

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO EMPRESARIAL

EDINILSON DONISETE MACHADO

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

ROBERTO EPIFANIO TOMAZ

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito empresarial [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado; Lucas Gonçalves da Silva; Roberto Epifanio Tomaz – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-418-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Empresarial. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO EMPRESARIAL

Apresentação

O IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI sob tema “ Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities.”, promoveu uma quinta edição dentro das inovações criadas pela diretoria, com a divisão dos já tradicionais Anais do Evento em vários livros distintos, cada um para um Grupo de Trabalho.

No Grupo de Trabalho encontram-se as pesquisas desenvolvidas em vários Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área do Direito Empresarial.

Valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos demonstram que as relações empresariais sofrem um agravamento substancial e muito em razão do avanço das nas tecnologias e seus impactos nas relações do trabalho, bem como a reflexão quanto a compatibilidade entre capitalismo humanismo e as empresa e ainda a necessidade de aprofundamento das questões relativas as inovações tecnológicas, demonstrando a urgente revisão da dogmática jurídica, bem como de novas reflexões aspectos que foram apresentados e discutidos no Grupo de Trabalho.

Temas sensíveis, foram apresentados nas pesquisas e abordagem e estão elencados a seguir: ética e capitalismo no estado democrático de direito; a insolvência empresarial como política pública; análise dos princípios aplicáveis à recuperação judicial das empresas concessionárias de serviço público; os limites e alcances dos métodos autocompositivos da conciliação e mediação em relação aos créditos não submetidos aos efeitos da recuperação judicial; a duplicata escritural e sua operacionalização; possibilidades de assinatura, registro e protesto eletrônicos dos títulos de crédito do agronegócio; análise do PL.01-00204/2017 do município de São Paulo sob a ótica da autonomia privada e da justiça social; contratos com administração pública e contratos privados de seguros; o cumprimento do contrato em época de pandemia; o incremento do comércio virtual em tempos de pandemia e as soluções negociadas por meios digitais; o instituto do contrato sob a ótica do capitalismo humanista na visão da jurisprudência; a modernização do direito societário na União Europeia (UE): evolução das normas de governança jurídica-corporativa (corporate governance); a reestruturação das associações desportivas de futebol em sociedade anônima: uma análise sob

os primados da função e da responsabilidade social da empresa; as funções da informação no mercado de valores mobiliários e sua divulgação obrigatória: análise de decisões judiciais sobre a responsabilidade civil da companhia aberta por violações do dever de informar; carta anual de políticas públicas e governança corporativa: a Petrobras em perspectiva; carta de políticas públicas e governança corporativa das empresas estatais: o paradigma da indústria de material bélico do Brasil; o planejamento sucessório e a adoção de práticas ESG como mecanismos estratégicos para continuidade da atividade empresarial pelas empresas familiares; responsabilidade social da empresa, pandemia e o direito brasileiro entre liberdade e solidariedade.

Foi seguramente um momento ímpar a Coordenação do GT, organizando a apresentação dos trabalhos, acreditamos que tem valor científico positivo, ao leitor ou leitora, a experiência de aprofundar o pensamento daqueles que souberam cativar para este momento, o solitário momento da leitura e da meditação, para colocar à prova as várias teses defendidas durante as apresentações.

Divulgar a produção científica colaborativa socializa o conhecimento e oferece à sociedade nacional e internacional o estado da arte do pensamento jurídico contemporâneo aferido nos vários centros de excelência que contribuíram no desenvolvimento pessoal e profissional dos autores e autoras que se apresentaram no Grupo de Trabalho.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora pela redação do Prefácio que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como a presente.

Florianópolis, novembro de 2021

Organizadores:

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva

Prof. Dr. Roberto Epifanio Tomaz

**CARTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS
EMPRESAS ESTATAIS: O PARADIGMA DA INDÚSTRIA DE MATERIAL
BÉLICO DO BRASIL**

**LETTER OF PUBLIC POLICIES AND CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-
OWNED COMPANIES: THE PARADIGM OF THE INDÚSTRIA DE MATERIAL
BÉLICO DO BRASIL**

**Higor Favoreto da Silva Biana
João Zanine Barroso
Leonardo Da Silva Sant Anna**

Resumo

O presente estudo tem por objeto investigar a publicação da carta de políticas públicas e governança corporativa a que as empresas estatais estão obrigadas, nos termos dos incisos I e VIII do artigo 8º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Para tanto, a carta anual divulgada pela Indústria de Material Bélico do Brasil foi selecionada como paradigma a ser analisado com base no modelo de carta anual de políticas públicas e governança corporativa para empresas estatais federais elaborado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão.

Palavras-chave: Imbel, Empresas estatais, Empresas públicas, Governança corporativa, Imperativo da segurança nacional

Abstract/Resumen/Résumé

This study is aimed to investigate the publication of the letter of public policies and corporate governance to which state-owned companies are obliged, pursuant to items I and VIII of article 8 of Law Nº 13.303, of June 30, 2016. In order to do it, Indústria de Material Bélico do Brasil's annual letter was selected as a paradigm to be analyzed based on the model of annual letter of public policies and corporate governance for federal state-owned companies provided by the Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais of the Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Imbel, State-owned companies, Public companies, Corporate governance, National security imperative

1 INTRODUÇÃO

Não somente a doutrina administrativista, mas também estudiosos do direito da empresa, como os autores do anteprojeto da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, Alfredo Lamy Filho e José Luiz Bulhões Pedreira, formaram paulatinamente, durante as últimas décadas, certo consenso em torno da tendência de “maior eficiência da iniciativa privada em setores até então ocupados pelo Estado” (1992, p. 82).

Tal tendência fez emergir a relevância das empresas estatais como meio de atuação do Estado na Economia. No Brasil, estas entidades figuravam-se importantes para a economia mesmo antes dos projetos de privatização das décadas de 1980 e 1990, haja vista a sua ampla utilização pelo regime militar instaurado em 1964.

Pontue-se, de início, que a expressão “empresa estatal” corresponde ao gênero do qual a sociedade de economia mista e a empresa pública são espécies. Alexandre Santos de Aragão ensina que “[n]o direito positivo brasileiro e na sua doutrina, as empresas controladas pelo Estado são denominadas genericamente de ‘empresas estatais’, sendo as suas duas principais espécies as empresas públicas e as sociedades de economia mista” (2017, p.132).

Esta forma empresarial contribuiu para a tardia industrialização do país e sofisticação dos níveis de produção de bens e serviços, abrindo caminho para a superação do modelo econômico eminentemente rural e pouco diversificado (VARGAS, 2017 *in* FILHO; LOBO, 2017). Não foi sem razão, portanto, que a Constituição da República de 1988 manteve a possibilidade de exercício de atividades econômicas pelo Estado por meio de empresas estatais.

Vale observar que como o exercício pelo Estado de atividades econômicas em sentido estrito tem o potencial de situá-lo em posição de concorrência com a iniciativa privada, a constituição da empresa estatal mandatoriamente se instrumentalizará à luz das normas do direito privado. Como esclarece Alexandre de Aragão Santos, “apenas as atividades do art. 173 devem ter paridade com o regime jurídico da iniciativa privada, ou seja, apenas elas são obrigadas a seguir preponderantemente o direito privado, até para não concorrer deslealmente com os particulares que atuam no setor” (2017, p. 56).

Destarte, caso o Estado decida exercer atividade econômica em concorrência com a iniciativa privada, observados o relevante interesse coletivo ou a segurança nacional, o deverá fazer por meio de pessoa jurídica de direito privado constituída na forma de empresa pública (SANTOS, 2017).

A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016¹ (“Lei nº 13.303/2016”), o estatuto jurídico da empresa estatal, define ambas as referidas espécies de empresas estatais. No que tange à sociedade de economia mista, ela é definida como entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sob a forma de sociedade anônima com criação autorizada por lei, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados-membro, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta (BRASIL, 2016).

A empresa pública, por seu turno, é definida no referido diploma como entidade igualmente dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, mas cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios (BRASIL, 2016).

Antes da entrada em vigor destas definições legais, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (“Decreto-Lei nº 200/1967”), conforme alterado pelo Decreto-Lei nº 900, 29 de setembro de 1969, já definia ambas as espécies de entidades de maneira bastante similar, mas com distinções que merecem ser pontuadas.

A primeira delas é que o Decreto-lei nº 200/1967 faz menção expressa somente à União como ente federativo cuja participação no capital social constitui uma das características da sociedade de economia mista e empresa pública, ao passo que a Lei nº 13.303/2016 faz constar também a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além disso, o Decreto-lei nº 200/1967, em seu artigo 5º, inciso III, estabelece que a empresa pública terá por propósito explorar atividade econômica que o Estado seja levado a exercer *por força de contingência ou de conveniência administrativa*. Esta exigência não se encontra estabelecida na Lei nº 13.303/2016, que reproduz a necessidade de atendimento a *relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional*, consoante o disposto na Constituição de República.

Ademais, o Decreto-lei nº 200/1967 fez mencionar expressamente que as empresas públicas podem ser constituídas sob quaisquer das formas societárias admitidas em lei, e que a sociedade de economia mista deverá ser constituída sob a forma de sociedade anônima. Apesar de silente quanto à forma de constituição da empresa pública, a Lei nº 13.303/2016 replica a imposição do tipo societário da companhia para as sociedades de economia mista.

Frise-se que ao autorizar a exploração das atividades econômicas por empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 e a Constituição da República não descuraram dos demais

¹ Pontue-se, a propósito, que a promulgação deste diploma legal foi imposta quando da alteração do §1º do artigo 173 da Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 – ou seja, foi somente quase vinte anos depois da determinação constitucional que o legislador cumpriu o seu mister.

interesses constitucionalmente estabelecidos para a sua atuação, especialmente os relacionados ao princípio fundamental da livre de iniciativa, que baliza a ordem econômica nacional.

Assim, norteadas pelo princípio da livre iniciativa, a sistemática constitucional e a Lei nº 13.303/2016 exigem justificativa para a atuação de empresas estatais em atividades econômicas desenvolvidas também por entes privados. Afinal, as esferas pública e privada encontram-se divididas na ordem econômica constitucional de tal maneira que é possível estabelecer regra genérica de que a exploração de atividades econômicas é ordinária para a iniciativa privada e, a princípio, extraordinária para a o Estado (ARAGÃO, 2017).

A vedação genérica à exploração de atividades econômicas pelo Estado encontra duas exceções relevantes, quais sejam, “a *publicatio* de algumas atividades, abrangentes dos serviços e monopólios públicos; e as atividades concomitantes, que abrangem as atividades econômicas do art. 173 da CF e os serviços públicos sociais” (ARAGÃO, 2017, p. 51-52). A partir dessas exceções e levando em consideração a relação entre atividades econômicas e serviços públicos, Eros Roberto Grau distingue tais atividades econômicas entre aquelas que “são obrigatoriamente serviços públicos (*serviços públicos privativos*)”, aquelas que “podem ser serviços públicos (*serviços públicos não privativos*)” e aquelas que “não podem ser serviços públicos (*atividade econômica em sentido estrito*)” (2018, p. 121).

O presente trabalho tratará especificamente das atividades econômicas em sentido estrito (que não podem ser serviços públicos), cujo exercício pelo Estado encontra autorização no *caput* do artigo 173 da Constituição da República, em cujos termos a exploração direta de atividade econômica pelo Estado será permitida quando necessária *aos imperativos da segurança nacional* ou a *relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei*.

A esse respeito, Eros Roberto Grau assevera que “a segurança nacional e relevante interesse não justificariam a prestação de serviço público, mas sim de atividade econômica em sentido estrito” (Ibid. p. 123). Tal conclusão é reforçada por Alexandre Santos de Aragão, ao esclarecer que o exercício estatal das atividades econômicas de que trata o artigo 173 da Constituição de República exige “uma prévia justificativa de interesse público para poderem ser exercidas [...]” (2017, p. 56).

Por esta razão, a Lei nº 13.303/2016 impõe que o exercício pelo Estado de atividades econômicas (que, neste trabalho, serão consideradas estritamente) seja devidamente justificado.

Com efeito, no artigo 27, *caput*, do aludido diploma, consoante ao artigo 173 da Constituição da República, encontra-se estabelecido que as empresas estatais terão a função social de realização do *interesse coletivo* ou de atendimento a *imperativo da segurança nacional* expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

Considerando as exigências do interesse coletivo e do atendimento a imperativo da segurança nacional como marco metodológico, e tomando por paradigma a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), o presente trabalho se propõe, inicialmente, à análise da carta de políticas públicas e governança corporativa que esta empresa pública é obrigada a divulgar anualmente por força dos incisos I e VIII do artigo 8º da Lei nº 13.303/2016.

Na investigação da carta anual de políticas públicas e governança corporativa que a IMBEL elaborou e divulgou com base nos incisos I e VIII do artigo 8º da Lei nº 13.303/2016, adotaremos como paradigma as orientações consolidadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017).

A partir de e com fundamento em tais análises, serão realizados apontamentos acerca da circunscrição das exigências referentes à segurança nacional e interesse coletivo ao caso da IMBEL. Como mencionado, tais exigências são fundamento para a autorização do exercício de atividades econômicas pelo Estado, nos termos dos artigos 173 da Constituição da República e 27 da Lei nº 13.303/2016.

2 A INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL – IMBEL

Criada em 1808 por D. João VI com a então denominação de “Fábrica de Pólvora da Lagoa Rodrigo de Freitas”, a IMBEL é a primeira empresa estratégica de defesa e segurança do Brasil. Com efeito, a IMBEL é a mais antiga Indústria de Material Bélico do País, e mesmo sendo uma empresa estatal, figura-se entre os tradicionais produtores e fornecedores de material de emprego militar ao redor do mundo (DELLAGNEZZE, 2008).

Classifica-se como empresa pública dependente, vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando do Exército, constituída sob a forma de sociedade anônima, e com autorização de criação na Lei nº 6.227, de 14 de julho de 1975 (“Lei nº 6.227/1975”), não possuindo orçamento de investimento e cujos recursos orçamentários constam do orçamento fiscal e da seguridade social. Quanto à sua categorização como empresa pública dependente, vale trazer a definição de Fabrício Motta, de acordo com a qual “são consideradas empresas dependentes as que recebam recursos do orçamento público para custeio em geral ou pagamento de despesas com pessoal” (DI PIETRO; MOTTA, 2014, p. 249).

O financiamento público regular da União viabiliza maior investimento da empresa pública na produção de material bélico e no desenvolvimento de tecnologia de uso terrestre, com foco na pesquisa e no desenvolvimento de produtos inovadores.

Conforme disposto no artigo 4º, *caput*, do seu estatuto social, a IMBEL, como empresa estratégica fabril e gerencial, desenvolve suas atividades prioritariamente no setor de produtos e sistemas de defesa e de segurança, com observância das políticas, estratégias, planos e programas do Governo Federal, bem como das diretrizes fixadas pelo Comandante do Exército.

Em sua página na rede mundial de computadores, a IMBEL esclarece que tem como missão fabricar e comercializar produtos de defesa e segurança para clientes institucionais, especialmente Forças Armadas, Forças Policiais e clientes privados (IMBEL, 2021).

Atualmente, a IMBEL tem a sua sede instalada no Distrito Federal e unidades de produção localizadas nas cidades de Piquete - SP, Rio de Janeiro - RJ, Magé - RJ, Juiz de Fora - MG e Itajubá - MG. Em tais unidades são fabricados, entre outros, fuzis, pistolas e carabinas; munições variadas; pólvora, explosivos e acessórios; equipamentos de comunicações e eletrônica; e sistemas de abrigos temporários de campanha, humanitários e de defesa civil.

Quanto à sua área de atuação, a IMBEL esclarece que além da sua produção fabril, presta serviços às Forças Armadas no âmbito do processo gerencial de defesa do país, inclusive com o papel de Interveniência Técnica de Exportações, tema regulado pela Portaria Nº 333-GM/MD, de 11 de maio de 2016, que autoriza a atuação do Comando do Exército, por intermédio da IMBEL, nas contratações de empresas estatais de defesa de outros países.

No que se refere à sua gestão, como etapa do seu processo de modernização, a IMBEL realizou, em 2015, uma série de reformulações que culminaram na divulgação de uma “Carta de Serviços ao Usuário”, na qual, mencionando as reformulações implementadas, ressalta que:

Essa tomada de consciência situacional vivenciada pelos integrantes da IMBEL® levou à revisão dos seus elementos estratégicos (missão, visão, valores e princípios) e ao estabelecimento de novos objetivos estratégicos para orientar a transformação da empresa na NOVA IMBEL®, uma mudança organizacional impactante que vai ao encontro das expectativas tanto dos seus próprios integrantes quanto dos stakeholders externos.

Muito mais do que mera questão conceitual, a NOVA IMBEL® já vem demandando mudança da mentalidade e comportamento proativo das pessoas que integram a empresa, fazendo com que os grandes desafios à frente sejam enfrentados e vencidos e as atribuições da organização sejam bem cumpridas, no contexto da Base Industrial de Defesa (BID). Constata-se que, nas atividades diárias, a nova postura dos integrantes da Empresa é traduzida em atitudes voltadas para intensificar a colaboração e parcerias, o compartilhamento de conhecimentos, a busca da inovação e a maior integração de todos os setores da empresa. (IMBEL, 2021b, p. 23)

No que tange às inovações estruturais, a IMBEL aponta na Carta de Serviço ao Usuário alguns pilares éticos de seus negócios, afirmando unir as atividades industriais com o bem-estar de seus colaboradores, da população ao redor de suas fábricas e ao meio ambiente.

Sob a ótica socioambiental, mencione-se que a IMBEL disponibiliza, anualmente, em seu sítio eletrônico, o chamado “Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)”, em cumprimento ao artigo 13 da Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012).

Além disso, a IMBEL informa, no seu Relatório de Gestão referente a 2020, que realizou significativas alterações em sua gestão e implantações de novos planejamentos, dentre as quais destaca a introdução do “Sistema de Gestão Ambiental” em suas unidades de produção e a adoção do chamado “*Triple Bottom Line (TBL)*”, indicado como “tripé da sustentabilidade”, que unifica as searas econômica, ambiental e social (IMBEL, 2020b).

Por meio do referido documento, indica, ademais, que pretende alcançar sua emancipação e autonomia financeira, por meio da reversão da sua condição de empresa pública. A IMBEL informa no aludido Relatório de Gestão que encaminhou ao Ministério da Economia um plano de ação visando não mais depender do orçamento fiscal e da seguridade social.

3 A CARTA ANUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA CORPORATIVA DA IMBEL

O artigo 8º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 impõe que as empresas estatais devem elaborar carta anual explicitando os seus compromissos de consecução dos objetivos das políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para a sua criação, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos.

No inciso VIII do referido dispositivo legal, por sua vez, fica estabelecido que as empresas estatais promoverão a ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração.

Após a entrada em vigor da Lei nº 13.303/2016 e da norma que a regulamentou, o Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016 (“Decreto nº 8.945/2016”), a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, juntamente com outros órgãos e entidades ligadas ao então

denominado Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), elaborou um *modelo de Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa*, com o intuito de auxiliar as empresas estatais federais na elaboração dos instrumentos mencionados em ambos os incisos I e VIII do diploma legal em tela (doravante denominado “Modelo”) (BRASIL, 2017).

Com base neste modelo divulgado pela SEST, analisamos a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa referente ao exercício social de 2020 (IMBEL, 2020a), aprovada pelo conselho de administração da IMBEL em 25 de junho de 2021 (Carta Anual).

A primeira seção da Carta Anual é referente à identificação geral da entidade que a subscreve. De acordo com o Modelo, nela devem constar número de registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, Número de Identificação do Registro de Empresas, endereço da sede, classificação enquanto empresa estatal, acionista controlador, tipo societário, se é ou não companhia aberta, a abrangência e setor de atuação, o contato do diretor financeiro ou de relações com investidores, bem como os dados dos auditores independentes e da administração.

Na Carta Anual, a IMBEL fornece as informações solicitadas, declarando ser empresa pública dependente com atuação nacional e internacional no setor de defesa e segurança, que tem como acionista controlador a União, e que seu é capital fechado. Com relação aos seus administradores, traz a discriminação dos membros do seu conselho de administração e diretoria, bem como o período de atuação de cada um deles durante o ano de 2020.

Na seção seguinte, intitulada “políticas públicas”, o Modelo fornece orientações relativas à divulgação de informações a que empresas estatais estão instadas por força do artigo 8º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016. Esta seção agrupa as informações a serem fornecidas em dez itens: interesse público subjacente às atividades empresariais; políticas públicas; metas relativas ao desenvolvimento de atividades que atendam aos objetivos de políticas públicas; recursos para custeio das políticas públicas; impactos econômico-financeiros da operacionalização das políticas públicas; comentários dos administradores; estruturas de controles internos e gerenciamento de riscos; fatores de risco; remuneração; e outras informações relevantes sobre objetivos de políticas públicas.

No primeiro item, atinente ao interesse público subjacente às atividades empresariais, o Modelo indica que deve ser explicitado o interesse coletivo ou o imperativo de segurança nacional que justifica o exercício do objeto social da empresa, bem como a sua existência enquanto estatal, fazendo referência ao artigo 8º, §1º, da Lei nº 13.303/2016. É recomendado também fazer referência à lei que autoriza a criação da estatal e à sua exposição de motivos.

No cumprimento deste mister, a IMBEL informa que a sua personalidade jurídica é de direito privado, que é vinculada ao Ministério da Defesa por meio do Comando do Exército e

que foi constituída nos termos da Lei nº 6.227/1975. Indica também que, de acordo com este diploma legal, tem como objetivos: colaborar no planejamento e fabricação de material bélico pela transferência de tecnologia, incentivo à implantação de novas indústrias e prestação de assistência técnica e financeira; promover com base na iniciativa privada, a implantação e desenvolvimento da indústria de material bélico de interesse do Exército; e administrar industrial e comercialmente seu próprio parque de material bélico e bens outros (IMBEL, 2020a).

Esclarece, ademais, as localidades em que se situam a sua sede e unidades de produção, e que oferece produtos e sistemas de defesa com o intuito de atender os “[o]bjetivos Estratégicos (OE) da manutenção e aperfeiçoamento das capacidades e continuidade produtiva estratégica, alcance da sustentabilidade financeira, contribuição para o fortalecimento da infraestrutura industrial de defesa, entre outros” (IMBEL, 2020a, p. 7).

Este item será analisado de maneira mais detida no próximo capítulo deste trabalho, vez que, como já mencionado, a exigência de atendimento ao interesse coletivo ou aos imperativos da segurança nacional figura-se central na disciplina das empresas estatais – conforme artigos 173 da Constituição da República e 27 da Lei nº 13.303/2016.

O modelo fundamenta o segundo item, atinente às políticas públicas, no §2º do artigo 8º da Lei nº 13.303/2016, no qual está estabelecido que as obrigações e responsabilidades eventualmente assumidas pela empresa estatal em condições distintas às das sociedades empresárias do setor privado deverão estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, e que nesta hipótese, as obrigações e responsabilidades deverão ter o seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

O Modelo divulgado pela SEST, por seu turno, limita-se a indicar que neste item devem ser completa e detalhadamente informadas as atividades desenvolvidas em atendimento às políticas públicas, bem como de que forma a sua atuação alinha-se ao interesse público destacado no item 1 e seu objeto social (BRASIL, 2017).

Note-se, portanto, que comparativamente ao disposto no artigo 8º, §2º, da Lei nº 13.303/2012, o Modelo não orienta as empresas estatais a informar os fundamentos legais, regulamentares e contratuais das obrigações e responsabilidades eventualmente assumidas em condições distintas às das sociedades empresárias do setor privado, bem como divulgar, de forma transparente, os custos e receitas relacionados a tais obrigações e responsabilidades.

A IMBEL, por sua vez, limita-se a informar em sua Carta Anual que é

“[...] integrante do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Sistema Logístico e de Mobilização, ambos do Exército Brasileiro, [e] tem como missões principais disponibilizar Produtos e Sistemas de Defesa à Força Terrestre, como preconizado na Estratégia Nacional de Defesa, e cumprir seus objetivos estratégicos de: “Manter e Aperfeiçoar a Capacidade e Continuidade Produtiva Estratégica, de obter sua Sustentabilidade Econômico-Financeira e Fortalecer a Base Industrial de Defesa e, tendo como fulcro os imperativos da Segurança e Soberania Nacional. Para tal, a Empresa atende aos objetivos e políticas públicas a partir das servidões estabelecidas no Objeto Social, conforme consta dos artigos 4º e 5º do seu Estatuto Social [...]. (BRASIL, 2020a, p. 8)

Portanto, é possível concluir que a Carta Anual da IMBEL não forneceu as informações relacionadas aos fundamentos jurídicos e contabilização de negócios jurídicos eventualmente celebrados em condições distintas das que seriam aplicáveis ao setor privado, ainda que a necessidade de divulgação possa ser depreendida do artigo 8º, inciso I do *caput* c/c §2º, da Lei nº 13.303/2016, quais sejam, as informações.

O terceiro item da seção referente às políticas públicas do Modelo indica que devem ser informadas as metas relacionadas ao atendimento das políticas públicas.

A IMBEL reporta na Carta Anual que se encontra na fase de preparação de um Planejamento Estratégico, que visa redução de desperdícios e, como consequência, melhoria na qualidade dos gastos. Com essas medidas, houve também um aumento das vendas nos mercados prioritários, que depois ficou consolidado. Informa outrossim que no processo de adequação ao novo Plano Estratégico, pôde realizar uma análise aprofundada para estabelecer novas metas e indicadores para monitorar a execução das atividades, e, se necessário, realizar intervenções.

Tais metas e indicadores possibilitam à administração da empresa maior efetividade na condução das atividades conforme os novos parâmetros estabelecidos no Plano Estratégico. Entretanto, IMBEL não informou quais metas são diretamente relacionadas às políticas públicas e nem de que forma estas são atendidas.

No quarto item da seção de políticas públicas do Modelo orienta-se a

Indicar de forma completa e detalhada qual é a origem dos recursos a serem empregados para execução de atividades alinhadas às políticas públicas [...]. Se houver contrato com a União para pagamento pelo serviço prestado, indicar endereço para acesso eletrônico ao documento. Caso contrário, indicar expressamente se a operação é custeada integralmente pela geração de caixa operacional da empresa ou se há repasse de verba pública, indicando, nesse caso, qual é a fonte orçamentária e a periodicidade usual do repasse. Indicar também se há financiamento privado para a execução das políticas públicas, indicando o montante do financiamento, o prazo para pagamento e a instituição concedente. (BRASIL, 2017, p. 4)

Assim, neste item devem ser fornecidas informações referentes à origem dos recursos financeiros que são direcionados à execução das atividades da empresa estatal.

Conforme já verificado, a IMBEL é uma empresa pública dependente. Informa na Carta Anual que, nesta condição, faz parte do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social, devendo sua gestão ser pautada pelo disposto na Constituição da República e demais atos normativos referentes aos gastos públicos.

Informa também que a IMBEL divide o orçamento recebido através da Lei Orçamentária Anual (LOA) em dois blocos de despesas primárias: as obrigatórias e as discricionárias. O primeiro bloco é destinado de forma única, só podendo ser utilizado para despesas específicas, e engloba gastos como pagamento de pessoal, encargos sociais, benefícios, despesas judiciais e depósitos recursais. Já as despesas discricionárias são referentes ao funcionamento e manutenção da empresa e de produção de material de uso militar.

Nesse sentido, a IMBEL apresenta dois gráficos detalhando os créditos orçamentários no período de 2015 a 2020 e afirma que estes estão sendo continuamente retidos, o que torna o equilíbrio econômico-financeiro algo difícil de se atingir e manter.

O quinto item da seção de políticas públicas do Modelo refere-se aos impactos econômico-financeiros da operacionalização das políticas públicas. Nele orienta-se que a empresa informe os indicadores que balizam a tomada de decisão de investimentos que visem atender as políticas públicas.

A IMBEL não descreve de forma clara e detalhada quais seriam estes indicadores, limitando-se a fornecer informações acerca de sua Receita Operacional Líquida e de seus resultados não financeiros, que na Carta Anual são denominados de ‘lucro social’.

O sexto item da seção de políticas públicas do Modelo recomenda a divulgação dos comentários dos administradores acerca do desempenho da empresa no atendimento às políticas públicas, trazendo métricas sobre os benefícios que suas atividades proporcionam à sociedade e sobre a gestão de seus custos.

No que se refere a tais comentários dos administradores especificamente quanto ao desempenho no atendimento das políticas públicas, a Carta Anual da IMBEL traz em seu preâmbulo comentários genéricos a respeito da sua missão institucional e da condução de seus negócios, sem, contudo, oferecer qualquer tipo de métrica ou dado concreto a respeito das atividades desempenhadas, tampouco de benefícios proporcionados à sociedade.

No sétimo item da segunda seção, o Modelo recomenda que sejam indicados, de forma completa e detalhada, as estruturas e mecanismos de controle utilizados para monitorar atividades que serão desenvolvidas pela estatal em atendimento às políticas públicas, no intuito de zelar pela transparência, completude e exatidão das informações apresentadas, com destaque para o canal de denúncias junto à empresa e aos órgãos de controle.

A IMBEL informa na Carta Anual que possui um Sistema de Controle Interno (SCI) que define a estrutura de controles internos da empresa, integrando todos os gestores e membros da administração, incluindo um comitê de Governança, Riscos e Controles. Informa que, em conjunto com o controle interno, a IMBEL também está sujeita ao controle externo realizado pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União. Indica ademais que, além do SCI, a IMBEL também possui uma área de Gestão de Riscos e de Ouvidoria.

No oitavo item da seção de políticas públicas, o Modelo indica que devem ser descritos os fatores de risco que admitam a atuação da empresa atendendo a tais políticas e que não estejam previstas no planejamento anual. O trecho a seguir representa a *íntegra* das informações fornecidas pela IMBEL sobre os aludidos fatores de risco:

As peculiaridades da Empresa a expõem a uma variada gama de fatores de riscos de natureza estratégica, operacional, de conformidade e financeira, entre outros, englobando aqueles relacionados aos marcos legais regulatórios, às colunas de sustentação da Empresa (talentos, tecnologias, capacidade industrial e orçamentos), aos fornecedores, aos clientes, à regulação, às questões socioambientais e às decisões judiciais, nestas últimas com destaque para as questões trabalhistas. (IMBEL, 2020a, p. 15)

Nota-se, portanto, que a IMBEL se limitou a informar que está sujeita a diversos riscos, apontando-os de maneira genérica em sua Carta Anual.

O Modelo indica, no nono item da segunda seção, que deve ser informado se a remuneração de administradores e empregados é afetada por indicadores de atuação da sociedade alinhados às políticas públicas e, em caso afirmativo, descrever tais indicadores e a sua importância relativa na remuneração variável e total.

Com relação a este item, a IMBEL apresentou informações acerca das remunerações percebidas por seus administradores e conselheiros fiscais no exercício social de 2020, e também um gráfico que aponta que o salário médio pago aos colaboradores da IMBEL é inferior ao das demais entidades estatais exemplificadas. Em que pese apresentar as referidas informações sobre a remuneração, a IMBEL não informa se ela é afetada por indicadores relacionados à sua atuação alinhada à consecução de políticas públicas – sendo possível entender tal omissão como indicativo de que inexistem tais indicadores.

No décimo e último item da seção de políticas públicas do Modelo, indica-se que devem ser apresentadas outras informações sobre objetivos de políticas públicas considerados relevantes pelo conselho de administração e que eventualmente não foram incluídas nos itens anteriores. A IMBEL não incluiu na Carta Anual informações indicativas deste item.

A terceira e última seção do Modelo traz orientações referentes ao cumprimento das obrigações estabelecidas nos incisos III e VIII do artigo 8º da Lei nº 13.303/2016. Tais obrigações se referem à ampla divulgação de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento, em linguagem clara e direta, as informações relevantes, em especial sobre atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e remuneração da administração.

O Modelo indica que as empresas estatais de capital aberto não necessitam divulgar as informações indicadas nesta seção, pois já o fazem por meio das informações anuais que os emissores com registro perante a Comissão de Valores Mobiliários são instados a publicar.

Como a IMBEL é uma empresa pública de capital fechado, é instada a fornecer as informações indicadas na terceira seção do Modelo (governança corporativa).

O primeiro item da seção de governança corporativa trata das atividades desenvolvidas pela empresa e suas subsidiárias, devendo ser informados quais os tipos de produtos e serviços comercializados, a receita que advém da comercialização e o lucro ou prejuízo resultantes.

Na sua Carta Anual, a IMBEL informa que dentre tais produtos estão: munição pesada, sistemas e equipamentos de comunicações e eletrônica, fuzis carabinas e pistolas, explosivos, propelentes, pólvoras e seus acessórios e abrigos temporários de campanha de alto desempenho. Todos esses produtos se encaixam na categoria de “defesa e segurança” (IMBEL, 2020a).

A IMBEL também informa ter atingido em 2020 receita líquida de R\$ 63.110.000,00, e que os gastos alcançaram o valor de R\$ 202.060.000,00, tendo havido redução de R\$ 11.000.000,00 em relação ao exercício social do ano de 2019.

O segundo item da seção de governança corporativa do Modelo indica que deve ser informado se a empresa estatal possui uma política de gerenciamento de riscos devidamente formalizada, e, em caso positivo, qual órgão a aprovou e a data de sua aprovação. Em caso negativo, deve ser informado o motivo pelo qual a política não foi adotada.

Em que pese o Modelo detalhar as informações a serem prestadas com relação à política de gerenciamento de riscos e práticas na elaboração das demonstrações financeiras, a IMBEL limita-se a exibir esquema representativo do desenho institucional de sua estrutura de controles internos, e informar, de maneira genérica, dados relacionados à sua política de gerenciamento de riscos, aprovada pelo conselho de administração em 22 de junho de 2017.

Com relação à estrutura da referida política de gerenciamento de riscos, a IMBEL informa na Carta Anual que os seus riscos são gerenciados por meio de uma Matriz de Riscos,

ferramenta que possibilita identificar e delinear tais riscos, bem como projetar ações de controle destes a partir da classificação.

No terceiro item da seção referente à governança corporativa do Modelo, recomenda-se que a empresa estatal descreva os fatores de riscos que envolvem seus fornecedores, clientes, setores de atuação e as respectivas regulações, questões judiciais e socioambientais. No entanto, a Carta Anual se limita a consignar que possui área de gerenciamento de riscos própria e a existência de “rol de documentos alinhados aos marcos legais e regulatórios estabelecidos pelos Órgãos Federais competentes (ME, TCU, CGU, etc.), contendo as principais diretrizes que orientaram as atividades necessárias à implementação da Gestão de Riscos na Empresa” (IMBEL, 2020a, p. 19).

Portanto, é possível concluir que a IMBEL, ao invés de descrever os fatores de risco a que estaria instada, limitou-se a informar que possui uma área de gestão de riscos e que, a partir de 2017, passou a expedir um rol de documentos relacionados aos marcos legais e regulatórios dos órgãos estatais competentes acerca do gerenciamento de riscos.

Lembre-se que no artigo 8º, incisos III e VIII, da Lei nº 13.303/2016, está estabelecido que na carta anual de governança corporativa devem estar disponibilizadas, *em especial*, as informações relativas aos fatores de risco.

No quarto item da seção de governança corporativa, o Modelo indica que a empresa estatal deve apresentar uma análise acerca do cumprimento das metas durante o ano interior e qual foi o montante de remuneração variável vinculado a estas. Fundamenta esta orientação no §2º do artigo 23 da Lei nº 13.303/2016, nos termos do qual conselho de administração da empresa estatal deve promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões.

A Carta Anual da IMBEL traz uma análise dos seus dados econômico-financeiros, descrevendo inclusive o seu lucro social, cujo viés não é de fato financeiro. Contudo, nada menciona acerca da vinculação da remuneração variável com o cumprimento de metas ou execução do plano de negócios – sendo, com isso, possível concluir que ou não houve pagamento de remuneração variável relacionada ao cumprimento de metas ou houve falha informacional neste sentido.

No quinto item desta seção, o Modelo indica que a empresa estatal deve informar se segue algum código de boas práticas de governança corporativa, indicando, em caso afirmativo, o código seguido e as práticas diferenciadas de governança corporativa adotadas.

A Carta Anual da IMBEL não informa se ela segue algum código de boas práticas de governança corporativa, mas indica que a empresa pública possui um Código de Ética fundamentado nas orientações da Comissão de Ética Pública, além “de uma extensa lista de políticas, instruções normativas e normas internas, que fundamentadas na regulamentação governamental para o setor, explicitam as diretrizes da alta administração para a gestão empresarial” (IMBEL, 2020^a, p. 22).

O sexto e último item da seção de governança corporativa do Modelo menciona o artigo 19 do Decreto nº 8.945/2016, transcrevendo o seu teor: “A empresa estatal deverá divulgar toda e qualquer forma de remuneração dos administradores e conselheiros fiscais, de forma detalhada e individual”.

A IMBEL informa em sua Carta Anual como funciona a administração da remuneração daqueles que fazem parte dos seus quadros, que a empresa pública não dispõe de indicadores que balizem os cálculos das remunerações, e apresenta quadros demonstrativos das remunerações percebidas pelos membros da administração.

4 OS IMPERATIVOS DA SEGURANÇA NACIONAL E RELEVANTE INTERESSE COLETIVO

Como visto, a elaboração de cartas anuais que explicitem as iniciativas de políticas públicas e governança corporativa das empresas estatais são desdobramento do mandamento contido no *caput* do artigo 173 da Constituição da República, nos termos do qual a exploração direta de atividade econômica pelo Estado será permitida quando necessária *aos imperativos da segurança nacional* ou a *relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei*.

No que se refere aos imperativos da segurança nacional, como visto, em sua Carta Anual, a IMBEL parafraseia o artigo 2º, da Lei nº 6.227/1975, informando que seus objetivos consistem na colaboração do planejamento e produção de artigos bélicos por meio da transferência de tecnologia e incentivo à implantação de novas indústrias; promoção da implantação e do desenvolvimento da produção de material bélico de interesse das Forças Armadas; e administração industrial e comercial de sua matriz de produção industrial.

Ora, tratando-se a IMBEL de empresa pública dependente e produtora de materiais bélicos conforme orientações estratégicas fornecidas pela organização militar estatal, não há dúvidas de que sua atuação possui relação direta com a segurança nacional. Mas vale lembrar que devem ser atendidos os *imperativos* da segurança nacional, e para a compreensão do conteúdo desta expressão, são valiosas as lições de Eros Roberto Grau, segundo as quais o

artigo 173 da Constituição cuida da segurança atinente à defesa nacional, contrapondo-se à concepção de “*segurança do Estado contra a sociedade*” (GRAU, 2018).

Dessa maneira, os imperativos da segurança nacional podem ser depreendidos da legislação que fundamenta o exercício das atividades econômicas da IMBEL (especificamente a Lei nº 6.227/1975), e serão atendidos caso orientados à defesa do Estado brasileiro relativamente a ameaças externas – e não à defesa do Estado contra a sociedade, concepção superada pela Constituição de 1988. Também as atividades efetivamente exercidas pela IMBEL denotam o cumprimento dos imperativos da segurança nacional, uma vez que os produtos e serviços que desenvolve são objeto de “aquisições das Forças Armadas, Força Nacional de Segurança Pública, Polícia Federal, Forças Auxiliares, por intermédio das Polícias Cíveis e Militares” (DALLAGNEZZE, 2008).

No que se refere ao atendimento do relevante interesse coletivo, Eros Roberto Grau leciona que “[i]nteresse coletivo não é interesse social. Está ligado à coesão social, aferido no plano do Estado, plano da universalidade. Os interesses coletivos são aferidos no plano da sociedade civil, expressando pluralismos, interesses corporativos” (2018, p. 123). Alexandre Santos de Aragão, por seu turno, esclarece que “não é a atividade econômica em si que tem de ser de ‘relevante interesse coletivo’, mas, sim, a atuação do Estado nela” (2017, p. 95).

A fim de compreender se a IMBEL atende também ao relevante interesse coletivo, vale pontuar que o artigo 2º, da Lei nº 6.227/1975 indica que suas atividades serão exercidas segundo políticas, planos e programas federais e diretrizes fixadas pelo Ministro do Exército.

Isso não significa que a IMBEL fornece serviços e produtos voltados exclusivamente à aquisição pelo aparato militar estatal brasileiro. Tais produtos e serviços são supletivamente exportados para a África, Ásia e Américas.

Por fim, lembre-se que nos termos do artigo 173 da Constituição da República, os imperativos da segurança pública e o relevante interesse coletivo devem estar *definidos em lei*.

A esse respeito, revela consignar que, ao revés do interesse coletivo, os imperativos da segurança pública somente podem ser definidos por lei *federal*. Isto porque, conforme leciona Eros Roberto Grau (2018), o artigo 22, inciso XXVIII, da Constituição da República determina que compete privativamente à União legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional. Tendo em vista que a Lei nº 6.227/1975 é de *âmbito federal*, fica claro estar igualmente atendida a exigência trazida no artigo 173, *in fine*, da Constituição da República de especificação em lei dos imperativos da segurança nacional do relevante interesse coletivo para o exercício das suas atividades econômicas pela IMBEL.

6 CONCLUSÃO

A ordem econômica consagrada na Constituição da República de 1988 traz em si uma dinâmica genérica, nos termos da qual a exploração de atividades econômicas é tida como ordinária para a iniciativa privada e, a princípio, extraordinária para a iniciativa pública.

Uma das exceções à exploração de atividades econômicas em sentido estrito pelo Estado é aquela trazida no artigo 173 da Constituição da República, nos termos do qual tais atividades poderão ser desenvolvidas pela iniciativa estatal quando isso for necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Tendo em vista que a forma usual de exploração de atividades econômicas pelo Estado é por meio das empresas estatais, a entrada em vigor da Lei nº 13.303/2016, que estabeleceu o estatuto de tais entidades, e do Decreto nº 8.945/2016, que regulamentou tal lei, foram de grande relevância para o cumprimento do referido mandamento constitucional.

Tanto a Lei nº 13.303/2016 quanto o Decreto nº 8.945/2016, ao regulamentarem o artigo 173 da Constituição da República, estabeleceram para as empresas estatais a obrigação de divulgar cartas anuais com o objetivo de explicitar os seus compromissos de consecução dos objetivos das políticas públicas em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional, bem como informações atinentes à governança corporativa.

Com o objetivo de auxiliar as empresas estatais federais na elaboração das aludidas cartas, em 2017, a SEST divulgou, com outras entidades ligadas ao Ministério da Economia, modelo de Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa.

Com base nas orientações contidas no referido modelo, foi analisada a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa da IMBEL referente ao exercício social de 2020.

A Carta Anual da IMBEL preencheu, sob a perspectiva adjetiva, todos os itens indicados no modelo publicado pela SEST. Ou seja, estabeleceu um título para cada um dos itens e inseriu redações sob cada um deles. Contudo, sob o ponto de vista substantivo, é possível concluir que parece ter havido falha na prestação das informações, uma vez que houve itens em que as informações prestadas parecem não condizer com as orientações publicadas pela SEST.

De toda sorte, é possível inferir que a IMBEL concluiu o seu mister no que se refere ao objetivo central da Carta Anual, qual seja, de explicitar o interesse coletivo ou o imperativo de segurança nacional que justifica o exercício do seu objeto social, bem como a sua existência.

Isto porque além de fazer referência à Lei nº 6.227/1975, que autorizou sua constituição, a IMBEL prestou na Carta Anual informações acerca do seu papel estratégico na

produção de produtos e serviços para o aparato militar brasileiro, bem como do impacto socioeconômico das suas atividades.

Entretanto, há itens relacionados à divulgação de informações sobre o seu compromisso com as políticas públicas relacionadas às suas atividades nos quais foi possível identificar falhas informacionais. Inicialmente, verificou-se que a IMBEL não apresentou os eventuais fundamentos jurídicos e contabilização de negócios jurídicos que possam ter sido celebrados em condições distintas das que seriam aplicáveis ao setor privado.

Ademais, constatou-se que a IMBEL não descreveu de forma clara e detalhada quais seriam os indicadores que balizam a tomada de decisão de investimentos que visem atender as políticas públicas. Neste item, limitou-se a fornecer informações acerca de sua Receita Operacional Líquida e de seus resultados não financeiros, que na Carta Anual são denominados de ‘lucro social’.

No item em que estaria instada a informar os fatores de risco relacionados à sua atuação, mas que não estejam previstas no planejamento anual, a IMBEL se limitou a informar que está sujeitada a diversos riscos, apontando-os de maneira genérica.

No que tange à divulgação da remuneração dos seus administradores e membros do conselho fiscal, apesar de indicar os montantes recebidos por estes, a IMBEL não esclareceu se haveria indicadores relacionados à consecução de políticas públicas que impactariam nas remunerações pagas.

Na seção correspondente às informações atinentes a governança corporativa, a IMBEL igualmente parece ter falhado na prestação de informações relacionadas aos fatores de risco e os indicadores que impactam o eventual pagamento de remuneração variável aos seus colaboradores.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 1 ed. São Paulo: Forense, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 167, de 2015, do Senador Roberto Requião, que estabelece o estatuto jurídico das empresas estatais, previsto no § 1º do art. 173 da Constituição da República, inclusive das empresas estatais de que trata o § 1º do art. 177 da Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Comissão de Assuntos Econômicos,

2015. 77p., p.23. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120381>. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 167, de 2015, do Senador Roberto Requião, que estabelece o estatuto jurídico das empresas estatais, previsto no § 1º do art. 173 da Constituição da República, inclusive das empresas estatais de que trata o § 1º do art. 177 da Constituição da República. Brasília: Senado Federal, Comissão de Assuntos Econômicos, 2015. 77p., p. 24. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120381>. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0900.htm. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Lei nº 6.227, de 14 de julho de 1975. Autoriza o Poder Executivo a constituir uma empresa pública denominada Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16227.htm. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Ministério da Economia. **Relatório agregado das empresas estatais federais**: v. 2 (jul. 2021). Brasília: SEST, 2021, 95 p. Relatório técnico, p. 8. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/transparencia/publicacoes-2/raef/edicoes-raef-1/RAEEF2021exercicio202019.08.2021.pdf>. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Modelo de Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa, com o intuito de auxiliar as empresas estatais federais na elaboração dos respectivos instrumentos. Brasília: SEST, 2017. 8p. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/publicacoes/arquivos/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa.pdf>. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 03 set. 2021.

Dellagnezze, René. **200 anos da indústria de defesa no Brasil**. [s.l.]: Âmbito Jurídico, 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-52/200-anos-da-industria-de-defesa-no-brasil/>. Acesso em: 03 set. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.); MOTTA, Fabrício. **Tratado de direito administrativo**. v. 2: Administração pública e servidores públicos. São Paulo: RT, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 19 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL. **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2021**: ano-base 2020. Disponível em: <https://www.imbel.gov.br/carta-anual-de-politicas-e-governanca?download=4023:carta-anual-de-politicas-e-governanca-2020>. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Carta de Serviço ao Usuário, p. 23. Disponível em: <https://www.imbel.gov.br/phocadownload/transparencia/governanca-corporativa/instrumentos-de-governanca/carta-de-servico-2017-revisado-21-01-2019.pdf>. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Estatuto social. Disponível em: <https://www.imbel.gov.br/institucional/quem-somos/documentos-orientadores>. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Página na rede mundial de computadores. Disponível em: <https://www.imbel.gov.br>. Acesso em: 03 set. 2021.

_____. Relatório de Gestão de 2020. Disponível em: <https://www.imbel.gov.br/informacoes-contabeis/category/216-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 03 set. 2021.

LAMY FILHO, Alfredo; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **A lei das S.A.**: pressupostos, elaboração, aplicação. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MINISTÉRIO DA DEFESA. PORTARIA Nº 333/GM/MD, DE 11 DE MAIO DE 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21520508/do1-2016-05-12-portaria-n-333-gm-md-de-11-de-maio-de-2016-21520453. Acesso em: 03 set. 2021.

VARGAS, Manuel “A crise das sociedades de economia mista no Brasil”. *In*: FILHO, Alberto Venancio; LOBO, Carlos Augusto da Silveira; ROSMAN, Luiz Alberto Colonna (Org.). **A lei das S.A. em seus 40 anos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.