

ANÁLISE DO MODELO DE GOVERNANÇA E DE POSSÍVEIS REBATIMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS NA PETROBRAS: REFLEXÕES SOBRE FRAUDES CORPORATIVAS

Gabriela Estevão Monay¹
Hélder Uzêda Castro²
Cintia Paim dos Santos³

RESUMO

A tipologia e o determinante da fraude corporativa evoluíram e apresentam dimensões mais complexas, elevando o grau de preocupação de governos nas esferas pública e privada. O objetivo deste artigo é facilitar reflexões acerca deste fenômeno, a partir de breve análise do modelo de governança e de possíveis rebatimentos econômico-financeiros na Petrobras, maior contribuinte do país, observando estruturas e práticas compartilhadas. Para tanto, utilizou-se aporte teórico de entrelaces entre governança, controladoria e fraude corporativa; dialogando com a Teoria da Agência e verificando estrutura de capital e de tomada de decisão na companhia estudada. A estratégia metodológica utilizada considerou pesquisa exploratória, de natureza qualitativa-quantitativa e descritiva-explicativa em estudo de caso, sendo os dados coletados a partir da fenomenografia, visando alargar compreensão do objeto; posteriormente, fazendo uso do método da análise de conteúdo. Este texto está assentado na área de Negócios, notadamente Direito Econômico e Empresarial; e amparado na linha de pesquisa Modelos e Sistemas de Governança no Setor Público e Privado, do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP), na Universidade Salvador, nos termos do ProCiência 2023, no Instituto Ânima de Educação. A discussão apontou eventuais falhas no sistema de controladoria, componentes de investigação da “Operação Lava Jato”, evidenciando, na ocasião, delitos promovidos por empreiteiras, políticos, empregados e demais atores; neste trabalho, relacionando consequências na economia de mercado frente à gestão do agente. A relevância do presente trabalho reside, principalmente, na importância de adoção de medidas de governança efetivas, neste ponto, com vistas à prevenção de fraudes, considerando impactos que perduraram na sociedade, em virtude de falhas dos mecanismos de controladoria, os quais viabilizaram um complexo esquema de corrupção. A investigação apontou, além de questões éticas e de conduta, assim como lacunas de controle e comunicação, que ultrapassaram, inclusive, recursos implantados e certificados no Brasil e no exterior. Igualmente, trouxe aspectos legais como a Lei das Estatais e Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76); e a regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Palavras-chave: Governança Corporativa. Fraude Corporativa. Gestão de Riscos. Compliance. Desenvolvimento Econômico-Financeiro.

¹ Acadêmica no Curso de Direito da Universidade São Judas Tadeu (USJT, Brasil). Estudante de Iniciação Científica pelo Instituto Ânima de Educação – ProCiência 2023.

² Professor Titular nos Programas de Pós-graduação em Administração (PPGA) e em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP) da Universidade Salvador (UNIFACS, Brasil).

³ Mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP) pela Universidade Salvador.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Hodiernamente, modelos e práticas de governança corporativa (GC) tem ganhado relevância em diferentes ambientes, relevo para academia, governo e empresas, no que tange este texto, perante a necessidade de mecanismos de prevenção e detecção de fraudes. Sabe-se que atores atuantes com a causa possuem relação e influência nas esferas pública e privada. Neste ponto, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), defende que GC consiste em sistema responsável por direcionar, monitorar e incentivar organizações de modo a aprimorar e a conservar relações entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle; observando, basicamente, forma e condução dos negócios.

A adoção de práticas de GC e seus mecanismos contribuem não somente com a operação legal e eficiente de uma empresa, mas também criando atratividade de novas fontes de recursos, na figura de investidores, frente às políticas de segurança desenvolvidas e ofertadas. Isso porque, a implantação de melhores práticas, referente à GC, atendendo demandas de natureza organizacional, mercadológica e regulatória, têm reconhecimento e costumam, via regra de mercado financeiro e de capitais, classificar empresas com gestão diferenciada, priorizando atendimento dos interesses de seus *stakeholders*, conforme avaliado pela Bolsa de Valores de São Paulo⁴ (BOVESPA).

A preservação do relacionamento entre principais executivos ou acionistas controladores e acionistas minoritários compete à estrutura de governança, haja vista possibilidade de conflito de agência, normalmente, caracterizado pela delegação da administração do negócio ao gestor por parte de proprietários ou principais acionistas, sendo seu poder usufruído em prol de interesses pessoais de curto prazo, em detrimentos de estratégias ou objetivos coletivos e corporativos de longo prazo, inclusive, comprometendo a visibilidade da companhia e sua credibilidade no mercado.

⁴ Principal mercado de negociação de ações de empresas de capital aberto do Brasil. Fundada em 1890, sua sede localiza-se no centro da cidade de São Paulo. Em 2008, a Bovespa integrou-se operacionalmente com a BM&F, criando a BMF&Bovespa. O Mercado Bovespa abrange a negociação de valores mobiliários, de renda variável e renda fixa, tanto no mercado de bolsa quanto no mercado de balcão organizado. As principais empresas do país estão listadas no mercado de ações da Bovespa, inclusive a própria BM&FBovespa.

A Petrobras, empresa brasileira do setor energético e de capital aberto, é majoritariamente controlada pelo Governo Federal, o que resulta em administração com significativa influência política, na qual possibilita decisões que tendem a priorização de interesses governamentais, ora acionista do controlador, de modo a prejudicar projeções e objetivos dos demais investidores. Nesse contexto, situações que degradem o contexto político nacional, influenciam na perda de valor no mercado acionário e redução de lucratividade, inclusive demonstrando “má gestão”.

À vista disso, frente à Operação Lava Jato⁵, ocorrida em 2014, destinada ao combate à corrupção e lavagem de dinheiro, a qual apontava irregularidades na condução da Companhia em questão, decorrente da movimentação de recursos questionáveis, deflagrada, inicialmente, por meio de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis – justificativa do nome -, é possível identificar rebatimentos de natureza econômica, financeira, política, social, entre outras; no mercado nacional, com repercussões internacionais.

A imprensa e as investigações oficiais delimitaram um esquema no qual empreiteiras se organizavam em cartel, com o pagamento de propina a altos executivos da referida estatal e outros agentes públicos, aponta-se a ineficácia de “práticas” de governança corporativa, sobretudo, segundo Ministério Público Federal (MPF) (2023), quando funcionários da própria Petrobras eram responsáveis por garantir que apenas as empreiteiras que constituíam o cartel fossem convocadas para as licitações.

Sabe-se que a regulamentação da lavagem de dinheiro no Brasil deu-se com a promulgação da Lei nº 9.613/1998, sendo suas atribuições seccionadas em três esferas principais: (i) inteligência financeira; (ii) conformidade; e (iii) representação internacional. Diante disso, é indubitável a importância de um mecanismo interno nas instituições: o *compliance*, programa específico responsável por garantir conformidade, promovendo o cumprimento de normas da empresa; bem como em ambientes regulatórios e institucionais. Neste ponto, é possível evitar que as empresas sofram perdas com fraudes, tanto de caráter econômico-financeiro quanto

⁵ Uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história recente do Brasil, teve início em março de 2014. Na época, quatro organizações criminosas que teriam a participação de agentes públicos, empresários e doleiros passaram a ser investigadas perante a Justiça Federal em Curitiba. A operação apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país, e contratos vultosos, como o da construção da usina nuclear Angra 3. (MPF, 2023).

mercadológico, numa dimensão reputacional, especialmente tratando-se do maior agente econômico e estatal do país.

Este artigo está localizado na esfera do ProCiência 2023, Universidade São Judas Tadeu, Instituto Ânima de Educação, no Projeto Governança, Controladoria e Fraudes Corporativas nas Esferas Pública e Privada; na Linha de Pesquisa Modelos e Sistemas de Governança no Setor Público e Privado. Considerando o exposto, o objetivo deste texto é analisar modelos e mecanismos adotados para de detecção de corrupção na Petrobras; bem como possíveis efeitos no mercado financeiro, escalando para o sistema econômico nacional.

Este esforço busca: (1) apresentar modelo de governança adotado pela companhia estudada; (2) compreender relação entre lavagem de dinheiro e possíveis falhas de controladoria (COFIP⁶); e (3) identificar possíveis indicadores financeiro-econômicos influenciados pela gestão da empresa estudada. Para tanto, torna-se relevante, discutir entrelaces entre governança, controladoria e fraudes corporativas; aproximações teóricas da agência e estrutura de capital, fazendo uso do método de pesquisa, tipo exploratória, de natureza qualitativa-quantitativa e descritiva-explicativa em estudo de caso (Yin, 2005), sendo os dados coletados a partir do método fenomenográfico, considerando interferência negativa do Estado e interesses políticos diversos, que perpassam pela empresa mais importante do país.

2 ENTRELACES ENTRE GOVERNANÇA E CONTROLADORIA

Em 1992, foi publicado o Relatório Caldbury na Inglaterra, considerado o primeiro Código efetivo de boas práticas com o intuito de estimular uma conduta mais ativa de investidores institucionais nas empresas de capital aberto, bem como fortificar os veículos de comunicação entre acionistas, conselheiros e diretores executivos.

Na ocasião, foi publicado o primeiro código de governança, localizado na literatura acessada, por uma empresa dos Estados Unidos, a General Motors. Em sequência, nota-se a importância da governança corporativa que, mais recentemente passou a interessar com maior profundidade profissionais e empresários como resposta à necessidade dos acionistas e sofisticação da transparência; igualmente, prestação de contas das empresas.

⁶ Centro de Operações Financeiras da Petrobras, inclusive de empresas subsidiárias na Europa, América do Norte e Ásia, compartilhando atividades transacionais das áreas Financeira, Contábil e Tributária, incluindo Tecnologia da Informação e Comunicação (Castro, 2013).

Neste texto, define-se governança corporativa, sob essa perspectiva, como o processo pelo qual as decisões são tomadas e implementadas de modo a converter princípios básicos em orientações objetivas, responsável por alinhar os interesses a fim de que o valor econômico da organização seja preservado e otimizado.

Com o intuito de amenizar desordem financeira e práticas questionáveis de gestão, a adoção de boas práticas deve reger os interesses dos sócios, as ações dos executivos e dos demais relacionados à empresa por meio de mecanismos e fiscalização que garantam a predileção de todos com vistas aos princípios éticos básicos, sendo eles transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Para que ocorra a eficácia organizacional, a estrutura de controladoria faz-se necessária, como função ou departamento interno de uma organização, a qual preze pela conformidade com regulamentações e políticas adotadas em meio ao controle de processos e de sistemas de informação, tornando-se ferramentas fundamentais para materialização da governança e profissionalização da gestão, trabalhando para decisões acertadas e segurança dos ativos comprometidos neste regime.

Nesse recorte, vale reforçar a controladoria como responsável por consolidar a governança corporativa, com atribuições condizentes aos princípios éticos e gestão de riscos. Dessarte, as empresas buscam contributos no âmbito da controladoria para se tornarem mais competitivas e organizadas. Competitivas no que diz respeito ao compromisso de fornecer aos controladores informações precisas e importantes para o processo decisório (Tung, 1993), e organizadas em virtude da necessidade de implementação e monitoramento de controles internos necessários para o amparo de ativos e integridade de registros contábeis.

Sendo assim, a controladoria, conseqüentemente, desempenha um papel essencial na prevenção, detecção e investigação de fraudes dentro de uma operação, atuando ou contribuindo na resposta de possíveis manipulações, intencionais ou errôneas, de informações, ativos ou processos, com finalidade de obtenção de vantagens indevidas. Analogamente, observa-se a fraude ocorrida na Petrobras como um exemplo notório não somente de corrupção, mas de má conduta corporativa.

Em termos de governança corporativa, a Petrobras incorreu em falhas de diferentes tipos, no âmbito de sua gestão, haja vista que a supervisão das atividades da organização responsável por cumprir os padrões éticos e legais não entregou resultados satisfatórios, possivelmente compactuando com o esquema orquestrado

entre decisões estratégicas versus interesses políticos versus suborno e corrupção, devidamente divulgados em sequência. Portanto, aponta-se os controles internos como incapazes ou comprometidos na prevenção de tais irregularidades.

Em princípio, a transparência, elemento vital na governança corporativa, sofreu interferência, sobretudo no que diz respeito aos contratos, licitações e informações financeiras., uma vez que processos de contratação e licitação da Petrobras, segundo reportados por diversos veículos de comunicação, foram manipulados em favor de empreiteiras e fornecedores, que pagavam propinas, que, inclusive, as perpetuavam no esquema.

Os controles internos da Petrobras falharam em detectar e prevenir as irregularidades. Houve falhas na segregação de funções, supervisão deficiente e falta de diligência na revisão de contratos e transações. Além disso, os mecanismos de denúncia e canais de comunicação internos foram ineficazes, o que dificultou a identificação e o relato de atividades fraudulentas. O caso destacou a importância de fortalecer a independência do Conselho de Administração, melhorar a transparência, reforçar os controles internos, promover uma cultura de ética e conformidade, além de garantir a prestação de contas e a responsabilização adequadas dentro da organização.

3 TEORIA DA AGÊNCIA E ESTRUTURA DE CAPITAL

A Teoria da Agência (ou Conflito de Agência), advém do direito norte-americano, partindo do pressuposto de que numa empresa existem dois grandes públicos de influência, que atuam por seus interesses: os acionistas e os agentes, os quais administram a empresa. Portanto, a relação de agência provém da separação entre propriedade e gestão, conseqüentemente fazendo necessário delegar ao agente, aqui, o subordinado, tarefas condizentes com os objetivos de quem delega, então, o principal.

Segundo Castro (2013), adiciona-se que existem agentes contratados a fim de maximizar a riqueza do principal, que, em princípio, não agiriam em detrimento de seus próprios interesses. Dessa forma, a relação entre agências é delicada e as decisões empreendidas tendem a ser conflituosas, rebatendo, para ambos, “benefícios individuais”. Nesse ponto, a problemática da agência é impõe mecanismos de controle das ações dos agentes envolvidos, para aproximá-los dos desejos do principal. Uma forma de exercer esse controle é monitorando as atividades ou criando

incentivos para que o agente cumpra fielmente os termos do contrato, a exemplo de participação de resultados comprovados. Contudo, essa é uma decisão estratégica que gera despesas, conhecidas como custos de agência para alinhamento de interesses.

Baía (2010) expõe que os custos de agência decorrem da soma dos custos de monitoramento, de incentivo e de certificação de comprometimento. Ademais, seria incluído a perda residual, nesse entendimento, resultado da soma dos demais custos com os quais o principal arcaria, devido a decisões tomadas pelo agente.

A estrutura do capital, referindo-se à forma como a companhia financia suas atividades; e a composição de suas fontes de financiamento, como dívida e capital próprio, tem implicações para as práticas de governança corporativa, uma vez que diferentes modelagens econômicas podem influenciar incentivos dos acionistas e as tomadas de decisão dos gestores.

Sendo assim, Silveira (2015) aponta que numa estrutura de capital altamente alavancada, com uma proporção significativa de dívida, os credores têm interesse em monitorar a empresa, visando garantia de investimentos e interesses, principalmente de médio e longo prazos. Isso pode levar a mecanismos adicionais de governança, como: (i) restrições contratuais; (ii) divulgação de informações financeiras mais detalhadas; e (iii) maior envolvimento dos credores nas decisões estratégicas.

A Petrobras, como uma empresa estatal de capital aberto, sabe-se que enfrentou desafios discutidos na Teoria da Agência. A separação entre acionistas, sendo um desses o Estado brasileiro (e gestores) e a diretoria executiva, levou a divergências de interesses, com os representantes do principal agindo em benefício próprio, justamente em detrimento dos acionistas. Durante a Operação Lava Jato, foram reveladas práticas de corrupção e desvio de recursos, evidenciando problemas entre agências e a necessidade de revisar e de fortalecer os mecanismos de governança.

A organização referida possui uma estrutura de capital complexa, com significativa presença do Estado brasileiro, figurando como acionista majoritário. A empresa também apresenta em seus balanços dívida substancial. Essa estrutura do capital tem implicações para a governança corporativa. A presença do Estado como acionista controlador levanta questões sobre a independência e a influência política nas decisões estratégicas. Além disso, o nível de endividamento da companhia pode impactar credores, que, naturalmente, passam a exigir uma “governança aplicada”.

Neste diapasão, compreende-se as críticas que as entidades de governança da empresa pesquisada receberam durante a Operação Lava Jato. Os relatórios divulgados na mídia apontaram falhas na estrutura, incluindo falta de independência do Conselho de Administração, influência política nas nomeações e insuficiência na supervisão das atividades da empresa. Esses pontos permitiram práticas fraudulentas, como subornos e desvios de recursos, resultando, mais tarde, na implementação de reformas significativas no modelo de governança corporativa, incluindo aprimoramento da transparência, fortalecimento dos controles internos e promoção de uma cultura de ética e conformidade.

Essas relações destacam como a Teoria da Agência e a estrutura do capital se manifestaram nas questões que envolveram a governança corporativa da Petrobras, postos holofotes durante a crise da Operação Lava Jato. A empresa enfrentou desafios entre principais agentes, influência política e problemas de estrutura de capital, ressaltando a importância de aplicação de modelos, diretrizes e práticas robustas; assim como esforço para mitigar conflitos de interesses, garantindo transparência, prestação de contas e equidade.

4 METODOLOGIA

Para empreender este estudo, adotou-se, como método de pesquisa, a de tipo exploratória, de natureza qualitativa-quantitativa e descritiva-explicativa em estudo de caso (YIN, 2005), sendo os dados coletados a partir do método fenomenográfico; igualmente, utilizando-se o método de análise de conteúdo de Laurence Bardin (2007), realizando levantamento das reflexões junto aos atores-chave, buscando validar e segregar as informações coletadas, que, segundo Bauer (2002), embora esta seja considerada uma técnica híbrida, por fazer a conexão entre o formalismo estatístico e a análise qualitativa de materiais, oscila entre esses dois extremos, ora valorizando o aspecto quantitativo, ora o qualitativo. Igualmente, procedeu-se uma “análise horizontal”, contemplando os registros dos entrevistados e identificando a similaridade entre opiniões e posicionamentos, através de palavras, expressões e ideias centrais, que contribuirão para o entendimento do conteúdo reunido.

5 ANÁLISE DE DADOS SOBRE FRAUDE CORPORATIVA

O programa de obras que conduziu o crescimento brasileiro, a contar da segunda metade da década de 2000, incluiu definição para a construção de todas as

Plataformas de Petróleo da Petrobras, atendendo o requisito a exigência do aproveitamento de um “conteúdo nacional” mínimo, variando entre 40% a 60% inicialmente, visto a expectativa de desenvolvimento da indústria naval brasileira perante o crescimento dos estaleiros nacionais e a atração de investimentos de capital por parte de estaleiros estrangeiros (Da Silva, 2016).

Em 2007, a Petrobras anunciou o Pré-Sal, um dos maiores descobrimentos de reservas de petróleo das últimas décadas. Em sequência, a estatal elaborou um agressivo plano de captação e investimentos, almejando a exportação do petróleo, bem como o refinamento, sob pretexto de agregação de valor, no entendimento deste texto, principalmente para o mercado financeiro e de capitais. Segundo Da Silva (2016), paralelamente às obras da Petrobras, na ocasião, o Governo Federal divulgou a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), através do qual teve início a organização e realização de grandes obras de caráter social, urbano, energético e logístico, embasado na necessidade de geração de empregos e de melhoria da renda dos brasileiros, igualmente contribuindo para ampliação de uma infraestrutura, considerada necessária para o desenvolvimento do país.

Além das obras do PAC, o território nacional sediou grandes eventos esportivos mundiais, como: Copa das Confederações de 2013; Copa do Mundo de 2014; e Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016, deflagrando “necessidade” de construção de estádios, restauração de espaços públicos urbanos, ampliação de infraestrutura logística (portos, aeroportos e rodovias), entre outras, cabendo à Petrobras novos aportes para atividades relacionadas: *upstream midstream e downstream*, numa proposta de desenvolvimento econômico.

De acordo com dados das suas demonstrações contábeis, divulgado em seu Website, inclusive, voltado também para investidores e demais partes interessadas, a Petrobras teve Receita Líquida de R\$ 321.638 milhões, mantendo, no mesmo período, volume de investimentos na ordem de R\$ 73.315 milhões. Para tanto, compreende-se que, em virtude da relevância estratégica da estatal para o Brasil e da sua atuação no mercado financeiro e de capitais, foi necessário que assumisse os mais exigentes sistemas de Governança, Risco e Conformidade (GRC) utilizados internacionalmente, segundo Castro (2013), alargando, por exemplo, os Controles SOX e padrões contábeis e tributários.

Ainda assim, os controles internos não foram suficientes para impossibilitar que as empresas fossem vítimas do esquema de corrupção exposto pela Operação Lava

Jato, como já mencionado, a partir de uma investigação da Polícia Federal, apontando fraude corporativa na Petrobras. Comunicado na mídia como um dos maiores escândalos de corrupção da história do Brasil, o complexo esquema de desvio de recursos financeiros e pagamento de propinas afetou tanto caixa e balanço da companhia quanto capital reputacional, que a projetava como líder de classe mundial no seu segmento; igualmente, diversos setores políticos e empresariais.

Segundo Da Silva (2016), a investigação iniciada em 2014, sugeriu que o cenário de alta demanda facilitou a formação de um cartel, em que grandes empreiteiras brasileiras se associaram de maneira criminosa, visando controlar as licitações da Petrobras, organizando-se previamente acerca de preços e divisão dos contratos entre si. O esquema envolveu várias empreiteiras e empresas fornecedoras, incluindo “gigantes” da construção civil, como a Odebrecht e a OAS.

Dessa forma, percebeu-se que a inflação dos valores dos contratos possibilitava o direcionamento dos desvios às propinas pagas aos executivos da Petrobras em cargos estratégicos e políticos, sobretudo da base aliada do governo a fim de garantir a continuidade da organização. A origem ilícita do dinheiro contava com complexas operações de lavagem de dinheiro, como transferências internacionais, empresas de fachada, transações financeiras fraudulentas e doações eleitorais legais. Ressalta-se que empresas estatais de economia mista, listadas em bolsas de valores internacionais, necessitam cada vez mais adesão a imposições de rigorosos de sistemas de gestão, pautados padrões de governança, aplicados internacionalmente, relevo para grandes agentes econômicos.

Ademais, a publicação da Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016, chamada Lei das Estatais, designou a todas as empresas estatais, independentemente de serem exploradoras de atividade econômica, isto é, expostas à livre concorrência ou prestadoras de serviços públicos, o dever de adequar seus preceitos aos sistemas de governança corporativa, gestão de riscos, transparência, estruturas e composições administrativas, controles internos, dentre outros, às determinações da Lei das S.A. (6.404/1976) e às normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Essa instrução submeteu àquelas aos dispositivos mencionados, colocando as estatais sujeitas à fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo das três esferas de governo. Portanto, essas organizações necessitarão conciliar interesses estratégicos, para os quais foram criadas, com interesses dos investidores, ao mesmo tempo em que se apresentam em conformidade com as legislações e normas dos órgãos de

fiscalização, alcançando, inclusive, em alguns casos revisão do seu próprio papel na sociedade ou mercado.

5.1 MODELO DE GOVERNANÇA DA PETROBRAS

No tocante às empresas estatais, presente neste objeto de estudo, a relevância das boas práticas de governança corporativa é estritamente necessária sobretudo frente à representação das empresas estatais, no específico referente à parte substancial das empresas estatais, destaque para a representatividade no PIB Nacional, na geração de emprego (e formação do capital humano, intelectual e social) e da capitalização de mercado. As empresas referidas, em geral, prestam serviços públicos fundamentais para o funcionamento urbano; assim como de áreas de negócios essenciais, o que somente reforça necessidade de boas práticas de governança, visto reflexo na eficiência, produtividade e competitividade de todo o país.

A complexidade da relação entre agências é tema recorrente na literatura sobretudo frente à utilização das estatais para a racionalização de políticas de desenvolvimento, neste texto, por meio de grandes projetos de infraestrutura, os quais nem sempre interessam a todos os acionistas, isto é, os participantes minoritários têm grande interesse na distribuição de dividendos, enquanto o controlador (Estado) assumi objetivo de reinvestir recursos e executar políticas de desenvolvimento econômico e social, recuperando questão do capital eleitoral.

Entretanto, apesar das dificuldades acima relatadas, assim que descoberto o esquema, a administração da estatal, com o suporte dos seus variados órgãos internos, da auditoria externa e demais empresas especializadas contratadas, realizou extensa revisão de seus controles internos, visando retificar possíveis fragilidades.

Baseando-se nas informações acerca das vulnerabilidades nos controles internos da Petrobras, a partir do seu Formulário de Referência de 2016, na análise para melhoria de gestão de riscos e nos controles internos, a chamada “Anulação dos Controles pela Administração”, signo de deficiências no sistema de governança que facilitaram manipulações por membros da alta gestão compôs uma problemática explícita. Ainda com certificações nacionais e internacionais de sistemas de gestão de risco, membros da alta administração associaram-se ao esquema de corrupção, o que estabeleceu a perda do compromisso ético. Autores como Castro (2013), sugerem que um dos maiores desafios da governança não se localiza nos mecanismos ou

tecnologias utilizadas e sim na cultura organizacional, direcionador moral e ético para uma boa conduta empresarial.

Neste ponto, entende-se que o ambiente de controle foi anulado em função do comportamento questionável da alta administração, tendo em vista regalias concedidas pelos seus respectivos cargos, o que, certamente, ocasionou a ineficácia da gestão de riscos corporativos. Segundo Formulário, as principais remediações indicadas pela Petrobras para evitar novas desorientações éticas foram: em primeiro lugar, estabelecimento de um modelo de compartilhamento de decisões no âmbito da Administração, o qual retira os diretores do poder de decidir sobre o direcionamento de valores relevantes, delegando-a ao Comitê; em segundo lugar, redução da exposição à riscos relacionados a decisões estratégicas, limitando, portanto, valores de competência dos gestores por meio de uma autorização colegiada.

Outra importante deficiência indicada refere-se ao canal de denúncia, que necessitou de medidas para melhoria do programa de denúncia. A Companhia contratou um canal externo, especializado e independente, fornecendo segurança necessária aos programas de prevenção e de combate à corrupção (Programa Petrobras de Prevenção de Corrupção), garantindo conformidade legal e processual; e mitigando riscos.

Ademais, a última vulnerabilidade considerada relevante dentro do escopo da presente pesquisa diz respeito à ausência de uma Política de Gestão de Riscos Corporativos, a qual foi aprovada em 26 de junho de 2015 e estabeleceu 21 categorias de riscos empresariais, nomeando gestores responsáveis, atribuindo-os regras e procedimentos específicos. Ressalta-se que a empresa possuía gestão de riscos empresarial limitada a áreas como risco cambial e risco de variação dos preços de petróleo e derivados, por exemplo. Contudo, a nova política aborda novos componentes, como (a) gestão contra ameaça à vida e (b) gestão contra proteção do patrimônio e informações empresariais. A maioria das remediações foram implantadas nos anos de 2014 e 2015, seguindo com revisão, avaliação ou implantação nos períodos seguintes.

5.2 REBATIMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS

A primeira leitura do mercado sobre a exposição da fraude estudada neste trabalho foi de crise na Petrobras, causando prejuízos financeiros consideráveis e minando sua reputação, no Brasil e no exterior. Esse fenômeno resultou em processos

judiciais, condenações, prisões e acordos de leniência, envolvendo empresas e indivíduos implicados no esquema. Além disso, a investigação estimulou discussões sobre a reforma política e a necessidade de aumento da transparência nos negócios, nas esferas pública e privada.

As eleições de 2014 somadas à Operação ocasionaram um impasse político nacional de modo que a paralisia do governo contribuiu para a crise econômica em curso. No que diz respeito aos indicadores financeiro-econômicos propriamente ditos, o PIB brasileiro encontrou-se estagnado em 2014, com elevação de meio ponto percentual, ao passo que nos dois anos seguidos, houve recuos respectivos a 3,55% e 3,31%.

A recessão econômica concretizada pela depressão contínua, nos períodos entre 2014 e 2016, atrelou-se, apesar de não unicamente, ao escândalo da Petrobras, isto porque o esquema generalizado de corrupção trouxe incertezas significativas para investidores, cada vez mais atentos à falta de transparência e à suspeita de irregularidades. A consequente redução nos gastos de capital, por parte das empresas, afetou a “saúde” financeira dessas companhias e rebateu no mercado de capitais, prejudicando a capacidade das companhias acessarem recursos por meio de ações e títulos.

O escândalo afetou, sobretudo, empresas de construção civil e engenharia, que eram contratadas para grandes projetos de infraestrutura. A exposição da corrupção prejudicou obras e contratos, levando a uma desaceleração em setores importantes da economia, incluindo corte de investimentos nas áreas de exploração e produção, o que atingiu a cadeia de fornecedores e comprometeu a geração de empregos. Segundo Pinto (2017), na economia brasileira como um todo, estimou-se a elevação da taxa de desemprego de 7 para 14 milhões no intervalo entre 2014 e 2017, ao passo que a atividade econômica, no segmento da indústria, no período referido decaiu 20,1%.

O método utilizado para suprimir as problemáticas decorrentes do fato referido, contudo, não tem sido capaz de preservar instituições públicas ou privadas importantes, para o desenvolvimento nacional, ao interpretá-las como responsáveis da corrupção quando, em verdade, relaciona-se aos seus proprietários e executivos e não ao conjunto de trabalhadores que delas fazem parte. A literatura acessada sugere que, as consequências da força tarefa, inevitavelmente, apontam um decorrente

desmonte de importantes setores da economia nacional, principalmente da indústria petrolífera e de seus ecossistemas.

Segundo dados divulgados pelo Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2018), calcula-se que a Operação tenha resultado em uma contração de 5,0% dos investimentos em formação bruta de capital fixo no país, assim como reduziu em mais de R\$ 100 bilhões o faturamento das empresas relacionadas à Lava Jato. A indústria naval, por sua vez, configura-se como uma das mais afetadas, considerando que chegou a empregar 82.472 mil trabalhadores em 2014, mas decaiu para 29.539 trabalhadores em 2018.

Incontestavelmente, os dados numéricos referidos refletem um status de crise econômica. Contudo, frente à força tarefa que se mobilizou em prol do objeto estudado, observou-se que o setor petrolífero retardou o decurso de recuperação, principalmente pela criação de uma espécie de criminalização dos investimentos da Companhia. Ademais, novos aportes de capital estariam sob o pretexto da abertura de oportunidades viabilizada pelo Pré-Sal, na perspectiva de expansão do parque de refino e do desenvolvimento energético do país.

Todavia, como, desde 2014, a Petrobras começou a incorporar em suas apurações notas e observações gerais sobre as consequências financeiras e políticas da Operação Lava Jato, justificado na vertical de transparência, tais itens passaram a estabelecer uma relação causal falaciosa entre a prevenção da corrupção e a política de desinvestimento e privatização da petrolífera. Sendo assim, uma alternativa para extinguir os problemas correlacionados à corrupção estaria na redução dos investimentos da Petrobras e, mais grave: na transferência de suas atividades para empresas estrangeiras. Por conseguinte, atrás das justificações de combate à corrupção, pesquisas caminham para compreensão de interesses outros, que prejudicam a soberania do país, promovendo lucros excessivos para as mesmas empresas estrangeiras; bem como vantagens de curto prazo para setores concentrados do empresariado nacional.

A razão oficial apresentada para a diminuição de investimentos, a descapitalização e a alienação patrimonial baseiam-se na noção de que a Petrobras necessita se recuperar das perdas resultantes da corrupção exposta pela Operação Lava Jato. No entanto, é válido notar que, em 2014, a empresa calculou as perdas decorrentes da corrupção em aproximadamente R\$ 6,2 bilhões; no mesmo período, a empresa registrou um lucro bruto de R\$ 80,4 bilhões. Em outras palavras, os

problemas relacionados à corrupção, apesar de envolverem quantias consideráveis, representaram apenas 7,7% do lucro total da empresa naquele ano. Embora não se deva subestimar a gravidade da corrupção, cabe-se maiores investigações, de naturezas diversas, inclusive científicas, no sentido de elucidar movimentos como a redução nos investimentos mencionados pela administração atual da Petrobras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da estrutura de governança corporativa da Petrobras, à luz dos desvios de recursos destacados pela Operação Lava Jato, favorece algumas conclusões, com base nas melhores práticas identificadas por meio da literatura acessada para feitura deste texto. Pode-se inferir que as modificações empreendidas pela Petrobras parecem ser apropriadas para abordar as deficiências identificadas, isso porque a empresa ajustou sistemas de acordo com os padrões recomendados pelos principais órgãos reguladores internacionais e, em certos aspectos, demonstra um grau de rigor que ultrapassa as exigências estipuladas pela legislação brasileira que regula atuação das estatais.

Concluiu-se que as principais lacunas nos mecanismos de controle da Petrobras estão ligadas à anulação desses pela administração, às transgressões éticas cometidas por membros de alto escalão da empresa, à inexistência de um sistema de denúncias eficaz e à carência de uma estratégia aplicada de gerenciamento de riscos. A pesquisa destacou que as origens desses problemas estão estreitamente ligadas às falhas inerentes ao desenho institucional brasileiro. Esse cenário facilitou a colaboração entre executivos, políticos, partidos políticos, funcionários públicos e empresas que atuavam de forma coordenada, frequentemente em formato que tipificam fraudes e crimes financeiros. Verificou-se que essas entidades se envolviam em conluíus para manipular processos licitatórios e contratos, inflando preços. Como resultado, as empresas beneficiadas nesse esquema distribuíam propinas aos demais envolvidos, prejudicando, em determinada escala e dimensão, toda a economia nacional.

Além das questões éticas, a ausência de um canal eficaz para denúncias, junto com fragilidades nos mecanismos de controle e a falta de uma estratégia aplicada de gerenciamento de riscos contribuíram para a manutenção dos desvios por um longo período sem detecção. A análise dos sistemas da Petrobras indica que, mesmo que

estivessem certificados, os sistemas não estavam devidamente equipados para identificar e combater os desvios que ocorriam.

Por essa razão, no período entre 2014 e 2016, a empresa empreendeu uma série de modificações em seu estatuto social, com o objetivo de integrar salvaguardas que combatessem as vulnerabilidades identificadas. Uma medida significativa foi a introdução do sistema de compartilhamento de decisões, com tecnologia que alcança camadas hierárquicas da empresa. Além disso, foi criado o Comitê Estratégico, que ficou encarregado de avaliar e monitorar os investimentos e desinvestimentos de relevância da Petrobras.

É importante ressaltar que, como resultado dos escândalos de corrupção, foi promulgada a Lei das Estatais, que introduz diversas exigências nos campos de governança e gerenciamento de riscos, abordando questões referentes aos procedimentos de licitação. Esta lei estabelece um prazo de dois anos para que as empresas cumpram os requisitos de governança previstos tanto na Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76) quanto na regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Além disso, demanda que as empresas estatais incorporem em suas diretorias profissionais com reputação “inquestionável” e notável conhecimento e experiência profissional, reconhecidos pelo mercado.

Analogamente à legislação brasileira, o setor econômico do país também obteve impactos advindo do escândalo estudado. A corrupção é um problema grave que mina os fundamentos da sociedade, prejudicando a confiança pública, desestabilizando instituições e desviando recursos que poderiam ser investidos no desenvolvimento e no bem-estar da população. No entanto, é importante reconhecer que o combate à corrupção não deve ser usado como justificativa única para decisões que afetam a economia e as políticas de investimento de uma nação, pois outros determinantes devem ser observados.

A Operação Lava Jato, conhecida por suas ações incisivas de investigação e exposição de casos de corrupção, teve um impacto significativo na economia brasileira e as opiniões divergem. Embora seu objetivo primordial seja combater práticas ilícitas e promover a transparência, seus efeitos colaterais podem ser amplos e complexos. A exposição de corrupção em empresas estatais e privadas trouxe à tona a necessidade de reformas institucionais, porém, a maneira como essas reformas estão sendo implementadas rebate importantes desafios no mercado, sendo organizacionais, mercadológicos (capitais) e regulatórios.

Um dos impactos mais tangíveis da Lava Jato é a redução nos investimentos, tanto nacionais quanto estrangeiros, à medida que os acionistas se tornam mais cautelosos diante da incerteza política e regulatória que a investigação suscitou. Tomar risco ficou mais caro. Empresas envolvidas em escândalos enfrentaram retração econômica, desvalorização de suas ações e até mesmo restrições em suas operações. Além disso, os setores de construção e de infraestrutura, altamente afetados pelas investigações, sofrem desaceleração significativa.

A operação também promoveu paralisação de projetos importantes, afetando a geração de empregos e o desenvolvimento econômico em áreas como energia e infraestrutura. A perda de confiança nos sistemas político e empresarial também pode ter contribuído para a desaceleração da atividade econômica relatada no texto.

É crucial, no entanto, encontrar um equilíbrio entre a busca pela integridade e a promoção do crescimento econômico, destaque para a forma como fazer. As políticas adotadas como resposta à corrupção devem ser cuidadosamente planejadas, para minimizar os efeitos negativos e criar um ambiente favorável para investimentos e desenvolvimento sustentável. Isso envolve aprimorar os mecanismos de investigação e punição, mas também construir sistemas robustos de governança, fortalecer mecanismos de controle e implementar reformas estruturais, que permitam que empresas prosperem enquanto mantêm a integridade.

Em última análise, o combate à corrupção é um processo complexo e de longo prazo, e suas consequências econômicas devem ser cuidadosamente gerenciadas para garantir um equilíbrio entre a responsabilização e a estabilidade econômica. Este trabalho é o primeiro de um projeto de iniciação científica e outros devem ser empreendidos para apresentação em eventos e publicação em periódicos, no Brasil e no exterior, contribuindo para criação de material de apoio e formação para estudantes de graduação e pós-graduação. A inquietação acadêmica e o esforço de investigação são constantes.

REFERÊNCIAS

BAÍÁ, E.S. **Expropriação e governança corporativa**: definição do potencial de expropriação dos acionistas controladores e correlação com os mecanismos de governança corporativa. 2010. 156 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise do Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto. Lisboa: Edições 70, 2007.

BAUER, Martin W. **Análise de conteúdo clássica: uma revisão**. [S. l.: s.n.], 2002.

CAMPOS, Pedro Henrique. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. **Mediações-Revista de Ciências Sociais**, p. 127-153, 2019.

CASTRO, Hélder Uzêda. **Fatores que contribuem para o desenvolvimento da governança tributária: um estudo de caso sobre a estruturação da administração tributária da Petrobras**. 2013. 224 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Salvador, Salvador, Bahia, 2013.

DE MOURA, Fábio Viana et al. **Conflitos de Agência, Legitimidade e o discurso sobre Governança Corporativa: o caso Petrobras**. [S. l.: s.n.], 2014.

DO PRADO, Eduardo Vieira; SBARAINI, Aline Cristina. **Mecanismos de prevenção e detecção de fraudes nas empresas do setor de petróleo, gás e biocombustíveis da BMF&BOVESPA**. UNIVERSITAS. [S. l.: s.n.], 200?

GASKELL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002.

INEEP. **Os impactos econômicos da Operação Lava Jato e o desmonte da Petrobras**. Disponível em: <https://ineep.org.br/os-impactos-economicos-da-operacao-lava-jato-e-o-desmonte-da-petrobras/#:~:text=Passados%20quatro%20anos%20do%20in%C3%ADcio,obras%20e%20fraudes%20em%20licita%C3%A7%C3%B5es> Acesso em: 27 jul. 2023.

MATOS, Mara Maria Ramos. **Governança corporativa: mecanismos na prevenção e identificação de fraudes utilizados no caso da Petrobras**. [S. l.: s.n.], 2020.

MPF. **Entenda o caso**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 27 jul. 2023.

PINTO, Eduardo Costa. **Lava Jato e crise: impactos econômicos e desestruturação institucional**. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, p.8-9, ago. 2017.

PRADO, Roberta Nioac. **Governança Corporativa**. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

SILVA, Wilson Cedraz da. **Governança, gestão de riscos e conformidade: Petrobras e Eletrobras, antes e depois da operação Lava Jato**. [S. l.: s.n.], 2017.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

TUNG, Nguyen H. **Controladoria Financeira das Empresas: uma abordagem prática**. 8. ed. São Paulo: Edições Universidade – Empresa – Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.