure that an objective and professional relationship is maintained with the external auditors?