

FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO – FADISP

CÍNTIA MENEZES BRUNETTA

**GOVERNANÇA CORPORATIVA NO PODER JUDICIÁRIO: A BUSCA DE
INTEGRIDADE SISTÊMICA NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

SÃO PAULO

2023

CÍNTIA MENEZES BRUNETTA

**GOVERNANÇA CORPORATIVA NO PODER JUDICIÁRIO: A BUSCA DE
INTEGRIDADE SISTÊMICA NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* – Mestrado e Doutorado em Direito da Faculdade Autônoma de Direito como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito. Área de Concentração: Função Social no Direito Constitucional. Linha de Pesquisa: Acesso à Justiça nas Constituições.

Orientador: Prof. Dr. HENRIQUE GARBELLINI CARNIO.

SÃO PAULO

2023

B895e Brunetta, Cíntia Menezes.

Governança corporativa no poder judiciário: a busca de integridade sistêmica na administração da justiça / Cíntia Menezes Brunetta – 2023.
188 fls; 30cm.

Tese (Doutorado) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP),
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Função Social do Direito –
São Paulo, 2023.

Orientador (a): Prof. Dr. Henrique Garbellini Carnio

Inclui bibliografia

1.Governança corporativa. 2.Pensamento sistêmico. 3.Administração pública. 4.Poder judiciário. I.Brunetta, Cíntia Menezes. II. Faculdade Autônoma de Direito. III.Título.

CDU

CÍNTIA MENEZES BRUNETTA

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO PODER JUDICIÁRIO: A BUSCA DE
INTEGRIDADE SISTÊMICA NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* – Mestrado e Doutorado em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito. Área de Concentração: Função Social no Direito Constitucional. Linha de Pesquisa: Acesso à Justiça nas Constituições.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Garbellini Carnio

Orientador(a)

NOME DA INSTITUIÇÃO POR EXTENSO

Prof(a). Dr(a). xxxxxxxxxxxx

Membro interno

NOME DA INSTITUIÇÃO POR EXTENSO

Prof(a). Dr(a). xxxxxxxxxxxx

Membro externo

NOME DA INSTITUIÇÃO POR EXTENSO

*Aos meus pais, pelo caminho que
pavimentaram.*

*Às minhas meninas, ELISE e LARA, pelo
que são e pelo que serão.*

Tudo faz mais sentido com vocês.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas portas abertas e por aquelas fechadas.

À Fadisp, ao seu corpo docente, à sua direção e à sua administração, pelo apoio e pela oportunidade de crescimento pessoal e acadêmico.

Ao professor Henrique Garbellini, pelo inestimável auxílio, pela tolerância e pela orientação na elaboração deste trabalho.

Aos professores Thiago Matsushita, Lauro Ishikawa, André de Carvalho Ramos, Eduardo Arruda Alvim e André Ramos Tavares, por todos os momentos de aprendizado e crescimento, pelo incentivo constante e pela imensa paciência com as minhas inúmeras limitações.

Ao admirável Ministro Antonio Herman Benjamin, pelas portas que abriu a uma até então desconhecida, pelos ensinamentos e pela visão transmitida de mundo e da Justiça.

Aos meus amigos de tantas e todas as horas, Taís Schilling Ferraz, José Marcos Lunardelli e Emiliano Zapata, companheiros de sonhos e projetos dentro do Judiciário, por tanto que contribuíram, de forma direta, para as minhas pesquisas e os meus estudos. Obrigada por me ouvirem nos momentos de maior dúvida e angústia.

Ao professor e amigo querido Daniel Gutiérrez, pela inspiração, pelo apoio e pelo incentivo inestimáveis, sem os quais esta tese não existiria.

A todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

Não sou nem otimista, nem pessimista. Os otimistas são ingênuos, e os pessimistas amargos. Sou um realista esperançoso. Sou um homem da esperança. Sei que é para um futuro muito longínquo. Sonho com o dia em que o sol de Deus vai espalhar justiça pelo mundo todo.

Ariano Suassuna

RESUMO

Em que medida temos um programa de governança corporativa dentro do Poder Judiciário? O que significa uma adequada governança no contexto de administração da Justiça e de que maneira auxilia no alcance do seu propósito e de sua integridade sistêmica? Essas são as perguntas que se tentará responder ao longo do trabalho. No primeiro capítulo, partir-se-á da percepção de que compreender o estado da arte dos estudos sobre governança – e os fatores históricos, culturais, econômicos e práticos que o definiram – é compreender como as instituições se colocam no mundo e na sociedade, como se relacionam, como se comunicam e como se planejam. É compreender quais são as perguntas e estratégias corretas dentro da cultura organizacional desejada. Assim, nesse ponto da pesquisa, serão investigados os pilares, princípios e características do que ficou conhecido como governança corporativa no mundo, tal como estruturada a partir da segunda metade do século XX, abordando-se a origem dos conceitos, bem como os seus processos de amadurecimento e de remodelação, a partir das transformações do mercado e da sociedade. No capítulo 2, será trazido o estado da arte das políticas de governança no Brasil e sua transposição para a administração pública. Nesse ponto da tese, serão analisados diplomas legais que regem a matéria, boas práticas e referências documentais diversas, tanto nacionais quanto estrangeiras. O objetivo é responder ainda mais questionamentos, indispensáveis para o prosseguimento da pesquisa: será possível transpor com eficiência para a administração pública brasileira os conceitos, princípios, pilares e mecanismos envolvidos em uma boa política de governança corporativa? O capítulo virá permeado por termos como princípios, propósitos, valores, sistemas e dilemas. Falar-se-á sobre visão, escolhas, coerência e sustentabilidade. A partir dessas reflexões, tentar-se-á responder a uma pergunta-chave da pesquisa: enfim, será que a governança *checklist* muitas vezes verificada na administração pública é, de fato, governança? O terceiro capítulo ingressará no Poder Judiciário e trará as discussões relacionadas à hipótese posta, tentando responder à pergunta “em que medida temos, de fato, governança no Poder Judiciário?”. A pretensão não é apenas experimentar a conformidade das políticas de governança com a estratégia definida pelo Poder Judiciário para alcance do seu propósito, mas, também, voltar o olhar para as consequências da eleição de um modelo de gestão sem compromisso com a integridade do sistema como um todo. Para esse ponto do trabalho, ainda que se tenha ciência que diversos tribunais possuem políticas de governança corporativa próprias, o foco será o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, seja pelo papel a ele atribuído, seja pelo papel por ele assumido dentro do sistema. Assim, o Plenário do CNJ será considerado o órgão diretivo máximo da instituição e seus Conselheiros, presidente e Corregedor Nacional serão tidos como suas altas autoridades (ou altos executivos). Por fim, o último capítulo tem por objetivo a elaboração de uma proposta tentativa de abordagem para o tratamento da governança no Poder Judiciário com foco na responsabilidade corporativa como ferramenta indispensável para a concretização da integridade sistêmica na administração da Justiça. A presente pesquisa, de viés qualitativo e de cunho exploratório, dedutivo e descritivo, foi lastreada em levantamento documental e bibliográfico.

Palavras-chave: governança corporativa; pensamento sistêmico; administração pública; Poder Judiciário.

ABSTRACT

To what extent is there a corporate governance program within the Judiciary? What does adequate governance mean in the context of judicial administration and how does it help to achieve its purpose and systemic integrity? These are the questions that will be attempted to be answered throughout the work. In the first chapter, we will start from the perception that understanding the state of the art of governance studies – and the historical, cultural, economic, and practical factors that defined it – is to understand how institutions position themselves in the world and society, how they relate, communicate, and plan. It is to understand what the correct questions and strategies are within the desired organizational culture. Thus, at this point in the research, the pillars, principles, and characteristics of what became known as corporate governance in the world will be investigated, as structured from the second half of the 20th century, addressing the origin of the concepts, as well as their maturation and remodeling processes, based on market and societal transformations. In Chapter 2, the state of the art of governance policies in Brazil and their transposition to public administration will be discussed. At this point in the thesis, legal diplomas governing the subject, good practices, and various documentary references, both national and foreign, will be analyzed. The goal is to answer even more questions, indispensable for the continuation of the research: is it possible to efficiently transpose the concepts, principles, pillars, and mechanisms involved in a good corporate governance policy to Brazilian public administration? The chapter will be permeated by terms such as principles, purposes, values, systems, and dilemmas. We will talk about vision, choices, coherence, and sustainability. Based on these reflections, we will attempt to answer a key research question: is the governance checklist often found in public administration truly governance? The third chapter will enter the Judiciary and bring discussions related to the hypothesis, trying to answer the question “to what extent do we actually have governance in the Judiciary?”. The intention is not only to test the conformity of governance policies with the strategy defined by the Judiciary to achieve its purpose, but also to look back at the consequences of choosing a management model without commitment to the integrity of the system. For this part of the work, although we are aware that various courts have their own corporate governance policies, the focus is on the National Council of Justice (CNJ), both for its assigned role and the role it has assumed within the system. Thus, the CNJ Plenary will be considered the highest governing body of the institution, and its Councilors, President, and National Inspector will be considered its top authorities (or top executives). Finally, the last chapter aims to develop a tentative proposal for addressing governance in the Brazilian Judiciary with a focus on corporate responsibility as an indispensable tool for the achievement of systemic integrity in the administration of Justice. The present research, of qualitative bias and of an exploratory, deductive and descriptive nature, was supported by a documentary and bibliographical survey.

Keywords: corporate governance; systemic thinking; public administration; Judiciary.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
ANAO	Australian National Audit Office
B3	Brasil, Bolsa, Balcão
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEO	Chief Executive Officer
CETIP	Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos
CGI	Climate Governance Initiative
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPI	Comissão parlamentar de inquérito
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DGE	Departamento de Gestão Estratégica
DIE	Diretoria de Emissores
DJIA	<i>Dow Jones Industrial Average</i>
ENSEC-PJ	Estratégia Nacional de Segurança Cibernética do Poder Judiciário
ESG	Environmental, Social, and Governance
G20	Grupo dos Vinte
GM	General Motors
GNDI	Global Network of Director Institutes
GPJ	Grupos de Pesquisas Judiciárias
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBOVESPA	Índice Bovespa
ICGGPS	Independent Commission for Good Governance in Public Services
IFAC	International Federation of Accountants
IGCLA	Institutos de Gobierno Corporativo de Latino America
IIA	Institute of Internal Auditors
IPO	Initial Public Offering

ISR	Investimento socialmente responsável
LGBTI+	Lésbicas, gays, bissexuais, transgênero, queer, intersexo e mais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Oferta pública de aquisição
OPM	<i>Office for Public Management Ltd</i>
PCA	Procedimento de Controle Administrativo
PCAOB	Conselho de Supervisão de Contabilidade de Empresas de Capital Aberto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RGCPJ	Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário
RPJ	Rede de Pesquisas Judiciárias
VOC	<i>Vereenigde Oost-Indische Compagnie</i>
SRI	<i>Socially Responsible Investment</i>
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SOX	<i>Lei Sarbanes-Oxley</i>
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça
TJM	Tribunal de Justiça Militar
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 UM BREVE HISTÓRICO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO MUNDO	18
1.1 Primeiras tentativas de criação de uma identidade coletiva em organizações empresariais: o todo separado de suas partes	20
1.2 O MUNDO CORPORATIVO PÓS QUEBRA DA BOLSA DE NOVA YORK.....	24
1.2.1 O sistema importa: Adolf Berle & Gardiner Means (1932).....	27
1.2.2 O foco é gerar valor: Milton Friedman (1970), Michael Jensen e William Meckling (1976).....	30
1.3 AS PRIMEIRAS POLÍTICAS DE GOVERNANÇA ESTRUTURADA NO MUNDO	35
1.3.1 Os “piratas corporativos”: a necessidade gerando reflexão.....	35
1.3.2 O relatório Cadbury (1992)	38
1.3.3 Primeiro código de Governança Corporativa por uma empresa: General Motors (1994)	40
1.3.4 O caso Enron (2001): Lei Sarbanes-Oxley	42
1.3.5 O caso Lehman Brothers (2008) e as lições aprendidas	44
1.4 O QUE SE ENTENDE POR GOVERNANÇA CORPORATIVA HOJE?	46
1.4.1 Conceito, pilares inegociáveis e princípios	47
1.4.2 Principais mecanismos de governança	50
1.4.3 Governança e agenda ESG.....	52
1.4.4 Governança é sobre pessoas e sobre fazer as perguntas certas e por que isso importa	56
2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL E SUA TRANSPOSIÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	59
2.1 O INÍCIO DAS POLÍTICAS DE GOVERNANÇA NO BRASIL	61
2.1.1 O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (1995)	62
2.1.2 A Bolsa de Valores de São Paulo – “Bovespa” e a categorização por níveis de governança (2000)	65
2.1.3 Alterações e acréscimos à Lei das Sociedades por Ações (2001).....	68
2.1.4 Recomendações da Comissões de Valores Mobiliários – CVM sobre Governança Corporativa (2002)	70

2.1.5	Código Civil de 2002	72
2.1.6	Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013	73
2.2	A TRANSPOSIÇÃO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA PARA A GESTÃO PÚBLICA.....	73
2.2.1	Marcos normativos da governança corporativa no Poder Público e na gestão de políticas públicas	76
2.2.2	Controle externo da política de governança na administração pública	79
2.2.3	Burocracia e governança corporativa na administração pública	81
2.3	O PENSAMENTO SISTÊMICO, A DEFINIÇÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NA GESTÃO PÚBLICA E A IMPORTÂNCIA DA INTEGRIDADE.....	86
2.3.1	A compreensão sistêmica do propósito institucional como vetor importante na transposição dos conceitos, dos princípios e dos pilares da governança corporativa para a gestão pública	91
2.3.1	A boa seleção do propósito institucional como mecanismo de auxílio no enfrentamento do dilema das escolhas trágicas	95
2.4	ENFIM, A GOVERNANÇA CORPORATIVA NA ESFERA PÚBLICA PODE SE ESGOTAR EM UM <i>CHECKLIST</i> (OU <i>CHECK THE BOX</i>)?	98
3	GOVERNANÇA CORPORATIVA NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO	101
3.1	PODER JUDICIÁRIO E GOVERNANÇA CORPORATIVA: UMA ANÁLISE DESCRITIVA.....	104
3.1.1	O Conselho Nacional de Justiça – CNJ e a Governança corporativa do Poder Judiciário.....	105
3.1.1.1	Principais regulamentações e a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário.....	109
3.1.1.2	Principais produtos da Política de governança do CNJ.....	112
3.1.1.3	Agenda ESG	114
3.1.1.4	Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Organização das Nações Unidas	115
3.1.1.5	A Estratégia Nacional para o Poder Judiciário	119
3.1.1.5.1	Missão, visão e valores.....	121
3.1.1.5.2	Macrodesafios	122
3.2	DIÁLOGO ENTRE A POLÍTICA DE GOVERNANÇA DO PODER JUDICIÁRIO E SUAS DECISÕES: UMA ANÁLISE CRÍTICA	123

3.2.1	Em que medida temos governança no Poder Judiciário brasileiro?	124
3.2.1.1	Comitê Gestor Nacional (Portaria n.º 59, de 23 de abril de 2019).....	125
3.2.1.2	Governança em rede (Resolução n.º 221, de 10 de maio de 2016) e a cadeia de valor dos macroprocessos do Conselho Nacional de Justiça ...	126
3.2.1.3	Prêmio CNJ de qualidade.....	128
3.2.1.4	Mecanismos da Política de Governança Organizacional do CNJ (Portaria n.º 74, de 23 de março de 2023)	130
3.2.2	Há política de governança sem mecanismos de garantia de conformidade e integridade sistêmica dos processos decisórios e decisões de gestão? 131	
4	UMA PROPOSTA TENTATIVA DE ABORDAGEM PARA O TRATAMENTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO PODER JUDICIÁRIO NA PERSPECTIVA DA RESPONSABILIDADE CORPORATIVA/SUSTENTABILIDADE: A BUSCA DA INTEGRIDADE SISTÊMICA.....	141
4.1	O PODER JUDICIÁRIO VISTO ATRAVÉS DO PENSAMENTO SISTÊMICO.....	146
4.2	A ATENÇÃO AO CONSTITUCIONALISMO DIGITAL COMO DETERMINANTE PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PROPÓSITO SOB A PERSPECTIVA SISTÊMICA E COM UM OLHAR EVOLUTIVO.....	147
4.3	O PROPÓSITO DO PODER JUDICIÁRIO ATRAVÉS DO PENSAMENTO SISTÊMICO: COMO BUSCAR SUA RAZÃO DE SER?.....	149
4.4	EM TERMOS DE PROGRAMA DE GOVERNANÇA, O QUE SIGNIFICA A DEFINIÇÃO DO PROPÓSITO?	153
4.4.1	Impactos no planejamento estratégico	154
4.4.2	Impactos nos processos decisórios.....	156
4.4.3	Impactos na reestruturação organizacional na perspectiva do pilar da responsabilidade corporativa: a consequente busca da integridade sistêmica na administração da Justiça	158
4.4.4	A importância da definição de um índice adequado para mensurar o nível de amadurecimento da governança corporativa do Poder Judiciário nacional	166
5	CONCLUSÃO	171
	REFERÊNCIAS.....	177

INTRODUÇÃO

Em que medida nós temos uma política de boa governança dentro do Poder Judiciário que efetivamente o auxilia no sentido de atingir de forma íntegra e coerente o propósito dele esperado dentro do sistema constitucional, social e cultural do qual faz parte? Em que medida essa política traça a melhor estratégia a ser adotada na sua gestão e nos seus objetivos?

Essas perguntas foram formuladas por mim no momento em que, subitamente, prestes a completar vinte anos como magistrada, comecei a questionar o caminho a seguir e, como Alice de Lewis Carroll em conversa com o Gato Cheshire,¹ tive dificuldade de decidir para onde queria ir. Mais ainda, notei que sempre trilhara a estrada judiciária sem saber ao certo para que lugar me conduziria e em qual lugar eu gostaria de chegar.

Enquanto juíza, qual seria minha razão de existir no mundo e como concretizá-la?

Vendo-me limitada na estrita análise da minha esfera individual, fui buscar respostas aos meus questionamentos no sistema que me cercava. Afinal, impossível e incoerente separar meu trabalho do propósito e dos valores da minha instituição, bem como da minha rede e do meu círculo de influência. Quem me afeta e quem por mim é afetado são indissociáveis do papel que exerço no mundo.

Porém, da mesma forma que não se conhece o caminho certo sem a certeza do destino que se pretende alcançar, impossível planejar os próximos passos sem saber sobre eventual necessidade de escalar montanhas ou atravessar rios. Precisaria de mosquitões e freios ou de pés de pato? Em um mundo em constante evolução, quais seriam as ferramentas criadas pela minha instituição para guiar o meu andar e, sobretudo, garantir que minhas decisões se mantenham coerentes com o sistema que me cerca?

¹ “Alice perguntou: “Gatinho de Sorriso — Você poderia me dizer, por favor, para qual lado devo seguir? — Isso depende bastante de aonde você quer chegar — respondeu o Gato. — O lugar não me importa... — disse ela — Então também não importa para qual lado você vai — afirmou o Gato” (CARROLL, 2019, p. 61-62).

Assim, vi-me, de fato, de repente, no ponto de partida da busca de conhecer melhor o Poder Judiciário (e, por tabela, a mim mesma como magistrada e gestora judicial) e me pareceu uma boa estratégia investigar se e em que medida os caminhos e mecanismos de apoio que eu procurava já se mostravam bem sinalizados e assegurados na política de governança da instituição.

Afinal, governança, na acepção por mim adotada e construída a partir de referenciais teóricos diversos (oriundos da academia e do mundo corporativo, da economia, da sociologia, da psicologia e do direito), diz respeito, em breve resumo, ao conjunto e/ou sistema de práticas e ações que definem a estrutura de uma organização e ajudam a desenhar os seus processos decisórios, sempre tendo a consideração permanente e coerente dos seus propósitos e valores como núcleo fundamental. Governança é sobre gerar valor à instituição de forma sustentável e a longo prazo, tornando melhor e mais qualificada sua tomada de decisão .

Dessa forma, em teoria, conhecendo a política de governança de uma organização, conhecemos seus princípios, seu direcionamento estratégico sua missão e sua razão de ser. Conhecemos sua cultura organizacional e suas características enquanto ser coletivo. Mais do que isso, conhecemos os caminhos por ela mapeados, seus limites e seus pilares inegociáveis.

Assim, tendo essa percepção, foi inevitável questionar: se uma política de governança existia dentro do Poder Judiciário e de sua cultura organizacional, qual razão de eu, com quase duas décadas como juíza, estar ainda com dúvida sobre qual estrada seguir? O vislumbre à resposta dessa pergunta se tornou a hipótese da presente tese: *A política de governança do Poder Judiciário é tão somente uma emulação da ideia de governança convertida em metas genéricas (governança checklist) sem um compromisso estrutural de vinculação axiológica e de integridade sistêmica dos processos decisórios e decisões ao propósito da instituição e aos seus valores.*

A pesquisa, de viés qualitativo e de cunho exploratório, dedutivo e descritivo, foi lastreada em levantamento documental e bibliográfico oriundo de fontes diversas.

Como parte de suas referências teóricas, o estudo adotou a perspectiva do pensamento sistêmico não só como parâmetro para a avaliação da política de governança formal do Poder Judiciário e para a ampliação do conceito de integridade

a ser adotado², mas, também, como guia para a análise da adequação e do alinhamento dessa política à preservação dos valores do Poder Judiciário. Nesse contexto, foi evitada uma visão compartimentalizada e atomística da instituição, inserindo-a como parte indissociável de uma complexa, multifatorial e plural realidade em rede.

Por outro lado, embora se compreenda que o conteúdo das decisões judiciais afeta e é afetado pelo sistema que irá se analisar e que a discussão acerca da compatibilidade entre governança, *accountability* e independência judicial seja de suma importância, não foi esse o foco do trabalho. Assim, o processo decisório e a decisão de que se fala quando se discute governança nesta tese são relacionados à gestão do Poder Judiciário e não à atividade jurisdicional propriamente dita.

Pois bem. O trabalho foi dividido em quatro capítulos com objetivos bem definidos.

No primeiro capítulo, partir-se-á da percepção de que compreender o estado da arte dos estudos sobre governança – e os fatores históricos, culturais, econômicos e práticos que o definiram – é compreender como as instituições se colocam no mundo e na sociedade, como se relacionam, como se comunicam e como se planejam. É compreender quais são as perguntas e estratégias corretas dentro da cultura organizacional desejada.

Assim, nesse ponto da pesquisa, serão investigados os pilares, princípios e características do que ficou conhecido como governança corporativa no mundo, tal como estruturada a partir da segunda metade do século XX, abordando-se a origem dos conceitos, bem como os seus processos de amadurecimento e de remodelação, a partir das transformações do mercado e da sociedade em geral. Ver-se-á que, no fundo, governança é sobre fazer as perguntas certas e isso definitivamente importa.

Já no capítulo 2, será trazido o estado da arte das políticas de governança no Brasil e sua transposição para a administração pública. Nesse ponto da tese, serão analisados diplomas legais que regem a matéria, boas práticas e referências

² O conceito de integridade corporativa, como se verá, quando considerado sob a ótica do pensamento sistêmico, é ampliado para além da conformidade ética, legal e social das decisões e processos decisórios da instituição, passando a envolver a saúde, a coesão, a sustentabilidade e a funcionalidade do sistema organizacional como um todo.

documentais diversas, tanto nacionais quanto estrangeiras. O objetivo geral é responder ainda mais questionamentos, indispensáveis para o prosseguimento da pesquisa: será possível transpor com eficiência para a administração pública brasileira os conceitos, princípios, pilares e mecanismos envolvidos em uma boa política de governança corporativa?

O capítulo virá permeado por termos como princípios, propósitos, valores, sistemas e dilemas. Falar-se-á sobre visão, escolhas, coerência e sustentabilidade. A partir dessas reflexões, tentar-se-á responder a uma pergunta-chave da pesquisa: enfim, será que a governança checklist é, de fato, governança?

O terceiro capítulo, por sua vez, ingressará finalmente no Poder Judiciário e trará as discussões relacionadas à hipótese posta, tentando responder à pergunta “em que medida temos governança no Poder Judiciário que assegure integridade sistêmica na administração da Justiça?”.

A pretensão não é apenas experimentar a conformidade das políticas de governança com a estratégia definida pelo Poder Judiciário para alcance do seu propósito, mas, também, voltar o olhar para as consequências de uma elaboração de planejamento sem compromisso com o alcance da missão escolhida e com o sistema que o cerca.

Para esse momento do trabalho, ainda que se tenha ciência que diversos tribunais possuem políticas de governança corporativa próprias, o foco estará no Conselho Nacional de Justiça – CNJ, seja pelo papel a ele atribuído, seja pelo papel por ele assumido dentro do sistema. Assim, o Plenário do CNJ será considerado o órgão diretivo máximo da instituição e seus Conselheiros, presidente e Corregedor Nacional serão tidos como suas altas autoridades (ou altos executivos).

Por fim, o quarto e último capítulo tem por objetivo a elaboração de uma proposta tentativa de abordagem para o tratamento da governança no Poder Judiciário com foco na responsabilidade corporativa em busca da almejada integridade sistêmica. Nesse ponto, a hipótese do trabalho já terá sido investigada e testada e restará apenas, para a autora, como magistrada e como ser social e político, um esboço de contribuição que se tentará deixar como parte do legado da pesquisa desenvolvida.

No capítulo final, embora vá se ingressar no questionamento sobre a missão escolhida pelo Poder Judiciário para orientar o desenho de suas estratégias e a imprecisão e dubiedade das palavras selecionadas para a sua definição (“realizar justiça”), a ideia não é esgotar as reflexões com algo pronto e definido (mesmo porque isso nunca poderia ser feito em um trabalho por sua natureza monográfico), mas, apenas, demonstrar a insuficiência em enxergar e moldar a instituição em uma perspectiva atomística e isolada do sistema que o cerca e afastada de suas origens e propósito.

Qual a razão de ser do Poder Judiciário? Como o mundo seria pior sem ele? As respostas a essas perguntas devem ser sempre o primeiro passo para o desenho de uma política de governança que assegure que as estratégias organizacionais, que os processos decisórios e que as decisões institucionais possam guardar integridade, conformidade e coerência com os valores históricos, éticos, emocionais e práticos que se escolheu preservar.

Mais do que isso, devem ser sempre o primeiro passo para assegurar que o propósito do Judiciário possa guardar correspondência com o sistema que o cerca e com o dinamismo e naturais evoluções desse sistema, especialmente no contexto premente do novo constitucionalismo digital, gerando não só sustentabilidade organizacional e o desenvolvimento da sua capacidade evolutiva, mas, também, significado a todos os envolvidos e ao trabalho a ser executado.

Afinal, é uma boa política de governança e um propósito institucional claro que têm o potencial de alinhar pessoas e valores, guiar a formulação das perguntas corretas e a identificação das respostas erradas, elevando a instituição para um novo nível de adaptabilidade e sustentabilidade.

1 UM BREVE HISTÓRICO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO MUNDO

Não sei, só sei que foi assim!

ARIANO SUASSUNA, em o *Auto da Compadecida*

A história da governança corporativa no mundo é uma história de começos e recomeços, desenhos e redesenhos, idas e vindas, erros e acertos. É uma história formada e definida por pessoas, valores e vieses, por necessidades reais e fabricadas e, acima de tudo, por perguntas e respostas, às vezes certas, mas muitas vezes erradas.

A história da governança corporativa é uma história, ao mesmo tempo, recente e muito antiga, que conta sobre caminhos sinuosos e encruzilhadas. Ela tem início, a passos lentos, na Roma de séculos antes da Era Comum e corre, veloz, a partir da Segunda Guerra Mundial. Entender suas origens e percalços ajuda a entender sua razão de ser e seu propósito. Mais do que isso, coloca-a na perspectiva adequada não só para a definição da política que vai concretizá-la, mas, também, para a compreensão dos seus pilares e dos seus princípios.

Afinal, compreender o estado da arte dos estudos sobre governança – e os fatores históricos, culturais, econômicos e práticos que o definiram – é compreender como as instituições se colocam no mundo e na sociedade, como se relacionam, como se comunicam e como se planejam. É compreender quais são as perguntas certas e estratégicas dentro da cultura organizacional desejada.

Esse primeiro capítulo, embora vá se valer dos trabalhos e pesquisas de diversos autores, tem como principal referencial teórico a obra do professor e consultor de origem austríaca Peter Drucker, que permeará transversalmente o texto.

Através de numerosos escritos, espalhados em mais de trinta livros e dezenas de artigos, Peter Drucker percorre em seu trabalho o caminho que tentará se percorrer nesta tese, embora com um talento e competência consideravelmente menores: ele conhece a história, para compreender o presente de forma a transformar o futuro.

Logo no início, a intenção do capítulo é mostrar que a ideia de um conjunto formal de pessoas reunidas, de forma voluntária e sem vínculos necessariamente

familiares, em nome de um todo coletivo com patrimônio e personalidade próprios, é uma ideia que data de séculos antes da Era Comum e foi se estabelecendo e se transformando ao longo dos mais de dois milênios seguintes.

Por razões puramente pragmáticas (e de empatia com o leitor), foram escolhidos alguns marcos históricos como pontos chave do caminho a se percorrer, embora se saiba que existem muitos outros. Tais marcos históricos foram selecionados por representarem momentos de avanços indiscutíveis na forma como os seres humanos, enquanto indivíduos, se organizam e se relacionam coletivamente em torno de atividades com fins de obtenção de um benefício material comum ou compartilhado.

Assim, o *flashback* selecionado começa na *societas omnium bonorum* romana, passa pela empresa comercial mais antiga do mundo ainda em operação (embora com outro nome), a *Stora Kopparberg*, no século XIII da Era Comum, sofre grandes modificações com a Companhia Holandesa das Índias Orientais três séculos mais tarde, e ingressa no século XX a partir da Queda da Bolsa de Valores de Nova York.

Compreendendo a ruptura causada pela Crise de 1929, o estudo passa a se debruçar sobre os principais estudos dos cinquenta anos seguintes voltados a pensar, desenhar e redesenhar o papel das organizações empresariais dentro da sociedade. São auxiliares nesse ponto os trabalhos de Adolf Berle e Gardiner Means (1991), de Milton Friedman (1970) e de Michael Jensen e William Meckling (1976).

Após, chega-se aos anos 1980 e a década já inicia com o termo *corporate governance* em uso³ para definir um sistema estruturado pelo qual as empresas seriam geridas e monitoradas. No entanto, ver-se-á que a teoria não foi incorporada à prática: escândalos financeiros e práticas empresariais predatórias e abusivas abundaram na nova década. A necessidade precisou gerar reflexão e a reflexão, a mudança de estratégias e a seleção de valores a serem preservados pelas companhias e pelo sistema.

Nesse ponto, o trabalho trará os primeiros desenhos concretos de políticas de boa governança corporativa que vêm refletidos no relatório *Cadbury* (1992), no

³ Em 1976, o termo *corporate governance* aparece pela primeira vez no Federal Register, o relatório oficial do governo federal americano (OCASIO; JOSEPH, 2005, p. 167).

primeiro código de Governança Corporativa por uma empresa – General Motors – (1994) e na Lei *Sarbanes-Oxley* (2002).

Por fim, no final do capítulo, será trazida a descrição do estado da arte da governança corporativa no mundo, fruto das idas e vindas históricas e culturais narradas. Será a compreensão do que é uma política de boa governança corporativa, consolidada pelo entendimento amplo dos passos que percorreu para se desenvolver e dos valores que a guiaram, que irá nortear os rumos seguintes do trabalho.

1.1 Primeiras tentativas de criação de uma identidade coletiva em organizações empresariais: o todo separado de suas partes

Nas linhas do que já foi dito, a história da governança no mundo é uma história muito antiga e que antecede em vários séculos (cerca de um milênio) a circulação do primeiro papel-moeda. Ela começou, segundo alguns autores (SILVEIRA, 2021, p. 17), antes mesmo da Era Comum, na Roma antiga, quando pela primeira vez indivíduos se uniram com a intenção de “dar início a uma atividade econômica ou a uma simples gestão conjunta de patrimônios, permitindo, assim, a maximização dos resultados e proveitos retirados do mercado ou do convívio comum” (HIRATA, 2021, p. 46).

Embora a história comercial de Roma no período da Monarquia até a República seja raramente acessível em sua completude pela relativa ausência de fontes e pela obscuridade linguística criada pelo latim (ou grego) antigo,⁴ algumas percepções conseguiram ser formadas no decorrer dos séculos.

Nesse sentido, os primeiros registros históricos claros das *societas* com um conjunto de pessoas com propósitos comerciais ou associativos comuns podem ser encontrados no fragmento gaiano de *Antinoe* que completou o palimpsesto de Verona e revela que Gaio (que viveu por volta dos anos 120-180 de antes da Era Comum)

⁴ Conforme apontam Geoffrey Poitras e Frederick Willeboordse (2019, p. 2), como exemplo dessa imprecisão na interpretação linguística, o próprio conceito legal fundamental de *societas* pode ser traduzido tanto como parceria quanto como empresa ou associação, dependendo do contexto e da tradução. Da mesma forma, *soc. pub.* pode ser “parceria de empreiteiros públicos” ou, alternativamente, “empresa constituída para tratados”.

disse que o chamado *consortium ercto non cito* é uma sociedade legítima e natural (*legitima simul ET naturalis societas* – G. 3, 154a) (cf. DAUBE, 1938).

Por outro lado, como apontam Alessandro Hirata e Gabriel Costa (2021, p. 47), em estudo a partir do mesmo fragmento, “da comunhão familiar do *consortium*, teria se desenvolvido a ‘*societas omnium bonorum*’, uma sociedade cujo objeto consistia na gestão total do patrimônio de cada sócio individualmente considerado”.

É verdade que, com o tempo, a estrutura legal das *societas* adaptou-se para acomodar as demais necessidades comerciais e suas formas primitivas foram se tornando obsoletas (POITRAS, 2019). Porém, como bem sinalizam Hirata e Costa (2021, p. 47), as próprias *societas* parecem ter sido fruto de um lento processo evolutivo, em busca de um conceito abstrato não só da instituição, mas, também, do vínculo que unia seus membros.

É, pois, da Roma antiga, do latim e do grego arcaicos as primeiras concepções de um conjunto de pessoas criando uma identidade coletiva com fins comuns e gestão compartilhada.

Quase dois milênios depois da experiência romana, ao mesmo tempo em que as *compagnias* e guildas surgiam em Florença e Veneza, com gestões guiadas por vínculos familiares ou laborais, de responsabilidade solidária, foi fundada, na Suécia, a *Stora Kopparberg*, também chamada *The Big Copper Mountain*, firma sueca de mineração considerada hoje a empresa comercial mais antiga do mundo ainda em atividade (SILVEIRA, 2021).

Naquela época, a *Stora* operava nas montanhas suecas de Falun, de onde extraía especialmente cobre. Era uma empresa bem estruturada e organizada, com uma cadeia de produção complexa que envolvia a extração, o beneficiamento e a comercialização do cobre.

Além disso, era uma das principais fontes de riqueza da Suécia naquele período e contribuiu significativamente para o desenvolvimento econômico da região de Falun, tornando-se rapidamente um importante produtor na Europa, fornecendo metais para outras regiões, incluindo a Inglaterra e os Países Baixos.

Segundo os relatos de sua origem (STORAENSO, 2014; STORA..., [20--]), tudo começou quando camponeses suecos começaram a minerar a montanha de cobre perto de Falun por volta do ano 1000 da Era Comum. Em 1288, a primeira

evidência documental do empreendimento surge: uma carta dando ao bispo de Vásteras um oitavo da mina em troca de propriedades. O documento mostra também que nessa época uma organização cooperativa administrava a mina.

Cerca de sessenta anos depois, em 1347, o rei Magnus IV atribuiu, através de um título (SHDK, n.º 5394; 17 de fevereiro de 1347), vários direitos aos mineiros, inclusive em termos de frações da mina (divisão por “ações”).

Durante os séculos que se seguiram, a *Stora Kopparberg* desempenhou um papel importante na economia sueca e na história da mineração e era administrada por um conselho de diretores eleitos pelos acionistas, tendo estrutura organizacional bastante avançada para a época, precursora da moderna sociedade por ações. Ela existe ainda hoje, embora com outro nome, *Stora Enso*.

Em 1602, cerca de três séculos após o surgimento da *Stora Kopparberg*, surgiu aquela que foi uma das mais importantes sociedades comerciais da história: a pioneira Companhia Holandesa das Índias Orientais, também conhecida como *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC).

A VOC foi fundada em 1602 e recebeu um monopólio do governo holandês para o comércio com as Índias Orientais. A empresa controlava o comércio de especiarias, seda, porcelana e outros produtos valiosos do sudeste asiático e do subcontinente indiano e tinha uma frota de navios mercantes e militares que protegiam suas rotas comerciais e ajudavam a expandir seus negócios. Além disso, ela também teve um papel importante na expansão do Império Holandês, estabelecendo colônias em locais como as ilhas de Java e Sumatra.

Mais do que seu legado duradouro no comércio e na história dos Países Baixos e da região das Índias Orientais, a VOC deixou uma contribuição importante na história da governança mundial.

Sua estrutura lembrava muito as modernas sociedades por ações, com “duas classes de acionistas: os diretores (*bewindhebbers*), acionistas-gestores vitalícios que administravam a companhia, e os participantes (*participanten*), investidores sem direitos políticos que podiam negociar suas ações livremente” (SILVEIRA, 2021, p. 1251). Inicialmente, o Conselho da Companhia Holandesa contava com dezessete lordes, tendo sido acrescentados nove lordes na reforma do Estatuto em 1622. Esse

Conselho era responsável pela administração e pela prestação de contas, que era auditada.

Embora a VOC tenha sido muito bem-sucedida em seus primeiros anos, eventualmente ela enfrentou dificuldades financeiras e administrativas. A empresa foi dissolvida em 1799 após anos de declínio e perda de controle sobre seus territórios. “Curiosamente, a abreviação VOC em holandês também significa ‘pereceu por corrupção’ (*vergaan op corruptive*) e a Companhia Holandesa das Índias Orientais passou a ser jocosamente lembrada por esse acrônimo em seus últimos dias” (SILVEIRA, 2021, p. 1291).

No último século de existência da Companhia Holandesa, XVIII, a despeito de seu insucesso final, as sociedades por ações se expandiram rapidamente para outras partes da Europa, especialmente França e Inglaterra, e para as colônias norte-americanas.

Embora ainda com alguns percalços iniciais, especialmente relacionados a bolhas acionárias⁵ (SILVEIRA, 2021, p. 1333), o modelo de organização corporativa das companhias de capital aberto permitia o aporte de capital para financiar empreendimentos comerciais em grande escala e viabilizava que um grande número de investidores compartilhasse os riscos e recompensas do comércio e das explorações comerciais. Isso era imprescindível em uma época da rápida escalada industrial.

A estrutura de governança das sociedades por ações também permitia que as empresas fossem administradas de forma mais eficiente, com um conselho de diretores eleitos pelos acionistas para gerenciar as operações da corporação.

Nesse contexto, a ampliação das sociedades anônimas modernas está ligada a dois marcos desenvolvimentos importantes: a criação dos bancos de investimento e a mudança nas leis de sociedades comerciais. Os bancos de investimento, como o *Bank of England* e o *Rothschild Bank*, surgiram no final do século XVIII para fornecer financiamento para empresas e governos. Eles ajudaram a desenvolver o mercado de ações e a estabelecer as práticas modernas de contabilidade e gestão financeira.

⁵ À guisa de exemplo, bolhas da Companhia do Mississipi e da Companhia dos Mares do Sul.

As leis de sociedades comerciais também mudaram para permitir a criação de sociedades anônimas. Na Inglaterra, a Lei das Sociedades Anônimas de 1844 foi uma das primeiras leis a permitir a criação de sociedades por ações modernas. Esta lei estabeleceu um processo claro para a criação de uma sociedade anônima, incluindo a elaboração de estatutos, a emissão de ações e a realização de reuniões de acionistas.

Dessa forma, durante o século XIX, as sociedades abertas se tornaram cada vez mais populares. As empresas ferroviárias, por exemplo, foram frequentemente organizadas como sociedades por ações, permitindo que um grande número de investidores financiasse a construção de novas linhas ferroviárias. Elas também se tornaram cada vez mais importantes para a industrialização do mundo, permitindo que as corporações obtivessem capital para investir em novas tecnologias e processos de fabricação.

Apenas entre 1856 e 1862, cerca de vinte e cinco mil sociedades anônimas surgiram na Inglaterra (SILVEIRA, 2021, p. 84) e outras dezenas de milhares mundo afora. Mal se sabia no momento que as ainda temidas bolhas acionárias do século XVIII seriam insignificantes perante o que estava por vir no mundo empresarial e corporativo: a ruptura da bolsa de Nova York do início do século XX.

1.2 O mundo corporativo pós quebra da bolsa de Nova York

A Quebra da Bolsa de Valores de Nova York de 1929 é, indiscutivelmente, o colapso financeiro mais famoso da história (JAMES, 2010).

Afinal, na linha do fortalecimento das organizações empresariais do século anterior, os anos 1920s chegaram vigorosos no mercado de ações americano. E animados. Os preços dos papéis negociados atingiram alturas sem precedentes, setuplicando seus valores em menos de uma década (RICHARDSON, 2013).

Entre o alvorecer de 1926 e a primavera de 1929, o índice Dow Jones (*Dow Jones Industrial Average* – DJIA) quase dobrou, passando de 158.54 do início de 1926 para 308.85 no final de março de 1929 e continuando escalando rápido durante o verão americano, com um recorde histórico de 381.9 pontos no dia 1º de setembro daquele ano (JAMES, 2010).

Os primeiros sinais de que algo estava errado apareceram no mercado no dia 3 de setembro (com uma leve queda no índice Dow Jones e o surgimento de diversos boatos em volta da bolsa), mas muitos novos investidores se sentiram tentados com as pequenas gotas de sucesso, e a volatilidade e a quantidade de negociações aumentaram (JAMES, 2010).

A possibilidade de fracasso parecia impossível no momento, mas veio. A curva ascendente de euforia findou, dias depois, com um tombo monumental. Costumeiramente, é aceito que a chamada *quebra da Bolsa de Valores de Nova York* ocorreu na Quinta-feira, 24 de outubro de 1929, e na Terça-feira, 28, do mesmo mês.

Ao final do primeiro dia, na apelidada *Quinta-feira negra*, o mercado havia já sofrido uma retração de 21% do patamar encontrado no seu melhor momento, sendo 9% de queda apenas nesse único dia, com negociações que chegaram a três vezes o volume normal para os primeiros nove meses daquele ano.

Em todos os sentidos, o pânico estava no ar e sendo vendido no mercado junto com seus papéis (BIERMAN, 2008). Em 13 de novembro de 1929, o índice Dow Jones baixou dos 200 pontos e, no momento em que a queda parou, em 1932, após uma depressão econômica sem precedentes, as ações haviam perdido cerca de 90% dos seus valores (BIERMAN, 2008).

Comércios fecharam suas portas, fábricas faliram e bancos quebraram. Os rendimentos agrícolas caíram em cerca de 50%. Em 1932, aproximadamente um entre quatro americanos estava desempregado (STOCK..., 2011).

Os estudiosos ainda discutem não só as razões que motivaram a grande crise de 1929, mas, também, o exato cenário econômico e financeiro do momento da quebra da Bolsa de Nova York. Não é consenso sequer a suposta valorização *fabricada* das ações negociadas (BIERMAN, 2008). Harold Bierman (2008) chega a afirmar que não foi a especulação desenfreada que causou a explosão da bolha financeira, mas, na verdade, teria sido o medo dessa especulação.

No entanto, um ponto resta indubitável e é esse que interessa ao presente trabalho: após o *crash* de 1929, o mundo e, especialmente, o Estado passaram a mudar a forma como enxergavam o mercado e as organizações empresariais.

De fato, até o final do século XIX havia uma crença prevalente de que a condução de negócios representava uma faceta inerente ao direito à propriedade que

deveria ser protegida da regulação estatal. Nessa linha, os sistemas econômicos emulariam ecossistemas da natureza: uma forma de autorregulação seria naturalmente gerada para manter a condição saudável do seu interior e do seu entorno.

Um século antes, Adam Smith (2005, 2007), em suas obras *The Theory of Moral Sentiments* e *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, contribuiu de forma decisiva com essa visão, havendo defendido que a *mão invisível* (*invisible hand*) do mercado serviria como um sistema de freios e contrapesos para a economia industrial nacional.

Segundo Adam Smith (2005), o homem seria dirigido tanto por paixões de competir e ter sucesso quanto por um desejo de autorregular suas ações, através da racionalização e da empatia. Porque humanos teriam essa capacidade de autorregulação, Adam Smith concluiu que o mercado também teria e, portanto, funcionaria melhor livre de restrições governamentais, de modo a se autocorrigir e crescer de forma estável.

Embora no século XVIII já existisse, como se viu, algumas formas de sociedades por ação no Império Britânico, Adam Smith não via tal modelo como indicativo de um potencial risco no mecanismo de autorregulação mercantil. Em *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (2007) ele escreve que o número excessivo de proprietários (*stakeholders*) poderia gerar uma gestão equivocada do negócio, mas não chega ao ponto de enxergar (ou presumir) que isso poderia afetar todo o mercado.

De fato, enquanto Adam Smith, por mais brilhante que tenha sido, formulou suas teorias preso cultural e intelectualmente ao contexto de pequenas manufaturas locais, o fato é que, nos anos 1920s, parte relevante da economia americana era controlada por grandes organizações e conglomerados de empresas, de forma infinitamente mais destacada do que nos séculos anteriores.

Pequenos proprietários já eram basicamente insignificantes para o dia a dia do mercado no início do século XX e a suposta habilidade humana imaginada por Adam Smith, de autorregulação, racionalização e empatia, invariavelmente sofreu as restrições da liderança “sem rosto” das organizações e da ausência de preocupação com o sistema para além da própria saúde financeira.

Nessa linha, muitos estudiosos (cf. JAMES, 1993) defenderam que a quebra da Bolsa indicava o insucesso da autocorreção empresarial e da forma como a propriedade privada e as grandes corporações eram vistas. Mesmo hoje em dia, a memória de 1929 é evocada com cada crise financeira, independentemente da origem, como parte de uma chamada fundamental por uma reflexão das políticas voltadas à liberalização do mercado (JAMES, 1993).

Os mais famosos precursores desse tipo de análise foram Adolf Berle e Gardiner Means, jurista e economista americanos respectivamente.

1.2.1 O sistema importa: Adolf Berle & Gardiner Means (1932)

No verão de 1932, enquanto os Estados Unidos ainda estavam presos na maior crise financeira de sua história, Adolf Berle e Gardner Means publicaram *The Modern Corporation and Private Property*, obra considerada por Peter Drucker (2021, p. 223) um “clássico sobre a estrutura empresarial americana” e que é vista hoje como uma das precursoras da ideia de governança corporativa.

Adolf Berle acreditava que a grande lição da depressão financeira que sucedeu a Quebra da Bolsa de Nova York foi que corporações modernas falharam não apenas com relação aos seus acionistas, mas também com relação à sociedade e isso aconteceria novamente se fossem deixadas desreguladas (BERLE; MEANS, 1991). A forma como as instituições eram geridas e monitoradas passou a importar para fora do mercado.

Neste específico trabalho, *The Modern Corporation and Private Property*, Adolf Berle usou os dados coletados por Gardiner Means para examinar como as modernas organizações empresariais, ainda que organizadas sobre os restos das corporações medievais, não se constituíam instituições econômicas “naturais”, mas, sim, invenções artificiais do Direito voltadas a uma nova forma de enxergar a propriedade e a vida econômica (BERLE; MEANS, 1991, p. 3-5).

Na época, ao examinar as duzentas maiores companhias norte-americanas, os autores verificaram que “44% delas não tinham qualquer acionista com mais de 20% das ações e que apenas 11% das empresas tinham acionistas majoritários detentores de mais de 50% do total das ações” (SILVEIRA, 2021, p. 90).

Ou seja, o mundo vivia um modelo empresarial peculiar, em que os investidores cediam sua riqueza para aqueles em controle da corporação em troca de lucros advindos de operações em relação às quais não possuíam qualquer gestão ou influência decisória (BEVIR, 2012).

Adolf Berle e Gardiner Means (1991, p. 24) chamavam tal estruturação de *dispersed ownership* e sugeriam que a consequência dessas corporações modernas é que aqueles que seriam diretamente interessados nos trabalhos do dia a dia institucional – administradores e diretores – teriam a possibilidade de gerir os recursos das companhias em seu favor, sem o devido escrutínio dos seus acionistas. Conforme os autores:

Have we any justification for assumption that those in control of a modern corporation will also choose to operate it in the interests of the owners? The answer to this question will depend on the degree to which the self-interest of those in control may run parallel to the interests of ownership and, insofar as they differ, on the checks on the use of power which may be established by political, economic, or social conditions... If we are to assume that the desire for personal profit is the prime force motivating control, we must conclude that the interests of control are different from and often radically opposed to those of ownership; that the owners most emphatically will not be served by a profit-seeking controlling group⁶ (BERLE; MEANS, 1991, p 113-114).

Nesse contexto, segundo Adolf Berle e Gardiner Means, no momento em que os proprietários cedem o controle da organização, eles renunciam também ao direito que a companhia deva ser dirigida em seu interesse exclusivo, tornando a corporação moderna fundamentalmente uma instituição pública, que envolve a inter-relação de um número amplo de interesses econômicos, daqueles que são os donos (que dão o capital), dos trabalhadores/empregados, dos consumidores que dão valor aos produtos produzidos ou aos serviços fornecidos e daqueles que controlam e que têm o poder de gestão.

⁶ Em tradução livre: “Temos qualquer razão para assumir que aqueles em controle de uma corporação moderna escolherão operar nos interesses dos seus proprietários? A pergunta para essa questão dependerá do grau em que os interesses daqueles em controle possam coincidir com os interesses dos proprietários e, nesse sentido, se eles diferirem, na verificação cuidadosa do uso do poder que pode ser definida por condições políticas, econômicas ou sociais (...) Se nós assumirmos que o desejo de lucro pessoal for a motivação maior do controle, nós devemos concluir que os interesses daqueles que controlam são diferentes e, comumente, radicalmente opostos daqueles que possuem a propriedade; que os proprietários não serão simplesmente servidos pelo grupo controlador que visa o lucro”.

Essa concepção de corporação implicaria dizer (BERLE; MEANS, 1991) que a organização, a despeito de sua finalidade econômica, deve passar a existir e a ser tratada como uma entidade específica e não mais como propriedade de alguém (sejam acionistas sem controle, sejam controladores sem propriedade).

Como Olivier Weinstein (2012, p. 15-16) aponta, as ideias de Adolf Berle e Gardiner Means passaram, após sua publicação, a inspirar toda a evolução da lei corporativa americana. Afinal, a nova concepção de corporação inaugurada por eles envolveria mais do que apenas a definição de uma personalidade legal: significaria tratar a organização como uma entidade coletiva real, distinta da coletividade de indivíduos que participam dela. Traria ainda dois aspectos complementares a serem considerados a partir de então: primeiro, a identidade da corporação e seus limites devem ser fundamentalmente relacionados à efetividade de suas atividades e não apenas à sua forma; segundo, a entidade corporativa não pode ser reduzida ao conjunto de relações entre seus indivíduos (e, conseqüentemente, ao contrato entre eles).

Consoante Alexandre di Miceli da Silveira (2021, p. 91), pela primeira vez “um trabalho mostrara inquietação com as decisões da nova oligarquia formada pelos altos executivos, bem como passara a advogar a necessidade de maior transparência, prestação de contas e direitos para os acionistas”.

Mais do que isso, a obra de Adolf Berle e Gardiner Means, conforme apontam Andrew Smith, Jason Russel e Kevin Tennent (2019, p. 3) e Olivier Weinstein (2012, p. 5), levantou as questões que deram início às atuais concepções sobre governança: no interesse de quem as modernas corporações devem ser geridas? Como esses novos poderes privados podem ser contidos e controlados? De que maneira isso pode ser feito de forma a satisfazer o bem comum e o interesse público?

Embora Adolf Berle e Gardiner Means tenham tentado responder a essas perguntas em sua obra seminal e nas que se seguiram, o fato é que quase quarenta anos se passaram até o que pode ser considerado o próximo marco teórico da governança corporativa (SILVEIRA, 2021).

De fato, muitos sociólogos pós Segunda Guerra⁷ adotaram uma interpretação dos eventos muito diferente de Adolf Berle e Gardiner Means. Para esses autores dissidentes (como Daniel Bell, Ralf Dahrendorf e Talcott Parsons), a separação entre propriedade e controle era, na verdade, um arauto (*harbinger*) da crescente democracia (MIZRUCHI, 2004).

Segundo Mark Mizruchi (2004), se Adolf Berle e Gardiner Means indicavam que mesmo gestores eleitos (a mesa diretora estatutária) poderiam ser removidos de seus postos e responsabilizados por seus eleitores (acionistas), isso tinha o potencial de levantar questionamentos similares sobre a extensão da democracia no sistema político, o que, para muitos, não poderia ser tolerado.

Assim, ainda que se defendesse a existência de mecanismos de proteção a acionistas em relação a ações de controladores que violassem direta e conscientemente seus interesses, pensar para além disso – especialmente em termos de coletividade – era inconcebível à época.

Portanto, enquanto relativa estabilidade dominava o mundo financeiro americano após a Segunda Guerra Mundial, a ideia do bem comum como foco da gestão das grandes corporações voltou aos poucos a ser deixada de lado, dando espaço para o retorno de um olhar corporativo mais liberal e menos intervencionista, através, por exemplo, dos trabalhos de Milton Friedman (1970) e Michael Jensen e William Meckling (1976).

1.2.2 O foco é gerar valor: Milton Friedman (1970), Michael Jensen e William Meckling (1976)

Na introdução deste capítulo, foi dito que o papel das organizações empresariais e de sua gestão dentro da sociedade evoluiu a passos nem sempre rápidos, em uma trajetória de idas e vindas, erros e acertos e repleta de desafios. Nesse caminho sinuoso (e tortuoso), diversos trabalhos se tornaram marcos importantes de amadurecimento corporativo.

⁷ Por outros, Daniel Bell, *The End of Ideology* (New York: Collier, 1960); Dahrendorf, *Class and Class Conflict*; Talcott Parsons, *Structure and Process in Modern Societies* (New York: Free Press, 1960).

De fato, assim como a obra *The Modern Corporation and Private Property*, de Adolf Berle e Gardiner Means, foi emblemática ao plantar a semente de uma política de governança corporativa com foco no bem comum, o artigo *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits* do economista e estatístico americano Milton Friedman, da chamada Escola de Chicago, veio para inaugurar, em 1970, o importantíssimo debate da teoria do valor para o acionista (*shareholder value theory*).

Segundo Milton Friedman (1970), as discussões sobre responsabilidade social do negócio (*business*) levantadas por Adolf Berle e Gardiner Means seriam notáveis por sua falta de rigor e afrouxamento analítico. Pergunta o autor no artigo já citado:

O que significa dizer que o “negócio” tem responsabilidade? Apenas pessoas podem ter responsabilidades. Uma corporação é uma pessoa artificial e nesse sentido pode ter responsabilidades artificiais, mas o “negócio” como um todo não pode ter a ela atribuída responsabilidades, ainda que em nesse sentido vago (FRIEDMAN, 1970, p. 1).⁸

Milton Friedman (1970) defende que atribuir uma responsabilidade social ao gestor da corporação implica considerar que nem todos os seus atos levarão em consideração o melhor interesse dos proprietários dessa corporação ou das partes com ela relacionadas comercialmente.

Nesse sentido, o economista dá o seguinte exemplo: se o gestor mantiver fixo o preço de determinado produto com o objetivo social de prevenir a inflação, ainda que o aumento fosse melhor para o interesse da organização, ele estará gastando o dinheiro de outra pessoa com o argumento do bem comum. Na medida em que suas ações reduzem o lucro dos acionistas, ele está gastando o dinheiro deles. Na medida em que aumenta o preço do produto, ele está gastando o dinheiro dos consumidores. Na medida em que diminui o lucro a ser dividido entre alguns empregados, ele está retirando deles o ganho (FRIEDMAN, 1970, p. 2).

⁸ No original: “What does it mean to say that “business” has responsibilities? Only people can have responsibilities. A corporation is an artificial person and in this sense may have artificial responsibilities, but “business” as a whole cannot be said to have responsibilities, even in this vague sense”.

Ou seja, segundo Milton Friedman, exige-se que o empresário – apontado ou eleito direta ou indiretamente pelos acionistas – seja simultaneamente legislador, executivo e jurista, na medida em que ele passa a decidir quem deve ser taxado, como e por que, sempre guiado por exortações genéricas de “prevenir inflação”, “proteger o meio ambiente”, “combater a pobreza”, entre outras (FRIEDMAN, 1970, p. 3).

O economista se insurge contra essa concepção, entendendo-a ilógica. Afinal, toda a justificativa para permitir que o executivo corporativo seja selecionado pelos acionistas é que ele é um agente que servirá nos interesses do seu principal. Essa justificativa, segundo Milton Friedman, desaparece quando ele passa a impor taxas e a gastar lucros em prol de propósitos sociais como se servidor público ou agente político fosse (FRIEDMAN, 1970, p. 3).

Mais do que isso, aponta o autor, ainda que se considerasse a possibilidade de uma responsabilidade social do gestor/executivo corporativo no gasto do dinheiro da empresa, restam as perguntas: “Como ele saberá como gastar? É dito a ele que deve contribuir para prevenir a inflação. Como ele saberá que suas ações contribuirão para esse fim?”⁹ (FRIEDMAN, 1970, p. 3).

Milton Friedman defende que, seja ou não censurável, o uso do manto da responsabilidade social e o *non sense* falado em seu nome claramente ferem os pilares de uma sociedade livre (FRIEDMAN, 1970, p. 5) e conclui:

Só há uma e única responsabilidade social do negócio: usar seus recursos e se engajar em atividades desenhadas para aumento dos seus lucros, desde que permaneça dentro das regras do jogo, que são engajar em livre e transparente concorrência sem enganos ou fraude (FRIEDMAN, 2002, p. 133).¹⁰

Em resumo, segundo Karl Mertens (2013, p. 8), os argumentos de Milton Friedman em favor da teoria do valor para o acionista são basicamente de duas naturezas. O primeiro, de natureza deontológica, no sentido de que a ideia de o executivo observar uma responsabilidade corporativa social seria o equivalente à quebra dos seus deveres fiduciários para com os acionistas. O segundo, de natureza

⁹ No original: “How is he to know how to spend it? He is told that he must contribute to fighting inflation. How is he to know what action of his will contribute to that end?”

¹⁰ No original: “There is one and only one social responsibility of business: to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud”.

utilitarista e consequencialista, relacionado tanto a um questionamento sobre a competência do gestor corporativo de discernir e diretamente promover o bem comum quanto à crença que o mercado em si é o melhor mecanismo pelo qual se pode promover esse bem, sendo a busca do lucro a forma mais eficiente possível de retornar algo positivo para a comunidade.

A partir das ideias de Friedman, atraentes para grande parte do mundo empresarial por razões óbvias, disseminou-se a concepção de que as empresas deveriam ter como foco a maximização da riqueza de seus acionistas. Porém, como o próprio Milton Friedman reconheceu,

[...] desnecessário dizer que isso não significa que é fácil julgar quão bem ele [o executivo] exerce suas tarefas. Mas pelo menos o critério de performance é objetivo e direto e as pessoas envolvidas no acordo contratual são claramente definidas (FRIEDMAN, 1970, p. 2).¹¹

No entanto, como bem aponta Karl Mertens (2013, p. 101), o critério de maximização do lucro não é tão objetivo e direto quanto Milton Friedman gostaria. O que é no interesse a corporação é difícil de avaliar, embora, ao mesmo tempo, não deva ser subjetivo ou arbitrário, deixado ao bel-prazer do estado emocional do executivo. Claro que lucro agrega valor e quanto mais lucro, maior o valor. Porém, pensar apenas dessa forma despreza a complexidade do mercado e das corporações e, como será visto adiante, pode ser o adubo para grandes desastres financeiros.

Porém, antes de adentrar nessa fase da pesquisa, importante consignar algumas contribuições que vieram logo após a obra de Milton Friedman, especialmente as trazidas por Michael Jensen e William Meckling em 1976, com o artigo *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*.

Nesse trabalho, Michael Jensen e William Meckling (1976) enfrentam algumas das questões deixadas em aberto na teoria de Milton Friedman, especialmente relacionadas à distribuição de poder nas corporações e às estratégias para equilibrar os conflitos de interesse objetivos entre as partes relacionadas, de forma a alcançar o

¹¹ No original: “needless to say, this does not mean that it is easy to judge how well he is performing his task. But at least the criterion of performance is straightforward, and the persons amongst whom a contractual arrangement exists are clearly defined”.

maior valor para os acionistas. Eles, assim, lançam as bases de uma nova teoria microeconômica – teoria da representação ou *agency theory* – baseada “na separação de papéis entre representantes (*agents*), encarregados de tomar as decisões de negócios, e representados (*principals*), indivíduos que transferem seu poder decisório para terceiros” (SILVEIRA, 2021, p. 92).

Michael Jensen e William Meckling (1976), partindo de suposições claras sobre racionalidade, contratação e condições informacionais, abordam problemas como assimetria de interesses e de informações, examinando também os vários tipos de instrumentos de incentivo e arranjos de monitoramento que podem ser implantados para minimizar a perda de bem-estar dos acionistas/representados/principais em virtude de ações do controlador/agente.

De início, os autores defendem que a firma não é um indivíduo (uma entidade autônoma), mas, sim, uma rede de relações contratuais que levam indivíduos, normalmente com objetivos e desejos diversos, a colaborar em algo produtivo. Nesse sentido, a natureza e características desses contratos moldariam o comportamento das pessoas dentro da organização.

Presumindo, assim, que nem sempre os representantes (agentes) atuam no melhor interesse de seus representados (principais) e que, por isso, a dinâmica da corporação deve criar mecanismos tanto limitadores de poder quanto compensatórios de perdas, Michael Jensen e William Meckling (1976) agregam à sua teoria o que chamam de custos de representação (*agency costs*), que seriam gastos voltados a cobrir: 1) as despesas de monitoramento do agente pelo principal; 2) as despesas do agente para comprovar o alinhamento de interesses; e 3) a perda residual (o equivalente em dólar da redução do bem-estar experimentado pelo principal como resultado da divergência de interesses) (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 6-7).

A teoria da representação ou da agência de Michael Jensen e William foi uma das influências intelectuais mais importantes nas reformas associadas com a nova governança, ainda que tenha sido construída na perspectiva liberal iniciada por Milton Friedman. A partir da sua concepção, a criação e preservação do valor para o acionista passou a ser o foco dos agentes de mercado e esse motor dominou praticamente toda a década de 1980 que se seguiu.

1.3 As primeiras políticas de governança estruturada no mundo

Os trabalhos de Milton Friedman, Michael Jensen e William Meckling representaram um marco importante na concepção de como as empresas deveriam ser geridas e foi na esteira dessas obras que os anos 1980 acabaram sendo marcados pelas primeiras políticas de governança corporativa, como uma forma de lidar com a crescente complexidade dos mercados de capitais, com as profundas transformações na economia mundial, com a globalização e com a liberalização financeira.

1.3.1 Os “piratas corporativos”: a necessidade gerando reflexão

A década de 1980, como já se apontou, foi uma época de grande mudança no mundo dos negócios e das finanças, com impactos significativos nas sociedades comerciais. Uma série de transformações políticas e econômicas, incluindo a desregulamentação financeira, a globalização e a crescente importância das empresas multinacionais, afetou profundamente o ambiente empresarial.

Também foi uma década marcada por um aumento na atividade de fusões e aquisições, com muitas empresas buscando expandir suas operações e aumentar sua participação de mercado. Essas transações eram frequentemente financiadas por empréstimos alavancados e outras formas de dívida, o que levou a um aumento no risco associado às atividades comerciais.

A ideia, afinal, era gerar lucro e foi nesse ambiente liberal que abundaram os chamados “piratas corporativos” (*corporate raiders*¹²).

Os “piratas corporativos” eram e são empresas ou investidores que utilizam táticas agressivas para adquirir o controle de outras empresas, muitas vezes contra a vontade da administração ou dos acionistas majoritários. A estratégia mais comum utilizada é a aquisição hostil, que é um termo difundido no mundo empresarial para descrever uma tentativa de adquirir uma empresa sem o consentimento ou cooperação da administração ou do conselho de administração da empresa-alvo.

¹² Segundo William Dalrymple (2015), os primeiros piratas corporativos no sentido desse texto surgiram ainda na Companhia das Índias Orientais.

Em uma aquisição hostil, a empresa adquirente pode tentar comprar ações da empresa-alvo no mercado aberto ou fazer uma oferta pública de aquisição (OPA) diretamente aos acionistas da empresa, sem antes ter obtido a aprovação da administração da empresa-alvo. Essas aquisições geralmente são financiadas com dívida, com o objetivo de lucrar com a venda de ativos da empresa adquirida.

Como aponta Alexandre da Silveira (2021, p. 91):

após a aquisição do controle, esses investidores promovem reestruturações profundas na companhia. Eles incluem, em geral, o desmantelamento de unidades [...] e demissões em massa visando a revendê-la integralmente ou em partes [...] posteriormente.

As aquisições hostis não só passaram a preocupar o mercado, mas, também, o governo americano, porque, associadas a elas, diversos escândalos financeiros começaram a surgir, como o caso da *Drexel Burnham Lambert*.

A *Drexel Burnham Lambert* foi uma importante empresa de serviços financeiros dos Estados Unidos, que operava principalmente nos anos 1970 e 1980. A firma era conhecida por suas atividades no mercado de títulos corporativos de alto rendimento e baixo *rating*, também chamados de *junk bonds* (títulos podres). Sob a liderança de Michael Milken, um influente banqueiro de investimentos, a Drexel Burnham Lambert se tornou uma das maiores empresas do setor e desempenhou um papel central em diversas fusões e aquisições de alto perfil.

No entanto, a *Drexel Burnham Lambert* se envolveu em uma série de escândalos financeiros e práticas comerciais antiéticas no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. A empresa foi acusada de manipular o mercado de *junk bonds*, *insider trading* (negociação de ações com base em informações privilegiadas) e outras práticas ilegais.

Em 1989, Michael Milken foi indiciado por várias acusações de fraude e violação de leis de valores mobiliários. Ele acabou se declarando culpado de algumas dessas acusações e foi condenado a 10 anos de prisão, posteriormente reduzidos para 2 anos.

Nessa linha, segundo Alexandros Seretakis (2013), enquanto o governo americano discutia internamente a regulação do mercado empresarial como forma de evitar as fraudes que abundavam (JENSEN, 1988), uma série de medidas defensivas

passou a ser desenvolvida pelos gestores corporativos buscando proteger suas empresas de uma aquisição hostil. Essas medidas passaram a ser chamadas por muitos de “repelentes de tubarões” (SILVEIRA, 2021, p. 91) e, embora eficientes, tendiam a reduzir o valor da empresa no mercado, uma vez que sua adoção era considerada fruto de uma fragilidade empresarial que deixava a organização vulnerável aos investidores predadores (SERETAKIS, 2023, p. 255).

Entre essas formas de defesa, como apontam Alexandre da Silveira (2021, p. 91), Maria Maher e Thomas Andersson (1999, p. 14) e Alexandros Seretakis (2023, p. 256-270) estão as “pílulas envenenadas” (*poison pills*), os “paraquedas dourados” (*golden parachutes*) e os “conselhos escalonados” (*staggered boards*).

Na lição de Alexandre da Silveira (2021, p. 91):

a onda de aquisições hostis e os mecanismos defensivos criados pelos executivos [...] para evitar que suas empresas fossem adquiridas foram temas centrais para o surgimento do movimento da governança corporativa. Esse cenário contribuiu para o aumento do ativismo dos investidores institucionais, levando a governança corporativa ao topo dos agentes do mercado.

De fato, em meados dos anos 1980 e na década de 1990, os executivos, afastando um pouco o afã liberal que reinava soberano desde a década de 1970, passaram a reagir em prol de uma maior intervenção estatal no mundo empresarial, pressionando os governos, também preocupados, a promulgar legislação *anti-takeover*, o que tornou as aquisições hostis muito mais caras. Essa mudança andou de mãos dadas com a maior participação dos acionistas na administração da empresa e no papel catalisador de diretores externos e independentes na sala de reuniões (JACKSON, 2010, p. 223).

Em 1988, Michael Jensen, na época professor de Harvard, escreveu, no artigo *The Takeover Controversy*, sobre as transformações que estavam ocorrendo no cenário empresarial americano:

A América corporativa está sendo reestruturada em um ritmo acelerado. Essa reestruturação está sendo realizada por meio de uma variedade de transações no mercado de controle corporativo e por meio de ações voluntárias dos gerentes à medida que racionalizam e reorientam as empresas que dirigem. [...] **Este é um mercado saudável em operação**, tanto do lado da aquisição quanto do lado do desinvestimento, e está desempenhando um papel saudável na mudança da economia americana de sua antiga dependência da

produção e manufatura de automóveis para sua ênfase moderna em serviços (JENSEN, 1988, p. 4, grifo nosso).¹³

1.3.2 O relatório Cadbury (1992)¹⁴

Em 1990, enquanto o mercado americano tentava se proteger contra a sanha desenfreada de investidores predatórios e observava estarecido o aparecimento de fraudes corporativas, o Reino Unido também travava suas próprias batalhas contra uma série de escândalos financeiros envolvendo empresas como *Maxwell*, *Polly Peck* e BCCI (SILVEIRA, 2021, p. 102) e relacionados com práticas corporativas criminosas, prevaricação e omissões dolosas em demonstrativos contábeis (SHAH, 2010).

Assim, na esteira das diversas justificadas preocupações sobre a integridade e a responsabilidade das empresas e de seus conselhos de administração, em maio de 1991, foi criado um comitê, presidido por Sir Adrian Cadbury, com o objetivo de “to help raise the standards of corporate governance and the level of confidence in financial reporting and auditing by setting out clearly what it sees as the respective responsibilities of those involved and what it believes is expected of them”¹⁵ (CADBURY, 1992, p. 8).

Durante seu trabalho, que durou quase dois anos, o comitê investigou o processo de prestação de contas do conselho de administração das organizações empresariais aos acionistas e à sociedade, culminando, em dezembro de 1992, com a entrega do *Report on Financial Aspects of Corporate Governance in the United Kingdom* (o chamado Relatório Cadbury, em homenagem ao seu principal relator) e um Código de Melhores Práticas associado, no qual foram especificados os métodos de governança necessários para alcançar um equilíbrio entre os poderes essenciais do conselho de administração e sua devida responsabilidade.

¹³ No original: “Corporate America is being restructured at a rapid pace. This restructuring is being accomplished through a variety of transactions in the market for corporate control and through voluntary actions of managers as they rationalize and refocus the firms they lead. [...] This is a healthy market in operation, on both the takeover side and the divestiture side, and it is playing a healthy role in moving the American economy from its former reliance on auto production and manufacturing to its modern emphasis on services”.

¹⁴ Vide Cadbury (1992).

¹⁵ Em tradução livre: “ajudar a elevar os padrões de governança corporativa e o nível de confiança nos relatórios financeiros e auditoria, definindo claramente o que vê como as respectivas responsabilidades dos envolvidos e o que acredita ser esperado deles”.

No prefácio do relatório final da comissão, redigido por seu presidente, já é possível imaginar as dificuldades enfrentadas na elaboração do trabalho final que foi apresentado:

Quando nosso Comitê foi formado apenas dezoito meses atrás, nem nosso título nem nosso objetivo pareciam moldados para figurar nas manchetes. Durante seu trabalho, o Comitê se tornou o foco de muito mais atenção do que eu jamais imaginei quando aceitei o convite para ser seu presidente. O árido clima econômico é parcialmente responsável por isso, uma vez que expôs relatórios e contas corporativas a um raro escrutínio público. É, porém, a preocupação crescente com os padrões de elaboração de relatório e prestação de contas, destacadas pelos casos BCCI e Maxwell e a controvérsia em cima da remuneração de seus executivos, que manteve a governança corporativa nos olhos do público (CADBURY, 1992, p. 8-9).¹⁶

O relatório *Cadbury* foi um dos primeiros relatórios a estabelecer padrões para a governança corporativa e a enfatizar a importância da integridade, transparência, *accountability* e responsabilidade das empresas. Ele ainda propôs um conjunto de recomendações, incluindo a necessidade de manter comitês de auditoria independentes, ter um número suficiente de diretores independentes no conselho de administração e estabelecer um código de conduta ética para os seus funcionários.

O relatório também definiu o que seria governança corporativa – “*corporate governance is the system by which companies are directed and controlled*” (CADBURY, 1992, p. 14) –, enfatizou a importância da responsabilidade dos acionistas na governança das empresas e recomendou a adoção de mecanismos que permitam que os acionistas possam exercer seus direitos de voto e ser informados sobre as decisões estratégicas da organização.

Como aponta Alexandre da Silveira (2021, p. 102, grifo do autor), “outra contribuição do relatório *Cadbury* foi a ideia da utilização do ‘pratique ou explique’ (*‘comply or explain’*) para as recomendações de governança”.

¹⁶ No original: “When our Committee was formed just over eighteen months ago, neither our title nor our work programme seemed framed to catch the headlines. In the event, the Committee has become the focus of far more attention than I ever envisaged when I accepted the invitation to become its chairman. The harsh economic climate is partly responsible, since it has exposed company reports and accounts to unusually close scrutiny. It is, however, the continuing concern about Standards of financial reporting and accountability, heightened by BCCI, Maxwell and the controversy over directors’ pay, which has kept corporate governance in the public eye”.

Basicamente, a ideia do *comply or explain* pode ser traduzida como a obrigação de as empresas informar aos órgãos reguladores e à sociedade em geral se estão cumprindo o código de boas práticas corporativas e dar razões para quaisquer áreas de não conformidade ou de não adoção de determinada prática.

Segundo David Seidl, Paul Sanderson e John Roberts (2009), originalmente apresentado pelo Comitê *Cadbury* no Reino Unido como um meio prático de estabelecer um código de governança corporativa, evitando uma abordagem inflexível de "tamanho único" (*one size fits all*), o *comply or explain* tem desde então inspirado políticas de governança em todo o mundo.

1.3.3 Primeiro código de Governança Corporativa por uma empresa: *General Motors (1994)*¹⁷

Como já se viu, enquanto o Comitê liderado por Sir Adrian Cadbury se reunia no Reino Unido para a elaboração do seu relatório, o ambiente corporativo americano também estava inquieto.

Era o início da década de 1990 e abundavam no mercado dos Estados Unidos discussões relacionadas a fraudes corporativas, fusões e aquisições predatórias e regulamentações e legislações regulatórias da gestão empresarial.

Foi nesse contexto que a *General Motors* (GM), uma das maiores fabricantes de automóveis do mundo, divulgou, em janeiro de 1994, seu Código de Boas Práticas em Governança Corporativa, o primeiro do mundo elaborado e adotado por uma empresa, estabelecendo diretrizes para promover a transparência, a responsabilidade e a ética em sua gestão e no relacionamento com os acionistas, funcionários, fornecedores e outras partes interessadas.

No código divulgado, a GM estabeleceu, em primeiro lugar, uma estrutura organizacional sólida, com um conselho de administração independente e comitês especializados, como o de auditoria, remuneração e nomeação. Essa estrutura garantiu a divisão de responsabilidades, a tomada de decisões informadas e a supervisão adequada das atividades da empresa.

¹⁷ LIPTON, 1994.

No que diz respeito à transparência, a GM se comprometeu a divulgar informações financeiras e operacionais de forma clara e oportuna. Essa abertura permitiu que os acionistas e outras partes interessadas tivessem acesso a informações relevantes para tomar decisões informadas sobre a empresa e seu desempenho.

A ética empresarial também foi uma parte fundamental do código de boas práticas da GM. A corporação desenvolveu políticas de conformidade e integridade que visavam prevenir a corrupção e garantir a adesão aos princípios éticos em todas as suas operações. Além disso, implementou programas de treinamento e conscientização para garantir que seus funcionários entendessem a importância da ética nos negócios.

Outro aspecto importante do código foi o compromisso com a responsabilidade social corporativa. A empresa reconheceu sua responsabilidade perante a sociedade e o meio ambiente, e trabalhou para implementar práticas sustentáveis e apoiar iniciativas comunitárias, através da promoção da diversidade e inclusão e o apoio a projetos educacionais e sociais.

Inclusive, já em 1995, na esteira do lançamento do seu código de boas práticas, a *General Motors* publicou seu primeiro relatório ambiental, reforçando a necessidade de continuar buscando soluções para reduzir seu impacto negativo no planeta (SMITH JUNIOR, 1995).

O relatório de 1995 abordou vários aspectos das operações da GM, incluindo a gestão ambiental, a redução da poluição, a conservação de energia e recursos naturais, a reciclagem e a prevenção de resíduos. Ele também destacou as ações e iniciativas da empresa para alcançar esses objetivos e enfatizou o papel dos funcionários, fornecedores e outras partes interessadas na construção de uma indústria automobilística mais sustentável.

A empresa passou a investir em tecnologias mais limpas, como sistemas de controle de emissões e tecnologias de propulsão alternativas, incluindo veículos elétricos e híbridos. Além disso, a GM promoveu a eficiência energética em suas fábricas, implementando medidas de conservação de energia e utilizando fontes de energia mais sustentáveis.

A reciclagem e a prevenção de resíduos também foram focos do relatório ambiental de 1995. Nesse sentido, a empresa implementou práticas de produção mais eficientes, utilizou materiais reciclados e promoveu a conscientização sobre a importância da reciclagem entre seus funcionários e fornecedores.

Por fim, o código de boas práticas também abordou o relacionamento da GM com seus fornecedores, estabelecendo padrões de conduta e responsabilidade mútua, baseadas na confiança e na cooperação, lançando as bases necessárias para parcerias estáveis e duradouras.

1.3.4 O caso *Enron*¹⁸ (2001): Lei Sarbanes-Oxley

Como nem tudo são flores e a busca pela governança corporativa como política generalizada ainda estava praticamente estagnada, especialmente no que tangia às regulações estatais, os Estados Unidos viram acontecer em seu seio o caso *Enron*, a gota que faltava no copo do mercado empresarial americano já à beira de transbordar.

A *Enron Corporation*, formada pela fusão da *Houston Natural Gas* e da *InterNorth*, ambas empresas de gás natural, foi uma empresa de energia, *commodities* e serviços baseada em Houston, Texas. Fundada em 1985, ela cresceu rapidamente e tornou-se uma das maiores empresas do mundo em termos de receita.

Sob a liderança do *Chief Executive Officer* (CEO), Kenneth Lay, a organização diversificou-se em novos mercados, como energia elétrica, gás natural, banda larga e até mesmo água. A empresa também se envolveu em projetos de infraestrutura e desenvolveu uma plataforma de negociação eletrônica chamada *EnronOnline*.

No entanto, ao longo do tempo, a *Enron* começou a utilizar práticas contábeis e financeiras enganosas para inflar artificialmente suas receitas e lucros, mascarando suas perdas e dívidas. O uso de parcerias de propósito especial (SPEs), entidades criadas para manter a dívida fora do balanço da *Enron*, permitiu que a empresa ocultasse bilhões de dólares em passivos.

¹⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2003.

A fraude foi finalmente exposta em 2001, quando uma série de investigações jornalísticas e a subsequente investigação da *Securities and Exchange Commission* (SEC) revelaram a verdade sobre as práticas da *Enron*. Em dezembro de 2001, a empresa entrou com pedido de falência, resultando na perda de milhares de empregos e no colapso de bilhões de dólares em investimentos de acionistas e funcionários.

Vários executivos da empresa, incluindo Kenneth Lay, Jeffrey Skilling e Andrew Fastow, foram condenados por crimes relacionados à fraude e corrupção. O caso também levou à dissolução do escritório de contabilidade Arthur Andersen, que foi acusado de participar e ajudar a encobrir o caso.

Como Mark Bevir (2012, p. 42) aponta, antes do escândalo, a *Enron* aparentava ser um exemplo de boa governança, completa com controles adequados, auditorias externas independentes, pacotes remuneratórios apropriados (que incluíam ações e premiação relacionada à performance) e um sólido conselho de diretores.

Em retrospectiva, porém, é possível verificar que a fraude financeira na *Enron* foi facilitada por uma combinação de falhas na governança corporativa, incluindo a falta de supervisão do conselho, conflitos de interesse de seus diretores, falta de independência do auditor externo independente (a firma de contabilidade Arthur Andersen), uma cultura corporativa tóxica (que incentivava a tomada excessiva de riscos e a busca por lucros a qualquer custo), falta de transparência financeira e uma política de incentivos inadequados (BEVIR, 2012, p. 54).

Essas falhas permitiram que a fraude e a má conduta ocorressem sem serem detectadas a tempo e, finalmente, contribuíram para o colapso da empresa.

Apesar de essa retrospectiva revelar falhas na política de governança corporativa da Enron, Mark Bevir (2002, p. 55-56) aponta que alguns desses defeitos também refletiam as normas regulatórias do período, como regras de contabilidade flexíveis, falta de supervisão efetiva dos auditores externos e ausência de uma regulamentação que exigisse padrões suficientemente rigorosos de governança corporativa para garantir a supervisão e o controle efetivos do conselho de administração e a prevenção de conflitos de interesse entre os executivos e a empresa.

Em resumo, embora as normas regulatórias do período não possam ser responsabilizadas diretamente pelo escândalo, suas deficiências certamente

contribuíram para um ambiente em que a fraude e a má conduta eram mais propensas a ocorrer (BEVIR, 2012, p. 55-56).

Assim, foi inevitável que o caso *Enron* impactasse a regulamentação corporativa nos Estados Unidos, o que levou à adoção da Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX) em 2002, estabelecendo padrões mais rigorosos para a governança das empresas de capital aberto, incluindo regras relacionadas a práticas contábeis, controles e divulgação financeira.

Entre os principais requisitos da SOX para as corporações estão a certificação dos relatórios financeiros pelos principais executivos, a implementação e avaliação de controles internos e a garantia da independência dos auditores externos.

A lei também criou o Conselho de Supervisão de Contabilidade de Empresas de Capital Aberto (PCAOB), um órgão de supervisão independente responsável por regular as empresas de auditoria que auditam as empresas.

Embora a implementação da lei tenha gerado preocupações em relação aos custos de conformidade, carga regulatória, desincentivo à abertura de capital e impacto potencial na inovação e empreendedorismo, a SOX ajudou a restaurar a confiança dos investidores e a melhorar a transparência e a responsabilidade no ambiente corporativo.

1.3.5 O caso *Lehman Brothers* (2008) e as lições aprendidas¹⁹

Como a *Enron*, a *Lehman Brothers Holdings Inc.* e o escândalo financeiro a ela associado são um dos exemplos mais notórios de falhas de governança corporativa na história financeira e um impulso adicional para as alterações legislativas e corporativas que se seguiram.

A *Lehman Brothers* foi uma das maiores e mais antigas empresas de serviços financeiros globais dos Estados Unidos, com uma história que remonta a 1850. Fundada por Henry Lehman, Emanuel Lehman e Mayer Lehman, a empresa começou como uma pequena loja de produtos secos no Alabama, Estados Unidos, e evoluiu ao longo dos anos para se tornar um jogador importante no setor financeiro global. A

¹⁹ SCHAPIRO, 2010.

Lehman Brothers operava principalmente em três áreas de negócios: banca de investimento, gestão de ativos e negociação de ações e renda fixa.

O colapso da empresa ocorreu em 15 de setembro de 2008 e suas principais causas incluíram práticas de negócios arriscadas, como a exposição excessiva a ativos lastreados em hipotecas *subprime*, alavancagem excessiva, falta de supervisão regulatória e uma cultura interna de tomada de risco inadequada, com foco em ganhos de curto prazo em detrimento da estabilidade financeira de longo prazo.

A falência da empresa teve um efeito cascata no sistema financeiro global, levando a uma crise de confiança entre as instituições financeiras e um congelamento nos mercados de crédito. Esses eventos acabaram resultando em uma desaceleração econômica mundial conhecida como a Grande Recessão, a pior crise econômica desde a Grande Depressão dos anos 1930.

No rescaldo da crise, foram implementadas várias reformas e regulamentações financeiras, como a Lei *Dodd-Frank* e as regras de Basileia III no âmbito internacional, com o objetivo de prevenir futuras crises sistêmicas, aumentar a supervisão dos mercados de capital e melhorar a resiliência dos bancos e do sistema financeiro como um todo.

Embora a *Lehman Brothers* já possuísse uma política de governança adequada à Lei *Sarbanes-Oxley* e demais regulamentações existentes, o escândalo a ela associado demonstrou a diferença entre uma governança corporativa sólida com gerenciamento de riscos adequado e uma mera governança *checklist*, em que listas de verificação são “ticadas” a fim de garantir a aparente conformidade da empresa aos padrões regulatórios exigidos.

À guisa de exemplo, embora a *Lehman Brothers* possuísse em tese uma estrutura de governança adequada, seu CEO à época Richard Fuld acumulava simultaneamente os cargos de diretor-presidente e presidente do conselho o que, como aponta Alexandre da Silveira (2021, p. 329-330), “propiciou um conselho de administração amigável e passivo”, enfraquecendo os mecanismos de controle da empresa.

1.4 O que se entende por governança corporativa hoje?

Como foi visto nos tópicos anteriores, o conceito de governança corporativa e sua moldura foram sendo construídos ao longo dos tempos a partir do observado na realidade. Da realidade saía, para a realidade voltava e na realidade se adaptava, transformava-se e evoluía.

O instituto se desenvolveu de forma mais robusta a partir do conceito de separação entre propriedade e controle (trabalhados por Adolf Merle, Gardiner Means, Milton Friedman, Michael Jensen e William Meckling, entre outros) e foi sendo definido motivado pela necessidade de proteção de interesses para além daqueles pertencentes aos controladores (como acionistas, demais *stakeholders* e partes relacionadas).

Com o decorrer do tempo, observou-se que a boa governança não poderia ser apenas sobre regras, regulamentos e estruturas formais; ao contrário, precisaria ser, também e principalmente, sobre pessoas, seus interesses e seus processos decisórios, sobre o que as move e sobre seus valores.

Nesse passo, cada vez mais, a governança passou a se utilizar de conhecimento da psicologia e da economia comportamental para evoluir e se fortalecer. Afinal, como criar uma cultura organizacional ética, íntegra e transparente sem pensar no que afeta a mente daqueles que compõem a instituição?

A boa governança, de fato, ultrapassa códigos, títulos e *checks* em listas de verificação, conformidades e diretrizes, fazendo com que coisa alguma do que se discuta a respeito possa ser a partir de uma visão atomística do mercado empresarial ou da economia.

Nas palavras de Peter Drucker (2021, p. 6):

A sociedade, a política e a economia, embora sejam criações do Homem, são a “natureza” do homem, que não pode ser entendido como sendo separado ou exterior a estes conceitos. Implica também que a sociedade, a política e a economia são um ambiente genuíno, um todo genuíno, um verdadeiro “sistema” [...], em que tudo se relaciona com todo o resto e em que os homens, as ideias, as instituições e as ações devem ser sempre vistos em conjunto para serem verdadeiramente vistos, quanto mais para serem entendidos.

1.4.1 Conceito, pilares inegociáveis e princípios

Para Robert Monks e Nell Minow:

Governança corporativa é a estrutura que se destina a garantir que 1) as perguntas certas sejam feitas e 2) pesos e contrapesos estejam em vigor de forma que as respostas reflitam o que é melhor para a criação de valor de longo prazo, sustentável e renovável (MONKS; MINOW, 2010, p. 4-5).

Governança corporativa é sobre como as empresas de capital aberto são estruturadas e dirigidas. Cada estratégia, cada inovação em produto, operações e marketing, cada aquisição e alienação, cada decisão sobre alocação de ativos, finanças, *joint ventures*, relatórios financeiros, sistemas, remuneração e relações com a comunidade – cada decisão e cada uma das milhares de decisões dentro cada uma – é determinado por alguma parte do sistema de governança corporativa (MONKS; MINOW, 2010, p. 62-63, grifo nosso).²⁰

Para Sir Adrian Cadbury (CLAESSENS, 2003, p. 6):

A governança corporativa preocupa-se em manter o equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais e entre os objetivos individuais e comunitários. A estrutura de governança existe para encorajar o uso eficiente de recursos e também para exigir responsabilidade pela administração desses recursos. O objetivo é alinhar o mais próximo possível os interesses de indivíduos, corporações e sociedade.²¹

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p. 20)²²:

²⁰ No original: “In essence, corporate governance is the structure that is intended 1) to make sure that the right questions get asked and 2) that checks and balances are in place to make sure that the answers reflect what is best for the creation of long-term, sustainable, renewable value [...] Corporate governance is about how public companies are structured and directed. Every strategy, every innovation in product, operations and marketing, every acquisition and divestiture, every decision about asset allocation, finance, joint ventures, financial reports, systems, compensation, and community relations – every decision and every one of the thousands of decisions within each one – is determined by some part of the system of corporate governance”.

²¹ No original: “Corporate governance is concerned with holding the balance between economic and social goals and between individual and communal goals. The governance framework is there to encourage the efficient use of resources and equally to require accountability for the stewardship of those resources. The aim is to align as nearly as possible the interests of individuals, corporations, and society.”

²² Essa definição consta na 5ª Edição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC. No entanto, foi aprimorada para a 6ª Edição, prevista para ser publicada no dia 1º de agosto de 2023 (após, portanto, do depósito da tese para defesa): “Governança corporativa é o sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável no longo prazo para a organização, seus sócios e a sociedade em geral. Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e suas relações com as demais partes interessadas. Será bem-sucedido se amparado no propósito, valores e cultura da organização e na busca pelo equilíbrio entre as demandas de todas as partes interessadas e os impactos da organização para a sociedade em geral e o meio ambiente”.

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2016, p. 7-9, grifo nosso):

O objetivo do governo das sociedades²³ é ajudar a construir um ambiente de confiança, transparência e responsabilidade, necessário para fomentar o investimento a longo prazo, a estabilidade financeira e a integridade empresarial, apoiando, assim, um crescimento mais forte e sociedades mais inclusivas.

[...] O governo das sociedades envolve um conjunto de relações entre os órgãos de gestão de uma empresa, o seu conselho de administração, os seus acionistas e *stakeholders*. O governo das sociedades fornece também a estrutura através da qual os objetivos da empresa são definidos e se determina os meios para alcançar esses objetivos e para monitorizar o desempenho.

Na aceção adotada nesse trabalho monográfico, governança corporativa diz respeito ao conjunto e/ou sistema de práticas e ações que definem a estrutura de uma organização e ajudam a desenhar os seus processos de tomada de decisão. Governança fala sobre pessoas e sobre a maneira como elas e as instituições são geridas e incentivadas, tendo a consideração permanente e coerente dos seus propósitos e valores como característica inegociável.

O objetivo da governança é agregar valor à identidade organizacional, melhorar, qualificar a tomada de decisão e promover uma gestão eficiente, transparente, responsável e sustentável, garantindo os interesses de todos os *stakeholders*, como acionistas, gestores, funcionários, clientes, fornecedores e a sociedade em geral. A boa governança corporativa busca equilibrar os interesses de todas as partes envolvidas, promover a sustentabilidade do negócio, e garantir o cumprimento das leis e regulamentações aplicáveis.

²³ Enquanto a versão em inglês dos “Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE” traz o termo *corporate governance*, a tradução oficial em português da organização optou por “governo das sociedades”, nomenclatura recebida em Portugal.

Ela não engessa, ao contrário, ela guia o caminho de forma estratégica e garante a conformidade das ações tanto com as evidências encontradas em uma acurada identificação e avaliação de fragilidades, pontos fortes, riscos e partes relacionadas, quanto com os objetivos traçados pela instituição.

Conforme apontam Robert Monks e Nell Minow (2010, p. 63), quando a governança corporativa opera na sua forma ótima, os três jogadores chave – executivos, mesa diretiva e acionistas – fornecem, por meio de uma metodologia de freios e contrapesos, um sistema transparente e confiável, capaz de promover objetivamente propósitos e indicadores de desempenho.

Como visto pela diversidade de conceitos apresentados (e inúmeros outros que foram omitidos), definir o que é governança corporativa não é tarefa simples ou com perspectiva de ser completada de forma satisfatória algum dia.

Existem diversos conceitos do instituto porque ele se situa em um campo dinâmico e flexível, inclusivo e heterogêneo, que se adapta às mudanças nas necessidades e expectativas das partes interessadas, bem como às tendências globais e aos desenvolvimentos regulatórios. Além disso, ele abrange um amplo espectro de práticas, princípios e estruturas, e sua aplicação pode variar significativamente de acordo com o contexto, o tipo de corporação e a cultura organizacional.

No entanto, independentemente do conceito, o que permanece? Quais são os elementos mais básicos e indispensáveis que sustentam e dão forma ao todo? Quais são os elementos críticos para a identidade, integridade e funcionalidade de uma boa política de governança corporativa?

Embora existam, como já se mencionou, variações nas práticas e conceitos de governança pelo mundo, há um núcleo duro, cinco pilares/princípios inegociáveis, que são amplamente aceitos e aplicáveis em diferentes contextos e organizações, proporcionando um arcabouço sólido e flexível para uma política de governança corporativa eficaz, ética, eficiente e responsável, a saber:²⁴ 1) Transparência

²⁴ Os quatro primeiros pilares e princípios foram extraídos e compilados de material oriundo de fontes diversas. À guisa de exemplo, Comissão de Valores Mobiliários (2002), Monks (2010), Bevir (2012), Kristie (20--], entre outros. Com relação ao quinto pilar, foi o mesmo incluído pelo O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, na 6ª Edição do seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, a ser publicada apenas em agosto de 2023. Além de tal acréscimo, o

(divulgação clara e precisa das informações financeiras e não financeiras, permitindo que os *stakeholders* compreendam a situação real da empresa); 2) Equidade (tratamento justo e igualitário de todos os acionistas e *stakeholders*, garantindo que seus direitos sejam respeitados e suas vozes sejam ouvidas); 3) Prestação de contas responsável/*accountability* ou Responsabilidade (os gestores devem ser responsabilizados por suas ações e decisões perante os acionistas e demais *stakeholders*, e devem estar dispostos a explicar e justificar suas escolhas); 4) Responsabilidade corporativa ou Sustentabilidade (as empresas devem considerar os impactos sociais, ambientais e econômicos de suas atividades, trabalhando de maneira ética e sustentável, buscando minimizar os efeitos negativos e maximizar os benefícios para a sociedade e para a organização) e 5) Integridade (compromisso ético das organizações em conduzir seus negócios de forma responsável, transparente e em conformidade com as leis e regulamentações aplicáveis, “por meio da prática inequívoca e visível da coerência entre pensamento, discurso e ação, da lealdade à organização e da imparcialidade, evitando decisões sob a influência de conflitos de interesse” (IBGC, 2023, p. 11).

Esses cinco princípios servem como base para a implementação de práticas de governança corporativa eficientes e eficazes, contribuindo para a criação de valor sustentável a longo prazo e para a proteção dos interesses de todos os *stakeholders* e da sociedade.

É a adesão genuína a esses pilares mínimos e inegociáveis, em conjunto com uma cultura organizacional ética e observadora de um propósito mais amplo do que meros resultados financeiros, que vai se constituir no elemento mais importante de uma boa política de governança.

1.4.2 Principais mecanismos de governança

Segundo Alexandre da Silveira (2021, p. 48), “a literatura tradicional define a governança corporativa como um conjunto de mecanismos internos e externos, de

IBGC igualou o princípio relacionado à *accountability* à responsabilidade e atribuiu a anterior definição de responsabilidade corporativa à sustentabilidade, além de ampliar, com leves modificações os conceitos dos demais.

incentivo e de controle, que visam fazer com que as decisões sejam tomadas a fim de maximizar o valor das empresas”.

De fato, instrumentos, mecanismos e estruturas sustentam os cinco pilares básicos de governança corporativa, facilitam a implementação dos princípios de governança e garantem a eficiência, a transparência, a cultura organizacional ética e íntegra e a responsabilidade na gestão das empresas. A seguir, estão alguns deles:²⁵

- a) Conselho de Administração: O conselho é responsável por supervisionar a gestão da empresa e garantir que as decisões tomadas estejam alinhadas com os interesses dos acionistas e demais *stakeholders*. O conselho deve ser composto por membros independentes e qualificados, que possam contribuir com conhecimento, experiência e perspectivas diversas.
- b) Comitês do Conselho: Comitês especializados, como o Comitê de Auditoria, Comitê de Remuneração e Comitê de Governança, ajudam a aprimorar a eficiência e a eficácia do conselho, focando em áreas específicas e garantindo a conformidade com as melhores práticas de governança.
- c) Auditoria Externa: Os auditores externos são responsáveis por revisar e validar as informações financeiras da empresa, garantindo a transparência e a confiabilidade das demonstrações financeiras e outros relatórios contábeis.
- d) Controles Internos: Sistemas de controle interno são projetados para garantir a conformidade com leis e regulamentações, a eficiência e eficácia das operações, e a confiabilidade das informações financeiras e não financeiras.
- e) Políticas e Códigos de Ética: estabelecem as regras e os princípios que orientam o comportamento dos funcionários e gestores, promovendo a integridade e a responsabilidade corporativa.

²⁵ Compilação de mecanismos descritos em Comissão de Valores Mobiliários (2002), Monks (2010), Bevir (2012), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015), Kristie ([20--]), entre outros.

- f) Relações com Investidores: Essa área é responsável por comunicar-se com os acionistas e o mercado em geral, garantindo a divulgação adequada de informações relevantes e a construção de um relacionamento sólido e transparente com os investidores.
- g) Práticas de Remuneração: A adoção de políticas de remuneração alinhadas com os interesses dos acionistas e a performance da empresa incentiva a tomada de decisões responsáveis e de longo prazo pelos gestores e membros do conselho.
- h) Proteção dos Direitos dos Acionistas: Mecanismos que garantem os direitos dos acionistas, como a realização de assembleias e a adoção de práticas de voto, asseguram a participação dos acionistas nas decisões importantes e o respeito aos seus interesses.

Esses mecanismos básicos de governança corporativa trabalham em conjunto para garantir a eficiência, ética, transparência e responsabilidade na gestão das empresas, atuando para solucionar de forma mais eficaz três problemas básicos que tendem a aparecer em qualquer organização: “o conflito de interesses, as limitações técnicas dos tomadores de decisão e os vieses cognitivos de indivíduos e grupos decisórios” (SILVEIRA, 2021, p. 41).

1.4.3 Governança e agenda ESG

A agenda ESG (*Environmental, Social, and Governance* ou Ambiental, Social e Governança, em português) tem suas raízes no movimento de investimento socialmente responsável (ISR)²⁶ e no crescente reconhecimento da importância das questões ambientais, sociais e de governança na avaliação do desempenho e da sustentabilidade das empresas.

²⁶ O movimento de investimento responsável, também conhecido como investimento socialmente responsável (ISR) ou *Socially Responsible Investing* (SRI), é uma abordagem de investimento que considera não apenas o retorno financeiro, mas também os impactos ambientais, sociais e de governança das decisões de investimento. O movimento tem suas raízes nas décadas de 1960 e 1970, quando os investidores começaram a se preocupar com as implicações éticas e sociais de suas decisões e a reconhecer que essas questões podem afetar o desempenho financeiro das empresas (TOWNSEND, 2020).

O termo foi mencionado pela primeira vez em 2004, em uma publicação chamada *Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World* do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial (UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2004).

Nessa publicação, o motor decisório dos investidores/executivos signatários é claro:

As instituições que endossam este relatório estão convencidas de que, em um mundo mais globalizado, interconectado e competitivo, a forma como as questões ambientais, sociais e de governança corporativa são gerenciadas faz parte da qualidade geral de gestão das empresas, necessária para competir com sucesso. As empresas com melhor desempenho nestas questões podem aumentar o valor para o acionista, por exemplo, gerindo adequadamente riscos, antecipando ações regulatórias ou acessando novos mercados, ao mesmo tempo em que contribuem para o desenvolvimento sustentável das sociedades em que operam. Além disso, essas questões podem ter um forte impacto na reputação e nas marcas, uma parte cada vez mais importante do valor da empresa. [...] Até agora, a indústria não desenvolveu um entendimento comum sobre as formas de melhorar a integração dos aspectos ambientais, sociais e de governança (ESG) na gestão de ativos, serviços de corretagem de valores mobiliários e a pesquisa associada de *buy-side* e *sell-side*. Isso se deve em parte à complexidade e diversidade das questões envolvidas. À medida que mais analistas e gestores de fundos começaram a experimentar a integração dessas questões, o conhecimento e a conscientização no setor estão aumentando. Os investidores também se tornaram mais expressivos em sua demanda por produtos e serviços que incorporam tais aspectos. Acreditamos, portanto, que este é o momento certo para fornecer para a indústria uma melhor orientação sobre formas de aprimorar a consideração de questões ambientais, sociais e de governança nas decisões de investimento (UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2004, p. 3-4).²⁷

²⁷ No original: "The institutions endorsing this report are convinced that in a more globalized, interconnected and competitive world the way that environmental, social and corporate governance issues are managed is part of companies' overall management quality needed to compete successfully. Companies that perform better with regard to these issues can increase shareholder value by, for example, properly managing risks, anticipating regulatory action or accessing new markets, while at the same time contributing to the sustainable development of the societies in which they operate. Moreover, these issues can have a strong impact on reputation and brands, an increasingly important part of company value. [...] Until now, the industry has not developed a common understanding on ways to improve the integration of environmental, social and governance (ESG) aspects in asset management, securities brokerage services and the associated buy-side and sell-side research functions. This is due partly to the complexity and diversity of issues involved. As more analysts and fund managers have begun to experiment with the integration of these issues, knowledge and awareness in the industry is increasing. Investors have also become more vocal in their demand for products and services incorporating such aspects. We therefore believe that this is the right time to provide the industry with better guidance on ways to improve the consideration of environmental, social and governance issues in investment decisions".

Embora eventualmente o ISR (ou SRI) possa ser confundido com a agenda ESG, eles têm uma diferença fundamental: mais do que ser sobre valores, como o ISR, o movimento ESG é, em sua essência, uma estratégia de mitigação de riscos. Os investidores ESG consideram os riscos materiais para o desempenho futuro de uma empresa devido às suas práticas ambientais, sociais e de governança. O foco é algo bem mais sólido do que valores e impactos sociais abstratos (HICKS, 2023).

A agenda ESG evoluiu ao longo do tempo, à medida que as partes interessadas – incluindo investidores, empresas, reguladores e a sociedade em geral – passaram a reconhecer a importância das questões ambientais, sociais e de governança na determinação do sucesso e da sustentabilidade das empresas a longo prazo.

Como aponta Peter Drucker (2001, p. 51-52):

A organização empresarial moderna existe para fornecer um específico serviço para a sociedade. Assim, tem que estar na sociedade. Tem que estar na comunidade, tem que ser vizinho, tem que fazer seu trabalho dentro do contexto social, mas, também, tem que empregar pessoas. O seu impacto social inevitavelmente vai muito além da contribuição específica que pretende fazer.

O propósito do hospital não é empregar enfermeiras e cozinheiras. É o cuidado com o paciente, mas, para atingir esse propósito, enfermeiras e cozinheiras são necessárias. E, assim, em pouco tempo, elas formam uma comunidade, com tarefas comunitárias e problemas comunitários. [...]

Esses impactos são incidentais ao propósito da organização, mas, em larga escala, são subprodutos inevitáveis.

Problemas sociais, ao contrário, são disfunções da sociedade e não impactos da organização e suas atividades.

Na medida em que a instituição pode existir apenas dentro do ambiente social, é, de fato, um órgão da sociedade, tais problemas a afetam. Eles devem ser preocupantes ainda que a própria comunidade não enxergue o problema e resista a qualquer tentativa de resolvê-lo. Um negócio saudável, uma universidade saudável, um hospital saudável não pode existir em uma sociedade doente. O governo das sociedades tem um interesse próprio em ter uma sociedade saudável, ainda que a causa da doença da sociedade não tenha sido causada pela organização.²⁸

²⁸ No original: "The modern organization exists to provide a specific service to society. It therefore has to be in society. It has to be in a community, has to be a neighbor, has to do its work within a social setting. But also, it has to employ people to do its work. Its social impacts go inevitably beyond the specific contribution it exists to make. The purpose of the hospital is not to employ nurses and cooks. It is patient care. But to accomplish this purpose, nurses and cooks are needed. And in no time at all they form a work community with its own community tasks and community problems. [...] These

Hoje, a agenda ESG é uma consideração central para muitas empresas e investidores, e é amplamente vista como uma abordagem abrangente para avaliar e gerenciar riscos e oportunidades relacionados à sustentabilidade.

A conexão entre os três pilares da agenda é estabelecida da seguinte forma (UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2004):

- a) Ambiental (*Environmental*): Este pilar refere-se às práticas e políticas adotadas pelas empresas para reduzir o impacto negativo de suas atividades no meio ambiente. Inclui questões como mudanças climáticas, uso sustentável de recursos naturais, conservação da biodiversidade, redução da poluição e gestão de resíduos.
- b) Social (*Social*): Este pilar aborda o impacto das atividades das empresas sobre as comunidades, os funcionários e outros *stakeholders*. Inclui questões como direitos humanos, condições de trabalho, saúde e segurança, diversidade e inclusão, e engajamento com a comunidade.
- c) Governança (*Governance*): Este pilar, que se relaciona diretamente com a governança corporativa, refere-se às práticas e políticas de governança adotadas pelas empresas para garantir a tomada de decisões eficiente, transparente e responsável. Inclui questões como estrutura e composição do conselho de administração, remuneração dos executivos, transparência e prestação de contas, e conformidade com leis e regulamentações.

A relação entre governança corporativa e agenda ESG também pode ser observada no âmbito das Nações Unidas, onde os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)²⁹ promovem a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

impacts are incidental to the purpose of the organization. But in large measure they are inescapable by-products. Social problems, by contrast, are dysfunctions of society rather than impacts of the organization and its activities. Since the institution can exist only within the social environment, is indeed an organ of society, such social problems affect the institution. They are of concern to it even if the community itself sees no problem and resists any attempt to tackle it. A healthy business, a healthy university, a healthy hospital cannot exist in a sick society. Management has a self-interest in a healthy society, even though the cause of society's sickness is none of management's making".

²⁹ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de 17 metas globais adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015 como parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Esses objetivos abrangem uma ampla variedade de questões socioeconômicas, ambientais e de governança, e visam orientar os esforços dos governos, empresas e sociedade civil na promoção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Especificamente, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 16 (ODS 16) é mais diretamente vinculado à ideia de governança corporativa e visa "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis".

1.4.4 Governança é sobre pessoas e sobre fazer as perguntas certas e por que isso importa

Segundo Robert Monks e Nell Minow (2010), como já se viu, governança corporativa é sobre ter certeza de que as perguntas certas estão sendo feitas e que o sistema de freios e contrapesos está no seu lugar, e não sobre alguma construção superficial teórica.

Fazer as perguntas certas, de fato, importa em termos de governança corporativa de várias formas. É o que vai permitir identificar problemas e oportunidades, responsabilizar os gestores, tomar decisões informadas, envolver os *stakeholders* e promover a melhoria contínua.

Porém, não é só isso. Na lição de Peter Drucker (2002, p. 6), a questão crucial na gestão sustentável e sadia das organizações não é apenas como fazer as coisas de maneira certa, mas como achar as coisas certas a fazer, como fazer perguntas que importam. Afinal,

[...] uma resposta certa a uma pergunta irrelevante conduz na direção errada, mas a resposta errada a uma questão relevante continua a colocar a tônica onde ela deve estar. E só colocando as questões relevantes é que um Presidente pode ter a esperança de conseguir realizar seja o que for (DRUCKER, 2001, p. 190).

Nessa linha, é crucial focar nas questões relevantes e importantes ao tomar decisões e desenvolver estratégias. Mesmo que as respostas iniciais estejam erradas (e muitas vezes estão), a ênfase na pergunta relevante garantirá que a atenção esteja voltada para as áreas certas, permitindo a correção e o ajuste do curso conforme necessário.

Por outro lado, se as perguntas forem irrelevantes, mesmo que as respostas estejam corretas, elas levarão a organização na direção errada. A abordagem errada, baseada em questões erradas ou desnecessárias, leva a decisões e estratégias mal

orientadas e que não vão atender, ao final, ao propósito, aos valores e às necessidades e aos objetivos reais da organização.

Se não soubermos para onde queremos ir e como fazer as perguntas certas e importantes para chegar até lá, como poderemos escolher o caminho e nos manter nele? Como saberemos que o caminho está, de fato, sendo seguido? Como conseguiremos mover as pessoas que integram a organização a segui-lo?

Nas palavras de William Donaldson, então Presidente da *Security and Exchange Commission*, em discurso proferido na *Washington Economic Policy Conference*, em 2003:

Uma abordagem de "marque a caixa (*check the box*)" para a boa governança corporativa não inspirará um verdadeiro senso de obrigação ética. Poderia apenas levar a uma série de ditames inibidores e "politicamente corretos". Se fosse esse o caso, em última análise, as corporações não se esforçariam para atender a padrões mais elevados, elas apenas sofreriam com os novos custos associados ao cumprimento de um processo obrigatório que poderia produzir pouco do efeito desejado. Eles perderiam a liberdade de tomar decisões inovadoras que uma cultura empreendedora eticamente sólida exige.

Como o conselho exerce adequadamente seu poder, representando todas as partes interessadas, sugiro que os membros do conselho definam a cultura de ética que esperam que todos os aspectos da empresa adotem. A filosofia que eles articulam deve referir-se não apenas à escolha de um diretor executivo pelo conselho, mas também ao espírito e ao próprio DNA da própria corporação – de cima para baixo e de baixo para cima. Somente depois que o conselho cumprir essa obrigação fundamental de definir a cultura e a ética da corporação – e também do próprio conselho – ele poderá tomar suas próprias decisões sobre a implementação dessa cultura (DONALDSON, 2003, n.p.).³⁰

De fato, uma perspectiva apenas formal de governança corporativa (*checklist* ou *check the box*), construída a partir da formulação de perguntas irrelevantes ou do

³⁰ No original: "A 'check the box' approach to good corporate governance will not inspire a true sense of ethical obligation. It could merely lead to an array of inhibiting, 'politically correct' dictates. If this was the case, ultimately corporations would not strive to meet higher standards, they would only strain under new costs associated with fulfilling a mandated process that could produce little of the desired effect. They would lose the freedom to make innovative decisions that an ethically sound entrepreneurial culture requires. As the board properly exercises its power, representing all stakeholders, I would suggest that the board members define the culture of ethics that they expect all aspects of the company to embrace. The philosophy that they articulate must pertain not only the board's selection of a chief executive officer, but also the spirit and very DNA of the corporate body itself – from top to bottom and from bottom to top. Only after the board meets this fundamental obligation to define the culture and ethics of the corporation – and for that matter of the board itself – can it go on and make its own decisions about the implementation of this culture".

retorno sistemático de respostas erradas, tem o condão de culminar apenas em uma cascata de preceitos empresariais limitantes e de ônus desnecessários, inevitavelmente associados a uma tentativa de conformidade e controle sem um mínimo vislumbre dos resultados desejados.

2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL E SUA TRANSPOSIÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não troco o meu "oxente" pelo "ok" de ninguém!

ARIANO SUASSUNA

Será possível transpor com eficiência para a administração pública brasileira os conceitos, princípios, pilares e mecanismos envolvidos em uma boa política de governança corporativa? Como traduzir a linguagem empresarial (e, inclusive, alguns dos seus valores) para o mundo dos agentes políticos e servidores concursados? Para o mundo em que a responsabilidade social não é apenas um valor agregado, mas uma característica inarredável do próprio propósito das instituições?

Como fazer as perguntas certas em um ambiente que, mais do que qualquer outro, tem as pessoas como principal foco? Em que “escolhas trágicas” e moralmente complexas talvez sejam necessárias em um contexto inevitavelmente plural, diverso e multifacetado?

A respeito, Guido Calabresi e Philip Bobbitt (1978), em seu livro *Tragic Choices*, observam e analisam escolhas feitas pela sociedade como um todo quando confrontada com duas questões distintas, mas relacionadas: quantos recursos a sociedade deve disponibilizar e a quem deve concedê-los.

Segundo os autores, uma sociedade obviamente tem uma ampla gama de opções para decidir como responder a essas perguntas. Em casos de recursos particularmente escassos, entretanto, o método de alocação finalmente escolhido pode criar custos sociais incômodos, especialmente quando falamos das chamadas “escolhas trágicas” (CALABRESI; BOBBIT, 1978).

Guido Calabresi e Philip Bobbitt (1978) acreditam que a investigação cuidadosa dos métodos e resultados das escolhas trágicas de uma sociedade revela muito sobre seus padrões e ideais morais.

Em geral, segundo eles, toda sociedade tem um conjunto de princípios que seus membros acreditam serem igualmente fundamentais. Quando confrontado com

escolhas trágicas, no entanto, a alegação de que esses princípios são igualmente fundamentais e inegociáveis deixa de ser sustentada.

A escolha trágica exporia, para Guido Calabresi e Philip Bobbit (1978), a tensão que existe entre as normas básicas de uma sociedade e revelaria sua categorização ou ordenação, fazendo com que, por vezes, a sociedade tenha que alterar com o tempo os procedimentos de alocação de recursos que adota.

Ao longo de sua obra, os autores discutem vários casos que ilustram esses mecanismos em ação, incluindo a alocação de órgãos para transplantes, a distribuição de recursos escassos durante desastres naturais e a tomada de decisões em tempos de guerra.

Eles argumentam que a sociedade deve reconhecer e enfrentar as questões inerentes às *tragic choices* e buscar soluções que levem em consideração os valores morais e éticos, para além de considerações puramente econômicas ou políticas.

A decisão certa, então, dependeria do que seria apropriado em determinado momento em determinada sociedade. O que seria apropriado, por sua vez, dependeria das normas existentes e do contexto econômico e social em que essas normas seriam aplicadas.

Se isso for verdade, será que é possível formular as perguntas certas/relevantes indispensáveis para uma boa política de governança? Ou será que exatamente essa pergunta que agora formulamos é a pergunta errada/irrelevante a se fazer? A que vai nos conduzir para o caminho errado, como alerta Peter Drucker? A que vai nos levar à paralisia dos desesperançados?

Em busca de respostas a essas questões, o presente capítulo é dividido em quatro tópicos.

No primeiro deles, o objetivo é meramente descritivo, com um “voo” panorâmico no desenvolvimento das políticas de governança corporativa no Brasil.

No segundo, iniciar-se-á a análise das tentativas nacionais de transposição dos conceitos, pilares e princípios da governança corporativa para a gestão pública brasileira. Começa-se com os marcos normativos mais relevantes e termina-se com uma reflexão sobre burocracia estatal e governança.

O terceiro tópico virá permeado por termos como propósitos, valores, sistemas e dilemas. Falar-se-á sobre visão, escolhas, coerência e sustentabilidade. É um tópico de mais reflexão e abundante sementeira. Nele, conceitos que serão imprescindíveis para o próximo capítulo serão lançados.

O último tópico é o menor, mas não menos importante. A partir dele, tentar-se-á responder a uma pergunta-chave: enfim, será que a governança corporativa na gestão pública brasileira pode se esgotar em um *checklist* – ou *check the box*)?³¹

2.1 O início das políticas de governança no Brasil

Embora ações e títulos mobiliários sejam negociados no Brasil desde o final do século XIX, com a criação da Bolsa de Valores em São Paulo – Bovespa, o início das políticas de governança corporativa no Brasil remonta, ainda que timidamente e sem esse nome, à década de 1970, em um momento em que o país buscava consolidar sua economia e fortalecer seu mercado de capitais.

De fato, em 1976, surgiram as primeiras iniciativas de regulamentação das atividades empresariais, com a promulgação da Lei das Sociedades por Ações, que estabeleceu regras e normas para a constituição e gestão das empresas de capital aberto no Brasil.

No entanto, foi apenas a partir da década de 1990 que a governança corporativa passou a ser uma preocupação mais evidente no país, impulsionada pelo processo de abertura econômica e pelo ingresso efetivo do Brasil no mundo globalizado.

Nesse período, surgiram importantes instituições, como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que tiveram um papel fundamental na promoção de melhores práticas de governança corporativa no país.

Hoje em dia, a governança corporativa é considerada uma ferramenta essencial para o fortalecimento das empresas e do mercado de capitais brasileiro,

³¹ Termo utilizado por Donaldson (2003).

contribuindo para a atração de investimentos e para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

Nos tópicos que se seguem, a intenção é traçar um breve panorama do cenário da governança corporativa no Brasil tal como existe hoje.

Esse passeio começa com a criação do já citado IBGC, em 1995, passa pela iniciativa da Bolsa de Valores de São Paulo – BM&FBOVESPA de categorização das empresas de capital aberto por níveis de governança em 2000, tangencia a publicação da nova Lei das Sociedades por Ações, de 2001, que acrescentou e alterou dispositivos da Lei n.º 6.404/1976, atravessa a atuação da CVM na promoção das boas políticas de governança corporativa e termina na publicação do Código Civil de 2002 e da chamada Lei Anticorrupção, em 2013.

Como no resto deste trabalho, a intenção do texto que se segue não é exaurir um tema tão complexo, mas, sim, situar o leitor e a pesquisa no contexto que vai envolver as respostas aqui buscadas.

2.1.1 O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (1995)³²

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa é uma instituição sem fins lucrativos fundada em 27 de novembro de 1995, formada por empresas, entidades, acadêmicos e profissionais de diversos ramos com o objetivo de disseminar e promover as melhores práticas de governança corporativa no Brasil.

Como consta do site do instituto, ele “é considerado um *‘think tank’* da governança corporativa, uma rede colaborativa de ideias dedicada a explorar temas e questões importantes sobre governança e que impactam positivamente a sociedade” (IBGC, 2019, n.p.), tendo o proativismo, a diversidade, a independência e a coerência como seus valores declarados.

Seu mantra é “uma governança corporativa melhor para uma sociedade melhor” (IBGC, 2019, n.p.).

O IBGC tem uma importância significativa na história da governança corporativa no Brasil e tem como missão promover a transparência, a ética e a

³² IBGC, 2019.

responsabilidade na gestão empresarial, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, íntegro e transparente das organizações públicas e privadas e do país como um todo.

Para cumprir sua missão, o instituto oferece diversos programas de educação, treinamento e certificação em governança corporativa. Além disso, promove eventos e fóruns de discussão sobre temas relevantes para a administração empresarial, como a gestão de riscos, a remuneração de executivos e a responsabilidade social corporativa.

O IBGC é reconhecido como uma instituição de referência em governança corporativa no Brasil e internacionalmente. Ele integra a rede de *Institutos de Gobierno Corporativo de Latino America* (IGCLA), o *Global Network of Director Institutes* (GNDI), “grupo que congrega institutos relacionados à governança e conselho de administração ao redor do mundo” (IBGC, 2022, p. 1), e também é o capítulo brasileiro da *Climate Governance Initiative* (CGI), que abarca o *Chapter Zero Brazil*.

Em 2022, firmou ainda parcerias com o apoio ao Pacto de Promoção pela Equidade Racial, ao Movimento Transparência 100% e ao Fórum de Empresas e Direitos LGBTI+.

Dentro da sua proposta, a atuação do IBGC tem sido fundamental para o avanço da governança corporativa no Brasil, contribuindo para a construção de um mercado empresarial mais diverso, inclusivo, transparente, responsável e ético.

Seu principal documento é o *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*, do qual Sir Adrian Cadbury foi colaborador (IBGC, 2015, p. 13).

Este conjunto de diretrizes abrangentes e meticulosas, concebido para orientar e aprimorar as operações das empresas, visa garantir a sustentabilidade, a transparência e a eficiência na tomada de decisões, otimizando assim a relação entre os *stakeholders*.

Como premissas, o Código tem 1) a evolução do ambiente de negócios, motivado pelas rápidas transformações do mundo contemporâneo que repercutem na vida das organizações; 2) a tomada de decisão equilibrada, informada e refletida; 3) a identidade da organização, “como uma combinação entre sua razão de ser, aonde quer chegar, o que é importante para ela e a forma como são tomadas as decisões” e deliberação ética; 4) o papel relevante dos agentes de governança; e 5) o uso do

Código como referência de consulta e não como “um conjunto de práticas a ser adotado exaustiva e mecanicamente” (IBGC, 2015, p. 15-17).

Os primeiros quatro capítulos apresentados expõem bases e procedimentos para as entidades integrantes do sistema de governança das instituições, ao passo que o último aborda normas relativas à conduta e ao comportamento relacionados aos atores envolvidos. Ademais, são sugeridas diretrizes e estratégias com o intuito de prevenir e gerir conflito de interesses, bem como a utilização inadequada de recursos e dados concernentes às instituições.

Segundo o IBGC (2015, p. 20):

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

O Código encerra suas indicações de boas práticas com a apresentação de uma “Política de prevenção e detecção de atos de natureza ilícita” (IBGC, 2015, p. 102-103), na qual sugere as seguintes práticas:

- a) O conselho administrativo, com auxílio da diretoria, é responsável por criar políticas para prevenir e identificar ações ilícitas.
- b) A entidade deve garantir o cumprimento das leis e implementar diretrizes e mecanismos que protejam sua integridade, prevenindo e detectando atos ilícitos como corrupção, fraude e suborno.
- c) Essas diretrizes devem abranger todos os níveis da organização e considerar situações em que pessoas associadas possam se envolver como agentes ativos ou passivos. Além disso, devem incluir um canal de denúncias anônimas e confidenciais.
- d) Políticas referentes à ética, controles internos e conformidade devem fazer parte das diretrizes da organização, abordando processos e monitoramento.
- e) Empresas do setor privado devem incluir, de forma clara e objetiva, a prevenção e detecção de atos ilícitos em suas relações com outros setores

privados e públicos. Especialmente no setor financeiro, deve-se dar atenção à prevenção de crimes como lavagem de dinheiro.

- f) É recomendável incentivar fornecedores a adotarem o código de conduta da organização e implementarem seus próprios sistemas de conformidade.

A implementação do *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* do IBGC desempenha um papel crucial no fortalecimento das estruturas organizacionais e na promoção da integridade empresarial. Ademais, ele proporciona mecanismos efetivos de controle interno e externo, reduzindo assim os riscos associados à má conduta e à corrupção.

A adesão a essas normas de governança, constantemente atualizadas com as mais atuais diretrizes, tem contribuído para o aumento da confiança dos investidores, potencializando a atração de capital e estimulando o crescimento econômico sustentável, ao passo em que fortalece a imagem institucional e consolida a responsabilidade social das empresas nos cenários nacional e internacional.

2.1.2 A Bolsa de Valores de São Paulo – “Bovespa” e a categorização por níveis de governança (2000)³³

A “Bovespa”, também conhecida como Bolsa de Valores de São Paulo, é a principal bolsa de valores do Brasil.

Seu nome oficial atual é B3 (Brasil, Bolsa, Balcão) após a fusão entre a Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBOVESPA)³⁴ com a Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip), aprovada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), em 22 de março de 2017.

A atual B3 é responsável pela criação e gerenciamento de sistemas de negociação, abrangendo todas as principais categorias de ativos, como ações, títulos corporativos de renda fixa, derivativos cambiais, operações estruturadas, taxas de

³³ Conforme B3 (2023).

³⁴ Formada em 2008 pela fusão da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), criada em 1890, com a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), fundada em 1917.

juros e *commodities*. Além disso, ela atua como uma contraparte central garantidora na maioria das transações executadas em seus mercados, fornecendo serviços de depositária central e de registro central.

Através da sua infraestrutura voltada ao financiamento de veículos e imóveis, a B3 oferece uma série de produtos e serviços que facilitam a análise e aprovação de crédito em todo o Brasil.

As empresas que desejam financiar suas atividades e expandir seus negócios podem emitir ações e títulos no mercado de capitais, e a B3 é o principal ambiente onde esses ativos são negociados no Brasil. A bolsa de valores permite que investidores comprem e vendam ações e outros instrumentos financeiros, proporcionando a liquidez necessária para o funcionamento do mercado.

A B3 também é conhecida pelos seus índices, sendo o mais importante deles o Ibovespa (Índice Bovespa), que é um indicador ponderado do desempenho das ações das principais empresas listadas na bolsa. O Ibovespa é usado como referência para o mercado de ações brasileiro e é frequentemente citado para medir o desempenho geral do mercado acionário no país.

Além de possuir uma política sólida de governança corporativa própria, a então BM&FBOVESPA, em dezembro de 2000, instituiu uma categorização de níveis de governança corporativa com o objetivo de incentivar as empresas a adotarem melhores práticas de transparência, equidade e responsabilidade no mercado de capitais.

Essa classificação foi estabelecida através de regulamentos e normas específicos, visando atrair investidores e fomentar a confiança nos negócios realizados na bolsa.

Os principais níveis de governança criados pela BM&FBOVESPA são:

- a) Nível 1 de Governança Corporativa: Este nível estabeleceu requisitos mínimos de boas práticas de governança, como maior transparência na divulgação de informações financeiras e operacionais, além de regras que garantem um tratamento mais igualitário entre os acionistas.
- b) Nível 2 de Governança Corporativa: Além das exigências do Nível 1, este segmento de governança requer que as empresas adotem regras

adicionais, como a divulgação de resultados trimestrais com relatórios de auditoria, a implementação de um conselho fiscal e a garantia de um percentual mínimo de ações em circulação no mercado.

- c) Novo Mercado: Considerado o mais alto nível de governança corporativa na bolsa brasileira, o Novo Mercado exige ainda mais transparência e comprometimento das empresas. As companhias listadas neste segmento devem possuir exclusivamente ações ordinárias com direito a voto, adotar práticas de governança adicionais, como mecanismos de proteção aos acionistas minoritários, e estabelecer um processo de arbitragem para resolver conflitos societários.

Além desses níveis, a BM&FBOVESPA também criou os segmentos Bovespa Mais e Bovespa Mais Nível 2, voltados para empresas de menor porte e com requisitos específicos de governança.

Para aderir a esses níveis de governança, as empresas deveriam cumprir os regulamentos e normas estabelecidos à época. Essa categorização proporcionou um ambiente de negócios mais seguro e transparente, atraindo investidores e valorizando as companhias comprometidas com melhores práticas de governança corporativa.

Atualmente, a B3 continua trabalhando com níveis de governança para a análise dos requisitos para listagem das companhias de capital aberto no mercado de capitais, através de sua política de regulação de emissores, conforme art. 17, § 1º, da Lei n.º 6.385/1976, bem como no art. 15, inciso V, da Instrução da Comissão de Valores Mobiliários n.º 461/07.

A sua Diretoria de Emissores – DIE – tem como função principal estabelecer normas de acesso para emissores nos mercados organizados da B3 e garantir a aplicação destas. Entre os documentos e regras sob sua alçada estão:

- a) Regulamento para Listagem de Emissores e Admissão de Valores Mobiliários à Negociação (Regulamento de Emissores);
- b) Manual do Emissor;
- c) Regulamento de Listagem do Novo Mercado (Regulamento do Novo Mercado);

- d) Regulamento de Listagem do Nível 2 de Governança Corporativa (Regulamento do Nível 2);
- e) Regulamento de Listagem do Nível 1 de Governança Corporativa (Regulamento do Nível 1);
- f) Regulamento de Listagem do Bovespa Mais (Regulamento do Bovespa Mais);
- g) Regulamento de Listagem do Bovespa Mais – Nível 2 (Regulamento do Bovespa Mais – Nível 2).

Na mesma linha da primeira iniciativa, em 2000, para que um emissor, como uma empresa ou um fundo de investimento, possa negociar seus títulos (ações, debêntures, cotas, entre outros) nos mercados organizados da B3, é necessário solicitar a listagem e a admissão desses valores mobiliários à negociação, cumprindo os requisitos estabelecidos pelas normas.

Após a conclusão da listagem do emissor e a admissão à negociação dos valores mobiliários, a B3 passa a monitorar o cumprimento de suas obrigações, de acordo com o segmento de listagem escolhido. Caso essas obrigações não sejam atendidas, a bolsa possui autoridade para aplicar as penalidades previstas nas Normas de Emissores ou no respectivo Regulamento de Listagem, excluindo a empresa ou readequando seu registro ao nível de governança corporativa adequado.

No momento da escrita deste trabalho (abril de 2023), 24 (vinte e quatro) empresas estão listadas no Nível 1 de Governança Corporativa da B3, 22 (vinte e dois) no Nível 2 e 201 (duzentas e um) no Nível Novo Mercado.

2.1.3 Alterações e acréscimos à Lei das Sociedades por Ações (2001)

A “nova” Lei das Sociedades por Ações (Lei n.º 10.303, de 31 de outubro de 2001), que alterou e acrescentou dispositivos à Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, posteriormente modificada pela Lei n.º 14.195/2021, entre outras, representou outro marco importante no ambiente corporativo brasileiro, conferindo uma série de avanços e inovações ao sistema empresarial.

Esse diploma legal, fruto de um trabalho meticuloso e colaborativo, buscou oferecer maior dinamismo e flexibilidade às companhias, consolidando um mercado de capitais mais eficiente e competitivo no país.

Ao abordar aspectos fundamentais das sociedades por ações, a referida lei delineou preceitos relativos à constituição, administração e extinção dessas entidades e, por meio da reformulação de conceitos e da incorporação de práticas inovadoras, propiciou um contexto empresarial mais contemporâneo e resiliente, facilitando a atração de investimentos e a expansão dos negócios.

Um dos pontos fulcrais da legislação residiu na flexibilização das normas para a emissão de valores mobiliários, conferindo maior autonomia às empresas na captação de recursos financeiros. Além disso, a lei estabeleceu novos mecanismos de proteção aos acionistas minoritários, assegurando que seus direitos e interesses fossem devidamente respeitados e garantidos.

A Lei n.º 10.303/2001 também desempenhou um papel fundamental na evolução da governança corporativa no Brasil, estabelecendo diretrizes e princípios norteadores para as companhias, visando aprimorar a relação entre acionistas, administradores e demais *stakeholders*.

Com uma abordagem moderna e inovadora para a época, a legislação buscou estabelecer um equilíbrio entre os interesses das partes envolvidas, bem como fomentar a adoção de práticas éticas e sustentáveis.

No âmago da governança corporativa, a referida lei enfatizou a necessidade de aprimorar a transparência nas empresas, estipulando regras mais rígidas para a divulgação de informações financeiras e não financeiras. Dessa forma, buscou garantir que os acionistas e o mercado em geral tivessem acesso a dados fidedignos e consistentes, facilitando a tomada de decisões e a alocação de recursos.

Outro aspecto crucial abordado pela lei disse respeito à responsabilização dos administradores perante os acionistas e a sociedade. Nesse sentido, a legislação estabeleceu diretrizes claras para a atuação dos gestores, enfatizando a necessidade de conduzir os negócios com diligência, lealdade e zelo, evitando práticas prejudiciais à companhia ou aos acionistas.

A lei também contemplou medidas para aprimorar o papel dos conselhos de administração, visando garantir uma gestão mais eficiente e independente. Para tanto,

incentivou a presença de conselheiros independentes, a criação de comitês especializados, como os de auditoria e remuneração, e a implementação de processos de avaliação de desempenho.

Ademais, a “nova” legislação de 2001 abordou a proteção aos acionistas minoritários, estabelecendo mecanismos para assegurar que seus direitos e interesses fossem respeitados e garantidos. Nesse contexto, a lei fortaleceu os direitos de voto, de informação e de participação nas assembleias, bem como os mecanismos de fiscalização e controle.

2.1.4 *Recomendações da Comissão de Valores Mobiliários – CVM sobre Governança Corporativa (2002)*³⁵

A Comissão de Valores Mobiliários – CVM é uma entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, de relevância ímpar no universo financeiro. Inaugurada em 1976, ela desempenha um papel fundamental na salvaguarda do mercado de capitais brasileiro, como órgão normativo, fiscalizador e sancionador, zelando por sua integridade, transparência, estabilidade e eficiência.

Através da edificação de regras claras e compreensivas, a CVM contribui para a promoção de um ambiente propício à circulação de investimentos e à proteção dos interesses de investidores e acionistas, agindo na prevenção e na punição de práticas nefastas como *insider trading*, manipulação de mercado e divulgação de informações imprecisas, em prol do desenvolvimento e da sustentabilidade do mercado financeiro nacional.

A referida comissão abarca, ainda, a supervisão dos emissores de valores mobiliários, intermediários e demais agentes que atuam no mercado, bem como das bolsas de valores e entidades do mercado de balcão organizado.

Ademais, é sua prerrogativa zelar pelo cumprimento das normativas que permeiam o universo das ofertas públicas, dos IPOs (*Initial Public Offering*), dos

³⁵ Conforme Comissão de Valores Mobiliários (2022).

fundos de investimento e das demais operações de emissão e negociação de valores mobiliários.

Em junho de 2002, a CVM lançou suas primeiras recomendações sobre governança corporativa. Na página de abertura da cartilha elaborada, consta o seu objetivo e o patamar de adesão pretendido (CVM, 2002, p. 1):

Esta cartilha contém recomendações da Comissão de Valores Mobiliários – CVM relativas a boas práticas de governança corporativa. A adoção de tais práticas comumente significa a utilização de padrões de conduta superiores aos exigidos pela lei, ou pela regulamentação da própria CVM. Por isto, esta cartilha não constitui uma norma cujo descumprimento seja passível de punição pela CVM. Sem prejuízo do que acima se afirmou, a CVM exigirá brevemente a inclusão nas informações anuais das companhias abertas de indicação do nível de adesão às práticas aqui recomendadas, na forma “pratique ou explique”, isto é, ao não adotar uma recomendação, a companhia poderá explicar suas razões.

Na cartilha, a CVM (2002, p. 2), declaradamente, buscou ajustar determinados princípios de governança corporativa internacional às peculiaridades inerentes ao contexto brasileiro, especialmente no que tange à prevalência de empresas com controle estabelecido.

As recomendações abordam uma ampla gama de tópicos relacionados à governança corporativa, incluindo:

- a) **Transparência:** enfatiza a importância da divulgação de informações claras, precisas e tempestivas aos acionistas e ao mercado em geral. A CVM destaca a necessidade de aprimorar a qualidade das informações financeiras, bem como fornecer informações não financeiras relevantes.
- b) **Equidade:** defende o tratamento igualitário dos acionistas, incluindo os direitos e deveres dos acionistas controladores e minoritários. A CVM também enfatiza a importância da proteção aos direitos dos acionistas em casos de reestruturações societárias.
- c) **Prestação de contas:** a CVM recomenda a adoção de práticas que garantam a responsabilidade dos administradores perante os acionistas e a sociedade. Isso inclui a implementação de políticas claras de remuneração e avaliação de desempenho, bem como mecanismos de

responsabilização em casos de má gestão ou violação dos deveres fiduciários.

- d) Conselho de Administração: o relatório sugere aprimorar o funcionamento do conselho de administração, incentivando a presença de conselheiros independentes, a definição de suas responsabilidades e o estabelecimento de comitês especializados, como comitês de auditoria, remuneração e governança.
- e) Ética e conflitos de interesse: a CVM destaca a necessidade de estabelecer um código de ética e conduta para os administradores, funcionários e demais partes interessadas, visando prevenir e gerenciar possíveis conflitos de interesses.

As recomendações de 2002 representam um marco importante na evolução das práticas de governança corporativa no Brasil, contribuindo para o fortalecimento da confiança dos investidores e aprimoramento do ambiente de negócios no país. Desde então, a CVM tem continuado a trabalhar na atualização e na promoção dessas diretrizes, a fim de garantir a integridade e a eficiência do mercado de capitais brasileiro.

Conforme anotação na cartilha (CVM, 2002, p. 1):

Em reunião realizada no dia 09/02/2010, o Colegiado da CVM considerou que esta cartilha não se encontrava atualizada, tendo em vista o relevante desenvolvimento do mercado de capitais, a significativa evolução das práticas de governança corporativa adotadas pelos emissores, bem como o surgimento de práticas e problemas que eram desconhecidos ou incipientes à época da edição do material. Naquela oportunidade, o Colegiado observou que instituições privadas e entidades autorreguladoras já haviam assumido papel central na edição de códigos e orientações sobre as melhores práticas de governança corporativa, dando conta, inclusive, da permanente discussão e atualização dos padrões sugeridos ou adotados.

2.1.5 Código Civil de 2002

Em 10 de janeiro de 2002, foi sancionada a Lei n.º 10.406 que entrou em vigência em 11 de janeiro de 2003, substituindo o Código Civil de 1916.

Segundo Miguel Reale (2003, p. 14-16), três foram os princípios fundamentais do novo código, eticidade (superação do formalismo jurídico em prol de valores éticos

no lugar de valores exclusivamente técnicos), socialidade (primazia da função social dos contratos) e operabilidade (através de linguagem precisa e atual, de modo a facilitar e a interpretação e a aplicação do Direito).

Na linha das sociedades empresariais, Miguel Reale aponta que “é constante o objetivo do novo Código no sentido de superar o manifesto caráter individualista da lei vigente, feita para um País ainda eminentemente agrícola, com cerca de 70% da população no campo” (REALE, 2003, p. 15) e foi um dos seus objetivos “reestruturar as instituições empresariais regidas por antigas leis, que, além de estarem superadas pelo desenvolvimento econômico-social, estejam servindo de cobertura a odiosos privilégios” (REALE, 2003, p. 18).

Nessa linha, há previsão de direitos a sócios, limites à administração das sociedades e responsabilidade pessoal de seus gestores em determinados casos.

2.1.6 Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013

Na esteira das mudanças nas práticas empresariais nacionais e internacionais, a Lei n.º 12.864/2013, também chamada Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências, eleva a governança corporativa dentro das organizações a um nível inédito no cenário brasileiro.

Entre as inovações trazidas pela nova legislação, talvez uma das mais importantes seja a possibilidade de redução das sanções aplicadas a depender da existência ou não “de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (cf. inciso VIII do seu art. 7º).

2.2 A transposição do conceito de governança para a gestão pública

Como se viu, historicamente, o termo governança tem sido associado ao âmbito corporativo privado, referindo-se às práticas, estruturas e processos que orientam e regulam a administração das empresas.

Entretanto, desde o final da década de 1990, tem-se observado uma notável tentativa, especialmente no âmbito internacional, de transposição desse conceito para o campo da gestão pública, reconfigurando a maneira como governos e instituições públicas podem conduzir suas atividades e interagir com a sociedade.

Apenas a título de exemplo, em 2001, foi publicado o estudo n.º 13 da *International Federation of Accountants* – IFAC intitulado *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*; em 2003, o *Public Sector Governance Better Practice Guide*, do *Australian National Audit Office* – ANAO e, em 2004, o *The Good Governance Standard for Public Services*, pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* (OPM).

Como aponta o Tribunal de Contas da União, em documento intitulado *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*, cuja 2ª versão foi publicada em 2014, além da IFAC, do CIPFA e do OPM, outras organizações, como a *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS, o Banco Mundial e o *Institute of Internal Auditors* – IIA, também avaliaram as condições necessárias para a melhoria da governança nas organizações públicas e convergiram no sentido de que

Para atender melhor aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente dos gestores; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; e balancear os interesses e envolver efetivamente os *stakeholders*, incluindo cidadãos, usuários de serviços, acionistas e iniciativa privada (TCU, 2014, p. 13).

Nesse cenário, a governança corporativa tem o potencial claro de emergir como uma abordagem inovadora e abrangente, que busca promover a eficiência, a transparência e a responsabilidade no gerenciamento dos recursos públicos.

Essa perspectiva pressuporia incorporar elementos-chave da governança adotada por empresas no decorrer dos anos, adaptando-os ao contexto específico da administração pública e às suas peculiaridades e, ao final, afetando a forma como os governos operam e se relacionam com a sociedade.

Nesse sentido, em 2014, o CIPFA e a IFAC, publicaram mais um documento, o *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, em que

propuseram uma estrutura de boa governança corporativa na gestão pública e apresentaram duas premissas que seriam de observação obrigatória para o sucesso do modelo: 1) garantir que as entidades alcancem seus resultados pretendidos enquanto agem sempre no interesse público; 2) compreender os arranjos estabelecidos para garantir que também os resultados pretendidos para os *stakeholders* sejam definidos e alcançados (CIPFA; IFAC, 2014).

Segundo o CIPFA e a IFAC (2014, p. 1), no referido documento, “a boa governança requer uma abordagem qualitativa, não um quantitativo irracional. Exige integridade, objetividade, transparência e responsabilidade, construídas sobre uma base de honestidade intelectual”.³⁶

Por outro lado, como apontam as entidades (CIPFA; IFAC, 2014, p. 10), agir no interesse público (premissa de qualquer boa política de governança corporativa e especialmente no ambiente estatal) requer comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com valores éticos e respeitando o Estado de Direito, e garantir a abertura e a participação abrangente dos *stakeholders*.

Na visão do CIPFA e da IFAC (2014, p. 10), além dos requisitos gerais para agir no interesse público, a realização de uma boa governança no setor público também exigiria acordos eficazes para definir resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis; determinar as intervenções necessárias para otimizar o alcance dos resultados pretendidos; desenvolver a capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e dos indivíduos dentro dela; gerenciar riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão financeira pública e implementar boas práticas em transparência, relatórios e auditoria para fornecer responsabilização efetiva.

No entanto, embora se tente criar uma fórmula mágica de boa governança corporativa pública, é indubitável que a transposição do instituto privado para a estrutura estatal pressupõe que o Poder Público³⁷ passe pelo mesmo processo de

³⁶ No original: “Good governance requires a qualitative approach, not a mindless quantitative one. It requires integrity, objectivity, transparency, and accountability, built on a foundation of intellectual honesty”.

³⁷ Aqui sendo referida, especificamente, a administração pública direta.

evolução e desenvolvimento que o mercado empresarial passou no decorrer das últimas décadas.

Não se trata, assim, apenas de adotar uma nova abordagem de gestão, mas de se autoconhecer e se entender no mundo. Do contrário, seria uma vã tentativa de *try to fit a square peg in a round hole*.

Os tópicos a seguir têm a intenção de dar pistas sobre o tipo de reflexão necessária na transposição dos conceitos de governança corporativa para a administração pública direta. Não se tem a pretensão de um estudo exaustivo e completo, mas, apenas, de trazer uma perspectiva sistêmica para o assunto, um começo de conversa.

Assim como a iniciativa privada precisou mudar seus paradigmas e se reinventar, defende-se que não deve ser diferente na estrutura estatal. Há necessidade de se refletir sobre burocracia, sobre propósito, sobre valores, e, sobretudo, sobre o papel das instituições no mundo.

Porém, antes de tudo isso, qual o estado da arte da governança corporativa pública no Brasil? De onde partimos para nossas reflexões?

2.2.1 Marcos normativos da governança corporativa no Poder Público e na gestão de políticas públicas

A governança corporativa na administração pública brasileira, além de encontrar seu fundamento orientador na Constituição Federal (especialmente no seu art. 37) é regulamentada por diversos marcos legais que estabelecem as bases para uma gestão dos recursos públicos transparente, eficiente e responsável.

Embora este trabalho tenha uma pretensão mais deontológica e axiológica do que propriamente normativa, pertinente elencar rapidamente, em ordem cronológica, alguns desses marcos, sem pretensão exaustiva.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000), por exemplo, estabelece regras rígidas para a gestão financeira dos órgãos públicos, com o objetivo de garantir o equilíbrio das contas públicas e evitar o endividamento excessivo. Além disso, suas disposições, que obrigam a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, exigem

que os gestores públicos promovam a transparência na gestão do erário, por meio da divulgação de informações financeiras e contábeis de forma acessível e compreensível ao público.

A Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011), por seu turno, garante o direito de acesso à informação pública, possibilitando que a população acompanhe de forma mais detalhada a gestão dos recursos públicos. Segundo seu art. 3º:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011, n.p.).

A Lei das Estatais (Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016), por sua vez, busca estabelecer diretrizes para a gestão das empresas estatais, com foco na transparência, *accountability* e eficiência na gestão dos recursos públicos. O diploma legal, expressamente, em seu art. 6º dispõe que:

O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção (BRASIL, 2016, n.p.).

Mais ainda, em seu art. 7º, afirma que as disposições da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e as normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras são aplicáveis não só às empresas estatais de capital aberto, mas a todas as empresas públicas, sociedades de economia mista de capital fechado e suas subsidiárias.

Bem mais específico, o Decreto que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal (Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017)

estabelece diretrizes e orientações para a implementação da governança corporativa na administração pública.

A política busca promover a transparência, a integridade e a eficiência na gestão dos recursos públicos, por meio da adoção de boas práticas de governança, gestão de riscos e controle interno.

Nesse sentido, o Decreto inicia, em seu art. 2º, trazendo diversos conceitos que devem nortear a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

- I – governança pública – conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;
- II – valor público – produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;
- III – alta administração – Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente; e
- IV – gestão de riscos – processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (BRASIL, 2017, n.p.).

E reafirma (art. 3º) os princípios básicos que devem nortear a governança pública na esfera federal: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas responsável (*accountability*) e transparência.

Por fim, diversas normas do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelecem critérios e orientações para a implementação da governança corporativa na administração pública, por meio de auditorias, avaliações e monitoramentos, buscando garantir que os órgãos públicos adotem as melhores práticas de governança corporativa, com foco na transparência, integridade, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

2.2.2 Controle externo da política de governança na administração pública

No sentido das normas supracitadas, que conferem genericamente os primeiros passos e os primeiros vislumbres de incentivo para a adoção da governança corporativa na administração pública, o controle externo dessas políticas de governança é um aspecto essencial para garantir a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão de recursos estratégicos.

Mais do que isso, é através do controle externo que, muitas vezes, as políticas de governança são construídas e adaptadas para cada instituição, constituindo terreno fértil para as alterações de rumo e a busca de sua consolidação e acerto.

Esse controle é exercido por órgãos e instituições independentes, que têm como objetivo fiscalizar e avaliar a conformidade das ações governamentais com as normas e princípios estabelecidos, bem como assegurar a aplicação adequada das políticas de governança corporativa.

Os Tribunais de Contas são os principais desses órgãos e instituições e têm como função principal fiscalizar e avaliar a legalidade, a eficiência e a eficácia das ações e decisões governamentais, examinando a aplicação dos recursos públicos e verificando se as políticas de governança corporativa estão sendo seguidas e se estão em conformidade com as leis e regulamentações aplicáveis.

Para fins deste trabalho, deter-se-á, especificamente, ainda que de forma breve, sobre a atuação do Tribunal de Contas da União nessa área.³⁸

Mediante estudos e trabalhos diversos realizados, o TCU aborda e analisa, de forma periódica, as políticas de governança corporativa na Administração Pública federal, direta e indireta. Possui, também, painéis de informação, com o resultado de algumas das fiscalizações e auditorias realizadas.

Além de trazer definições, conceitos, boas práticas, orientações, recomendações e referenciais de governança aplicáveis a organizações públicas e

³⁸ Esse rápido panorama será guiado pelas informações contidas no portal eletrônico do próprio TCU (2014).

outros entes jurisdicionados ao TCU, o material produzido pela Corte de Contas³⁹ também serve como guia para as fiscalizações e auditorias.

Alguns documentos interessantes a respeito são os questionários subjacentes aos seus referenciais básicos de governança, que, embora não devam ser, segundo o próprio TCU (2020, p. 22), tomados como “fórmula prescritiva” integram itens de verificação (ou controles) [...] avaliáveis e auditáveis (TCU, 2021, p. 1).

Por interessante, vale apontar que na 3ª edição do *Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo*, que teve como relator o Ministro Vital do Rêgo, no bojo do processo TC 020.750/2019-e, publicado em 2019, o TCU apresenta o resultado das fiscalizações/auditorias em 17 (dezessete) políticas públicas sociais, de infraestrutura, agroambientais e de ciência e tecnologia, concluindo (TCU, 2019, p. 2) que:

65% apresentavam falhas na institucionalização ou regulamentação;
59%, inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos);
59%, falhas no monitoramento e avaliação;
53%, falhas no planejamento;
47%, falhas na coordenação;
41%, falhas na gestão de riscos;
24%, falhas na *accountability*.

Além dos Tribunais de Contas, o controle externo da governança corporativa do setor público também é exercido pelo Poder Legislativo, por intermédio de comissões parlamentares de inquérito (CPIs), audiências públicas e outras ferramentas; pelo Ministério Público, por meio da promoção da ação civil pública, inquérito civil público e termos de ajustamento de conduta; pela sociedade civil e pela mídia, mediante monitoramento das decisões e ações governamentais e denúncia de eventuais irregularidades; e pelos órgãos internacionais e de cooperação, especialmente quando há financiamento ou envolvimento dessas instituições em projetos governamentais.

³⁹ À guisa de exemplo, na 3ª edição do seu *Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas e Outros Entes Jurisdicionados ao TCU*, de 2020, o Tribunal de Contas da União ressalta que, na implementação das práticas de governança corporativa, cada organização deve observar: “A natureza do seu negócio, o contexto no qual se encontra inserida, seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles associados [...] de acordo com a sua realidade, evitando a implementação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios (art. 14 do Decreto-lei 200/1967)” (TCU, 2020, p. 22).

2.2.3 Burocracia e governança corporativa na administração pública

Como já repisado diversas vezes, falar sobre governança corporativa é falar acerca de como as empresas são dirigidas e controladas. Uma boa política nesse sentido incorpora uma variedade de mecanismos, tanto internos quanto externos e, nesse contexto, não só o controle externo tem um papel crucial, na forma que já foi visto, mas também a burocracia se constitui como peça central.

Quando se fala em burocracia na administração pública, o senso comum tende a conduzir a nossa imaginação para um cenário similar ao forjado por Franz Kafka nos seus clássicos *O Processo* (1925) e *O Castelo* (1922), consubstanciado em um mundo “das chancelarias, das repartições, dos arquivos, das salas e escritórios mofados, abrigados em edifícios decadentes” (SCHILLING, 2013, n.p.).

Porém, para os estreitos objetivos do presente trabalho, forçoso é abandonar a ideia de labirintos infinitos de setores administrativos, mesas abarrotadas de papéis empoeirados e carimbos com números e dizeres enigmáticos e voltar-se para a reflexão sobre burocracia trazida por Max Weber, intelectual e jurista alemão, considerado o pai da sociologia moderna.

Em seu livro *O que é burocracia?*, Max Weber (1991), após fazer um amplo histórico da burocracia através dos séculos e das diversas culturas, defende que a administração burocrática está imbuída de uma superioridade técnica incontestável e que, no modelo burocrático puro, a precisão, a velocidade e a certeza atingem o seu nível ótimo.

Nessa linha, no momento em que o Estado adota uma organização burocrática, não só seus processos de trabalho se tornam mais eficientes e transparentes, como, também:

A burocratização implica em particular a possibilidade ótima de colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas conforme regulamentações estritamente objetivas. As atividades particulares são confiadas a funcionários especializados que, com a prática, vão aprendendo cada vez mais. A resolução “objetiva” dos assuntos pressupõe primeiramente uma resolução conforme as normas calculadas e “sem levar em conta as pessoas” (WEBER, 1991, p. 39).

A impessoalidade da gestão burocrática parece ser um dos elementos que mais levaram Max Weber a adotá-la como modelo de máxima eficiência de gestão administrativa. Essa impessoalidade, segundo o citado doutrinador, não só tornaria estáveis as atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura governada burocraticamente, como também asseguraria o cumprimento normal e continuado dessas atividades, independentemente das pessoas a quem elas seriam atribuídas.

A eficiência inerente à burocracia também seria fruto, segundo Max Weber (1991), da especialização gerada pela existência de normas gerais, claras e escritas, mais ou menos estáveis, mais ou menos precisas, a depender da organização e do objeto do trabalho, e que podem ser aprendidas e transmitidas sem intermediários.

De acordo com o jurista alemão (WEBER, 1991, p. 46):

Com relação à ação administrativa propriamente dita, ou seja, com relação a toda a atividade estatal que é desenvolvida fora do campo da criação de leis e procedimentos judiciais, existe o costume de reivindicar a liberdade e o predomínio das circunstâncias individuais. Pensa-se que as normas gerais desempenham um papel principalmente negativo ao constituir-se em travas para a atividade positiva e “criativa” do funcionário, a qual jamais deveria ser controlada. No entanto, é essencial o fato de que esta administração [...] supostamente “criativa” não seja um campo de livre ação voluntária, de perdão, e de favores e qualificações pessoais, como ocorre nas formas pré-burocráticas. Sempre existe, como regra de conduta, a normativa e a avaliação “racional” das finalidades “objetivas”, bem como a fidelidade a estas. Com relação à administração executiva, principalmente nos campos onde a vontade “criativa” do funcionário é mais rigorosamente estabelecida, respeita-se a ideia, primordialmente moderna e estritamente “objetiva”, das “razões de Estado”, como norma suprema e decisiva da atuação do funcionário.

Ou seja, quanto menos rotinas burocráticas claramente estabelecidas, maior o campo criativo da atuação administrativa, que pode pender a uma avaliação individual e tendenciosa (guiada por preferências e preconceitos implícitos ou explícitos) do que seria o interesse coletivo (público ou empresarial) almejado ou a uma atuação claramente guiada por favores e qualificações pessoais.

Sem normas claras e aplicáveis a todos, a impessoalidade não consegue ser observada no âmbito global. Nem a impessoalidade de quem pratica o ato, nem a impessoalidade do destinatário do serviço. Nas palavras de Max Weber (1991, p. 41), “em todas as formas de dominação não burocrática nos encontramos com a peculiar

coexistência de um âmbito de estrito tradicionalismo com um âmbito de livre arbitrariedade e graça senhorial”. E é dessa percepção que se partirá todo o raciocínio aqui exposto.

É verdade que, como qualquer forma eleita de gestão, a organização burocrática, se mal executada e despida de seus elementos básicos, pode ser deturpada, gerando um labirinto infindável de formulários e carimbos, de recursos humanos e financeiros despendidos aleatoriamente e, por fim, de caos administrativo e confusão estatal.

Porém, é exatamente nesse ponto em que entra a perspectiva e necessidade das políticas de governança administrativa.

Como reforçou Max Weber, ainda em 1940, quando escreveu a obra *O que é burocracia?*, nenhuma burocracia funcionará com gestores não profissionais. A burocracia é, essencialmente, técnica e intelectualmente sofisticada (WEBER, 1991).

A burocracia estabiliza os processos de trabalho, facilitando a substituição de funcionários e impessoalizando o serviço prestado. Qualquer pessoa pode ser substituída, porque seu trabalho passa a ser guiado por regras claras, que podem ser repassadas ao próximo contratado.

Essas regras, porque expressas, também podem ser permanentemente revistas e auditadas, extirpando do seio da gestão o improviso, mas mantendo a inovação e a criatividade, desde que democraticamente discutidas no momento de alteração das regras procedimentais a serem seguidas.

A burocracia torna estáveis os processos de trabalho, mas não estanques. Ela exige apenas que a mudança não seja fruto de uma disposição pessoal e anárquica, mas, sim, de uma decisão que observa o cenário sistêmico e não se descuida dos objetivos do serviço a ser prestado.

O poder funcional, normativamente regulado, destinado a ser abstrato e indiferente a pessoas ou grupos que temporariamente ocupam certas posições, substitui o poder pessoal e é exatamente isso que se espera na transposição dos princípios e mecanismos da governança corporativa para gestão estatal.

No âmbito da administração pública, a necessidade de rotinas transparentes e coerentes se torna bem premente. Como dispõe o art. 3º da Constituição Federal de 1988,

[...] Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, n.p.).

Como se observa do dispositivo constitucional, não só a igualdade e o acesso em regra universal aos serviços públicos estão presentes, como, também, devem guiar toda e qualquer ação do Estado e falar em igualdade é falar em transparência, integridade, ética e equidade no tratamento dado pela administração governamental. É falar em uma boa política de governança corporativa.

Afinal, o funcionamento da moderna administração pública deve ser voltado a servir o cidadão como detentor da soberania. Se o servidor público tradicional é subordinado ao detentor legitimado do poder, o servidor público moderno adquire o papel de intérprete do poder e o político é apenas aquele que possui o mandato para exercê-lo. O poder não mais passa a pertencer de forma incondicional a um grupo determinado de pessoas, mas passa a ser guiado por princípios fundamentais concebidos tendo em mente a soberania do administrado.

Nessa linha, a governança corporativa a ser adotada pela administração pública deve ter a virtude de tornar transparentes os processos decisórios estatais, promovendo uma série de valores constitutivos como igualdade de chances e oportunidade e respeito pela dignidade e autonomia da pessoa humana. Uma estrutura procedimental e decisória funcional substitui a arbitrariedade de uma decisão política, ao mesmo tempo totalitária, autoritária e benevolente (e, portanto, tendenciosa e moralmente onerosa), por uma decisão racional que é tomada com base em regras claras e aplicáveis para todos.

A transparência, assim, é intimamente ligada com a confiança pública, com a confiabilidade da administração pública, como um elemento constitutivo de uma administração democrática. Apenas a partir do conhecimento dos processos

decisórios estatais, estes passam a ser controlados e auditáveis e o administrado passa a ter a certeza de que as diretrizes observadas são aquelas que constituem valores constitucionalmente protegidos.

Rotinas burocráticas claras e estáveis e transparência são cruciais para assegurar acesso e participação em termos de serviço público, mas, mais do que isso, contribuem indubitavelmente para reduzir ou prevenir corrupção, clientelismo e ineficiência.

Se os destinatários de direitos e serviços públicos não estão cientes das regras governamentais e dos seus processos decisórios e não são capazes de observar a implementação (ou não) das políticas públicas estatais, a sua habilidade de reconhecer violações a direitos e se insurgir contra elas será sempre indevidamente restrita.

Ressalte-se, porém, que, ao trazer aqui um olhar sobre a burocracia fazendo sentido dentro de uma política de governança corporativa, não se quer dizer que ela deve ditar a política.

Uma boa política de governança corporativa pode se beneficiar da ideia de burocracia ao estabelecer processos e procedimentos claros e objetivos, permitindo uma gestão mais transparente, eficiente e controlada. A burocracia, nesse sentido, pode ajudar a prevenir abusos de poder e garantir que todas as atividades estejam alinhadas com os objetivos e valores da instituição.

Além disso, uma gestão burocrática pode permitir a identificação de pontos de melhoria na organização, o que contribui para a adoção de práticas mais eficientes e produtivas.

No entanto, é importante lembrar que uma gestão burocrática também pode apresentar desvantagens, como rigidez, lentidão e excesso de formalismo. Portanto, é necessário equilibrar os princípios burocráticos com outros pilares de governança corporativa, como flexibilidade, agilidade e inovação, para garantir que a instituição possa operar de forma eficiente e sustentável a longo prazo.

Indo além, apenas conhecendo o sistema no qual está inserida a instituição é possível acolher, adaptar ou descartar suas tradições burocráticas na hora da definição da política de governança a ser adotada, de forma que a organização possa

alcançar sinergia entre os elementos fundamentais de governança e as demandas específicas do contexto em que opera.

Nesse contexto a partir da incorporação do pensamento sistêmico, os tomadores de decisão podem avaliar criteriosamente as nuances e implicações de suas escolhas, ponderando a necessidade de manter a estabilidade e a ordem, sem negligenciar a capacidade de resposta às transformações dinâmicas e multifacetadas dos ambientes interno e externo.

2.3 O pensamento sistêmico, a definição da governança corporativa na gestão pública e a importância da integridade

Na base do pensamento sistêmico, está a máxima de Aristóteles: “o todo é maior que a soma de suas partes” (FERRAZ, 2022, p. 166). Segundo Taís Ferraz (2022, p. 166-168), essa perspectiva altera o foco dos objetos para as relações entre eles e, nesse sentido, ao se enxergar um sistema, deixa-se de medir ou pesar seus elementos e passa-se a mapeá-los e observá-los em articulação uns com os outros e todos com a rede completa.

Como destaca Peter Senge, em sua obra *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*:

Uma nuvem se forma, o céu escurece, as folhas se retorcem para cima e sabemos que vai chover. Também sabemos que a tempestade alimentará as águas subterrâneas a quilômetros de distância e o céu ficará claro amanhã. Todos esses eventos estão distantes no tempo e no espaço e, no entanto, estão todos conectados dentro do mesmo padrão. Cada um tem uma influência sobre o resto, uma influência que normalmente não é vista. Você só pode entender o sistema de uma tempestade contemplando o todo, não qualquer parte individual do padrão.

Negócios e outros empreendimentos humanos também são sistemas. Eles também estão ligados por tecidos invisíveis de ações inter-relacionadas, que muitas vezes levam anos para produzir seus efeitos um no outro. Como nós mesmos fazemos parte dessa trama, é duplamente difícil ver todo o padrão de mudança. Em vez disso, tendemos a nos concentrar em retratos instantâneos de partes isoladas do sistema e nos perguntamos por que nossos problemas mais profundos parecem nunca ser resolvidos. O pensamento sistêmico é uma estrutura conceitual, um corpo de conhecimento e ferramentas que foram desenvolvidos ao longo dos últimos cinquenta

anos, para tornar os padrões globais mais claros e para nos ajudar a ver como alterá-los com eficácia (SENGE, 2010, p. 18, grifo nosso)⁴⁰

Ainda na lição de Peter Senge (2010, p. 94) o pensamento sistêmico permite enxergar para além de eventos ou retratos isolados de elementos/componentes; ao contrário, ele conduz o olhar para o que existe no âmago das estruturas (abaixo da sua superficialidade) e nos padrões de mudança da trama global.

Nesse sentido, a essência do pensamento sistêmico é ver interrelações no lugar de cadeias lineares de causa e efeito, é ver processos evolutivos no lugar de fotos instantâneas (SENGE, 2010, p. 105-184). “O pensamento sistêmico é contextual [...]. Trata-se de adotar o olhar de quem assiste a um filme, buscando alguns padrões de comportamento ao longo do seu desenrolar, ao invés de vislumbrar dados ou eventos estáticos” (FERRAZ, 2022, p. 173).

Segundo Donella Meadows (2008, p. 9), em *Thinking in Systems*, o pensamento sistêmico transcende disciplina e culturas e, quando elaborado corretamente, supera a própria história.

Hoje em dia, é amplamente aceito que o pensamento sistêmico é uma ferramenta essencial ao se endereçar muitos desafios ambientais, políticos, sociais e econômicos (MEADOWS, 2008, p. 11). À medida que o mundo continua a rapidamente se transformar e a evoluir em complexidade, o pensamento sistêmico ajuda a gerenciar, adaptar e enxergar a ampla gama de escolhas que existe ao redor, além de ser uma forma de pensar que dá a liberdade de identificar as raízes dos problemas e vislumbrar novas oportunidades de transformação (MEADOWS, 2008, p. 2-3).

⁴⁰ No original: “A cloud masses, the sky darkens, leaves twist upward, and we know that it will rain. We also know the storm runoff will feed into groundwater miles away, and the sky will clear by tomorrow. All these events are distant in time and space, and yet are all connected within the same pattern. Each has an influence on the rest, an influence that is usually hidden from view. You can only understand the system of a rainstorm by contemplating the whole, not any individual part of the pattern. Business and other human endeavors are also systems. They, too, are bound by invisible fabrics of interrelated actions, which often take years to fully play out their effects on each other. Since we are part of that lacework ourselves, it’s doubly hard to see the whole pattern of change. Instead, we tend to focus on snapshots of isolated parts of the system and wonder why our deepest problems never seem to get solved. Systems thinking is a conceptual framework, a body of knowledge and tools that has been developed over the past fifty years, to make the full patterns clearer, and to help us see how to change them effectively”.

Assim, ao aplicar o pensamento sistêmico na formulação da governança corporativa, os gestores públicos são capazes de visualizar e analisar de maneira mais abrangente os sistemas em que estão inseridos. Isso inclui a compreensão das interações e interdependências entre os diversos elementos, como órgãos governamentais, políticas públicas diversas e múltiplos atores sociais e econômicos, garantindo, no processo, a inclusão e a representatividade das diferentes visões e interesses.

Essa perspectiva holística permite uma tomada de decisão mais fundamentada e informada, que leva em consideração as complexidades e os impactos das ações do governo em um espectro também mais amplo, tendo implicações significativas na promoção de uma cultura organizacional mais colaborativa e integrada. Como aponta Peter Henge (2010, p. 24) sem o pensamento sistêmico, a semente do propósito plantado pela instituição cai em solo árido.

De fato, ao reconhecer as conexões e interdependências entre os diferentes departamentos, entidades governamentais e parcerias institucionais e incluindo essa perspectiva na formulação da política de governança (através da criação de instâncias decisórias, consultivas e de sistema eficiente de freios e contrapesos), torna-se mais fácil identificar oportunidades para cooperação e coordenação, melhorando a eficiência e a eficácia dos serviços oferecidos à população e fomentando a participação e o engajamento para o desenvolvimento de políticas mais inclusivas e democráticas.

Além disso, o pensamento sistêmico auxilia na identificação e no gerenciamento de riscos e incertezas inerentes ao ambiente governamental. Ao analisar as variáveis e as dinâmicas que afetam o sistema, os gestores públicos podem antecipar possíveis problemas e desenvolver estratégias de contingência e resiliência da instituição, garantindo a continuidade e a sustentabilidade das ações públicas.

Por exemplo, imagine-se uma política de governança de um órgão público responsável pela gestão de recursos hídricos. A aplicação do pensamento sistêmico na sua formulação proporciona uma abordagem abrangente e coesa para enfrentar os dilemas multifacetados relacionados à escassez, à qualidade e à distribuição de água. Ao reconhecer as complexas interconexões e relações dos diversos aspectos da gestão hídrica, os formuladores de políticas podem desenvolver soluções mais

inovadoras e eficientes na criação de mecanismos e estruturas compatíveis com os processos decisórios relacionados (tanto em nível informacional quanto de conteúdo e de legitimidade).

Isso envolve, no caso, por exemplo, considerar a dinâmica entre o consumo de água na agricultura, indústria e residências, o impacto que esses usos têm sobre a qualidade e a disponibilidade dos recursos e o nível de colaboração e coordenação entre múltiplos órgãos governamentais, setores econômicos e membros da sociedade civil engajados na gestão hídrica.

Nesse sentido, a conjugação do pensamento sistêmico com a governança corporativa na esfera pública impulsiona a criação de políticas que busquem o equilíbrio entre a observância de normas e regulamentações, a responsabilidade perante os *stakeholders* e a habilidade de se adaptar e inovar diante dos desafios complexos e multidimensionais emergentes na sociedade contemporânea.

Mais do que isso, a abordagem holística faz com que a própria percepção da governança e seus princípios se expandam. Especificamente no que tange à questão da integridade, como vetor transversal fundamental nas duas perspectivas, o pensamento sistêmico nos leva a compreender ainda mais sua essência na busca de concretizá-la.

De fato, a integridade, como conceito, tem diversas facetas dependendo do contexto no qual está inserida.

No Direito, a preocupação com uma integridade para além da ética/moral está presente, por exemplo, nos trabalhos de Ronald Dworkin, quando, em sua obra “Uma questão de princípio” (2005), estrutura algo que chama de “romance em cadeia” e apresenta a atividade interpretativa como um empreendimento coletivo e prolongado em uma espécie de integridade sistêmica.

Esse empreendimento coletivo seria como um livro escrito por diversos autores e localizados também em pontos diversos da história. Cada um desses autores deve ler e compreender o capítulo anterior escrito por outro e escrever a partir dali, com a preocupação de não desfigurar a obra e o dever de prepará-la para o próximo que irá recebê-la.

Assim, cada um se apropria do passado e lança os fundamentos para o futuro, em um exercício coletivo de interpretação e construção literária coerentes e íntegras.

Tal conceito/concepção de integridade, a propósito, respalda grande parte da doutrina sobre precedentes⁴¹.

De forma similar, na esfera da governança corporativa e no pensamento sistêmico, a interpretação e aplicação do conceito de integridade assumem dimensões diferentes, mas inevitavelmente indissociáveis.

Na governança corporativa, a integridade é frequentemente percebida como um princípio fundamental, uma pedra angular que orienta a conduta e as decisões da organização. Ela está atrelada à honestidade, transparência, e ao cumprimento de promessas e obrigações legais.

O princípio da integridade na governança exige que a empresa atue de maneira ética e responsável, garantindo que suas ações estejam alinhadas com seus valores declarados, padrões de conduta e com a legislação em vigor. A falta de integridade em uma empresa pode prejudicar sua reputação, confiabilidade e, por fim, sua sustentabilidade a longo prazo.

Por outro lado, a integridade no pensamento sistêmico tem um sentido mais amplo,⁴² estando relacionada à coesão e funcionalidade do sistema como um todo. Aqui, a integridade refere-se à capacidade de um sistema manter-se unificado e intacto, mantendo suas partes interconectadas trabalhando juntas de forma eficaz para atingir um objetivo comum.

Nesse sentido, a integridade de um sistema é uma medida de sua "saúde", indicando a eficácia com que suas várias partes estão funcionando e interagindo entre si. Uma falha em qualquer parte do sistema pode comprometer a integridade do todo, impactando negativamente seu desempenho⁴³.

Embora distintas, ambas as perspectivas de integridade são interligadas e vitais para o vigor de uma organização. Uma empresa que se empenha na

⁴¹ Por outros, Lenio Luiz Streck (2015).

⁴² Mesmo se considerando o novo conceito ampliado de integridade trazido pela 6ª edição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, a ser publicado em agosto de 2023 ("Para além de atuar em conformidade com as leis e regulamentos, os agentes de governança devem promover o contínuo aprimoramento da ética na organização, por meio da prática inequívoca e visível da coerência entre pensamento, discurso e ação, da lealdade à organização e da imparcialidade, evitando decisões sob a influência de conflitos de interesse"), observa-se que ainda é limitada sua definição e alcance.

⁴³ Por outros, Donella Meadows (2008) e Peter Senge (2010).

manutenção da integridade sistêmica, através de uma interação harmoniosa e eficiente entre seus diversos componentes, tende a evidenciar também integridade sob o prisma da governança corporativa. Isso ocorre porque um sistema integrado e bem estruturado fomenta um ambiente propício para a adoção de condutas éticas e transparentes, contribuindo para a concretização da credibilidade e da responsabilidade corporativa.

2.3.1 A compreensão sistêmica do propósito institucional como vetor importante na transposição dos conceitos, dos princípios e dos pilares da governança corporativa para a gestão pública

Nos termos do que já se viu, em um mundo cada vez mais interconectado e complexo, a governança corporativa na gestão pública enfrenta desafios crescentes para atender às demandas da sociedade, garantir o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos e equilibrar as vantagens do estabelecimento de rotinas burocráticas com a necessidade de capacidade evolutiva institucional.

Nesse contexto, o pensamento sistêmico emerge, sem dúvida, como uma abordagem valiosa que pode auxiliar na definição e implementação de estruturas de governança eficientes, transparentes, inovadoras e responsáveis.

Porém, o pensamento sistêmico exige não apenas conhecer os demais elementos que interagem com a instituição, mas, também, compreender a ela mesma e seu propósito, enquanto parte do meio que a circunda.

Antes de se iniciar o presente tópico, importante consignar que há discussão na doutrina e na prática sobre o que seria propósito e no que ele diferiria em relação à missão e à visão institucionais.

Para fins deste trabalho, visão é o que uma organização aspira ser no futuro; missão descreve o que ela faz e para quem, já o propósito, como será exposto, provê a razão ou as razões para ela existir. Juntos, esses três conceitos formam a base da identidade e da estratégia de uma organização, ajudando-a a tomar decisões e ações alinhadas com seus valores e objetivos.

A escolha dessa diferenciação é baseada na perspectiva de governança corporativa aqui defendida: uma governança coerente, sistemicamente íntegra e,

acima de tudo, com uma razão de ser (um propósito) que vai além de objetivos meramente pragmáticos, realistas ou autocentrados na instituição. Segundo Jen Croneberger (2020, p. 2), “vision is the picture. Mission is the road map to get there. Purpose is the feeling that everyone, from the CEO to the janitor, has when you accomplish what you set out to do”.

Assim, o propósito de uma instituição é a razão fundamental de sua existência, ou seja, o objetivo central que ela busca alcançar. Ele define a identidade, a missão, a visão e os valores que orientam as ações e as decisões tomadas pela organização, seja ela uma empresa privada, uma entidade pública ou uma organização sem fins lucrativos.

O propósito – na forma aqui exposta – é a resposta para as perguntas: “qual é o meu papel para a construção de um mundo melhor?” ou “em que o mundo seria pior se eu não existisse?”. É inserir a organização dentro de algo maior do que ela, na perspectiva do pensamento sistêmico apresentado.

Nesse sentido, utilizar o pensamento sistêmico para definir o propósito de uma organização envolve analisar o contexto mais amplo, as interações e as interdependências entre os diversos elementos que fazem parte do sistema em que a organização está inserida. A ideia é compreender como a organização se relaciona com seu ambiente e como pode contribuir de maneira significativa e positiva para a sociedade e o ecossistema em que atua.

Afdhel Aziz, no artigo *The Power Of Purpose*, publicado na *Revista Forbes*, em 18 de fevereiro de 2020, aponta que um propósito age como uma estrela guia, uma luz orientadora que permite que todos na organização, da alta autoridade ao mais novo funcionário, entendam o que estão ali para realizar (AZIZ, 2020). De fato, atuando como um filtro para as decisões diárias, ele deve ser um mantra que represente o DNA no centro da instituição.

Não está se falando aqui, portanto, de propósito meramente pragmático e fincado na realidade. Está se falando de propósito idealista e esperançoso. Algo que tem o potencial de concretizar sonhos e fomentar a inovação na criação e financiamento do por vir. Está se falando do propósito que dialoga intimamente com a utopia.

Abaixo, seguem propósitos de algumas organizações com alcances globais, que exemplificam de forma precisa o modelo aqui defendido:

M. Dias Branco: “Alimentar e inspirar as pessoas, transformando sonhos em realidade” (BRANCO, 2022, n.p.).

The Walt Disney Company: “Entreter, informar e inspirar as pessoas em todo o mundo através do poder de contar histórias incomparáveis”.⁴⁴

Nike: “Mover o mundo para a frente através do poder do esporte”.⁴⁵

Microsoft: “Capacitar cada pessoa e cada organização no planeta para alcançar mais”.⁴⁶

Samsung: “Dedicar seu talento e tecnologia para criar produtos e serviços superiores que contribuam para uma sociedade global melhor”.⁴⁷

Lego: “Inspirar e desenvolver os construtores de amanhã”.⁴⁸

Assim, a procura pelo propósito de uma instituição deve ir para além da mera procura orientada por lucro⁴⁹ ou eficiência, englobando também aspectos como potenciais impactos social, ambiental e econômico, responsabilidade perante os *stakeholders* (partes interessadas) e contribuição para o bem-estar geral da sociedade.

Um propósito claro e bem definido ajuda a orientar as estratégias e as políticas adotadas pela instituição, promovendo a coerência, a consistência e a transparência em suas ações e pode, portanto, contribuir para a criação de uma cultura organizacional forte e para o fortalecimento da reputação da instituição no mercado e na sociedade como um todo.

Larry Fink, CEO da *BlackRock*, em carta anual de 2017 aos CEOs, intitulada *A Sense of Purpose* (um senso de propósito, em tradução livre) falou sobre a

⁴⁴ No original: “Entertain, inform and inspire people around the globe through the power of unparalleled storytelling”, conforme The Walt Disney Company (2015, n.p.).

⁴⁵ No original: “to move the world forward through the power of Sport”, em Nike (2017, n.p.).

⁴⁶ No original: “to empower every person and every organization on the planet to achieve more”, em Microsoft (2006, n.p.).

⁴⁷ No original: “to devote its talent and technology to creating superior products and services that contribute to a better global society”, conforme Samsung (2021, n.p.).

⁴⁸ No original: “to inspire and develop the builders of tomorrow”, em Kirkbi (2019, n.p.).

⁴⁹ Segundo Dee Hock (1999, p. 21), “making a profit is not a purpose. It may be an objective; it may be a necessity; it may be a gratification; but it is not a purpose!”.

importância da definição de um propósito para o sucesso de qualquer organização, pública ou privada:

Sem um senso de propósito, nenhuma empresa, seja pública ou privada, pode atingir todo o seu potencial. Em última análise, perderá a licença para operar das principais partes interessadas. Ela sucumbirá às pressões de curto prazo para distribuir lucros e, no processo, sacrificará os investimentos em desenvolvimento de funcionários, inovação e gastos de capital necessários para o crescimento de longo prazo. Ele permanecerá exposto a campanhas de ativistas que articulam um objetivo mais claro, mesmo que esse objetivo sirva apenas aos objetivos mais curtos e estreitos (FINK, 2017, p. 1).⁵⁰

E, mais:

As empresas devem se perguntar: que papel desempenhamos na comunidade? Como estamos gerenciando nosso impacto no meio ambiente? Estamos trabalhando para obter diversidade entre nossos colaboradores? Estamos nos adaptando às mudanças tecnológicas? Estamos fornecendo o treinamento e as oportunidades que nossos funcionários e nossos negócios precisarão para se adaptar em um mundo cada vez mais automatizado? Estamos usando a economia comportamental e outras ferramentas para preparar os trabalhadores para a aposentadoria, para que eles invistam de forma a ajudá-los atingir seus objetivos? (FINK, 2017, p. 4)⁵¹

Como aponta Dee Hock (1999, p. 67), fundador e CEO emérito da Visa, o processo de definição de um propósito pode iniciar com uma pergunta bem simples: “se qualquer coisa imaginável fosse possível, se não houvesse qualquer tipo de limitação ou amarras, qual seria a natureza ideal da minha organização?”. Segundo o executivo (HOCK, 1999, p. 89), regras, regulamentações, leis e contratos jamais terão o poder de substituir a clareza de um propósito coletivo e compartilhado, profundamente conectado com princípios sobre como alcançá-lo.

Em outras palavras, sem propósito, uma organização é como um navio à deriva, sem bússola para orientar seu rumo.

⁵⁰ No original: “Without a sense of purpose, no company, either public or private, can achieve its full potential. It will ultimately lose the license to operate from key stakeholders. It Will succumb to short-term pressures to distribute earnings, and, in the process, sacrifice investments in employee development, innovation, and capital expenditures that are necessary for long-term growth. It will remain exposed to activist campaigns that articulate a clearer goal, even if that goal serves only the shortest and narrowest of objectives”.

⁵¹ No original: “Companies must ask themselves: What role do we play in the community? How are we managing our impact on the environment? Are we working to create a diverse workforce? Are we adapting to technological change? Are we providing the retraining and opportunities that our employees and our business will need to adjust to an increasingly automated world? Are we using behavioral finance and other tools to prepare workers for retirement, so that they invest in a way that will help them achieve their goals?”

Nesse cenário de incerteza e desorientação, qualquer caminho, mesmo aquele que conduz a destinos indesejáveis, pode parecer aceitável, deixando a instituição vulnerável a desvios e equívocos e permitindo que decisões equivocadas e contraproducentes sejam tomadas sem a devida consideração às consequências.

Ao estabelecer uma direção firme e um conjunto de valores fundamentais, o propósito permite que a instituição, especialmente no setor público, mantenha o foco em seus objetivos, evitando ser arrastada por correntes tumultuadas e atalhos tentadores.

Um propósito incisivo e inspirador é, pois, a chave para a formulação das perguntas relevantes e o norteador para a procura das respostas certas, especialmente quando os caminhos se mostram tortuosos e o lusco-fusco impera.

2.3.1 A boa seleção do propósito institucional como mecanismo de auxílio no enfrentamento do dilema das escolhas trágicas

Embora, no papel, definir missão e objetivos institucionais compreensivos e otimistas pareça uma estratégia bastante óbvia a ser seguida em uma política de governança corporativa sólida e com foco no resultado, a realidade, muitas vezes, se impõe de forma agressiva.

Afinal, na forma do já exposto, a administração pública frequentemente enfrenta dilemas moralmente complexos e desafiadores, devido à escassez de recursos e às crescentes demandas da sociedade. Tais dilemas, como mencionados na introdução a esse capítulo, são caracterizados pelas *tragic choices* (escolhas trágicas) de Guido Calabresi e Philip Bobbit (1978) e se referem aos dolorosos impasses que os órgãos diretivos enfrentam em um contexto em que os recursos são limitados e as demandas são altas.⁵²

⁵² Como ensinam Stephen Holmes e Cass Sunstein (HOLMES, 2012), à verdade óbvia de que os direitos dependem do Estado deve ser adicionado um corolário lógico incontestável, um que é especialmente rico em implicações: os direitos custam dinheiro e o dinheiro, infelizmente, é finito, embora nunca tenhamos atribuído essa mesma finitude aos direitos. Na visão dos professores americanos, uma teoria dos direitos que nunca desça de seu “Olimpo” da moralidade humana para o mundo de recursos escassos será sempre incompleta, inclusive na própria perspectiva moral e da justiça distributiva.

Um exemplo de *tragic choice* em políticas públicas pode ser encontrado na área da saúde, especificamente na alocação de recursos limitados para tratamentos e medicamentos de alto custo. Imagine-se que um governo possui um orçamento limitado para financiar tratamentos médicos e precisa decidir como alocar esses recursos entre diferentes pacientes e condições médicas.

Suponha-se que haja dois grupos de pacientes que necessitam de tratamento: um grupo sofre de uma doença rara e potencialmente fatal, mas com poucos pacientes afetados, e o outro grupo sofre de uma doença crônica comum, mas menos grave, afetando um grande número de pessoas. O governo pode optar por financiar o tratamento da doença rara, que pode salvar vidas, mas beneficiará apenas um pequeno número de pacientes. Por outro lado, pode escolher financiar o tratamento da doença crônica comum, melhorando a qualidade de vida de um grande número de pessoas, mas deixando os pacientes com a doença rara sem tratamento e enfrentando riscos significativos à saúde.

Nesse caso, a escolha entre as duas opções é trágica, já que ambas têm consequências negativas e alguém sofrerá como resultado da decisão tomada. Os formuladores de políticas públicas devem enfrentar esses dilemas morais e éticos e equilibrar os diferentes interesses e necessidades da sociedade ao tomar suas decisões.

Essas escolhas, frequentemente, envolvem a necessidade de priorizar entre valores e interesses conflitantes, sem a possibilidade de satisfazer a todos de maneira ideal e, portanto, tornam particularmente desafiadora a formulação de uma política de governança corporativa capaz de se mostrar estável, íntegra e coerente ao longo dos anos e das diversas mudanças de gestão (e/ou de proposta política/ideológica).

Nesse contexto, a escolha de um bom propósito institucional como ponto de partida para a estruturação da governança corporativa do órgão público surge como mecanismo crucial para auxiliar na tomada de decisões eficientes e eficazes e para a escolha dos mecanismos e práticas mais adequados à organização, na constante e necessária busca por otimizar a utilização dos recursos disponíveis e garantir a entrega de resultados concretos para a população, sem solução de continuidade.

Afinal, o propósito é, como se viu, o norte que deve guiar as ações da administração, refletindo as necessidades e expectativas da sociedade. Estabelecer

um propósito claro e objetivos estratégicos com ele alinhados permite focar nos projetos e políticas de maior impacto social e econômico, assegurando que os recursos limitados sejam empregados de maneira eficiente, efetiva e universal.

Dee Hock (1999, p. 8) destaca que o propósito deve ser tão poderoso a ponto de mover as pessoas a dizerem, com convicção: “se nós pudermos atingir isso, minha vida terá tido significado”.

De fato, um propósito bem definido contribui para a construção da confiança entre a administração e a sociedade, facilitando a cooperação e o engajamento dos *stakeholders* no processo de alocação de recursos e definição de políticas públicas, agregando mais legitimidade e diversidade para a tomada de decisões e servindo como uma bússola que ajuda a manter o foco nos objetivos estratégicos e na definição dos valores que devem ser preservados ao longo das gestões.

Ao estabelecer valores claros, sólidos e compartilhados, as organizações públicas conseguem criar uma cultura organizacional consistente, positiva e coerente, promovendo a integridade, a transparência e a responsabilidade entre seus membros.

Essa cultura organizacional, por sua vez, facilita a comunicação interna e externa, aumenta a motivação e o comprometimento dos servidores e gestores e reforça a confiança da sociedade nas instituições públicas, mesmo em meio a mudanças e desafios.

Mais que isso, os valores construídos a partir de um propósito claro e compartilhado atuam como princípios orientadores e diretrizes éticas para as atividades desenvolvidas, garantindo que as ações tomadas estejam em consonância com o interesse público e os objetivos da instituição.

Nessa mesma linha, uma política adequada de governança corporativa, compatível com as características da instituição e com a cultura organizacional, definida a partir do mapeamento acurado dos potenciais desafios e dilemas trágicos enfrentados, desempenha um papel crucial na manutenção da estabilidade desses valores e na conformidade dos processos decisórios relacionados.

Ao estabelecer estruturas e processos claros e transparentes para a tomada de decisões, a governança corporativa garante que os valores centrais da organização sejam considerados e respeitados em todas as etapas do processo decisório, promovendo a responsabilização e a transparência e incentivando os gestores

públicos a agirem de acordo com os valores estabelecidos e a prestar contas sobre suas ações e decisões.

No caso do dilema trágico na área de saúde pública supra exposto,⁵³ o propósito institucional e seus valores podem oferecer uma orientação mais estável e adequada do que uma decisão não sistêmica e atomística do caso (provavelmente movida por aspectos emocionais do gestor).

Isso pode envolver um complexo equilíbrio de fatores, incluindo a severidade das condições, a quantidade de pessoas afetadas e o impacto potencial na saúde pública.

Ademais, o propósito institucional pode auxiliar na articulação e transmissão dessas decisões desafiadoras. Ao explicar as escolhas em termos de como elas se relacionam com a missão da instituição, o público pode ter maior facilidade para compreender e aceitar as decisões tomadas, mesmo em meio a situações difíceis com consequências indesejáveis.

2.4 Enfim, a governança corporativa na esfera pública pode se esgotar em um *checklist* (ou *check the box*)?

Mesmo no contexto de dilemas não tão trágicos e complexos, não restam dúvidas de que uma boa política de governança corporativa é fundamental para que a administração pública não apenas lide de forma eficaz, transparente e coerente com os dilemas moralmente multifacetados que enfrenta, mas, também, desenvolva processos decisórios mais informados, legítimos e éticos.

No entanto, ainda que fundamental, é bastante comum serem observadas na prática, tanto na iniciativa privada quanto na pública, políticas de governança genéricas e superficiais, muitas vezes adotadas apenas para cumprir requisitos legais ou regulatórios, sem um compromisso genuíno com os princípios e valores que deveriam embasar a tomada de decisões.

⁵³ Decisão entre alocar recursos para o tratamento da doença rara, potencialmente salvando vidas, porém beneficiando apenas uma pequena parcela da população, ou destinar o financiamento para o tratamento da doença crônica mais comum, ampliando a qualidade de vida de um número muito maior de indivíduos, mas negligenciando aqueles com a condição rara.

Essas abordagens *checklist* ou *check the box* (DONALDSON, 2003) podem resultar em uma falsa sensação de conformidade e ética, mas não abordam de fato as questões complexas e desafiadoras inerentes às *tragic choices* e à governança efetiva.

Nesse tipo de governança *pro forma* (que, para fins deste trabalho, não chamaremos sequer de governança, mas, sim, de emulação de governança), as instituições tendem a tratar as práticas de governança como uma lista de verificações a serem cumpridas, em vez de adotar uma abordagem mais abrangente e integrada, que leve em conta a importância de uma governança sólida e eficaz, coerente com os valores morais e os objetivos institucionais, como uma parte essencial do seu sucesso e da sua sustentabilidade.

A respeito, Sabastian Niles sócio no departamento de governança da *Wachtell Lipton Rosen & Katz*, em entrevista em 2016 para Garnet Roach aponta que, “em alguns casos, a governança torna-se um exercício de marcação de caixa [...] o que não é a medida certa de boa governança”⁵⁴ (ROACH, 2016, n.p.).

Nesse sentido, segundo ele, “a boa governança é substantiva e muito específica da empresa e da circunstância [...] A governança de *check-the-box* erra o ponto e potencialmente torna a empresa mais vulnerável a disfunções e pressões de curto prazo”⁵⁵ (ROACH, 2016, n.p.).

De fato, uma governança *checklist*, por suas características, tende a ser superficial (ao se concentrar apenas no cumprimento dos requisitos mínimos e não nas questões importantes que podem afetar desempenho e sustentabilidade da instituição a longo prazo), reativa (por responder apenas às exigências regulatórias ou a problemas específicos, em vez de adotar uma abordagem proativa para identificar e gerenciar riscos e oportunidades), desalinhada com os objetivos estratégicos e a missão da organização (limitando sua capacidade de criar valor a

⁵⁴ No original: “In some cases governance becomes a box-ticking exercise that is a stand-in for the question of how easy it is to take over a company, or replace the full board at any point in time, or count how many special rights shareholders have at a given company – which is not the right measure of good governance”.

⁵⁵ No original: “‘Good governance is substantive and very company- specific and circumstance-specific,’ he observes. ‘Check-the-box governance misses the point and potentially makes the company more vulnerable to dysfunction and short-termist pressures’”.

longo prazo) e desmotivadora (resultando em uma falta de engajamento significativo com as partes interessadas).

Mais do que isso, especialmente no Poder Público, a governança *checklist* pode ser inflexível, com organizações seguindo regras e regulamentações sem questioná-las ou moldá-las às suas necessidades específicas (exatamente nas linhas do controle externo encontrado, que, embora recomende a adaptação à organização, audita apenas se aparentemente as normativas correspondentes foram cumpridas), resultando em práticas inadequadas e ineficazes que não atendem aos desafios e oportunidades únicos enfrentados por uma organização pública, desmotivando a adesão dos que a compõem e afetando a integridade do sistema como um todo.

Todos esses aspectos levam, indubitavelmente, a uma cultura organizacional fraca, na qual os servidores e os gestores não são incentivados a se comprometer com os valores e princípios fundamentais da governança, resultando em um ambiente de trabalho menos colaborativo e inovador e afetando negativamente o desempenho geral da organização e, conseqüentemente, das políticas públicas por ela conduzidas.

Por fim, a governança *check the box* promove uma cultura de conformidade superficial e de falta de integridade sistêmica, em que as questões de responsabilidade e transparência não são tratadas de maneira adequada e não conduzem à responsabilidade individual por ações e decisões, levando muito provavelmente a riscos não gerenciados, problemas éticos e falta de alinhamento com os objetivos estratégicos e com o propósito da instituição.

Assim, não sendo governança, mas apenas emulação/simulacro dela, em sendo verificada na organização, passa a ser fomentadora do erro e das perguntas irrelevantes.

Como um cachorro que persegue a própria cauda, a instituição acaba gastando tempo e recursos em ações potencialmente ineficazes ou contraproducentes, que, no final das contas, não agregam valor significativo ao propósito almejado e possuem ainda o condão de gerar frustração e desconfiança entre colaboradores, gestores e sociedade em geral.

3 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

É preciso reafirmar valores sem ter medo de ser chamado de arcaico.

ARIANO SUASSUNA, em aula proferida no

Tribunal Superior do Trabalho – TST.

Findo o segundo capítulo, chega-se, nesse exato ponto, ao âmago do trabalho monográfico que se apresenta. A autora chega, literalmente, no que conhece por casa desde 2004: o Poder Judiciário nacional. Tal como a casa de Geraldo Azevedo, uma “coisa/casa brasileira, sim. O jeito, a maneira, a identidade enfim” (CASA..., 1989, n.p.).

Chega-se em casa carregada de sacolas, repletas com algumas premissas que foram construídas ao longo da pesquisa e que são importantes de serem retomadas agora:

- a) Compreender governança corporativa é compreender como as instituições se colocam no mundo e na sociedade, como se relacionam, como se comunicam e como se planejam.
- b) O conceito de governança corporativa e sua moldura foram sendo construídos ao longo dos tempos por fatores históricos, culturais, econômicos e práticos, a partir do observado na realidade e, assim, não pode ser dissociado dela.
- c) Uma adequada política de governança deve invariavelmente ser sustentada por seus cinco pilares essenciais indissociáveis: transparência, equidade, responsabilidade/*accountability* (prestação de contas responsável), responsabilidade corporativa/sustentabilidade e integridade).
- d) Governança corporativa não é apenas sobre regras, regulamentos e estruturas formais, mas também sobre pessoas (físicas ou jurídicas), seus interesses, seus vieses e seus processos decisórios, sobre o que as motiva (enquanto indivíduos ou enquanto comunidade) e sobre seus valores.

- e) Governança corporativa é sobre ter certeza de que as perguntas certas estão sendo feitas e que o sistema de freios e contrapesos está no seu lugar, e não sobre alguma construção superficial teórica (MONKS; MINOW, 2010)
- f) Transpor a governança corporativa para o Poder Público pressupõe incorporar os seus princípios, pilares e mecanismos, adaptando-os para o contexto estatal e suas peculiaridades.
- g) O pensamento sistêmico, que impõe o olhar para as interações e as interdependências entre os diversos elementos que fazem parte da rede em que a organização está inserida, é a metodologia mais adequada para a definição não só do propósito institucional, mas, também, para a adaptação dos pilares da governança corporativa para o ambiente público.
- h) Uma governança corporativa adotada apenas para cumprir requisitos legais ou regulatórios, sem um compromisso genuíno de coerência com os princípios e valores que devem embasar a tomada de suas decisões e sem um compromisso de integridade sistêmica de suas ações, não é governança, mas emulação de governança. É governança *checklist*.

Reforçadas as premissas, três alertas iniciais passam a ser necessários:

- a) Para este trabalho e especificamente no contexto da administração pública, entende-se que a presença ou a ausência do complemento “corporativa” após o termo governança nos textos e normas oficiais não tem o condão de alterar a natureza do instituto tal como definido pelos estudos nacionais e internacionais citados ao longo dos capítulos anteriores. Governança, como consta, inclusive, do *Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas e outros Entes Jurisdicionados ao TCU* (TCU, 2020, p. 16 e 17), é, para as reflexões aqui trazidas, “a função direcionadora” da gestão, responsável pela “qualidade do processo decisório e sua efetividade” e pelas respostas a perguntas como as seguintes: “Os problemas priorizados foram resolvidos? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas?” e “Os resultados esperados foram alcançados?”.

- b) Na perspectiva de governança adotada neste trabalho, quando se falar em processos de tomada de decisão dentro do Poder Judiciário, não estará se falando em decisão jurisdicional/judicial, mas, sim, em decisão institucional. Embora se compreenda que o conteúdo das decisões judiciais afeta e é afetado pelo sistema que irá se analisar e que a discussão acerca da compatibilidade entre governança, *accountability* e independência judicial seja de suma importância, não será essa discussão, definitivamente, o objeto de análise.
- c) Quando se falar em governança corporativa do Poder Judiciário, importante ter em mente que, ainda que se tenha ciência que diversos tribunais possuem políticas de governança corporativa próprias, o trabalho terá por foco o Conselho Nacional de Justiça, seja pelo papel a ele atribuído, seja pelo papel por ele assumido dentro do sistema. Assim, o Plenário do CNJ será considerado o órgão diretivo máximo da instituição e seus Conselheiros, presidente e Corregedor Nacional serão tidos como suas altas autoridades (ou altos executivos).

Isto devidamente posto, comecemos.

Este terceiro capítulo irá iniciar com um desafio descritivo. Através da utilização de fontes documentais diversas, especialmente oriundas do próprio Conselho Nacional de Justiça e da Constituição Federal, a ideia é investigar o estado da arte da política de governança corporativa do Poder Judiciário brasileiro e as normas com ele relacionadas.

Para conhecer a política de governança corporativa liderada e orientada pelo CNJ, será necessário enxergar o Poder Judiciário nacional por ele mesmo. Qual sua missão? Sua visão? Quais seus valores inegociáveis e seus pilares mais básicos? Como ele se coloca dentro do sistema a que pertence? Quais suas metas e indicadores? Como ele enxerga suas decisões e seus processos decisórios? O que o guia, o orienta e o motiva?

Após a descrição, vem a inevitável análise crítica e, com ela, testar-se-á a hipótese da presente tese: será que a atual política de governança corporativa do Poder Judiciário brasileiro é tão somente uma emulação de governança (governança

checklist) sem um compromisso estrutural de vinculação normativa e/ou axiológica de suas decisões e de seus processos decisórios?

Afinal, como ensina Amartya Sen (2011, p. 118), “perguntar como as coisas estão indo e se elas podem ser melhoradas é um elemento constante e imprescindível da busca da justiça”.

3.1 Poder Judiciário e governança corporativa: uma análise descritiva

Quando se fala sobre a relação entre Poder Judiciário e governança corporativa, importante ter em perspectiva dois olhares principais.

Um olhar sobre o Poder Judiciário enquanto instância de governança dentro do mercado e da sociedade em geral, que influencia e supervisiona o funcionamento das organizações, e um olhar sobre o Poder Judiciário enquanto instituição pública, enquanto corporação, que necessita ser percebida, gerida e incentivada.

O primeiro olhar diz respeito ao papel que o órgão desempenha na preservação da integridade e sustentabilidade do mercado, na proteção dos interesses dos *stakeholders* e na garantia dos direitos fundamentais e sociais, através 1) do combate à corrupção e à fraude empresarial;⁵⁶ 2) da promoção da aderência das empresas às normas constitucionais e legais; e 3) da formulação de precedentes e orientações jurisprudenciais, que, ao longo do tempo, podem contribuir para a evolução e o aprimoramento das práticas de governança corporativa, proporcionando maior segurança jurídica e previsibilidade no ambiente empresarial.

Embora tal olhar seja bastante interessante (e, talvez, renda outra pesquisa no futuro), é a segunda perspectiva que importa neste específico trabalho: o Poder Judiciário como instituição pública de assento constitucional, com um propósito e uma identidade institucional própria, inserto em um sistema, formado por pessoas e permeado por dilemas complexos, desafios multifacetados, inúmeros processos

⁵⁶ Nesse ponto, especialmente, no que tange à questão da “autorregulação regulada” (*enforced self-regulation*), que, conforme apontam Antônio Carlos da Ponte e Guilherme Lopes Felício (2022, p. 45-46), constitui-se, em linhas gerais, de “uma filosofia de regulação estatal sobre o comportamento no setor privado, em que as corporações dispõem de um espaço de liberdade para se autorregular, edificando suas próprias políticas regulatórias com deliberação de conteúdos de acordo com seus interesses, condicionadas, porém, à interação com os sistemas de regulação desenvolvidos pelo Estado, suas diretrizes fixadas e normas”.

decisórios e perguntas de toda ordem a responder. O Poder Judiciário enquanto organização a ser administrada, supervisionada e controlada, de forma transparente, coerente, íntegra e eficiente.

Pensar no Poder Judiciário nesse sentido, conforme se verá, inclui a definição de papéis e responsabilidades, bem como a implementação de sistemas de controle e supervisão, a fim de garantir a conformidade dos seus processos decisórios com seus valores e com as normas constitucionais, legais e infralegais aplicáveis. Também inclui falar sobre *accountability* e comunicação baseada em resultados, aumentando a confiança na instituição e estimulando o diálogo com a sociedade.

No entanto, antes de ingressar criticamente nos meandros específicos da atual política de governança corporativa adotada pelo Poder Judiciário, importante conhecer e refletir sobre a instância que se coloca como órgão diretivo administrativo máximo da instituição, o Conselho Nacional de Justiça brasileiro.

3.1.1 O Conselho Nacional de Justiça – CNJ e a Governança corporativa do Poder Judiciário

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão fundamental do sistema judicial brasileiro instituído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, e instalado em 14 de junho de 2005.

Conforme atual redação do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal, compete ao CNJ precipuamente, “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, além de outras atribuições definidas em seus incisos (BRASIL, 1988, n.p.).

Como leciona André Ramos Tavares (2023, p. 982), “seu mister seria, então, o de vigiar, tal e qual uma sentinela. O axioma que embasa essa criação é bastante conhecido: a eficiência de determinado poder, bem como a sua lisura, é mais facilmente obtida por meio da existência de um órgão fiscalizador”.

Composto por 15 membros com mandato fixo, o CNJ é presidido pelo Ministro presidente do Supremo Tribunal Federal – STF, possui como Corregedor Nacional um Ministro do Superior Tribunal de Justiça – STJ, e tem ainda representação de diversos segmentos do Poder Judiciário nacional, bem como de membros do Ministério

Público, da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e de indicados pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), tudo isso em busca de uma abordagem abrangente, plural e inclusiva na tomada de suas decisões.

Segundo informações extraídas do seu portal eletrônico (CNJ, 2008, n.p.), o Conselho Nacional de Justiça tem como missão “promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira” e como visão de futuro ser “órgão de excelência em governança e gestão do Poder Judiciário, a garantir eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça brasileira”. Possui ainda iniciativas voltadas a várias áreas do seu eixo Transparência e Controle:

Na Política Judiciária: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações.

Na Gestão: definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário.

Na Prestação de Serviços à População: receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado.

Na Moralidade: julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas.

Na Eficiência dos Serviços Judiciais: realizar, fomentar e disseminar melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário. Com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira (CNJ, 2020, n.p).

Em 2015, o Conselho Nacional de Justiça, como marco da celebração dos 10 (dez) anos de sua instalação, publicou uma obra coletiva (*CNJ: 10 anos*), coordenada por seu então presidente, Ministro Enrique Ricardo Lewandovski, de retrospecto e prospecção da sua atuação dentro do sistema judicial brasileiro.

No artigo inaugural da coletânea, o Ministro Ricardo Lewandovski, através do texto *Conselho Nacional de Justiça: presente e futuro* (CNJ, 2015, p. 19) afirmou:

O futuro do CNJ, a meu ver, tem por palavras de ordem “planejamento estratégico”, “diálogo” e “participação”. E como principais orientações a desjudicialização, a modernização tecnológica, a gestão de

demandas processuais de massa e a firme consideração dos direitos humanos na política judiciária criminal.

Como se observa, dentro do sistema judicial brasileiro, não só é atribuído ao CNJ o papel de gestor máximo do Poder Judiciário nacional, conforme art. 103-B do texto constitucional, como é também assumido ativamente pelo Conselho esse mesmo papel, seja por suas declarações de missão e valores, seja por suas vertentes de atuação.

No entanto, embora tal papel tenha sempre parecido claro, ele ainda foi reforçado diversas vezes pelo Supremo Tribunal Federal em âmbito judicial, logo no início da instalação do CNJ, quando questionamentos eram feitos contra suas atribuições.

À guisa de exemplo, cite-se a importante Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 3.367, de 2005, na qual a parte promotora, Associação dos Magistrados do Brasil – AMB, impugna a instituição do Conselho Nacional de Justiça, enxergando-a como uma tentativa inconstitucional de controle externo do Poder Judiciário e sustentando, portanto, em resumo contido no voto do relator, Ministro Cezar Peluso (BRASIL, 2005, p. 203):

(a) inegável violação ao princípio da separação e da independência dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), de que são corolário o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99 e parágrafos, e 168 da Constituição Federal), (b) como ainda a ofensa ao pacto federativo (artigos 18, 25 e 125), na medida em que submeteu os órgãos do Poder Judiciário dos Estados a uma supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar por órgão da União Federal.

Em ementa publicada no *Diário da Justiça* de 22 de setembro de 2006, no bojo da ADI, o Plenário do Supremo Tribunal Federal foi paradigmático ao afirmar e reafirmar as características de controle interno e não externo do Conselho Nacional de Justiça, a quem aproveitou para afetar a importante missão de conferir ao sistema judicial e à magistratura unidade e coerência administrativa, financeira e disciplinar:

Ação direta. EC 45/2004. Poder Judiciário. CNJ. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência.

Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e Súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela EC 45, de 8-12-2004, instituem e disciplinam o CNJ, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. Poder Judiciário. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado-membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados-membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. Poder Judiciário. CNJ. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do STF. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, caput, I, r, e 103-B, § 4º, da CF. O CNJ não tem nenhuma competência sobre o STF e seus ministros, sendo este o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito (BRASIL, 2005, p. 1-2).

Nessa linha, resta clara e inconteste a atribuição do CNJ de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário e liderar a definição de sua política de governança corporativa, na constante busca de estabelecer diretrizes nacionais objetivas e padrões éticos de excelência na prestação jurisdicional e nos serviços judiciais como um todo, através do fomento à eficiência, à transparência e à prestação de contas com responsabilidade.

Mais que isso, observe-se que faz sentido em inúmeros aspectos e, especialmente, para o que aqui importa (definição de política de governança corporativa institucional), a criação de um órgão central que assegure a unidade, a coerência e a integridade sistêmica das práticas administrativas e jurisdicionais no Poder Judiciário.

De fato, ao estabelecer diretrizes, valores e princípios comuns,⁵⁷ o CNJ tem a atribuição de contribuir para a criação de um ambiente harmonioso e coeso, no qual os diferentes tribunais e magistrados possam atuar de forma integrada e alinhada ao

⁵⁷ Seja em seus normativos, frutos das decisões do Plenário ou da Presidência, seja através da elaboração da Estratégia Nacional, com apoio da Rede de Governança Colaborativa (cf. tópicos que se seguem).

propósito e aos objetivos institucionais. Também tem o potencial de proporcionar um entendimento claro, coerente e consistente das metas e indicadores de desempenho e das responsabilidades e expectativas envolvidas, garantindo a congruência e a uniformidade na atuação dos órgãos judiciários e na formação de uma cultura organizacional com base única nacional.

Por outro lado, por meio da elaboração e implementação de normativas e diretrizes – e poder e atribuição para exigir seu cumprimento –, o Conselho tem as ferramentas necessárias para assegurar que o Poder Judiciário opere com transparência, responsabilidade, sustentabilidade, inovação e retidão, contribuindo para a construção de um sistema de justiça mais íntegro e confiável, condizente com sua função social e seu propósito constitucional.

No entanto, como se verá a seguir, embora o CNJ se coloque como parte integrante do Poder Judiciário nacional – especificamente como controle interno e órgão diretivo maior desse Poder –, ele não se insere dessa forma em termos de política de governança corporativa. Nessa linha, ou se coloca acima dos órgãos judiciais que pretende “governar” ou se enxerga de forma isolada desses órgãos. É essa percepção que deve guiar toda a análise sobre a política de governança instituída pelo Conselho.

3.1.1.1 Principais regulamentações e a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário

O Conselho Nacional de Justiça surgiu como uma resposta às crescentes demandas por maior eficiência, transparência e responsabilidade no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

Assim, desde a sua criação, pela Emenda Constitucional n.º 45, em 2004, o CNJ vem trilhando um caminho em direção à construção de uma governança corporativa estruturada, baseada em princípios e práticas modernas de gestão. Alguns exemplos de principais regulamentações do Conselho nessa área são:

- a) Portaria n.º 74, de 23 de março de 2023, que estabelece a Política de Governança Organizacional do Conselho Nacional de Justiça.

Por meio dessa norma, o CNJ conceitua alguns termos chave de sua política de governança, como governança organizacional (“conjunto de mecanismos que estruturam e direcionam a atuação institucional na criação de valor público”); mecanismos de governança organizacional (“conjunto de práticas de liderança, estratégia e controle que devem ser adotados pelo CNJ para que as funções de avaliação, direcionamento e monitoramento sejam executadas de forma efetiva”); instâncias internas de governança organizacional (“unidades responsáveis por estabelecer políticas, diretrizes e objetivos organizacionais e avaliá-los, garantindo que atendam ao interesse público, bem como por monitorar a conformidade e o desempenho dessas políticas e por agir em caso de constatação de desvios”) e valor público (“resultado da atuação institucional mensurado por meio de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade”) (CNJ, 2023b, p. 1-2).

Também estabelece como instâncias internas de sua governança organizacional:

- I – Presidência;
- II – Plenário;
- III – Corregedoria Nacional de Justiça;
- IV – Comissões permanentes e temporárias;
- V – Secretaria-Geral;
- VI – Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica;
- VII – Diretoria-Geral;
- VIII – Secretaria de Auditoria;
- IX – Comitê de Governança Estratégica; e
- X – Comitês temáticos permanentes e temporários (CNJ, 2023b, p. 2).

- b) Resolução n.º 410, de 23 de agosto de 2021, que dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário, cujos principais objetivos são

a disseminação e a implementação de uma cultura de integridade e a promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades, bem como à correção das falhas sistêmicas identificadas (CNJ, 2021, p. 3).

- c) Resolução n.º 221, de 10 de maio de 2016, que institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciais do Conselho Nacional de Justiça, tendo por princípios

o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos jurisdicionados; II – o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário; III – o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2016, p. 2).

- d) Portarias n.º 56, de 29 de agosto de 2018, e n.º 345, de 22 de setembro de 2022, que instituem o Código de Conduta dos Servidores do Conselho Nacional de Justiça, aplicável aos servidores efetivos do Conselho, em exercício no CNJ ou em qualquer outro órgão da Administração Pública; aos servidores não integrantes de carreira efetiva do Conselho, mas que nesse órgão se encontrem em exercício; aos estagiários que prestem serviço no Conselho, devendo a Secretaria de Gestão de Pessoas assegurar a sua ciência; e aos profissionais de empresa alocados no Conselho por força contratual e aos prestadores de serviços.

Ainda nesse contexto, em 23 de agosto de 2013, através da Portaria n.º 138/2013, o CNJ, assumindo expressamente sua competência como “órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais e a atribuição de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário” (CNJ, 2013a, p. 1), criou a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário – RGCPJ, atualmente regulamentada pela Portaria n.º 59, de 23 de abril de 2019.

Segundo a referida norma (art. 2º), a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, composta por representantes dos órgãos do Poder Judiciário, tem o objetivo de

propor diretrizes relacionadas com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, impulsionar sua implementação, monitorar e divulgar os resultados, bem como de atuar em temas voltados à governança judiciária buscando a melhoria dos serviços jurisdicionais (CNJ, 2013b, p. 2).

Embora vá se analisar mais à frente a estrutura específica da RGCPJ, em especial as atribuições de seu órgão maior, o Comitê Gestor Nacional, a ideia da criação da rede e, inclusive, a composição de seus comitês e subcomitês por segmento da justiça, foi motivada pela percepção da urgência de se desenvolver uma

gestão estratégica, embora única e nacional, mais “adaptativa, inclusiva e conectada à realidade de cada segmento de justiça e região geográfica” (CNJ, 2013b, p. 1-2).

Ainda na linha de sua política de governança, o CNJ, desde a sua criação, vem atuando de forma sistemática no combate à corrupção e na defesa da integridade ética dentro do sistema judicial, especialmente através da Resolução nº 410, de 23 de agosto de 2021, que dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário.

3.1.1.2 Principais produtos da Política de governança do CNJ

No decorrer das páginas seguintes, várias iniciativas capitaneadas pelo Conselho Nacional de Justiça e relacionadas com as áreas diretivas e executivas do Poder Judiciário serão listadas, principalmente no que diz respeito aos aspectos de gestão estratégica mais críticos, como a agenda ESG e a Agenda 2030.

No entanto, é fundamental considerar inicialmente alguns dos principais produtos da política de governança estabelecida e conduzida pelo CNJ⁵⁸ (em ordem cronológica:

- a) Resolução CNJ n.º 221, de 10 de maio de 2016, que institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.
- b) Portaria CNJ n.º 114, de 6 de setembro de 2016, que estabelece as diretrizes do processo participativo na formulação das metas nacionais do Poder Judiciário.
- c) Portaria CNJ n.º 140, de 25 de setembro de 2019, que institui o Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário com o intuito de ampliar a gestão do conhecimento no âmbito do Poder Judiciário e disseminar iniciativas e

⁵⁸ Em tempo: embora se mencione como produtos da política de governança do Poder Judiciário liderada pelo CNJ, não há nessas normas remissão a uma política maior (ou um propósito único). Em poucas delas há indicação, inclusive, dos macrodesafios ou objetivos estratégicos que motivaram a edição da norma ou a elaboração do programa/política específico. O único agregador aparente é relacionado à missão do CNJ tal como descrita no seu planejamento..

projetos inovadores em busca da melhoria da gestão e da prestação jurisdicional.

- d) Resolução CNJ n.º 332/2020, de 21 de agosto de 2020, que dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e instituiu o Sinapses como uma, “solução computacional [plataforma nacional], mantida pelo Conselho Nacional de Justiça, com o objetivo de armazenar, testar, treinar, distribuir e auditar modelos de Inteligência Artificial” (art. 3º, inciso III) (CNJ, 2020b, p. 2).
- e) Portaria n.º 271, de 4 de dezembro de 2020, que regula a “pesquisa, o desenvolvimento de projetos, o uso, a coordenação interinstitucional em matéria de inteligência artificial no âmbito do Poder Judiciário” (art. 1º) (CNJ, 2020a, p. 2).
- f) Resolução n.º 363, de 12 de janeiro de 2021, que estabelece medidas para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais a serem adotadas pelos tribunais.
- g) Resolução n.º 390, de 06 de maio de 2021, que dispõe sobre a extinção de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações e serviços digitais, que foram substituídos ou se encontram inoperantes, fixa regras para a criação de novas soluções de tecnologia.
- h) Resolução n.º 396, de 07 de junho de 2021, que instituiu a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética do Poder Judiciário – ENSEC-PJ.
- i) Resolução n.º 462, de 6 de junho de 2022, que dispõe sobre a gestão de dados e estatística, cria a Rede de Pesquisas Judiciárias – RPJ) e os Grupos de Pesquisas Judiciárias – GPJ no âmbito do Poder Judiciário.

Por fim, com o objetivo de aperfeiçoar o monitoramento e fortalecer a governança das Políticas Judiciárias em execução pelo CNJ, o seu Departamento de Gestão Estratégica – DGE conduziu um estudo de políticas estabelecidas por meio de Resoluções do Conselho, utilizando análise documental e promovendo reuniões com os Gabinetes dos Conselheiros(as), coordenadores de Comissões e Comitês e responsáveis pela condução de políticas instituídas. Como resultado, foi elaborado o

Painel de Governança de Políticas Judiciárias Nacionais do CNJ, que engloba as Políticas Judiciárias de caráter programático.

3.1.1.3 Agenda ESG

Como visto no tópico 1.3.3, a agenda ESG (Ambiental, Social e de Governança) é um conjunto de critérios que aborda três aspectos/pilares fundamentais para o desenvolvimento sustentável das organizações e da sociedade como um todo: 1) Ambiental (*Environmental*), que se refere às práticas relacionadas à preservação e proteção do meio ambiente, como a redução das emissões de gases de efeito estufa, a gestão adequada de resíduos e a conservação da biodiversidade; 2) Social (*Social*), que envolve questões relativas ao tratamento justo e inclusivo das pessoas, tais como a promoção da diversidade e igualdade de gênero, a garantia dos direitos humanos e trabalhistas e o investimento no bem-estar e desenvolvimento das comunidades locais; e a Governança (*Governance*), que diz respeito às práticas de gestão e governança corporativa, incluindo a transparência, a ética, a responsabilidade social corporativa e a conformidade com leis e regulamentações.

Embora a agenda ESG não seja citada nos projetos conduzidos pelo Conselho Nacional de Justiça e sequer exista formalmente em suas políticas, pode-se identificar seu espírito e, especialmente, seus pilares, em muitas de suas iniciativas, especialmente naquelas voltadas à responsabilidade socioambiental, à promoção da diversidade e da inclusão social e à governança transparente e ética. À guisa de exemplo:

- a) Observatório dos Direitos Humanos: focado nos direitos humanos e meio ambiente, visa promover a vida, educação, sobrevivência e convivência humana.
- b) Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão: iniciativa conjunta do CNJ e CNMP para aprimorar a atuação das instituições em ocorrências de grande impacto e repercussão.
- c) Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos: adoção de medidas voltadas para a concretização dos Direitos Humanos no âmbito do Poder Judiciário.

- d) Pacto Nacional do Judiciário pela Equidade Racial: iniciativas para combater e corrigir as desigualdades raciais por meio de medidas afirmativas, compensatórias e reparatórias no âmbito do Poder Judiciário.
- e) Fórum Nacional do Poder Judiciário, para monitorar e promover a efetividade das demandas relacionadas à exploração do trabalho escravo e tráfico de pessoas.
- f) Projeto Fazendo Justiça: parceria entre o CNJ, PNUD e Ministério da Justiça e Segurança Pública para superar desafios históricos na privação de liberdade no Brasil.
- g) Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.
- h) Programa do Poder Judiciário pelo Meio Ambiente.
- i) Plano de Logística Sustentável, para o ciclo de 2021-2026.

3.1.1.4 Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Organização das Nações Unidas

Nos termos do já mencionado anteriormente, a Agenda 2030 é um plano de ação global adotado pelos 193 (cento e noventa e três) Estados-membros da Organização das Nações Unidas – ONU em setembro de 2015.

Ela veio na esteira do Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que incluiu o Desenvolvimento Sustentável como quarta agenda essencial para o desenvolvimento humano,⁵⁹ mas a condicionou (como às outras três), à resolução das questões estruturais da governança mundial, especialmente através da garantia “*de uma participação mais equitativa e inclusiva, promovendo a coordenação entre as instituições de governação global e elaborando conscienciosamente normas de cooperação internacional e de cidadania global*” (PROGRAMA..., 2014, p. 130).

Nesse contexto, a Agenda 2030 apresenta um conjunto de 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, com 169 (cento e sessenta e nove) metas específicas, que têm como objetivo erradicar a pobreza, proteger o planeta e

⁵⁹ São as outras três: catástrofes naturais, crises humanitárias e alterações climáticas.

garantir a prosperidade para todos até o ano de 2030. A Agenda 2030 reconhece que a erradicação da pobreza e a sustentabilidade ambiental estão interligadas e complementares.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são:

1. Erradicação da pobreza: Acabar com a pobreza em todas as suas formas em todo o mundo.
2. Fome zero e agricultura sustentável: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.
3. Saúde e bem-estar: Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos em todas as idades.
4. Educação de qualidade: Garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
5. Igualdade de gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6. Água potável e saneamento: Garantir disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
7. Energia limpa e acessível: Assegurar o acesso à energia acessível, confiável, sustentável e moderna para todos.
8. Trabalho decente e crescimento econômico: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.
9. Indústria, inovação e infraestrutura: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
10. Redução das desigualdades: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
11. Cidades e comunidades sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

12. Consumo e produção responsáveis: Garantir padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13. Ação contra a mudança global do clima: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.
14. Vida na água: Conservar e utilizar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15. Vida terrestre: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e estancar a perda da biodiversidade.
16. Paz, justiça e instituições eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes.
17. Parcerias e meios de implementação: fortalecimento dos meios de implementação e a revitalização da parceria global para o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável representam, de fato, um compromisso global para enfrentar os desafios sociais, econômicos e ambientais que afetam a humanidade. Nesse contexto, o Poder Judiciário desempenha um papel crucial na promoção e garantia dos direitos fundamentais, bem como na efetivação das políticas públicas alinhadas aos ODS.

O Conselho Nacional de Justiça, em especial, tem buscado, de maneira proativa, incentivar a adoção de práticas sustentáveis e o respeito aos ODS por parte das instâncias do Poder Judiciário. Ao conscientizar magistrados e servidores sobre a importância de um desenvolvimento sustentável, o Conselho promove o engajamento do sistema de justiça na construção de um futuro mais equitativo, inclusivo e ecologicamente equilibrado.

Uma das iniciativas mais relevantes nesse sentido é a criação de políticas e diretrizes voltadas para a sustentabilidade ambiental e eficiência na utilização de recursos. Essas diretrizes buscam garantir que as atividades e instalações do Poder Judiciário estejam alinhadas com os princípios de sustentabilidade e redução do

impacto ambiental, contribuindo assim para os objetivos relacionados ao clima, recursos hídricos e consumo responsável.

Além disso, o Conselho tem se empenhado em fomentar a integração dos ODS nas decisões judiciais e na promoção de políticas públicas. Ao incentivar o diálogo e a cooperação entre os diferentes órgãos do Judiciário, o Conselho busca garantir a harmonização das decisões e a uniformização dos entendimentos em relação às questões relacionadas à Agenda 2030, em prol da efetivação dos direitos e da consolidação de um Estado comprometido com o desenvolvimento sustentável.

No âmbito da promoção dos direitos humanos e da igualdade de gênero, o CNJ tem sido também um importante agente de mudança, trabalhando na capacitação de magistrados e servidores e no combate à discriminação. Essas iniciativas contribuem diretamente para a efetivação dos ODS relativos à igualdade de gênero e ao acesso à justiça, criando um ambiente inclusivo e promovendo a diversidade no Poder Judiciário.

No que tange à Agenda 2030 e o Conselho Nacional de Justiça, os principais comitês e atos normativos são os que se seguem (CNJ, 2018):

- a) Resolução n.º 296/2019, que cria a Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030;
- b) Resolução n.º 325/2020, que dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2016;
- c) Resolução n.º 333/2020, que determinou a inclusão de campo/espço denominado Estatística na página principal dos sítios eletrônicos dos órgãos do Poder Judiciário, de forma a possibilitar fácil acesso às informações consolidadas da atividade-fim para a tomada de decisões;
- d) Resolução n.º 395/2021, que instituiu a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário e criou a Rede RenovaJud;
- e) Portaria n.º 133/2018, que instituiu o Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030;

- f) Portaria Conjunta n.º 1/2019, que criou o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão;
- g) Portaria Conjunta n.º 3/2020, que incluiu o tema Proteção aos Povos Indígenas e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 15, da Agenda 2030, para monitoramento pelo Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão;
- h) Portaria Conjunta n.º 4/2020, que incluiu, formalmente, para monitoramento pelo Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão temas relacionados aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Agenda 2030, para dar visibilidade às vítimas atingidas;
- i) Provimento n.º 85/2019, que dispôs sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial;
- j) Pacto pela Implementação dos ODS da Agenda 2030 pelo Poder Judiciário e Ministério Público.

3.1.1.5 A Estratégia Nacional para o Poder Judiciário

Conforme previsão constitucional e regulamentar, o CNJ é responsável por coordenar a definição das políticas judiciárias nacionais, das metas, do planejamento e da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, a partir de princípios de gestão participativa e democrática trazidos pelo art. 2º da Resolução n.º 221, de 10 de maio de 2016:

- I – o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos jurisdicionados;
- II – o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário;

III – o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça;

IV – a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade (CNJ, 2016, p. 2).

Na citada Resolução, além de princípios, é instituída também a perspectiva de governança em rede (art. 3º), que consistiria

na atuação coordenada de comitês e subcomitês, comissões, conselhos consultivos e outras estruturas similares compostas por integrantes de diferentes órgãos do Poder Judiciário e que atuam de forma colaborativa para a realização de objetivo comum (CNJ, 2016, p. 2).

Os membros das redes de governança das instituídas pelo Conselho exerceriam o papel de liderança da estratégia ou da implementação das políticas judiciárias e teriam, entre outras responsabilidades, a condução dos processos participativos previstos no capítulo II da Resolução n.º 221.

Nessa esteira, em 29 de junho de 2020, através da Resolução n.º 325, foi instituída a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026. Em sua parte preliminar (“Considerandos”), fica expressa a elaboração participativa do documento, que teria levado em conta:

Os resultados dos relatórios de Acompanhamento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário e do relatório de Acompanhamento da Execução das Metas Nacionais, bem como dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Comitê Gestor Nacional da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário para revisão da Estratégia Nacional do Judiciário” e “os resultados da consulta pública dirigida aos cidadãos, magistrados, servidores, advogados e demais membros da sociedade para auxiliar na proposição de Macrodesafios ao Poder Judiciário para o ciclo 2021-2026, posteriormente aprovados pelos presidentes dos tribunais no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, ocorrido em Maceió-AL, em novembro de 2019 (CNJ, 2020c, p. 1-2).

Ainda mais, a força vinculante da Estratégia nacional com relação aos planos estratégicos por tribunal resta devidamente expressa (art. 3º):

Art. 3º Os órgãos do Poder Judiciário deverão alinhar seus respectivos planos estratégicos à Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, atendendo aos seguintes aspectos:

I – ter horizonte de seis anos, compreendendo o mesmo período de vigência da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, de 2021 a 2026;
e

II – observar o conteúdo temático dos Macrodesafios e das diretrizes Estratégicas Nacionais do Poder Judiciário.

§ 1º Os planos estratégicos poderão incorporar os indicadores de desempenho dos Macrodesafios do Poder Judiciário, conforme Anexo II desta Resolução.

§ 2º Na elaboração dos seus planos estratégicos, os tribunais e conselhos deverão se pautar pelas diretrizes estabelecidas em Resoluções, Recomendações e políticas judiciárias nacionais instituídas pelo CNJ para concretização da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e, no que couber, pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, conforme correlação apresentada no Anexo III desta Resolução.

§ 3º As propostas orçamentárias dos tribunais e dos conselhos de justiça deverão estar alinhadas aos seus respectivos planos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução (CNJ, 2020c, p. 3-4).

É essa Estratégia, detalhada no Anexo 1 da Resolução n.º 325, que será considerada para a descrição do atual estado das coisas em termos de planejamento estratégico nacional do Poder Judiciário brasileiro.

3.1.1.5.1 Missão, visão e valores

Segundo sua Estratégia Nacional, a missão do Poder Judiciário é “Realizar Justiça” e sua visão é ser um “Poder Judiciário efetivo e ágil na garantia dos direitos e que contribua para a pacificação social e o desenvolvimento do país” (CNJ, 2021, p. 1).

A ideia de uma missão e visão unificadas surgiu em 2008, no 1º Encontro Nacional do Poder Judiciário, ocasião em que foi divulgada a chamada *Carta do Judiciário*, subscrita por presidentes dos diversos tribunais, na qual se fortaleceu o empenho dos gestores dos entes judiciários brasileiros em relação ao planejamento integrado de um conjunto de medidas direcionadas ao aprimoramento da instituição e à eficácia da atuação jurisdicional. Adicionalmente, na ocasião, foram estabelecidas orientações para a atuação, a agilidade, a acessibilidade e a simplificação dos serviços jurisdicionais e do acesso à Justiça.

Não foi encontrado registro documental disponível acerca das etapas do processo de formulação da missão e da visão institucional ao final declaradas pelos participantes do Encontro (*Realizar Justiça e Ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social*, respectivamente).

No entanto, durante o diagnóstico da Estratégia Nacional do Poder Judiciário do sexênio 2015/2020, feito em 2019 com a finalidade de identificação de possibilidades de melhora e de cenários prospectados, foi elaborado um questionário eletrônico e enviado aos 90 tribunais brasileiros e aos Conselhos de Justiça. Todas as instituições responderam.

Nesse questionário, havia as seguintes perguntas: “O órgão considera que a descrição da Missão do Poder Judiciário ‘Realizar Justiça’ está adequada para o próximo planejamento estratégico?”. 66% dos participantes responderam que sim. E “O órgão considera que a descrição da Visão do Poder Judiciário ‘Ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social’ está adequada para o próximo planejamento estratégico?”. 79% responderam que sim (CNJ, 2019, p. 12-15).

No entanto, contrariando parte do diagnóstico realizado, a partir de diversas deliberações do Comitê Gestor Nacional da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário (Portaria n.º 59, de 23 de abril de 2019), decidiu-se por manter a missão já existente e alterar a visão para a que é atualmente adotada no sexênio 2021-2026 – “Poder Judiciário efetivo e ágil na garantia dos direitos e que contribua para a pacificação social e o desenvolvimento do país” (CNJ, 2021, p. 1).

Aliados à missão e visão do Poder Judiciário, também foram estabelecidos em sua Estratégia Nacional os seus valores: acessibilidade, inovação, agilidade, integridade, credibilidade, segurança jurídica, eficiência, sustentabilidade, ética, transparência, imparcialidade e responsabilização. Tais valores, embora raramente citados expressamente, vêm refletidos nos grupos de trabalho formados, em projetos conduzidos e em inúmeros atos normativos administrativos publicados pelo Conselho Nacional de Justiça.

3.1.1.5.2 Macrodesafios

Segundo a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, seus macrodesafios são divididos em diferentes perspectivas: da Sociedade, dos Processos Internos e do Aprendizado e Crescimento.

São macrodesafios que vão desde a garantia dos direitos fundamentais, buscando-se assegurar o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à

propriedade, bem como atenuar as desigualdades sociais, garantir os direitos de minorias e a inclusão e acessibilidade a todos, passando pelo fortalecimento da relação institucional do Poder Judiciário com a sociedade e pela agilidade e produtividade na prestação jurisdicional, até a promoção da sustentabilidade e o aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária.

3.2 Diálogo entre a política de governança do Poder Judiciário e suas decisões: uma análise crítica

Como visto, a política de governança do Poder Judiciário, instrumento para a realização da sua ambiciosa missão de “realizar Justiça”, foi construída a partir de valores como acessibilidade, inovação, agilidade, integridade, credibilidade, segurança jurídica, eficiência, sustentabilidade, ética, transparência, imparcialidade e responsabilização.

No entanto, o CNJ também é formado por pessoas que pensam, que se motivam e que decidem, que têm mandatos e prioridades individuais, e, nessa condição, o Conselho é permeado por processos mentais e decisórios não mapeados por antecipação, envolvendo gestão, responsabilização administrativa e prospecção executiva.

Para compreender as instituições e geri-las, deve-se conhecer as pessoas que as compõem e como suas decisões são tomadas e executadas.

Nessa linha, segundo Herbert Simon, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1978, todo comportamento humano envolve a seleção consciente ou inconsciente de ações particulares, e isso é também inerente ao processo decisório. Em todas as decisões, assim, há sempre um elemento mutável que é objeto de deliberação. A opção finalmente selecionada pelo agente nunca permite um alcance perfeito dos objetivos iniciais, mas é meramente a melhor solução disponível sob aquelas específicas circunstâncias (SIMON, 1997).

De acordo com o cientista político americano, qualquer modelo decisório envolve a descoberta de fatos, design, análise, argumentação e negociação; tudo incrementado com uma grande quantidade de “intuição” e, até, adivinhação (SIMON, 1997, p. 23). Dessa forma, para qualquer que seja o problema, a decisão é fruto de

um processo, seja aparentemente permeado em sua totalidade pela consciência, seja parcialmente inconsciente e confundido com intuitivo.

Para Herbert Simon e vários outros autores,⁶⁰ todos os processos decisórios, sejam chamados de racionais ou não, são essencialmente os mesmos: eles trabalham com premissas fáticas e axiológicas, as quais servem para formar conclusões que se transformam em decisões.

Para o autor americano, isso não significa, porém, que as decisões sejam coerentes. Na sua percepção, a racionalidade diz respeito basicamente a uma seleção de comportamentos possíveis baseada em um sistema de valores disponíveis, ao mesmo tempo em que as consequências desses comportamentos são consideradas.

Uma escolha será racional se for consistente com as informações que os agentes têm disponíveis no momento da tomada de decisão e não mais do que isso, já que a coerência – ao contrário da racionalidade – deve ser buscada a partir da análise das crenças individuais e não coletivas.

É exatamente sobre esse diálogo, entre política de governança, decisões humanas, valores coletivos e coerência compartilhada que se falará por fim.

3.2.1 *Em que medida temos governança no Poder Judiciário brasileiro?*

De acordo com Robert Monks e Nell Minow (2010, p. 3), governança corporativa é sobre ter certeza de que as pessoas que tomam decisões sobre estratégias e apetite de riscos tenham a habilidade, a competência e os incentivos para decidir de forma correta o mais frequentemente possível.

Nesse aspecto, o Tribunal de Contas da União publicou, em 2021, seu *10 Passos para a Boa Governança* (TCU, 2021), extraídos e compilados do *Referencial Básico de Governança Organizacional* (TCU, 2020) indicando como diretrizes da

⁶⁰ Além de Herbert Simon, um número considerável de modelos teóricos tem buscado acomodar e mapear o papel assumido por processos automáticos/impulsivos/associativos e deliberativos/reflexivos/propositais na execução do comportamento (RICHETIN *et al.*, 2007). Apesar de algumas diferenças nas específicas engrenagens de cada um desses modelos (à guisa de exemplo, o que Daniel Kahneman (2012) chama de Sistema 1 é rotulado por Malcolm Gladwell como adaptive *unconscious* e por Jonathan Haidt (2012) como “elefante”), todos os modelos de processos decisórios duais reforçam a importância, tanto do mecanismo reflexivo, quanto do impulsivo, como determinantes para o sucesso da tomada de decisão.

governança pública organizacional, entre outras: “1. Estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos [...] e 2) estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos” (TCU, 2021, p. 16-17).

Também o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, no *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*, apontou que “o cumprimento de leis, regulamentos e normas externas e internas deve ser garantido por um processo de acompanhamento da conformidade (*compliance*) de todas as atividades da organização” (IBGC, 2015, p. 91).

No caso específico da política de governança do Poder Judiciário, estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça como seu principal órgão de direção, foram implementados diversos mecanismos e iniciativas de incentivo, controle interno e monitoramento da conformidade das decisões e processos decisórios, algumas expressas em normas, outras inferidas a partir de uma análise sistêmica de conduta.

Entre esses mecanismos, destacam-se os que se seguem nos próximos tópicos.

3.2.1.1 Comitê Gestor Nacional (Portaria n.º 59, de 23 de abril de 2019)

Em 23 de agosto de 2013, através da Portaria CNJ n.º 138, foi instituída no âmbito do Conselho Nacional de Justiça a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário – RGCPJ, composta por um Comitê Gestor Nacional e Comitês e Subcomitês Gestores dos Segmentos de Justiça.

Tal portaria foi posteriormente revogada pela de n.º 59, de 23 de abril de 2019, que, mantendo a mesma estrutura, trouxe em seu texto as competências específicas atribuídas à Rede.

Como já visto mais acima, a norma atualmente em vigor dispõe, em seu art. 2º, que a RGCPJ tem o objetivo de

[...] propor diretrizes relacionadas com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, impulsionar sua implementação, monitorar e divulgar os resultados, bem como de atuar em temas voltados à governança judiciária buscando a melhoria dos serviços jurisdicionais (CNJ, 2013b, p. 2).

Especificamente em relação ao Comitê Gestor Nacional, composto pelo Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ, que o coordena, pelo Secretário Adjunto Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ, pelo Diretor do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ e por representantes dos diversos segmentos da Justiça, o art. 7º da Portaria, dispõe que são suas atribuições, entre outras, “zelar pelo alinhamento estratégico de todos os segmentos de Justiça com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e sugerir medidas preventivas e corretivas para o alcance dos resultados da Estratégia Nacional do Poder Judiciário” (CNJ, 2013b, p. 4).

Assim, observa-se que o Comitê Gestor Nacional é uma estrutura de fato criada com o propósito de exercer o controle interno e o acompanhamento da conformidade das decisões e ações dos órgãos judiciais em relação aos valores, princípios, objetivos e demais elementos estratégicos do Poder Judiciário. No entanto, do texto da Portaria n.º 59/2013 e outros documentos associados, essa função do Comitê só é exercida com relação ao que se define como “segmentos de Justiça” – tribunais e Conselhos de Justiça – e não ao próprio Conselho Nacional e seus órgãos decisórios (altas autoridades e Plenário).

Ao contrário, o Comitê não só não tem atribuição e poder de acompanhamento do *compliance* das decisões e ações do CNJ enquanto órgão diretivo, como também ele próprio é submetido à supervisão de uma estrutura interna e subordinada às altas autoridades do Conselho, a saber, a Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, conforme parágrafo único do art. 6º do texto normativo citado.

Por fim, também não se constitui instância técnica consultiva obrigatória para a tomada de decisões estratégicas nacionais do Poder Judiciário.

3.2.1.2 Governança em rede (Resolução n.º 221, de 10 de maio de 2016) e a cadeia de valor dos macroprocessos do Conselho Nacional de Justiça

A Resolução CNJ n.º 221, de 10 de maio de 2016, conforme já mencionado, institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

Em seu texto, também surge normativamente, pela primeira vez, no Conselho Nacional de Justiça, a perspectiva mais ampla de governança em rede, definida como

[...] a atuação coordenada de comitês e subcomitês, comissões, conselhos consultivos e outras estruturas similares compostas por integrantes de diferentes órgãos do Poder Judiciário e que atuam de forma colaborativa para a realização de objetivo comum (CNJ, 2016, p. 2).

Ou seja, a perspectiva de governança em rede criada pela Resolução n.º 221 abrange a Rede de Governança Colaborativa criada em 2013, mas não se resume a ela.

No âmbito da governança em rede, aparentemente,⁶¹ torna-se imprescindível a implementação de processos participativos prévios nas decisões que envolvem a formulação das políticas judiciárias do CNJ, por meio da coleta de opiniões e considerações de órgãos de todos os segmentos do Poder Judiciário, de magistrados de todos os graus de jurisdição, de servidores e, quando pertinente, dos jurisdicionados.

Nesse passo, ainda que esse processo participativo prévio não seja vinculante e não se constitua em um controle da decisão e dos processos decisórios do Conselho ou, principalmente, em uma avaliação de sua conformidade com as normas e valores internos institucionais, é certo que, se existente, atenderia a uma mínima exigência de participação plural e inclusiva na elaboração de ações e políticas estratégicas do Poder Judiciário.

No entanto, em análise da definição e do mapeamento da cadeia de valor dos macroprocessos do Conselho Nacional de Justiça,⁶² a estrutura e os elementos da governança em rede sequer são mencionados como passos dentro dos processos impulsionadores envolvidos nas ações finalísticas do CNJ.

Segundo o próprio Conselho, “os macroprocessos definem, englobam e explicam as principais atribuições desempenhadas pelo Conselho” (CNJ, 2022, n.p.). E, nesse sentido, “a cadeia de Valor evidencia a atuação prescrita na Constituição e

⁶¹ Conforme redação do § 4º do art. 3º da Resolução n.º 221: “No processo de formulação das políticas judiciárias do CNJ, devem ser desenvolvidos processos participativos para obtenção de opiniões e considerações de órgãos do Poder Judiciário, de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores e, quando for o caso, de jurisdicionados” (CNJ, 2016, p. 2).

⁶² Conforme informações contidas em CNJ (2022).

nas ações impulsionadoras de Governança e Gestão para o Poder Judiciário que são desenvolvidas pelas unidades do CNJ” (CNJ, 2022, n.p.).

No entanto, à guisa de exemplo, destaque-se o mapeamento dos macroprocessos:⁶³ “Expedir atos normativos que promovam os princípios da administração pública”; e “Julgar e analisar processos administrativos”, contidos no portal eletrônico do Conselho Nacional, ambos da atribuição de instâncias decisórias superiores do CNJ. Em nenhum deles, há envolvimento de comitês técnicos de controle ou assessoramento ou obrigatoriedade de análise ou pareceres, prévios ou posteriores, por estruturas que avaliem a conformidade/*compliance* dos atos com normas internas, valores ou objetivos estratégicos.

3.2.1.3 Prêmio CNJ de qualidade⁶⁴

Com o objetivo de promover o debate e o alinhamento das metas nacionais do ano seguinte, os presidentes dos tribunais se reúnem anualmente no Encontro Nacional do Poder Judiciário. Nesse evento, ocorre também a entrega do Prêmio CNJ de Qualidade, criado em 2019 para substituir o antigo Selo Justiça em Números, implementado desde 2013.

Ao longo dos anos, o regulamento da premiação passou por diversas atualizações e aprimoramentos, tendo, hoje, quatro eixos principais: governança, produtividade, transparência e dados e tecnologia.

A metodologia empregada para avaliar os tribunais considera aspectos como monitoramento das políticas judiciais, eficiência, gestão e organização de dados, além de envolver a análise do comprometimento dos profissionais e a qualidade dos serviços prestados.

A participação no Prêmio CNJ de Qualidade abrange todos os tribunais, incluindo tribunais superiores, 27 Tribunais de Justiça (TJs), cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e três Tribunais de Justiça Militar (TJMs) dos estados. Essas instituições são classificadas em três categorias distintas: Diamante, Ouro e Prata,

⁶³ Conforme CNJ (2023a).

⁶⁴ Vide CNJ (2019).

sendo o Prêmio Excelência conferido ao tribunal que mais se destaca entre os 90 e alcança a maior pontuação.

A iniciativa do Prêmio CNJ de Qualidade visa não apenas reconhecer o mérito e a excelência das instituições judiciais, mas também estimular a adoção de práticas de governança organizacional inovadoras e eficientes. Conforme Portaria CNJ n.º 81, de 31 de março de 2023, para o ano de 2023, a premiação levará em consideração o cumprimento dos seguintes quesitos pelos órgãos judiciários, entre outros (CNJ, 2023):

- a) Ter realizado atividades com ampla participação de magistrados e de servidores de todos os graus de jurisdição, contribuindo para uma gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário, em consonância com a Resolução CNJ n. 221/2016 e com a Portaria CNJ n.º 114/2016 (30 pontos);
- b) Cumprir a Resolução CNJ n.º 400/2021 e alcançar os melhores índices de desempenho de sustentabilidade (IDS) (25 pontos);
- c) Cumprir a Resolução CNJ n.º 351/2020, que institui a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação (20 pontos);
- d) Cumprir a Resolução CNJ n.º 324/2020, que institui as diretrizes e normas de Gestão de Memória e de Gestão Documental e dispõe sobre o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário (Proname) (30 pontos);
- e) Instituir a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, de acordo com a Resolução CNJ n.º 255/2018 (35 pontos);
- f) Instituir o Centros Especializados de Atenção às Vítimas de Crimes e Atos Infracionais, de acordo com a Resolução CNJ n.º 253/2018 (10 pontos);
- g) Cumprir a Resolução CNJ n.º 401/2021, que dispõe sobre o desenvolvimento de diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços

auxiliares, e regulamenta o funcionamento de unidades de acessibilidade e inclusão (20 pontos);

- h) Instituir a Política de Gestão da Inovação, em consonância com a Resolução CNJ n.º 395/2021 (20 pontos).

Embora o Prêmio CNJ de qualidade tenha claro propósito de fomentar e incentivar a concretização da governança no Poder Judiciário nacional, concorrem a ele apenas os órgãos coordenados pelo Conselho, não passando pelo escrutínio dos examinadores, por óbvio, sua própria estrutura diretiva e administrativa.

3.2.1.4 Mecanismos da Política de Governança Organizacional do CNJ (Portaria n.º 74, de 23 de março de 2023)

A Portaria n.º 74 de 2023 estabelece a Política de Governança Organizacional do Conselho Nacional de Justiça e define as seguintes instâncias internas relacionadas (art. 3º):

- I – Presidência;
- II – Plenário;
- III – Corregedoria Nacional de Justiça;
- IV – Comissões permanentes e temporárias;
- V – Secretaria-Geral;
- VI – Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica;
- VII – Diretoria-Geral;
- VIII – Secretaria de Auditoria;
- IX – Comitê de Governança Estratégica; e
- X – Comitês temáticos permanentes e temporários (CNJ, 2023b, p. 2).

Segundo a citada Portaria, são funções das instâncias internas de governança organizacional do CNJ:

- I – avaliar o ambiente de atuação institucional e promover o planejamento, o direcionamento e a priorização das ações institucionais;
- II – acompanhar o monitoramento dos resultados, do desempenho e do cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas;
- III – promover continuamente as melhores práticas de gestão;
- IV – prestar contas em relação às ações institucionais e ao valor público gerado;
- V – promover ética nas relações internas e na atuação institucional;
- VI – alocar recursos orçamentários e financeiros conforme as prioridades institucionais; e

VII – garantir institucionalmente a observância dos princípios e valores constitucionais e legais estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro (CNJ, 2023b, p. 2-3).

Em seu art. 6º, a norma traz alguns mecanismos de governança organizacional do CNJ. No entanto, não especifica exatamente a concretização de cada um deles e sua eventual correlação com as decisões, ações e processos decisórios de suas altas autoridades e Plenário. As normas relacionadas complementares também não o fazem.

Assim, resta-nos tentar responder à pergunta a seguir.

3.2.2 *Há política de governança sem mecanismos de garantia de conformidade e integridade sistêmica dos processos decisórios e decisões de gestão?*

Segundo Amartya Sen (2011, p. 113), em *A ideia de Justiça*:

Se estamos tentando lutar contra as injustiças do mundo em que vivemos, com uma combinação de lacunas institucionais e inadequações de comportamento, também temos de pensar em como as instituições devem ser criadas aqui e agora, para promover a justiça reforçando as liberdades negativas e substantivas, bem como o bem-estar das pessoas que vivem hoje e que amanhã terão partido.

Nesse contexto de reflexão constante sobre como as instituições devem ser criadas, restou claro, ao longo deste capítulo e dos anteriores, que, no entender da autora, a definição e a implementação de políticas de governança corporativa são fundamentais para o sucesso de uma organização pública ou privada no cenário contemporâneo, no qual a transparência, a ética e a responsabilidade social são cada vez mais valorizadas.

Assim como o mundo empresarial e o mercado passaram a exigir coerência e integridade dos atores financeiros e econômicos como imprescindíveis à sustentabilidade do sistema, é inevitável que a sociedade, em uma era de comunicações democráticas, rápidas e acessíveis, passe a demandar transparência, eficiência, conformidade sistêmica e responsabilidade por parte dos agentes e órgãos públicos.

Esse anseio por práticas éticas e sustentáveis reflete a crescente conscientização acerca dos impactos das decisões institucionais no meio ambiente,

na economia e no bem-estar social. Como já exposto, não existe organização/instituição sadia em meio a uma sociedade doente (DRUCKER, 2001, p. 52)

Nesse cenário, uma questão que deve ser ponderada é se é possível conceber uma política de governança sem mecanismos estruturais sólidos de garantia de conformidade dos processos decisórios e decisões centrais de gestão, que assegurem de forma consistente a sustentabilidade, a transparência, a integridade sistêmica e a coerência axiológica e finalística das práticas administrativas e das políticas organizacionais a serem executadas.

A respeito de decisões de gestão não preocupadas com conformidade ou consequências, Joseph Stiglitz, economista estadunidense e ganhador do Prêmio Nobel de Ciências Econômicas de 2001, escreveu, no início desse século, sobre seu contato com as decisões dentro do serviço público americano quando ainda era presidente do Conselho de Assessores Econômicos (*Council of Economic Advisers*) no governo do Presidente Bill Clinton, entre 1995 e 1997, e, posteriormente, economista chefe do Banco Mundial, entre 1997 e 2000: “*I saw that decisions were often made because of ideology and politics. As a result many wrong-headed actions were taken, ones that did not solve the problem at hand but that fit with the interests or beliefs of the people in power*”⁶⁵ (STIGLITZ, 2003, p. 12-13).

Nesse contexto, como já se viu logo no início do trabalho, os mecanismos de conformidade, pilares da boa governança corporativa, são ferramentas e processos que auxiliam no mapeamento do contexto e na identificação, prevenção e mitigação de riscos associados à gestão e aos processos decisórios.

Eles compreendem medidas como a criação de um código de ética e conduta, a implementação de políticas de *compliance*/integridade corporativa e sistêmica, a adoção de sistemas de controle interno e a realização de auditorias periódicas. Tais ferramentas, aliadas a mudanças estruturais compatíveis, possibilitam o monitoramento e a avaliação das práticas de gestão, garantindo a adequação dos

⁶⁵ Em tradução livre: “Eu vi que decisões são frequentemente tomadas por causa de ideologia ou política. Como resultado, muitas ações equivocadas são realizadas, que não resolvem o problema mas se adequam perfeitamente aos interesses ou crenças das pessoas no poder”.

processos decisórios às normas, regulamentações, valores institucionais e princípios éticos estabelecidos.

A ausência de medidas de garantia de conformidade pode levar a consequências nefastas para uma organização, seja pública, seja privada, incluindo a perda de reputação, sanções legais e prejuízos de diversas ordens. Além disso, a falta de tais instrumentos pode resultar em falhas na gestão e na tomada de decisão, comprometendo a sustentabilidade e o desempenho a longo prazo da instituição, minando a cultura organizacional construída, desagregando colaboradores e partes relacionadas e enfraquecendo a busca pela concretização do seu propósito.

Em contrapartida, a implementação de mecanismos de conformidade fortalece a governança, proporcionando um ambiente favorável ao desenvolvimento sustentável, à inovação e à geração de valor para todos os direta e indiretamente interessados, para a sociedade em geral e para todo o sistema.

No caso da política de governança adotada pelo Conselho Nacional de Justiça, observa-se, pela análise do tópico anterior, que os mecanismos de auditoria/testes de conformidade dos processos decisórios e decisões de gestão compreendem, básica e exclusivamente, ferramentas de controle e acompanhamento de conformidade (*compliance*) impostas aos órgãos do Poder Judiciário, estruturas e indivíduos fiscalizados e coordenados pelo Conselho (especialmente ferramentas disciplinares ou de premiação/incentivo), mas não atuam em relação a decisões do próprio órgão diretivo central ou de suas altas autoridades/altos executivos.

À guisa de exemplo, observe-se que, embora se mencione, ao longo do capítulo, regulamentações, programas e estratégias executivas como produtos da política de governança do Poder Judiciário liderada pelo CNJ, não há em norma alguma citada remissão a uma política maior (ou um propósito único) que agregue e guie todas as outras ou a valores únicos que assegurem a integridade e coerência entre elas.

Em poucos atos normativos há indicação, inclusive, dos macrodesafios ou objetivos que motivaram a edição da norma ou a elaboração do programa/política específico. O único agregador aparente é relacionado à missão do CNJ tal como descrita no seu planejamento estratégico que, por óbvio, não coincide com a missão do Poder que tem a atribuição de gerir e controlar.

Pode-se afirmar que a coerência exista, embora não esteja expressa. No entanto, a ausência de um exercício argumentativo mínimo de afirmação de conformidade e alinhamento a valores, processos e princípios é sintomático sobre a despreocupação com a integridade e controle dos processos decisórios e decisões do órgão diretivo maior do Poder Judiciário e de suas altas autoridades.

O próprio Código de Conduta instituído pelo Conselho, exclui do seu alcance suas altas autoridades e é aplicável apenas aos servidores efetivos do Conselho, em exercício no CNJ ou em qualquer outro órgão da Administração Pública, aos servidores não integrantes de carreira efetiva do Conselho, mas que nesse órgão se encontrem em exercício e aos estagiários que prestem serviço no Conselho

Tal incongruência sistêmica e política tem o poder indiscutível de enfraquecer a eficácia e a eficiência da governança implementada pelo CNJ, uma vez que pode gerar percepções de falta de transparência, de devida priorização ou de coerência na formulação e condução das políticas públicas judiciais.

Além disso, essa lacuna na abordagem da conformidade/*compliance* pode minar a credibilidade e a legitimidade do CNJ perante os órgãos que supervisiona, perante aqueles com quem se relaciona e, principalmente, perante a sociedade como um todo.

Nesse contexto, quando aqui se aborda controles e limites de conformidade axiológica e finalística a serem adotados em relação às decisões tomadas pelas altas autoridades ou pelo Plenário do CNJ, não se propõe, em absoluto, uma ameaça à sua independência como órgão de controle interno do Poder Judiciário.

Pelo contrário, a intenção é enfatizar a importância de tais controles na perspectiva do órgão diretivo maior, responsável pela gestão e formulação das políticas públicas direcionadas à atividade judicial e jurisdicional.

Observe-se, a propósito, que, para um processo decisório inserido em uma política sólida de governança corporativa, seja do órgão diretivo, seja das altas autoridades, seja dos demais colaboradores dentro do âmbito de suas atribuições, é crucial seguir alguns passos fundamentais, tais como:⁶⁶

⁶⁶ Passos extraídos dos estudos nacionais e internacionais citados ao longo do trabalho.

- a) Identificação do problema ou oportunidade: Antes de tomar uma decisão, é fundamental reconhecer a questão que precisa ser resolvida ou a oportunidade que pode ser explorada, através da análise do contexto organizacional, bem como da compreensão das necessidades e expectativas das partes interessadas.
- b) Coleta e análise de informações: Reunião de informações relevantes e confiáveis que possam contribuir para uma tomada de decisão informada e embasada, incluindo a análise de dados internos e externos, a consideração de tendências, bem como o levantamento de opiniões e *feedbacks* de partes interessadas.
- c) Avaliação de alternativas: Identificação das diferentes opções de ação que possam resolver o problema ou aproveitar a oportunidade, com comparação dos prós e contras de cada alternativa, considerando aspectos como viabilidade, custos, impactos e riscos associados, bem como o alinhamento com os objetivos estratégicos e os valores da organização.
- d) Tomada de decisão: Com base na análise das alternativas e das informações coletadas, seleção da opção que melhor atenda aos objetivos e às expectativas das partes interessadas, levando em consideração os princípios de governança corporativa, como transparência, responsabilidade e integridade.
- e) Implementação: Desenvolvimento de um plano de ação detalhado para colocar a decisão em prática, estabelecendo metas, prazos e responsabilidades, com a garantia de que os recursos necessários estejam disponíveis e de que a equipe esteja comprometida com a execução do plano.
- f) Monitoramento e avaliação: Acompanhamento do progresso da implementação e avaliação dos resultados alcançados, comparando-os com os objetivos estabelecidos e adoção de eventual ajuste o plano de ação ou de decisões adicionais para corrigir desvios ou melhorar a efetividade das ações.

- g) Comunicação e *feedback*: Comunicação clara e transparente com as partes interessadas ao longo de todo o processo decisório, com informações sobre as decisões tomadas, os motivos por trás delas e os resultados alcançados, e esteja aberto para receber *feedback* e sugestões de melhorias.

Nessa linha, veja-se a seguir um exemplo de decisão tomada por unanimidade pelo Conselho no final de 2022 que, não seguindo referidos passos e sem ter enfrentado especificamente uma aparente não conformidade em relação a eles,⁶⁷ culminou por, reflexamente, entrar em contradição com outras decisões de política judiciária do próprio CNJ e dos órgãos por ele coordenados.

No Procedimento de Controle Administrativo – PCA n.º 0002260-11.2022.2.00.0000, iniciado a partir de uma questão relacionada especificamente à exigência de presença física do magistrado na comarca e no fórum, o Conselho Nacional de Justiça decidiu revogar e alterar com efeitos imediatos diversas resoluções e atos normativos que regulavam até então o teletrabalho nos órgãos judiciais (BRASIL, 2022).

A despeito de ter sido instado, apenas, a se manifestar sobre a magistratura em específico, passou a, entre outras providências, limitar em 30% o percentual máximo de servidores em trabalho remoto por vara, gabinete e unidade administrativa, não tendo, aparentemente, utilizado qualquer dado ou evidência para embasamento da decisão ou ação nem a ter relacionado aos valores do Poder Judiciário, que englobam, entre outros, inovação e sustentabilidade.

Se seguidos os passos, talvez fosse verificado que a decisão em relação aos servidores pode, reflexamente, ter ido, por exemplo, em sentido contrário a políticas do próprio CNJ relacionadas à agenda de sustentabilidade, na perspectiva de incentivo à diminuição do impacto ambiental decorrente do menor uso de espaços físicos e da redução do deslocamento dos seus colaboradores.

A ausência do processo decisório regulado também parece ter permitido que a decisão deixasse de abordar algo que foi colocado como fundamental na política de

⁶⁷ Essa ressalva de possibilidade de não conformidade “enfrentada” é, na perspectiva da autora, perfeitamente possível dentro de uma boa política de governança, através de uma estratégia interna de *comply or explain* transparente e controlada.

governança instituída pelo CNJ, que é a busca de uma política nacional que seja “adaptativa, inclusiva e conectada à realidade de cada segmento de justiça e região geográfica” (CNJ, 2013b, p. 1-2), razão para a instituição da sua Rede de Governança Colaborativa.

Sem investigação sobre a quantidade de apoio necessário para cada segmento do Poder Judiciário ou sobre sua estrutura física e logística, uma única percentagem mínima foi estabelecida.

No caso, a decisão sequer retomou o estado do teletrabalho antes da pandemia de Covid que assolou o mundo entre 2020 e 2022 (quando o percentual mínimo exigido no trabalho presencial era de 50% de servidores e não 70% como foi estabelecido).

No entanto, mesmo que assim o tivesse feito, dentro de uma política de governança corporativa adequada, não só a experiência dos anos anteriores serviria de evidência para uma análise mais detida da demanda, como também o alto investimento em tecnologia realizado pelo Poder Judiciário durante o tempo de isolamento social (e incentivado pelo Conselho através de diversos dos seus programas e, principalmente, do “Justiça 4.0”) seria considerado para a tomada de uma decisão conforme o atual estado das coisas e de forma a mitigar riscos financeiros e reputacionais.

Na presença de mecanismos claros de direcionamento e monitoramento da gestão e de seus processos decisórios, o Conselho poderia, em tese, adotar exatamente a mesma providência ao final, mas o exercício argumentativo derivado, por exemplo, de um parecer técnico exigido para uma afirmação de conformidade agregaria, sem sombra de dúvidas, valor e legitimidade à decisão e não geraria discussões sobre eventuais incoerências estratégicas.

Como na linha do caso *supra*, diversas outras decisões tomadas pelo Conselho ou por suas altas autoridades não possuem qualquer preliminar fazendo referência ou menção a uma busca por coerência ou *compliance* da deliberação com os valores e objetivos estratégicos da instituição. Mesmo que essa busca exista, não há, assim, qualquer preocupação de transparência no processo.

Novamente, a título exemplificativo, observem-se as portarias de revogação coletiva de microcolegiados,⁶⁸ como grupos de trabalho e comitês, em que não se menciona, sequer, se alguma entrega foi efetivamente feita por qualquer um deles ou se houve uma mudança da estratégia global a ponto de exaurir a necessidade de sua existência.

Por outro lado, verifica-se que, embora haja um movimento explícito do CNJ de incentivo à utilização de meios equivalentes de solução de litígio,⁶⁹ suas metas e indicadores de desempenho⁷⁰ não o refletem adequadamente, uma vez que, por inexistir um compromisso de conformidade, o fator tempo de duração do processo⁷¹ é abordado de forma atomística em busca de uma produtividade objetiva, com fixação de metas genéricas e sem possibilidade de *distinguishing*. Sobre o assunto, é indiscutível que uma solução negociada é (e deve mesmo ser), em regra, mais demorada do que a prolação de uma decisão meramente declaratória ou coercitiva.

Em sendo assim, ainda que haja, por exemplo, indicador de desempenho específico em relação a número e percentual de conciliações (relativos à Meta 3), a não abordagem adequada sobre o tempo do processo torna evidente a falta de integridade sistêmica das políticas que buscam a redução da judicialização.

Novamente, é importante observar que a implementação de mecanismos de garantia de conformidade e controle, conforme aqui defendida, não implica de forma alguma a subordinação do CNJ a outras instâncias ou a perda de sua autonomia.

Ao contrário, esses mecanismos (internos, frise-se) teriam como único objetivo assegurar a integridade e a transparência das decisões tomadas pela instituição, bem como garantir que tais decisões estejam em consonância com os valores, princípios e objetivos estabelecidos por ela mesmo, dentro da Rede

⁶⁸ Como as de n.ºs 349, 353, 362 e 440, todas de 2022.

⁶⁹ Por outros, Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, Programa Resolve e Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário.

⁷⁰ Por exemplo, relacionados às Metas Nacionais 1 e 2.

⁷¹ Bem na perspectiva de Byung-Chul-Han, quando defende, em sua obra *Sociedade do cansaço* (2019), que a cobrança de produtividade e habilidades individuais incontestes da nossa sociedade, conduz a uma liberdade irreal e a uma noção do tempo equivocada. A concentração em uma única tarefa, a paciência e as fragilidades são rejeitadas em prol de um desempenho descontrolado e inconsequente. Afinal, como medir algo que não se coloca em números? Como medir algo que simplesmente é vida e valor?

Colaborativa de Governança instituída e dentro da política de gestão estratégica que criou.

A adoção desses controles, que não se impõem na forma de modelo único, mas, sim, podem e devem ser criados a partir do conhecimento sobre as peculiaridades da instituição, apresenta-se como fundamental para que o Conselho mantenha sua legitimidade e credibilidade perante a sociedade e os demais órgãos do Poder Judiciário.

O conceito de *comply or explain*, desenvolvido no bojo do Relatório Cadbury e abordado nos capítulos anteriores, é perfeito nesse aspecto, uma vez que viabiliza a articulação entre a autonomia do CNJ e a necessidade de transparência e responsabilidade. De fato, esse conceito, ao encorajar uma abordagem de “praticar ou explicar”, pressupõe que o CNJ, caso não atenda aos padrões de conformidade estabelecidos ou simplesmente não os atinja, tenha o dever de fornecer explicações claras e coerentes a todo o sistema que o cerca.

Essa estratégia ajudaria a garantir que o CNJ não seja visto como um organismo isolado, operando de acordo com suas próprias regras, mas sim como uma entidade que está integrada e é responsável perante a sociedade que serve. Ao mesmo tempo, permitiria ao CNJ manter a flexibilidade necessária para responder a circunstâncias específicas e tomar decisões que considera adequadas, desde que essas decisões sejam devidamente justificadas.

Além disso, a implementação de controles e limites de conformidade axiológica e finalística pelo CNJ pode servir como modelo e inspiração para outros órgãos e entidades do Poder Judiciário e do Estado, estimulando a adoção de práticas de governança corporativa e a consolidação de uma cultura organizacional voltada para a ética, a transparência e a responsabilidade organizacional, a despeito de tempos de gestões ou mandatos.

De fato, conceber uma verdadeira e consistente política de governança demanda a consideração de propósito, pessoas e princípios, em sincronicidade e coerência axiológicas. Nessa linha, é fundamental ir além da governança *check the box* ou *checklist*, que apenas emula uma governança em que a conformidade com requisitos formais se sobrepõe à busca (indubitavelmente mais desafiadora e

delicada) por uma gestão genuinamente coerente, íntegra, sustentável, impessoal e sem solução de continuidade.

4 UMA PROPOSTA TENTATIVA DE ABORDAGEM PARA O TRATAMENTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO PODER JUDICIÁRIO NA PERSPECTIVA DA RESPONSABILIDADE CORPORATIVA/SUSTENTABILIDADE: A BUSCA DA INTEGRIDADE SISTÊMICA

O sonho é que leva a gente para a frente. Se a gente for seguir a razão, fica aquietado, acomodado.

ARIANO SUASSUNA

Como se viu ao longo deste trabalho, a governança corporativa, seja no setor público, seja no setor privado, é reconhecida globalmente como um conjunto de práticas, políticas e processos que orientam a gestão/administração das organizações, agregando valor através da tomada de decisão qualificada e buscando promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência operacional e a satisfação dos *stakeholders*, das partes relacionadas e, em diferentes medidas, do interesse comum de toda a sociedade.

Para tanto, um adequado programa de governança deve invariavelmente ser sustentado por cinco pilares essenciais indissociáveis: transparência, equidade, *accountability* ou responsabilidade, responsabilidade corporativa ou sustentabilidade e integridade.

Atualmente, o conceito de governança corporativa, voltado a gerar valor à instituição de forma sustentável e a longo prazo, também é pautado por estruturas de sustentação fundamentais, amplamente reconhecidas e adotadas internacionalmente:⁷²

- a) **Transparência:** A transparência permite que as partes interessadas tomem decisões informadas e promove a confiança na gestão da instituição.

⁷² Pilares extraídos e compilados de material oriundo de fontes diversas. À guisa de exemplo, Comissão de Valores Mobiliários (2002), Monks (2010), Bevir (2012), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015), Kristie ([20--]), entre outros.

- b) Responsabilidade: Os membros da diretoria e da administração devem ser responsáveis por suas decisões e ações, garantindo que atuem no melhor interesse da empresa e de suas partes interessadas. A responsabilidade envolve a prestação de contas e a disposição de enfrentar as consequências de decisões inadequadas ou imprudentes.
- c) Equidade e tratamento justo: Todas as partes interessadas, incluindo acionistas, funcionários, clientes e fornecedores, devem ser tratadas de maneira justa e igualitária.
- d) Integridade e ética: A integridade e a ética são fundamentais para uma governança corporativa eficaz. As corporações devem adotar e promover um código de ética e conduta que guie o comportamento de todos os colaboradores e líderes, criando uma cultura organizacional de responsabilidade e honestidade.
- e) Controle e gestão de riscos: A identificação, avaliação e gestão de riscos são essenciais para garantir a sustentabilidade e a resiliência da instituição. Uma governança eficaz envolve a implementação de sistemas e processos robustos de gestão de riscos para minimizar os impactos negativos e explorar oportunidades.
- f) Estrutura do conselho: Um conselho de administração eficaz deve ser composto por membros qualificados, independentes e diversificados, capazes de supervisionar e orientar a gestão da organização de forma imparcial e eficiente.

Observou-se também que a construção de um programa adequado nesse sentido requer indubitavelmente um processo colaborativo e inclusivo, que contemple as múltiplas perspectivas e interesses envolvidos e tenha sempre por guia a busca por inclusão, representatividade e maior valor agregado para a organização e para a sociedade.

De fato, é certo que uma abordagem democrática e participativa na formulação da governança corporativa assegura a adaptação às complexidades e especificidades do ambiente organizacional, bem como a diversidade de olhares e perspectivas fortalece a legitimidade das decisões, potencializando a capacidade de

inovação e resiliência da instituição e permitindo a ampliação do entendimento sobre os impactos sistêmicos de seu planejamento e de suas decisões⁷³.

Em sendo assim, pode parecer contraditório propor, em um trabalho por sua natureza monográfico (tese de doutorado), a elaboração, ainda que tentativa, de um programa de governança para uma instituição tão multifacetada, complexa e plural como é o Poder Judiciário. Também pode parecer deslocado e incoerente sugerir mecanismos na perspectiva de apenas dois pilares da governança, quais sejam, a responsabilidade corporativa/sustentabilidade⁷⁴ e a integridade sistêmica.

No entanto, pede-se que o leitor (e examinador) receba esse quarto e último capítulo apenas como um primeiro passo, uma provocação, um convite ao debate, em um caminho que, embora pareça longo, tem a pretensão de ser sustentável na premente busca de um programa de governança sólida e efetiva para o Poder Judiciário brasileiro.

A reflexão que guia esse momento do trabalho não é efetivamente o núcleo da tese apresentada (contida no capítulo 3), mas, sim, uma contribuição que se tenta deixar como parte do legado da pesquisa desenvolvida pela autora. A partir desse momento, serão expostas suas angústias, suas elucubrações e sua forma de raciocinar e olhar o mundo e o sistema no qual se insere como magistrada e como ser humano social e político.

A escolha dos princípios da responsabilidade corporativa e da integridade sistêmica para essa proposta tentativa deveu-se, principalmente, por se reconhecer, como pôde ser percebido no capítulo anterior, que talvez sejam esses pilares os mais carentes de concretização dentro do atual programa de governança organizacional selecionado e definido pelo CNJ como aquele a ser adotado pelo Poder Judiciário nacional.

Os pilares da transparência, equidade, *accountability*, sustentabilidade e integridade na perspectiva ética vêm sendo contemplados, ainda que atomisticamente e de forma assistemática, em diversas normas elaboradas pelo Conselho Nacional de

⁷³ Em verdade, o ideal seria uma revisão detida do direcionamento estratégico da instituição a partir de um diagnóstico complementar e objetivo de suas políticas e programas, para além das possibilidades da presente pesquisa.

⁷⁴ Conforme definição trazida pela 6ª edição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, a ser publicada em 1º de agosto de 2023.

Justiça, permeando políticas, projetos e estratégias conduzidos. Também são pilares devidamente contidos em normas esparsas externas à instituição, especialmente nos dispositivos legais mencionados no segundo capítulo do trabalho.

A responsabilidade corporativa, porém, entendida como o dever de os agentes de governança zelarem de forma transparente e coerente pela sustentabilidade/viabilidade da organização, através da “consideração dos diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.)” (LANDRISCINA, 2020, n.p.), e das externalidades negativas e positivas com ela relacionados, tem passado ao largo de qualquer específica regulamentação pelo CNJ, a despeito de ser o pilar mais intimamente ligado com o controle da conformidade/*compliance* das ações e decisões de suas altas autoridades.

Da mesma forma, o princípio da integridade sistêmica, em sentido mais amplo, relacionado à coesão e funcionalidade do sistema como um todo, para além da integridade meramente ética e normativa (mas a abrangendo), também tem sido deixada de lado nas políticas de governança formuladas.

Nessa esteira, inicialmente, tentar-se-á fazer um exercício reflexivo em busca do propósito do Poder Judiciário. Tal exercício perpassará uma inquirição sobre o porquê da existência de um terceiro (indivíduo, instituição, Poder) para mediar (ou solucionar) os conflitos humanos.

Esse será o ponto de partida, porque, como se viu, o propósito de uma organização é o norte para a resposta a qualquer pergunta sobre ela, é sua estrela guia. Como afirmou Afdhel Aziz (2020), é um mantra que define seu DNA. Afinal, qual é o papel do Judiciário para a construção de um mundo melhor? Em que o mundo seria pior se ele não existisse?

Nesse sentido, não há como definir missão, valores, processos e estratégias sem compreender o que motiva aquela instituição a existir e como ela se situa dentro do sistema que a circunda. A definição de um bom propósito institucional se torna também indispensável no contexto do novo constitucionalismo digital. Um propósito objetivo, imbuído de princípios claramente estabelecidos, proporciona uma capacidade evolutiva indispensável para uma instituição inserta em um sistema em constante evolução e transformação.

Após essas primeiras reflexões, tentar-se-á determinar o que, em termos de programa de governança, significa exatamente a definição do propósito e qual seu impacto na cultura organizacional, nas decisões, nas ações e no alinhamento e relacionamento internos e externos da instituição.

Ao final, irá se sugerir mecanismos e mudanças estruturais para a concretização mínima do pilar da responsabilidade corporativa na administração da Justiça. Para tanto, serão utilizadas as experiências e referências trazidas nos capítulos 1 e 2.

Por pertinente, observe-se que a proposta aqui trazida será construída na perspectiva de evitar a exigência de qualquer alteração legal ou constitucional que viabilize sua aplicação. Trata-se aqui de discussões restritas apenas a normas internas do Conselho.

Em sendo assim, embora se tenha ciência, por exemplo, de que as melhores práticas internacionais⁷⁵ em termos de governança corporativa adotadas pelo Brasil (por outras, Lei n.º 14.195/2021) vedam, nas companhias abertas de maior porte, a acumulação do cargo de presidente do conselho de administração e do cargo de diretor-presidente ou de principal executivo da companhia, essa discussão não será levantada, uma vez que o § 1º do art. 103-B da Constituição Federal é expresso ao estipular que o Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Da mesma forma, não se proporá alteração na composição do Plenário do CNJ (previsto no citado art. 103-B) ou atribuídas a ele mais ou menos funções do que as constitucionalmente previstas.

Dito isso, resta-nos perguntar: o que o mundo corporativo e o novo mercado (tal como definido pela Bovespa) têm para ensinar ao Poder Público em termos de controle da conformidade/*compliance* das decisões de gestão organizacional? Será que a resposta que buscamos está lá fora, no sistema do qual o Poder Judiciário está acostumado a ser apenas um observador externo e interventor pontual?

⁷⁵ A respeito, vide caso Lehman Brothers, narrado brevemente no capítulo 1.

4.1 O Poder Judiciário visto através do pensamento sistêmico

Como visto anteriormente, o pensamento sistêmico é uma abordagem para entender e lidar com a complexidade dos sistemas naturais e sociais. Ele se concentra em ver as coisas em relação ao todo, em vez de apenas em partes isoladas, reconhecendo que tudo está interconectado e que a mudança em um elemento pode afetar os outros ou até mesmo o sistema inteiro.

Pensar na perspectiva do pensamento sistêmico é entender que, para se conseguir situar algum elemento no mundo, é necessário compreender sua razão de existir e o impacto que ele tem sobre toda uma intrincada teia de relações, inter-relações, causas e efeitos, movimentos e paralisações.

Assim, qualquer resposta buscada originária do pensamento sistêmico deve ser encontrada a partir dos outros elementos e de todo o dinâmico tecido social, e não a partir do olhar do objeto sobre si mesmo como isolado e estático. A perspectiva holística de pensar não tolera o egocentrismo, o atomismo e o isolamento cognitivo, axiológico e situacional imposto ou autoimposto.

Nesse contexto, o Poder Judiciário, quando analisado sob a ótica do pensamento sistêmico, pode ser compreendido não só como um sistema complexo com diversos elementos interdependentes, mas também como um componente de um sistema maior, que interage, se conecta e se relaciona de forma multidimensional e multidirecional com aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos da sociedade e de outras instituições, públicas e privadas.

Como bem aponta Boaventura de Sousa Santos (1986, p. 23-24), a concepção da Justiça como uma instância ou um subsistema político a ser administrado, automaticamente atribui a ela a característica partilhada com outros sistemas “de processarem uma série de *inputs* externos constituídos por estímulos, pressões, exigências sociais e políticas e de, através de mecanismos de conversão, produzirem *outputs* (as decisões) portadoras elas próprias de um impacto social e político nos restantes subsistemas”.

Dentro da perspectiva sistêmica, impossível, dessa forma, deixar de situar o Poder Judiciário, enquanto instituição, no contexto do novo constitucionalismo digital

(de onde origina grande parte dos seus *inputs* contemporâneos) e passar a exigir dele uma preocupação com o todo quando da definição e concretização de seu propósito.

4.2 A atenção ao constitucionalismo digital como determinante para a construção de um propósito sob a perspectiva sistêmica e com um olhar evolutivo

O constitucionalismo digital é um conceito emergente que se refere à aplicação dos princípios e valores do constitucionalismo no contexto da era digital (CELESTE, 2010).

Como apontam Gilmar Ferreira Mendes e Victor Oliveira Fernandes (2020, p 9-10), embora o conceito tenha surgido em uma perspectiva mais restrita e voltada à regulação do poder privado de atores da internet, a terminologia passou a ser utilizada em estudos mais recentes “como um guarda-chuva que abrange as mais diversas iniciativas jurídicas e políticas, estatais e não estatais, voltadas à afirmação” de direitos digitais em geral.

Assim, atualmente, o constitucionalismo digital busca adaptar as garantias constitucionais e os direitos fundamentais à realidade das tecnologias digitais, plataformas online e sociedade da informação, abordando questões como direitos digitais, governança da internet, democracia digital, segurança cibernética e inclusão digital.

Mais do que isso, a noção de constitucionalismo digital atual abrange, conforme defendem Camila Cardoso Takano e Lucas Gonçalves da Silva (2020, p. 2-3) “a necessidade da reformulação do agir e do pensar social” de governos, instituições, indivíduos e toda sociedade, para se adequarem “à nova estrutura cultural emergente”, de forma a equilibrar a proteção dos direitos fundamentais com a inovação tecnológica e a adaptação das instituições e processos democráticos ao ambiente digital.

Especificamente com relação ao Poder Judiciário, a era do constitucionalismo digital tem provocado mudanças substanciais não só na atividade jurisdicional em si, mas, também, na forma de gerir e prestar seus serviços.

Sistemas de tramitação processual eletrônica, utilização de inteligência artificial como apoio às decisões e plataformas de tratamento e gestão de dados permeiam o dia a dia da administração judiciária contemporânea não só no contexto de aumentar a eficiência da atividade judicial, mas, também e principalmente, para atender às demandas crescentes da sociedade por modernização e agilidade na resolução de conflitos.

Contudo, com essas inovações, surgem desafios de ordem ética, jurídica e técnica fazendo com que valores precisem ser lembrados e reafirmados, a partir de um olhar detido para a instituição, seu propósito e o sistema em que se insere.⁷⁶

De fato, o sistema digital é vasto e interconectado, englobando uma variedade de atores, incluindo governos, empresas privadas, organizações não governamentais e indivíduos. Cada um desses atores tem diferentes interesses, responsabilidades e poderes, e a governança eficaz de qualquer elemento inserido nesse sistema requer uma abordagem não atomística que leve em conta todas essas diferentes partes e como elas interagem.

Nesse contexto, um olhar evolutivo sistêmico torna-se determinante para a construção de um propósito sólido e eficaz que considere a natureza mutável e acelerada das tecnologias e das relações sociais no ciberespaço e torne a instituição capaz de antecipar e se adaptar às mudanças, promovendo a resiliência e a evolução organizacionais, sem a flexibilização não consciente e deliberada de seus valores e princípios.

⁷⁶ À guisa de exemplo, observe-se, a partir de um olhar sistêmico, questionamentos potenciais advindos da utilização de plataformas de inteligência artificial na decisão judicial: sobre a questão dos vieses institucionais presentes nos algoritmos a serem insertos nos sistemas computacionais, como lidar com eles? Como selecioná-los? Os algoritmos seriam públicos? Sujeitos a uma definição com participação de diversos setores? Se assim for, como lidar com a possibilidade de “burla” da margem decisória a ser sugerida? A “burla” seria parte indissociável do próprio debate democrático? É possível se justificar, do ponto de vista da legitimidade jurídica e ética, a questão do papel da Inteligência Artificial? Tal justificação seria respaldada apenas pela sua capacidade de organizar os argumentos possíveis já existentes nos dados processados e, talvez, não visualizados ou facilmente visualizáveis pelos operadores humanos? Ou teria que ser considerado algum papel criativo, mesmo que inconsciente decorrente da matematização espaço-vetorial dos dados processados? É possível, dentro do Poder Judiciário, conviver com processos decisórios “opacos”, herméticos e não democráticos quando há a escolha de se atribuir, ainda que parcialmente, tais processos à máquina?

4.3 O propósito do Poder Judiciário através do pensamento sistêmico: como buscar sua razão de ser?

Na esteira dos tópicos anteriores, pensar em Poder Judiciário na perspectiva do pensamento sistêmico para encontrar o seu propósito é pensá-lo como elemento integrante de um sistema que não só o afeta, mas, também é afetado por ele.

É compreender que o exercício do seu papel e a busca do seu propósito têm impacto em todo o vivo, dinâmico e multifacetado tecido social e não só em relação aos específicos indivíduos que interagem diretamente com ele. É compreender sua razão de existir a partir das origens e na perspectiva do outro. É voltar à simplicidade do objeto com que o Judiciário trabalha em todas as culturas e sociedades.

Pensar no Poder Judiciário na perspectiva do pensamento sistêmico é, na visão da autora, pensar em conflito.

De fato, como explica David Augsberger (1992, p. 11), é quase uma intuição universal que o conflito é uma crise que força a humanidade a reconhecer explicitamente que todo mundo convive com múltiplas realidades e deve negociar uma realidade comum; que cada indivíduo traz uma vivência, uma experiência diferente (comumente contrastante com a trazida pelos outros) e deve criar junto com os outros uma história compartilhada, com um papel para cada um e um papel para todos.

Como aponta João Henrique Celan (2018, p. 195), “a concepção clássica do conflito era focada no fenômeno como uma espécie de patologia social, um problema que existia entre os indivíduos e precisava ser extirpado para se chegar a uma sociedade pacífica, com uma relação melhor entre as pessoas”.

No entanto, tal concepção foi evoluindo e, da ideia de Tito Mácio Plauto, repisada por Thomas Hobbes,⁷⁷ no sentido de que *homo homini lupus* (o homem é o lobo do homem), passou para a percepção de Georg Simmel (1904, p 490-491) e a ideia de que o conflito nada mais é do que a resolução da tensão entre contrários (de reações positivas e negativas), sendo elemento natural de qualquer sociedade humana.

⁷⁷ “That Man to Man is an arrant Wolfe” (HOBBS, 1651, p. 1).

Para o sociólogo e filósofo alemão Georg Simmel (1904, p. 491), a sociedade requeria sempre, a fim de atingir uma formação definitiva, uma relação de harmonia e desarmonia, associação e dissociação, gostar e não gostar.

Novamente na lição de João Henrique Celan (2018, p. 196-197), nesse sentido, “não se pode afirmar que as contendas sociais sejam anômalas [...] nem sequer podem ser classificadas de maneira geral como ruim ou negativo para a sociedade ou para as pessoas, pois é necessário analisar se a confrontação é justa ou justificada”.

O conflito, bom ou ruim, na verdade, é universal e inevitável e, ainda que distinto em cada cultura, é o resultado do embate permanente dos indivíduos pelos mesmos objetivos, direitos e recursos.

Mais do que isso, embora desejável também de forma universal, é praticamente impossível, na maioria dos casos, eliminar a hostilidade e a perda da confiança para que os envolvidos no conflito caminhem sozinhos em direção à solução conjunta. Afinal, quem disputa algo está na pior posição para resolver a disputa.

Nesse sentido, apesar de diversa em virtude das diferenças culturais patentes, a resolução dos litígios e divergências tem uma nota comum, construída a partir da análise das contradições e contribuições dadas pelas diversas maneiras que diferentes coletividades tendem a gerenciar as tensões sociais, políticas e culturais: a sua triangularidade.

De fato, a triangulação, a utilização de um terceiro indivíduo, grupo ou instituição, é tão antiga quanto a comunicação humana. O eterno triângulo, como aponta David Augsberger (1992, p. 152), está presente tanto na origem como na solução do conflito e o número de triângulos tende a crescer quanto mais se expande a lide (todos buscam, eternamente, aliados para suas questões).

No momento de tensão, um terceiro sempre é levado a aliviar o embate proporcionando apoio para algum dos lados ou para ambos. Quando o terceiro se recusa a formar uma coalizão com um dos vértices do triângulo, um novo desenho se

forma,⁷⁸ no qual este indivíduo imparcial pode auxiliar os envolvidos a se movimentar em direção a uma solução mutuamente satisfatória do conflito.

O que essa triangularidade quer dizer? Bem, pode-se encarar por dois enfoques distintos. O primeiro enfoque e mais óbvio seria a desejável participação de um terceiro na solução do litígio, alguém de fora, imparcial, que enxerga os conflitantes e suas posições, identifica seus conflitos e interesses, e decide ou medeia uma decisão.

O segundo enfoque seria a necessária participação ativa de todos os envolvidos na solução do conflito a ser pacificado. Ou seja, eliminar a passividade da espera de uma decisão a ser tomada por um indivíduo de fora da lide e participar da construção de uma solução conjunta da controvérsia (no triângulo, existe ponto de contato entre todos os vértices, todos eles se interligam e se comunicam).

De qualquer forma, seja no primeiro, seja no segundo enfoque, inevitável observar que a razão de existir do Poder Judiciário e do juiz (organismos surgidos exatamente dessa necessidade de triangulação), é, necessariamente, ligada à solução mediada dos conflitos, como, aliás, já defendia Aristóteles (1996, p. 200), na *Ética a Nicômaco*, mais de três séculos antes da Era Comum.

Chegar a essa conclusão tem consequências variadas na compreensão do Poder Judiciário não como uma instituição isolada, mas, sim, como parte de uma trama sistêmica maior, que inclui a sociedade, a economia, a política e a cultura.

Entender a importância do Judiciário na solução dos conflitos permite responder à pergunta "Em que o mundo seria pior se o Judiciário não existisse?". Sem um terceiro para triangular os conflitos (seja qual nome esse terceiro ganhe), o mundo caminharia para o caos comportamental e para a solução das lides por meios violentos, arbitrários ou através de relações de poder assimétricas entre indivíduos e entre indivíduos e instituições (públicas e privadas).

⁷⁸ Sobre o assunto, é bom registrar que alguns doutrinadores, a exemplo de David Augsberger, defendem que se o terceiro indivíduo optar pela abordagem construtiva na intervenção do conflito, o triângulo daria lugar a uma trindade (horizontal), mas fez-se no presente trabalho a opção pela permanência da figura do triângulo, não só por ser mais familiar ao operador do direito (a "triangularidade da relação processual"), mas, também, por entender que, especialmente que, no âmbito judicial, o terceiro interveniente tem, necessariamente, um papel mais destacado na composição dos conflitos.

Compreender as origens do Poder Judiciário também permite estender o seu papel de terceiro solucionador de discórdias para qualificá-lo. Não é aqui de qualquer mediação que está se falando, mas da mediação legítima pelo olhar do outro, imparcial e equânime, “justa” na perspectiva de Aristóteles (1996, p. 200), compatível com a complexidade e variedade de conflitos que inevitavelmente surgem nos sistemas plurais e multifacetados.

O atributo “justa” às decisões do Judiciário não é considerado, nessa visão, como algo externo ao sistema, mas conferido a partir da perspectiva daqueles afetados pelas decisões tomadas e pelo que entendem como conforme, não por seu próprio olhar.

A missão de “Realizar justiça” ou julgar simplesmente passa a ser menor. Não está nas origens e na razão de ser do Judiciário a realização do papel de um salvador magnânimo da sociedade distribuindo sabedoria pelo mundo com a melhor resposta para as discórdias. O Judiciário não realiza justiça vista por essa perspectiva: pelo contrário, sua função é mediar de forma justa os conflitos, seja por decisão, seja por facilitação.⁷⁹

Assim, a compreensão das facetas envolvidas na atribuição de mediador dos conflitos é fundamental para se iniciar uma discussão sobre o melhor programa de governança e de estratégia operacional da instituição. Essa discussão passa a ter que levar em conta a complexidade dos sistemas sociais e a importância da colaboração entre diferentes partes da sociedade para a construção de um modelo ótimo de eficiência e gestão.

Sem o respaldo dos demais elementos do sistema que circunda a instituição, sem uma estrutura forte e transparente, sem a compreensão de suas decisões por parte dos que com ela se relacionam, sua cultura organizacional esmorece, a legitimidade para a triangulação dos conflitos é abalada e a confiança da sociedade rui.

Vamos, assim, como parte do exercício aqui iniciado, sugerir um propósito para o Poder Judiciário brasileiro: “Mediar conflitos com equidade e imparcialidade,

⁷⁹ Observe-se, a propósito, que tal conclusão é compatível com as próprias políticas do CNJ voltadas à utilização dos meios equivalentes à jurisdição para a solução de conflitos.

contribuindo para um mundo mais seguro, menos desigual e com mais confiança nas instituições”.

Está perfeito? Não. Precisa de ajustes? Com certeza. Porém, não é disso que aqui se trata. Como já se apontou anteriormente, nada em termos de definição de programa de governança deve ser fruto de um só indivíduo ou de um só grupo. Um único olhar nunca será capaz de descrever um sistema e mesmo a multiplicidade de olhares ainda será falha.

Por outro lado, observe-se que o olhar da autora é carregado de vieses. Ao mesmo tempo em que procura um propósito para o Poder Judiciário, tenta encontrar, de forma também igualmente arrogante, pretensiosa e atomística, uma razão maior de ser dela mesma. Afinal, o que é uma vida sem propósito?

No entanto, é um começo e, para o fim específico deste capítulo, é um norte e um guia. A partir daqui, tudo será pensado com base nesse propósito traçado. Vamos deixar de lado o “Realizar Justiça”, que abre a inúmeros e plurais questionamentos sobre seu núcleo,⁸⁰ extremamente mutável a depender da ideologia adotada, e seguir em nossas elocubrações não otimistas, nem pessimistas, mas, ao contrário, marcadas pelo realismo esperançoso de Ariano Suassuna.

4.4 Em termos de programa de governança, o que significa a definição do propósito?

Já muito se falou que, em termos de programa de governança corporativa, a definição do propósito é o elemento central e seu norte, aquele que estabelece a razão de ser da organização, o motivo pelo qual ela existe e a contribuição única que ela oferece à sociedade.

O propósito serve como um guia para a direção estratégica e as ações da instituição, alinhando as atividades e decisões da organização aos seus valores fundamentais e à sua visão. Ele é determinante para a criação de uma cultura organizacional sólida e coerente e para a geração de valor e legitimidade dentro do sistema.

⁸⁰ Sobre assunto, por outros, Miguel Reale (1998, p. 3-43)

Um propósito bem definido, guiado e pensado na perspectiva sustentável, ética e responsável, com foco na sociedade e no bem comum, auxilia na tomada de decisões, na atração e retenção de talentos, e na criação de um senso de pertencimento e engajamento entre todas as partes relacionadas. Além disso, um propósito claro e inspirador pode impulsionar a inovação, melhorar a reputação da empresa e fortalecer seu relacionamento com os *stakeholders* e com a sociedade.

Nesse contexto, a governança corporativa desempenha um papel crucial na definição e comunicação do propósito, do direcionamento estratégico e da razão de ser da organização.

Por meio de estruturas e processos eficazes de governança, a instituição passa a garantir que seu propósito seja incorporado às práticas cotidianas, às decisões e revisões estratégicas e à cultura organizacional, promovendo assim um desempenho eficiente e sustentável e de longo prazo. Um olhar atento acerca dos impactos sobre a definição do programa de governança corporativa e seus elementos é o que se pretende agora.

4.4.1 Impactos no planejamento estratégico

Como visto, a definição de um propósito tem impactos significativos na elaboração do planejamento estratégico de uma instituição, uma vez que molda a direção e as prioridades organizacionais. Ao estabelecer um propósito claro e inspirador, a instituição cria um roteiro que orienta suas ações e decisões, levando em consideração o contexto em que opera e as necessidades e expectativas dos *stakeholders*.

Um dos principais impactos da definição do propósito no planejamento estratégico é o alinhamento entre as metas e objetivos institucionais e os valores e princípios que a sustentam. Esse alinhamento proporciona uma base sólida e coerente para a tomada de decisões e a alocação de recursos.

Com um propósito bem definido, a instituição também ganha a habilidade de priorizar projetos e iniciativas que estejam em consonância com seus objetivos de longo prazo e que gerem impactos positivos em múltiplas dimensões, facilitando a identificação de oportunidades e ameaças e a adaptação da organização às mudanças contínuas que acontecem no contexto em que opera.

O propósito, por outro lado, influencia na motivação e no engajamento de todos os envolvidos, que conseguem passar a ver como seu trabalho contribui para a realização de objetivos maiores e se sentir mais conectados à missão institucional. Isso conduz a um aumento na produtividade, na criatividade e na colaboração entre as equipes, facilitando a execução das estratégias definidas.

Por fim, um propósito bem definido fortalece a reputação e a imagem da instituição perante toda a sociedade. Ao comunicar de maneira eficaz o propósito e demonstrar compromisso com sua realização, a instituição gera confiança, credibilidade e lealdade no seio da comunidade, aumentando sua capacidade de atrair e reter talentos e recursos.

No caso do Poder Judiciário, a definição do propósito "mediar conflitos com equidade e imparcialidade, contribuindo para um mundo mais seguro, menos desigual e com mais confiança nas instituições", faz com que o seu planejamento estratégico deva considerar ações e metas que estejam alinhadas com os valores de equidade, imparcialidade, segurança, igualdade e confiança, implicando, por exemplo, na priorização de projetos e processos que:

- a) Garantam que todos os envolvidos e destinatários do serviço jurisdicional sejam tratados de maneira adequada e que as decisões, tanto judiciais quanto de gestões, sejam tomadas com base em critérios objetivos e transparentes. Isso pode incluir a capacitação dos magistrados e servidores, a implementação de políticas de diversidade e inclusão e o desenvolvimento de ferramentas e sistemas para melhorar a análise e a tomada de decisões.
- b) Promovam um ambiente mais seguro, tanto para os envolvidos nos processos judiciais quanto para a sociedade em geral. O planejamento estratégico, nesse sentido, pode incluir medidas como a modernização da infraestrutura e dos sistemas de segurança dos fóruns e tribunais, a cooperação com instituições e órgãos de segurança pública e a implementação de projetos e programas de intervenção na política criminal e carcerária que visem à prevenção e ao combate da violência social e financeira sistêmicas.

- c) Reduzam a desigualdade no acesso à justiça e na representatividade do Poder Judiciário. Isso pode envolver a criação de mecanismos de acesso gratuito ou a baixo custo aos serviços judiciais, a ampliação do uso de meios alternativos de solução de conflitos e a promoção de políticas de diversidade e inclusão na contratação e desenvolvimento de magistrados e servidores.
- d) Fortaleçam a legitimidade das instituições, através de iniciativas que aumentem a confiança da sociedade no Poder Judiciário e nas demais organizações públicas e privadas. Para isso, torna-se fundamental promover a transparência, a ética e a responsabilidade na atuação dos magistrados e servidores, investir em comunicação eficiente com a sociedade e estabelecer parcerias e cooperações.
- e) Foquem no aprimoramento contínuo do Poder Judiciário, através da melhoria permanente das suas práticas e dos seus processos, visando garantir a efetividade e a qualidade dos serviços prestados. O planejamento estratégico deve, nesse ponto, contemplar ações de monitoramento e avaliação de desempenho, a identificação e a incorporação de inovações e tecnologias e o incentivo ao desenvolvimento profissional dos magistrados e servidores.

Definir um propósito claro e coerente com a razão de ser da organização é fundamental na definição de macrodesafios e metas estratégicas que se conectem e dialoguem. Por outro lado, auxilia no traçado de um caminho mais objetivo e transparente, o que facilite a definição de indicadores qualitativos e quantitativos que efetivamente meçam o desempenho institucional nas estratégias de busca de concretização da sua missão.

4.4.2 Impactos nos processos decisórios

A definição para o Poder Judiciário do propósito "mediar conflitos com equidade e imparcialidade, contribuindo para um mundo mais seguro, menos desigual e com mais confiança nas instituições" também impacta profundamente os processos decisórios em termos de gestão e planejamento institucionais.

Com esse propósito em mente, suas altas autoridades passam a ter o dever e a responsabilidade de garantir que todas as decisões, políticas e estratégias organizacionais estejam alinhadas com os valores selecionados de equidade, imparcialidade, segurança, igualdade e confiança e conseguem traçar um caminho mais transparente e objetivo para o alinhamento e coerência de suas ações na busca de uma integridade sistêmica, através de:

- a) Abordagem centrada no propósito: os processos decisórios possuem como fase obrigatória a consideração explícita do propósito do Poder Judiciário como ponto central. Isso significa que, ao tomar decisões, os gestores têm a obrigação e responsabilidade de avaliar como as opções disponíveis contribuem para a promoção dos valores selecionados como prioritários e a mapear de forma transparente os elementos que guiaram suas conclusões e ações.
- b) Tomada de decisões baseada em evidências: para garantir que as decisões estejam alinhadas com o propósito do Poder Judiciário, os gestores devem basear suas escolhas em dados e informações confiáveis, buscando compreender o impacto das ações propostas nos objetivos estratégicos traçados.
- c) Monitoramento e avaliação: os processos decisórios devem incluir mecanismos de monitoramento e avaliação para verificar se as ações e políticas implementadas estão contribuindo para o propósito do Poder Judiciário. Isso permite ajustar as decisões e ações em tempo real, garantindo que se mantenham alinhadas com os valores a serem preservados.
- d) Cultura organizacional e comunicação: a definição do propósito do Poder Judiciário deve ser incorporada na cultura organizacional e na comunicação interna e externa. Isso garante que todos os membros da instituição compreendam e compartilhem o propósito, facilitando a tomada de decisões e o planejamento em todos os níveis da organização.
- e) Alinhamento interno e externo, com a redução dos conflitos entre agente (Poder Judiciário) e principal (sociedade): com um propósito claro e bem definido, o Poder Judiciário não só garante que todas as suas ações e

políticas estejam alinhadas com os seus objetivos, como cria uma cultura organizacional que esteja também em sintonia, incentivando a colaboração e a comunicação entre os diferentes níveis hierárquicos e setores da instituição. Por outro lado, ao adotar um propósito que reflita as expectativas da sociedade, o Poder Judiciário estabelece um relacionamento de confiança e transparência com os cidadãos e demais instituições, facilitando a cooperação e a coordenação com outras organizações públicas e privadas, bem como o engajamento da sociedade civil.

- f) Promoção da *accountability* e da transparência: a definição clara do propósito facilita o processo de prestação de contas por parte dos gestores e servidores do Judiciário, que podem demonstrar como suas ações e decisões estão contribuindo para alcançar o propósito definido. Além disso, a *accountability* é aprimorada quando os resultados conseguem ser medidos e monitorados de forma integrada e correlacionada, permitindo a identificação de áreas de melhoria e a implementação de ações corretivas.
- g) Comunicação baseada em resultados: com um propósito alinhado às expectativas da sociedade, o Poder Judiciário pode se comunicar de forma mais efetiva com os cidadãos e demais partes interessadas. A comunicação baseada em resultados envolve a divulgação de informações sobre o desempenho do Judiciário em relação ao propósito, incluindo o progresso alcançado em termos de metas e indicadores. Essa abordagem permite que a sociedade acompanhe e avalie o desempenho do Poder Judiciário, aumentando a confiança na instituição, incentivando a participação pública e garantindo que a instituição seja responsiva às necessidades e expectativas dos cidadãos.

4.4.3 Impactos na reestruturação organizacional na perspectiva do pilar da responsabilidade corporativa: a consequente busca da integridade sistêmica na administração da Justiça

Responsabilidade corporativa, no contexto do Poder Judiciário, é o compromisso de os seus agentes de governança (altas autoridades e órgãos diretivos,

de auditoria e de controle) zelarem pela sustentabilidade, credibilidade e integridade sistêmica dos órgãos judiciais, a partir da incorporação de considerações amplas (externalidades positivas e negativas de ordem financeira, social, institucional e ambiental) na definição de suas estratégias, políticas, ações, decisões e operações.

Assim, no conceito de um bom programa de governança dentro do Judiciário, o pilar da responsabilidade corporativa pressupõe, em conjunto com o princípio de integridade sistêmica, o desenho intencional de uma estrutura organizacional bem definida, com papéis e atribuições claramente estabelecidos, que tenha o poder de conduzir a instituição no caminho da concretização e da promoção de um real compromisso de conformidade decisória por parte das suas altas autoridades e órgãos superiores.

No âmbito da administração pública direta brasileira, o princípio da responsabilidade corporativa tal como aqui desenhado, ligado a um comprometimento de *compliance* estratégico e sistêmico das decisões de gestão (e não apenas uma conformidade de ordem financeira, ética, moral e normativa) não é ainda regulado ou promovido especificamente.

No entanto, a partir de um olhar para a iniciativa privada, é possível buscar referências adequadas que auxiliem na criação de uma proposta de redesenho da estrutura de governança estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça que tenha por foco a promoção da responsabilidade corporativa das suas instâncias decisórias e diretivas.

De fato, começemos nossa análise voltando a atenção para a categorização de níveis de governança mantida pela atual B3 (Brasil, Bolsa, Balcão), a mais importante bolsa de negociação de ativos brasileira.

Como já mencionado anteriormente, a então BM&FBOVESPA, em dezembro de 2000, instituiu uma categorização de níveis de governança corporativa com o objetivo de elevar o padrão de governança corporativa das empresas listadas na bolsa de valores, promovendo maior transparência, equidade e responsabilidade no mercado de capitais brasileiro. Essa classificação estabelece diferentes graus de exigências e práticas de governança, incentivando as empresas a adotarem padrões mais elevados.

No Nível 1 de Governança Corporativa, as empresas devem seguir requisitos mínimos de boas práticas, como maior transparência na divulgação de informações financeiras e operacionais, e regras que asseguram um tratamento mais igualitário entre os acionistas. Essa categorização representa um primeiro passo para a adoção de melhores práticas de governança.

O Nível 2 de Governança Corporativa vai além das exigências do Nível 1, requerendo que as empresas adotem medidas adicionais, como divulgação de resultados trimestrais acompanhados de relatórios de auditoria, a implementação de um conselho fiscal e a garantia de um percentual mínimo de ações em circulação no mercado. Essas medidas visam aumentar a confiança dos investidores e aprimorar a gestão das empresas.

O Novo Mercado, por sua vez, é considerado o segmento de mais alto nível de governança corporativa na bolsa brasileira. As empresas listadas nesse segmento devem possuir apenas ações ordinárias com direito a voto e adotar práticas de governança adicionais, como mecanismos de proteção aos acionistas minoritários.

No caso específico deste trabalho e considerando já um programa de governança com requisitos mínimos mantida pelo CNJ, foquemos nossa investigação para o Nível Novo Mercado e nos elementos por ele exigidos em termos de responsabilidade corporativa das altas autoridades e da administração das organizações.

No atual Regulamento do Novo Mercado, em vigor desde 22 de fevereiro de 2023, a B3 estabelece como obrigatórias certas estruturas mínimas voltadas ao controle da conformidade/*compliance* das decisões e ações da Administração das empresas (altas autoridades e conselho de administração).

Tais previsões, no que potencialmente cabíveis ainda que com alterações no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e no Poder Judiciário, estão contidas na Subseção III – Avaliação da Administração, Seção VIII – Fiscalização e Controle e Seção X – Documentos da Companhia do citado Regulamento:

Art. 18. A companhia deve estruturar e divulgar um processo de avaliação do conselho de administração, de seus comitês e da diretoria.

§ 1º O processo de avaliação deve ser divulgado no formulário de referência da companhia, incluindo informações sobre:

I – a abrangência da avaliação: individual, por órgão, ou ambas;

II – os procedimentos adotados para a realização da avaliação, incluindo a participação de outros órgãos da companhia ou de consultoria externa, se for o caso; e

III – a metodologia adotada, indicando, conforme aplicável, sua alteração em relação aos anos anteriores.

§ 2º A avaliação deve ser realizada ao menos uma vez durante a vigência do mandato da administração [...]

Art. 22. A companhia deve instalar comitê de auditoria, estatutário ou não estatutário, que deve:

I – ser órgão de assessoramento vinculado ao conselho de administração da companhia, com autonomia operacional e orçamento próprio aprovado pelo conselho de administração, destinado a cobrir despesas com seu funcionamento;

II – possuir regimento interno próprio, aprovado pelo conselho de administração, que preveja detalhadamente suas funções, bem como seus procedimentos operacionais;

III – possuir coordenador, cujas atividades devem estar definidas no regimento interno;

V – ser responsável por:

a) opinar na contratação e destituição dos serviços de auditoria independente;

b) avaliar as informações trimestrais, demonstrações intermediárias e demonstrações financeiras;

c) acompanhar as atividades da auditoria interna e da área de controles internos da companhia;

d) avaliar e monitorar as exposições de risco da companhia;

e) avaliar, monitorar, e recomendar à administração a correção ou aprimoramento das políticas internas da companhia, incluindo a política de transações entre partes relacionadas; e

f) possuir meios para recepção e tratamento de informações acerca do descumprimento de dispositivos legais e normativos aplicáveis à companhia, além de regulamentos e códigos internos, inclusive com previsão de procedimentos específicos para proteção do prestador e da confidencialidade da informação.

V – ser composto por, no mínimo, 3 (três) membros, sendo que:

a) ao menos 1 (um) deles deve ser conselheiro independente da companhia, conforme definição constante deste regulamento;

b) ao menos 1 (um) deles deve ter reconhecida experiência em assuntos de contabilidade societária, nos termos da regulamentação editada pela CVM que dispõe sobre o registro e o exercício da atividade de auditoria independente no âmbito do mercado de valores mobiliários e define os deveres e as responsabilidades dos administradores das entidades auditadas no relacionamento com os auditores independentes; e

c) o mesmo membro do comitê de auditoria poderá acumular as duas características previstas nas alíneas a) e b) acima.

§1º A companhia deve divulgar, anualmente, relatório resumido do comitê de auditoria contemplando as reuniões realizadas e os principais assuntos discutidos, e destacando as recomendações feitas pelo comitê ao conselho de administração da companhia [...]

Art. 24. A companhia deve implantar funções de compliance, controles internos e riscos corporativos, sendo vedada a acumulação com atividades operacionais.

Parágrafo único. Para os fins deste dispositivo, consideram-se atividades não operacionais, entre outras, as desenvolvidas pelas

áreas jurídica, de controladoria, de auditoria interna e de relações com investidores [...]

Art. 31. A companhia deve elaborar e divulgar código de conduta aprovado pelo conselho de administração e aplicável a todos os empregados e administradores que contemple, no mínimo:

I – os princípios e os valores da companhia;

II – as regras objetivas relacionadas à necessidade de compliance e conhecimento sobre a legislação e a regulamentação em vigor, em especial, às normas de proteção à informação sigilosa da companhia, combate à corrupção, além das políticas da companhia;

III – os deveres em relação à sociedade civil, como responsabilidade socioambiental, respeito aos direitos humanos, e às relações de trabalho;

IV – o canal que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas, relativas ao descumprimento do código, de políticas, legislação e regulamentação aplicáveis à companhia;

V – a identificação do órgão ou da área responsável pela apuração de denúncias, bem como a garantia de que a elas será conferido anonimato;

VI – os mecanismos de proteção que impeçam retaliação à pessoa que relate ocorrência potencialmente violadora do disposto no código, em políticas, legislação e regulamentação aplicáveis à companhia;

VII – as sanções aplicáveis;

VIII – a previsão de treinamentos periódicos aos empregados sobre a necessidade de cumprimento do disposto no código; e as instâncias internas responsáveis pela aplicação do código (B3, 2023, p. 14-22).

No *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015), também constam algumas estruturas e ações voltadas especificamente a gerenciamento de riscos, controles internos e monitoramento de conformidade (*compliance*) de decisões e processos decisórios, além da previsão de publicação de código de conduta aplicável também às altas autoridades e administradores das organizações.

A partir dessas referências, observa-se de imediato as práticas e estruturas que podem ser adotadas, com as adaptações devidas, pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça, tido aqui – novamente – como órgão diretivo do Poder Judiciário.

Em primeiro lugar, a elaboração de novo código de conduta aprovado pelo Plenário e aplicável não só aos servidores e prestadores de serviço em atividade no

seio do CNJ,⁸¹ mas, também, aos magistrados auxiliares e aos seus administradores/altas autoridades, que contemple, no mínimo:⁸²

- a) os princípios e os valores do Poder Judiciário, tais como definidos no âmbito da Estratégia Nacional e de sua Rede de Governança Colaborativa;⁸³
- b) as regras relacionadas à necessidade de *compliance* e conhecimento sobre a legislação e a regulamentação em vigor, em especial, as normas de acesso à informação, acessibilidade, transparência, *accountability* e integridade, além das vinculadas às políticas judiciais e de governança organizacional estabelecidas pelo CNJ;
- c) os deveres em relação à sociedade como um todo, como responsabilidade socioambiental, respeito aos direitos humanos, e às relações de trabalho;
- d) o canal que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas, relativas ao descumprimento do código, de políticas, legislação e regulamentação aplicáveis ao Poder Judiciário;
- e) a identificação do órgão ou da área responsável pela apuração de denúncias, bem como a garantia de que a elas será conferido anonimato;
- f) os mecanismos de proteção que impeçam retaliação à pessoa que relate ocorrência potencialmente violadora do disposto no código, em políticas, legislação e regulamentação aplicáveis à companhia;
- g) as sanções aplicáveis;
- h) a previsão de treinamentos periódicos aos servidores, magistrados auxiliares e prestadores de serviço sobre a necessidade de cumprimento do disposto no código; e
- i) as instâncias internas responsáveis pela aplicação do código.

⁸¹ No sentido do já instituído pelas Portarias n.º 56, de 29 de agosto de 2018, e n.º 345, de 22 de setembro de 2022.

⁸² Parte das regras, conforme se observa, está sendo transposta de forma literal do já citado e transcrito Regulamento do nível Novo Mercado instituído pela B3 e em vigor desde fevereiro de 2023.

⁸³ Observe-se que, aqui, ao se olhar o CNJ como órgão diretivo máximo da instituição “Poder Judiciário”, implica considerar que um código de conduta nesses termos diz respeito a estratégias e valores de todo o Poder e não só do Conselho.

Em segundo lugar, pode-se destacar a necessidade de alteração estrutural, não só para garantir o cumprimento dos elementos derivados da observância dos itens IV e V⁸⁴ supracitados, mas, também, para contemplar a necessidade de fiscalização e controle das ações e decisões das altas autoridades/órgãos de direção/gestão do Conselho (Presidência, Corregedoria Nacional, Plenário e Conselheiros), de forma a incentivar a observância do princípio da responsabilidade corporativa e a preservação da integridade sistêmica institucional.

Nesse sentido, sugere-se a criação de um comitê de auditoria como órgão de assessoramento vinculado ao Plenário do CNJ, com autonomia operacional, orçamento próprio e regimento aprovados pelo Plenário, que contenha em sua composição pelo menos 30% de membros sem vinculação direta com o Poder Judiciário.

Tal órgão, nos moldes dos comitês de auditoria exigidos no nível do Novo Mercado pela B3, seria responsável por acompanhar as atividades da auditoria interna e da área de controles internos do Conselho; avaliar e monitorar as exposições de risco (financeiro, reputacional ou de integridade) do Poder Judiciário e do CNJ e avaliar, monitorar, e recomendar à direção e às altas autoridades a correção ou aprimoramento das políticas judiciais elaboradas e das decisões tomadas que estejam em desconformidade com as evidências mapeadas (externalidades positivas e negativas), com a Estratégia Nacional, com os valores selecionados e/ou com as normas internas e externas do Poder Judiciário.

Ademais, importante consignar a relevância de criação, pelo CNJ, de uma estrutura formal específica para a gestão de riscos corporativos dedicada a detectar e gerir riscos de diversos níveis e impactos, assegurar o equilíbrio entre o apetite por riscos e a estratégia institucional, fomentar a resposta rápida perante externalidades negativas iminentes, atenuar os eventos inesperados e potenciais perdas operacionais e colaborar para a captação de oportunidades e o aprimoramento do uso eficiente do capital.

⁸⁴ Embora tanto o canal de denúncias exista, como também o órgão responsável por sua apuração, é interessante observar que, ampliando-se os afetados pelo código de conduta para abranger magistrados e altas autoridades do CNJ, esse canal e esse órgão devem ser devidamente adaptados em termos de composição e procedimento.

Afinal, como aponta o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, “sendo o risco inerente a qualquer atividade – e impossível de eliminar –, a sua administração é um elemento-chave para a sobrevivência das companhias e demais entidades” (INSTITUTO..., 2017, p. 11).

Nessa esteira, o Gerenciamento de Riscos Corporativos – GRCorp existe para estar intrinsecamente vinculada ao processo de tomada de decisões e à formulação da estratégia institucional.

Ainda mais, sob uma perspectiva operacional, o GRCorp traz benefícios significativos à estrutura de governança das organizações, com o incremento da transparência e da prestação de contas, o fortalecimento dos controles internos e um maior engajamento com a responsabilidade corporativa (INSTITUTO..., 2017, p. 22).

Segundo o IBGC (INSTITUTO..., 2017, p. 22-23):

As principais reflexões a serem discutidas pelo CA e pela diretoria para a construção do modelo de governança de GRCorp incluem:

- O que pode comprometer o cumprimento das estratégias e metas?
- Onde estão as maiores oportunidades, ameaças e incertezas?
- Quais são os principais riscos?
- Quais os riscos a explorar?
- Qual a percepção desses riscos?
- Qual a exposição desses riscos? Existe diferença entre percepção e exposição desses riscos?
- Como a organização responde aos riscos?
- Existem informações confiáveis para tomada de decisões?
- O que é feito para assegurar que os riscos estejam em um nível aceitável de acordo com o apetite a riscos aprovado?
- Os executivos e gestores têm consciência da importância do processo de gestão de riscos?
- A organização tem as competências necessárias para gerir riscos assumidos?
- Quem identifica e monitora ativamente os riscos da organização?
- Que padrões, ferramentas e metodologias são utilizados?

Ainda nas recomendações do IBGC, a estrutura formal mencionada deve abrigar de forma explícita três linhas de defesa específicas (INSTITUTO..., 2017, p. 25):⁸⁵

⁸⁵ Em 2020, o Institute of Internal Auditors – IIA, já citado anteriormente, atualizou esse modelo, passando a chamá-lo apenas “Modelo de Três Linhas”, retirando o termo “de defesa” e enfatizando mais fortemente as interações entre as diferentes funções da organização que asseguram a conformidade e a harmonia entre todos. Tal alteração foi realizada na expectativa de tornar mais explícita a definição de responsabilidade, delegação e supervisão.

1ª Linha de defesa – realizada pelos gestores das unidades e responsáveis diretos pelos processos: contempla as funções que gerenciam e têm a responsabilidade sobre os riscos;

2ª Linha de defesa – realizada pelos gestores corporativos de GRCorp, de conformidade ou de outras práticas de controle, por exemplo, e que contempla as funções que monitoram a visão integrada dos riscos;

3ª Linha de defesa – realizada pela auditoria interna: fornece avaliações independentes por meio do acompanhamento dos controles internos.

Em resumo, a implementação de uma estrutura formal e robusta para a gestão de riscos corporativos, tal como sugerida, é um elemento crucial para a sustentabilidade do Poder Judiciário. A inevitabilidade do risco faz com que a sua gestão eficaz seja um diferencial significativo para a estabilidade e para a boa reputação institucional.

O GRCorp, nessa linha, não é apenas uma ferramenta para mitigar ameaças e externalidades negativas, mas também um instrumento valioso para a tomada de decisões estratégicas. Além disso, sua contribuição para a estrutura de governança, como já se disse, é notável, potencializando a transparência, reforçando a prestação de contas e os controles internos, além de estimular a responsabilidade corporativa.

Essa abordagem sistêmica e estratificada de GRCorp, trazida pelas três linhas de defesa recomendadas pelo IBGC, possibilita uma visão abrangente dos possíveis riscos, assegura a existência de mecanismos de controle eficazes e fornece as bases para uma tomada de decisão informada, o que, em última instância, contribui para a viabilidade/sustentabilidade a longo prazo e para o sucesso da instituição.

4.4.4 A importância da definição de um índice adequado para mensurar o nível de amadurecimento da governança corporativa do Poder Judiciário nacional

Um dos principais desafios da pesquisa em governança corporativa está relacionado à definição de índices confiáveis e abrangentes que possam medir o nível de amadurecimento da governança praticada pelas instituições/organizações, sejam públicas sejam privadas. A ideia por trás do desenvolvimento de tais marcadores remete à comparação das características de governança de uma corporação com aquilo que seus idealizadores consideram ser exemplos de melhores práticas.

Na lição dos professores croatas Darko Tipurića, Katarina Dvorskić e Mia Delić (2014, p. 235), existem três possíveis razões para o desenvolvimento e uso de um

índice de governança corporativa: 1) os índices complementam o quadro regulatório de governança e fornecem incentivos para as organizações adotarem melhores práticas de governança corporativa; 2) as instituições com sistemas desenvolvidos de avaliação de governança corporativa têm a possibilidade de se diferenciarem de outros concorrentes no mercado e obterem vantagem estratégica e, finalmente, 3) o índice de governança corporativa como uma medida composta da qualidade dos processos de governança corporativa pode ser um dos indicadores relevantes do potencial da organização de acessar novas fontes de capital e minimizar os custos de capital em relação a seus pares.

Nesse contexto, a questão ganha uma camada extra de complexidade quando se considera o princípio do "pratique ou explique". Como já visto, este princípio obriga as empresas a informar aos órgãos reguladores e à sociedade em geral se estão cumprindo o código de boas práticas corporativas e dar razões para quaisquer áreas de não conformidade ou de não adoção de determinada prática. Assim, o desafio se torna não apenas definir o que constitui boa governança, mas também medir até que ponto as organizações estão de fato seguindo essas práticas ou, se não estão, o porquê de elas optarem por não o fazer, e se isso era opcional no caso, ou seja, se a prática era ou não negociável.

Essa necessidade e essa perspectiva dual dos marcadores representam um desafio metodológico significativo. Requerem o desenvolvimento de ferramentas de avaliação robustas que possam levar em consideração uma variedade de fatores e circunstâncias e que possam acomodar a flexibilidade inerente à governança das múltiplas organizações.

Nessa esteira, diversos índices foram desenvolvidos para mensurar o nível de maturidade da governança corporativa no setor privado e enfrentar as complexidades existentes nessa mensuração. Entre eles, destacam-se o Dow Jones Sustainability World Index – DJSI World, que avalia a sustentabilidade corporativa considerando aspectos econômicos, ambientais e sociais; o Índice de Governança Corporativa – IGC da B3, que se constitui em um indicador do desempenho médio das cotações dos ativos de empresas listadas no Novo Mercado ou nos Níveis 1 ou 2 da B3; o American Corporate Governance Index – ACGI, projetado para ser um medidor confiável da governança corporativa americana e fornecer *insights* sobre como as empresas se desempenham em áreas-chave, com base nos Princípios Orientadores de

Governança Corporativa, desenvolvidos em parceria entre o Neel Corporate Governance Center e o Institute of Internal Auditors – IIA.; e o World Corporate Governance Index – WCGI, definido pela SAHA Ratings, que tem como objetivo comparar as infraestruturas e práticas de governança corporativa em 150 países ao redor do mundo.

Paralelamente, vários índices de governança foram elaborados com foco na administração pública.

Alguns exemplos incluem os Indicadores de Política Regulatória e Governança – iREG criados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que medem o quão aderentes são as práticas e o desenho institucional de cada país às recomendações da Organização na área de governança regulatória; o BTI Transformation Index, que analisa a qualidade da governança em países em desenvolvimento e em transição; o Ibrahim Index of African Governance – IIAG, que mede e monitora a governança em países africanos; o Indicador de Governança Sest – IG-Sest, instrumento de acompanhamento contínuo da governança nas empresas estatais federais brasileiras; e, por fim, o Índice integrado de Governança e Gestão públicas – iGG e o Índice de Governança Pública (iGoVPub), ambos do Tribunal de Contas da União – TCU.

A implementação deste tipo de métrica e de forma personalizada se faz ainda mais necessária no universo do Poder Judiciário, instituição extremamente plural que pretende alcançar um modelo ótimo de gestão voltado a uma prestação jurisdicional de qualidade uniforme em lugares tão diversos quanto uma grande metrópole no sudeste do país e uma pequena cidade no seio da floresta amazônica.

Uma abordagem eficaz no caso requer a incorporação de indicadores que possam refletir a diversidade de cada segmento da justiça, levando em conta tanto a aderência aos princípios de governança corporativa quanto a capacidade de justificar efetivamente desvios desses princípios a partir das peculiaridades regionais.

Este índice ideal não seria apenas um parâmetro de referência para identificar as melhores práticas, mas também um instrumento para incentivar as instituições judiciais a se alinharem com essas práticas e, em última análise, contribuir para o aprimoramento da governança do Poder Judiciário como um todo. O desenvolvimento desses marcadores exigiria uma abordagem multidisciplinar, incorporando *insights* de

diversas áreas, incluindo direito, administração, ciências sociais e ciência da informação. Mais do que isso, exigiria uma definição de um programa de governança claro a ser seguido pelo próprio CNJ, desde a nível de seus colaboradores eventuais até ao de suas mais altas autoridades.

Afinal, o índice de governança corporativa do Poder Judiciário teria um papel central na avaliação do desempenho institucional e na identificação de áreas que necessitam de melhoria. Ao mesmo tempo, seria um recurso valioso para informar as partes interessadas, incluindo o público em geral, sobre a situação da governança do Poder Judiciário, contribuindo para a transparência e a responsabilidade.

Nessa linha, embora o Conselho Nacional de Justiça já possua o Índice de Governança, Gestão e Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário – iGovTIC-JUD, que mensura a maturidade e competência em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) dos órgãos do Poder Judiciário, e também tenha indicadores que avaliam os níveis de governança através do seu prêmio CNJ de qualidade já mencionado, a perspectiva aqui exposta é ir bem além, abrangendo outras dimensões fundamentais para a eficiência da governança corporativa na administração da Justiça. Estas incluiriam, por exemplo, os processos de tomada de decisão, a aderência aos princípios de transparência e *accountability*, o nível de colaboração e engajamento dos *stakeholders* internos e externos, a gestão de riscos e o cumprimento de leis e regulamentos pertinentes.

Por exemplo, na esfera da tomada de decisão, o índice poderia abranger elementos como a eficácia das estruturas de governança, a existência de procedimentos claros e transparentes para a tomada de decisões, e a capacidade da instituição de tomar decisões oportunas e eficazes em resposta a desafios emergentes. Da mesma forma, no que diz respeito à transparência e à *accountability*, o índice poderia considerar aspectos como a divulgação de informações, a existência de mecanismos eficazes de responsabilização e a disposição da organização em prestar contas de suas ações.

Em termos de colaboração e engajamento dos *stakeholders*, o índice poderia levar em consideração o nível de inclusão de diferentes grupos de interesse nos processos de governança e a capacidade da instituição de engajar eficazmente esses grupos na tomada de decisões. No tocante à gestão de riscos, o índice poderia considerar a eficácia dos processos de identificação, avaliação e gestão de riscos.

Finalmente, o cumprimento de leis e regulamentos seria uma área crítica a ser incluída no índice, com foco na capacidade da instituição de cumprir plenamente as normas pertinentes e na eficácia dos mecanismos internos de controle para assegurar tal cumprimento.

Em suma, o desafio é conceber marcadores que possam abranger as diversas facetas da governança no Poder Judiciário, proporcionando uma medida abrangente e robusta do seu nível de amadurecimento. A criação de tal índice não seria apenas uma conquista importante em si, mas também um passo essencial para a promoção da integridade sistêmica, da eficácia, da transparência e da responsabilidade corporativa na gestão judicial nacional.

5 CONCLUSÃO

Em que medida temos um programa de governança corporativa dentro do Poder Judiciário? O que significa uma adequada governança no contexto da administração da Justiça e de que maneira auxilia no alcance do seu propósito e de sua integridade sistêmica? Essas foram as perguntas iniciais da presente pesquisa.

Como forma de situar adequadamente o objeto em estudo, foi analisada, ao longo do primeiro capítulo, a governança corporativa a partir de uma perspectiva histórica e prática, com foco na forma como as instituições se posicionam e se planejam na sociedade. A investigação começou com um estudo detalhado dos pilares, princípios e características da governança, rastreando sua evolução, sua maturação e sua remodelação ao longo dos séculos.

Ainda na primeira parte da pesquisa, constatou-se que construir um bom programa de governança corporativa é um processo complexo e essencialmente humano, que envolve situar a instituição no mundo e garantir a presença de um sistema eficaz de freios e contrapesos em sua gestão. Concluiu-se, ainda, que a governança, acima de tudo, é sobre pessoas e sobre fazer as perguntas certas e isso definitivamente importa.

Já no segundo capítulo, foi investigada a governança corporativa no contexto brasileiro, com especial atenção à sua adaptação para a administração pública. A análise de diplomas legais, boas práticas e referências documentais permitiu a reflexão sobre a possibilidade de transposição eficiente dos seus principais conceitos, princípios e mecanismos.

Através de uma observação detalhada da literatura e de estudos relevantes, chegou-se à conclusão de que o pensamento sistêmico é uma ferramenta importante para a construção de uma boa governança na gestão pública, apta a enfrentar os sempre complexos e por vezes trágicos dilemas da sociedade contemporânea, garantindo que as decisões tomadas estejam em conformidade com as necessidades e expectativas dos administrados.

Ao utilizar o pensamento sistêmico na concepção da governança corporativa, verificou-se que os gestores públicos adquirem a capacidade de perceber e examinar

de forma mais holística o contexto nos quais se encontram imersos e de terem uma clareza maior sobre o propósito da instituição que governam. Isso engloba a compreensão das interações e reciprocidades entre uma multiplicidade de elementos, tais como entidades governamentais, variadas políticas públicas e uma diversidade de intervenientes sociais e econômicos.

Viu-se ademais, que o conceito de integridade corporativa, quando considerado sob a ótica do pensamento sistêmico, é ampliado para além da conformidade ética, legal, institucional e social, passando a envolver a manutenção da coesão e da funcionalidade do sistema como um todo.

Isso significa que cada componente da organização – sejam eles departamentos, equipes, processos ou quaisquer outros elementos – deve funcionar harmoniosamente em conjunto com os demais, a fim de garantir a realização dos objetivos corporativos de maneira eficaz e sustentável. Portanto, além de representar a conduta ética e responsável da organização, a integridade também passa a representar a "saúde" do sistema organizacional.

Concluiu-se, por fim, que a boa governança corporativa na esfera pública não pode ser concebida como um mero exercício de aderência a uma lista de requisitos ou a um mecanismo de conformidade meramente formal e superficial. Não é e não pode ser uma governança *checklist* ou *check the box*. Ao contrário, é um processo plural e multifacetado que deve ser moldado de acordo com o propósito, com a identidade institucional e com os desafios exclusivos de cada organização, apto a manter a integridade sistêmica dos processos decisórios e de gestão e, também, de qualificá-los.

Se as “amarras” axiológicas não são desejadas, deve-se reconhecer que não é um programa de boa governança que se requer.

O terceiro capítulo iniciou com premissas bem delineadas, construídas a partir da pesquisa exposta nos itens anteriores, e seu objetivo inicial foi investigar o estado da arte do programa de governança corporativa do Poder Judiciário brasileiro e as normas com ele relacionadas.

Para essa parte do trabalho, foi definido que, ao se falar em governança corporativa do Poder Judiciário, o foco da pesquisa seria o Conselho Nacional de Justiça, seja pelo papel a ele atribuído, seja pelo papel por ele assumido dentro do

sistema. Assim, o Plenário do CNJ foi considerado o órgão diretivo máximo da instituição e seus Conselheiros, presidente e Corregedor Nacional foram tidos como suas altas autoridades (ou altos executivos).

Na primeira parte do capítulo, o objetivo foi uma análise descritiva. Para conhecer o programa de governança corporativa liderado e orientado pelo CNJ, foi necessário enxergar o Poder Judiciário nacional por ele mesmo: sua missão, sua visão, seus valores inegociáveis e seus pilares mais básicos. O que o guia, o orienta e o motiva.

Nessa investigação, verificou-se o grande avanço que o Conselho Nacional de Justiça, que surgiu como uma resposta às crescentes demandas por maior eficiência, transparência e responsabilidade no âmbito do Poder Judiciário, possibilitou ao sistema judicial brasileiro, com políticas abrangentes de melhoria da prestação jurisdicional e promoção da integridade e da ética no dia a dia dos órgãos por ele coordenados.

Após, finda a análise descritiva das políticas instituídas pelo CNJ, a segunda parte do capítulo teve um objetivo prioritariamente crítico, de efetivo teste da hipótese inicial da pesquisa: a despeito de seus inquestionáveis avanços, é ainda o atual programa de governança corporativa do Poder Judiciário brasileiro tão somente uma emulação de efetiva governança (governança *checklist*) sem um compromisso estrutural de vinculação normativa e/ou axiológica de suas decisões e de seus processos decisórios?

A conclusão foi que sim e, para se chegar a ela, inicialmente se reconheceu que os mecanismos de conformidade e integridade sistêmica das decisões e processos decisórios de gestão são pilares inegociáveis da boa governança corporativa, constituindo-se em ferramentas e processos que geram valor indiscutível, através do mapeamento do sistema, na identificação, na prevenção e na mitigação de riscos associados à administração e na consequente qualificação da sua tomada de decisão.

Viu-se, ademais, que esses mecanismos de boa gestão, quando integrados a transformações estruturais adequadas, viabilizam o acompanhamento e a avaliação das práticas de administração, assegurando a conformidade dos processos decisórios

com normas internas e externas, valores institucionais e preceitos éticos preestabelecidos.

No caso do programa de governança adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, observou-se, pela análise de suas normas e de suas diretrizes, que os mecanismos de auditoria/testes de conformidade dos processos decisórios e decisões de gestão compreendem, básica e exclusivamente, ferramentas de controle e acompanhamento de conformidade (*compliance*) impostas aos órgãos do Poder Judiciário, enquanto estruturas e indivíduos fiscalizados e coordenados pelo CNJ (especialmente ferramentas disciplinares ou de premiação/incentivo), mas não atuam em relação a decisões e estratégias do próprio órgão diretivo central ou de suas altas autoridades/altos executivos.

Verificou-se, por outro lado, que tal falha crítica na governança acarreta uma clara incongruência sistêmica e política com o poder indiscutível de enfraquecer a eficácia e a eficiência das políticas judiciais implementadas pelo Conselho, podendo gerar percepções de falta de transparência, de priorização inadequada ou de incoerência na formulação e condução das políticas públicas judiciais. Percepção de falta de integridade sistêmica e de redução do valor institucional.

A partir dessa conclusão, foi desenvolvido, por fim, o quarto capítulo, concebido apenas como um ensaio, talvez de exposição de sonhos, talvez de perspectivas futuras de pesquisa. Seu objetivo foi unicamente, para além da tese já exposta, tentar construir uma proposta tentativa de abordagem para o tratamento da governança corporativa no Poder Judiciário com foco no princípio da responsabilidade corporativa.

Nesse pequeno ensaio que, por muito tempo, sequer capítulo seria, e sim, apenas, um apêndice, tentou-se, inicialmente, fazer um exercício reflexivo em busca do propósito do Poder Judiciário. Tal exercício perpassou uma inquirição sobre o porquê da existência de um terceiro (indivíduo, instituição, Poder) para mediar (ou solucionar) os conflitos humanos.

Partiu-se do propósito porque, como se viu durante a pesquisa, não há como definir programa de governança, missão, valores, processos e estratégias sem compreender o que motiva aquela instituição a existir e como ela se situa dentro do sistema que a circunda.

Um propósito objetivo, imbuído de princípios claramente estabelecidos e definido a partir de uma perspectiva sistêmica, proporciona uma capacidade evolutiva indispensável para uma instituição inserta em um sistema em constante evolução e transformação.

Após essas primeiras reflexões, tentou-se determinar o que, em termos de programa de governança, significa exatamente a definição do propósito e qual seu impacto na cultura organizacional, nas decisões, nas ações e no alinhamento e relacionamento internos e externos da instituição. Foram, por fim, sugeridos mecanismos e mudanças estruturais para a concretização mínima do pilar da responsabilidade corporativa na administração da Justiça. Para tanto, foram utilizadas as experiências e referências trazidas nos capítulos 1 e 2.

A título de conclusão final do presente trabalho, registre-se que é inegável que a implementação de programas de governança corporativa robustas e eficazes no Poder Judiciário brasileiro representa um desafio complexo, ainda mais no contexto das peculiaridades do sistema jurídico nacional.

Assim, em momento algum a ideia foi deixar de reconhecer o avanço indiscutível promovido pelo Conselho Nacional de Justiça na área, especialmente no que tange à promoção da ética e da eficiência na prestação jurisdicional. Não há dúvidas sobre a transformação ocorrida no Poder Judiciário nacional após a instalação do CNJ.

O que a presente pesquisa tentou fazer foi apenas acrescentar uma nova agenda na discussão sobre administração da Justiça, apontando a importância crucial de abordagens não atomísticas e mais abrangentes e dando especial atenção à construção de uma cultura organizacional robusta e à efetivação de mecanismos de conformidade e integridade sistêmica dos processos decisórios, que reflitam, genuinamente, um compromisso profundo com princípios axiológicos e normativos na tomada de decisões.

Este estudo representa, nessa linha, um esforço inicial para compreender e abordar esses desafios, mas é claro que o trabalho ainda não está concluído.

O exercício de reflexão apresentado neste último capítulo, que partiu da definição do propósito do Poder Judiciário e culminou com a proposição de mecanismos para a concretização do princípio da integridade sistêmica dentro do

Poder Judiciário, deve servir como um ponto de partida – como um convite – para discussões mais profundas e transformações substanciais no âmbito da governança corporativa do Poder Judiciário nacional, na busca de um sistema judicial mais justo, eficiente e responsivo aos anseios da sociedade brasileira. Na busca de um sistema judicial mais proativo, íntegro, empático, inclusivo e responsável.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética à Nicômaco**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

AUGSBERGER, David. **Conflict mediation across cultures**. London: Westminster/John Knox Press, 1992.

AZIZ, Afdhel. The Power Of Purpose: the 7 elements of a great purpose statement (part 1). **Forbes**, 18 fev. 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/afdhelaziz/2020/02/18/the-power-of-purpose-the-7-elements-of-a-great-purpose-statement/?sh=234413d3fad3>. Acesso em: 4 abr. 2023.

B3. **Site da B3**, 2023. Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/. Acesso em: 4 abr. 2023.

BERLE, Adolph. MEANS, Gardiner. **The Modern Corporation and Private Property**. 2 ed. Londres: Transaction Publishers, 1991. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/106085/mod_resource/content/1/DCO0318_Aula_0_-_Berle__Means.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

BEVIR, Mark. **Governance**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BIERMAN, Harold. The 1929 Stock Market Crash. **EH.Net Encyclopedia**, 26 mar. 2008. Disponível em: <http://eh.net/encyclopedia/the-1929-stock-market-crash/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BOAS PRÁTICAS do Poder Judiciário e o prazo para submissão de práticas concorrentes ao Prêmio Inovare – ano 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original19434120230403642b2c6d827af.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRANCO, M. Dias. **Quem somos**. 2022. Disponível em: <https://mdiasbranco.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo n.º 0002260-11.2022.2.00.0000. Requerente: Rafael Menezes Santos Pereira e outros. Requerido: Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT e outros. Brasília, DF de 2022. **CNJ**. Brasília, . Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam?fileName=22601120222>

000000__downloadBinario.seam.pdf&numProcesso=0002260-11.2022.2.00.0000&numSessao=359%C2%AA+Sess%C3%A3o+Ordin%C3%A1ria&idJurisprudencia=53942&decisao=false. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.203%2C%20DE%2022,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.367-1 DF. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 13 de abril de 2005. **Diário de Justiça**. Brasília, 22 set. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CADBURY, Adrian. **The Financial Aspects of Corporate Governance**. London: The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd, 1992. Disponível em: https://cadbury.cjbs.archios.info/_media/files/CAD-02271.pdf.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Phillip. **Tragic Choices**. New Work: Norton, 1978.

CARROLL, Lewis. **Alice no País das Maravilhas**. Traduzido por André Cristi; ilustrador Andre Ducci. São Paulo: Mojo.org, 2019.

CELAN, João Henrique Pickius. Um outro olhar sobre o conflito: o Poder Judiciário como instância de governança. *In*: BODNAR, Zenildo; CELAN, João Henrique Pickius; MARCOS, Rudson (org). **O Judiciário como instância de governança e sustentabilidade**. Florianópolis: EMAis, 2018.

CELESTE, E., & da Silva Santarém, P. R. (2022). **Constitucionalismo Digital: Mapeando a resposta constitucional aos desafios da tecnologia digital**. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, 15(45), 63–91. CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA); INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **International Framework: good governance in the public sector**. [S.l.]: [s.l.], 2014. Disponível em: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CHENWI, Lilian; TISSINGTON, Kate. **Engaging Meaningfully with Government on Socio-economic Rights**: a focus on the right to housing. City of Cape Town: Community Law Centre (University of the Western Cape), 2010.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Página Inicial**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br>. Acesso em: 8 abr. 2023.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa**. [S.l.]: Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cadeia de Valor dos Macroprocessos**, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/cadeia-de-valor-dos-macroprocessos/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **CNJ 10 Anos**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/07/e28add034bc27171ec21980c79aa8b42.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Leis e Atos Normativos**, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/leis-e-atos-normativos/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Macroprocessos do CNJ**, 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/macroprocessos/#list>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Página Inicial**, 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria n.º 138, de 23 de agosto de 2013**. Brasília: CNJ, 2013a. Institui Rede de Governança do Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_138_23082013_26082013163843.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria n.º 271, de 4 de dezembro de 2020**. Brasília: CNJ, 2020a. Regulamenta o uso de Inteligência Artificial no

âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original234208202012155fd949d04d990.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria n.º 59, de 23 de abril de 2013**. Brasília: CNJ, 2013b. Regulamenta o funcionamento e estabelece procedimento sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_59_23042019_24042019104402.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria Presidência n.º 74, de 23 de março de 2023**. Brasília: CNJ, 2023b. Estabelece a Política de Governança Organizacional do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original12500520230329642433fd4efd4.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria Presidência n.º 81, de 29 de março de 2023**. Brasília: CNJ, 2023c. Estabelece o Eixo Temático do Portal CNJ de

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Prêmio CNJ de Qualidade, 2019**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/premio-cnj-de-qualidade/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Quem Somos, 2020**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 221, de 10 de maio de 2016**. Brasília: CNJ, 2016. Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado220555202007085f064343ea94a.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 332, de 21 de agosto de 2020**. Brasília: CNJ, 2020b. Regulamenta o uso de Inteligência Artificial no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original234208202012155fd949d04d990.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 335, de 29 de junho de 2020**. Brasília: CNJ, 2020c. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 410 de 23 de agosto de 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1400132021082561264ceda90b7.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CRONEBERGER, Jen. Vision, Mission and Purpose: the difference. **Forbes**, 4 mar. 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/forbescoachescouncil/2020/03/04/vision-mission-and-purpose-the-difference/?sh=3d409eca280e>. Acesso em: 5 abr. 2023.

DAUBE, David. Societas as consensual contract. **The Cambridge Law Journal**, Cambridge, v. 6, n. 3, p. 381-403, nov. 1938. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/abs/societas-as-consensual-contract/9C8A8F7847A18A2B500E1D25A0765229>. Acesso em: 1 abr. 2023.

DONALDSON, Chairman William. **Speech by SEC Chairman**: remarks at the 2003 Washington Economic Policy Conference. U.S. Securities and Exchange Commission, 2003. Disponível em: <https://www.sec.gov/news/speech/spch032403whd.htm>. Acesso em: 01 abr. 2023.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Managing for results**. New York: HarperCollins e-books, 2002.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Negócios e Sociedade**. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2021.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **The Essencial Drucker**. New York: HarperCollins e-books, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fonte, 2005.

ELKINGTON, John. **Canibais com Garfo e Faca**. São Paulo: Makron Books, 2001.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congresso. Report of Investigation of Enron Corporation and Related Entities Regarding Federal Tax and Compensation Issues, and Policy Recommendations. **US Government Printing Office**: Joint Committee on Taxation, Washington, volume 1, fev. 2003. Disponível em: <https://my.kiplinger.com/members/taxlinks/021403/s-3-03-summ.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2023.

FERRAZ, Taís Schilling. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil**: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão. Londrina: Thoth, 2022.

FINK, Larry. A Sense of Purpose: Larry Fink's annual letter to CEOs. **BlackRock**, 2017. Disponível em: <https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter>. Acesso em: 4 abr. 2023.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. 40. ed. Chicago: The University Of Chicago Press, 2002. 202 p.

FRIEDMAN, Milton. The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits. **New York Times Magazine**. New York, p. 51-55, 13 set. 1970.

GOMES, Hellen Bomfim; AZEVEDO, Yuri Gomes Paiva; NAKAO, Sílvia Hiroshi. Poison pills and corporate governance: a study in the Brazilian stock market. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 1-18, fev. 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/169831/168701>. Acesso em: 31 mar. 2023.

HAIDT, Jonathan. **The Righteous Mind**: why good people are divided by politics and religion. New York: Knopf Doubleday Publishing Group, 2012.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. 2ª edição ampliada – Petrópolis: Vozes, 2019.

HICKS, Coryanne. Socially Responsible Investing (SRI). **Forbes**, 31 janeiro 2023. Disponível em: <https://www.forbes.com/advisor/investing/sri-socially-responsible-investing/>. Acesso em: 2 abr. 2023.

HIRATA, Alessandro; COSTA, Gabriel José Bernardi. O contrato de sociedade no direito romano. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. São Paulo, v. 27, n. 8. p. 45-73, abr./jun. 2021. Disponível em: <http://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/923>. Acesso em: 20 mar. 2023.

HOBBS, Thomas. **De Cive**. J.C. for R. Royston: Londres, 1651. Disponível em <http://www.public-library.uk/ebooks/27/57.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

HOCK, Dee. **Birth of the Chaordic Age**. San Francisco: Berrett Koehler, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [IBGC]. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [IBGC]. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [IBGC]. **Conheça os quatro princípios da governança corporativa**, 2020. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/blog/principios-de-governanca-corporativa>. Acesso em: 22 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [IBGC]. **Gerenciamento de riscos corporativos**: evolução em governança e estratégia. São Paulo: IBGC, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [IBGC]. **IBGC celebra 27 anos de atuação**, 2022. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/blog/ibgc-celebra-27-anos-atuacao>. Acesso em: 1º abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [IBGC]. **Página Inicial**, 2019. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/>. Acesso em: 1º abr. 2023.

JACKSON, Gregory. **Understanding corporate governance in the United States: An historical and theoretical reassessment**. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2010.

JAMES, Daniel. The Modern Corporation and Private Property by Adolf A. Berle Jr. and Gardiner C. Means. **Indiana Law Journal**, Bloomington, v. 8, n. 8, p. 514-516, 1993. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol8/iss8/11/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

JAMES, Harold. **1929: the New York stock market crash**. Representations, Berkeley, v. 110, n. 1, p. 129-144, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.1525/rep.2010.110.1.129>. Acesso em: 20 mar. 2023.

JENSEN, Michael. The Takeover Controversy. **Executive Speeches**, [s.l.], v. 2, n. 10, p. 14-19, maio 1988. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=568385. Acesso em: 31 mar. 2023.

JENSEN, Michael; CHEW, Donald. Us Corporate Governance: Lessons from the 1980's. **Harvard University Press**, Cambridge, p. 1-46, abr. 1995. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=146150>. Acesso em: 20 mar. 2023.

JENSEN, Michael; MECKLING, William H. Theory of the Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, [s.l.], v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. São Paulo: Objetiva, 2012.

KIRKBI. **Purpose**. 2019. Disponível em: <https://www.kirkbi.com/about/purpose/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

KRISTIE, Jim. **The Guidelines heard round the governance world**. Directors & Boards. Disponível em: <https://www.directorsandboards.com/articles/singleguidelines-heard-round-governance-world>. Acesso em: 2 abr. 2023.

LAUTENSCHLEGER JUNIOR, Nilson. **Os desafios propostos pela governança corporativa ao direito empresarial brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

LIPTON, Martin. **Board of Directors Guidelines on Corporate Governance Issues**. The Lipton Archive, 1994. Disponível em: <https://theliptonarchive.org/wp-content/uploads/392-Board-of-Directors-Guidelines-on-Corporate-Governance-Issues-dated-June-7-1994.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2023.

MERTENS, Karl Martin Ekornes. **Milton Friedman and Social Responsibility: an ethical defense of the stockholder theory**. 2013. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Filosofia, University Of Oslo, Oslo, 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30893731.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MICROSOFT. **About**. 2006. Disponível em: <https://www.microsoft.com/en-us/about>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MIZRUCHI, Mark. Berle and Means revisited: The governance and power of large U.S. corporations. **Theory and Society**, [S.l.], v. 33, p. 579-617, out. 2004. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/B:RYSO.0000045757.93910.ed>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MONKS, Robert; MINOW, Nell. **Corporate governance**. 5. ed. Chichester: John Wiley & Sons, 2010.

NIKE. **Impact Moving Forward**. 2017. Disponível em: <https://about.nike.com/en/impact>. Acesso em: 20 abr. 2023.

OCASIO, William; JOSEPH, John. Cultural adaptation and institutional change: The evolution of vocabularies of corporate governance, 1972-2003. **Poetics**, [s.l.], v. 33, n. 4, nov. 2005. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304422X05000458>. Acesso em: 20 mar. 2023.

OFFICE FOR PUBLIC MANAGEMENT LTD (OPM); the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **The Good Governance Standard for Public Services**. London: Hackney Press Ltd, 2004.

ONIDA, Pietro Paolo. Concretezza e Unità della Societas Romana. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 23, n. 1, jul. 2017. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/894>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **Princípios de governo das sociedades do G20 e da OCDE**. Paris: Éditions OCDE, 2016. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principios-de-governo-das-sociedades-do-g20-ocde_9789264259195-pt. Acesso em: 1.º abr. 2023.

POITRAS, Geoffrey; WILLEBOORDSE, Frederick. The societas publicanorum and corporate personality in roman private law. **Business History**, [s.l.], v. 63, n. 7, p. 1055-1078, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00076791.2019.1656719>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. **Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência**. Nova York: PNUD, 2014. Disponível em https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2014/08/undp-br-hdr_portugues-2014.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

REALE, Miguel. **Nova fase do direito moderno**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.

REALE, Miguel. Visão geral do novo Código Civil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 92, n. 808, p. 11-19, fev. 2003.

RIBEIRO, Renato Ventura. Aspectos da *societas romana*. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, p. 627-649, jan. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67721>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RICHARDSON, Gary *et al.* Stock Market Crash of 1929. **Federal Reserve History**, 2013. Disponível em: <https://www.federalreservehistory.org/essays/stock-market-crash-of-1929>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RICHETIN, Juliette *et al.* The moderator role of intuitive versus deliberative decision making for the predictive validity of implicit and explicit measures. **European Journal of Personality**, New Jersey, v. 21 n. 4, p. 529-546, jun. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227621260_The_moderator_role_of_intuitive_versus_deliberative_decision_making_for_the_predictive_validity_of_implicit_and_explicit_measures. Acesso em: 12 abr. 2023.

ROACH, Garnet. Shareholder Activism Meets Corporate Governance. **Corporate Secretary**, 16 jun. 2016. Disponível em: <https://www.corporatesecretary.com/articles/shareholders/30365/shareholder-activism-meets-corporate-governance>. Acesso em: 4 abr. 2023.

SAMSUNG. **Our Mission & Values**. 2021. Disponível em: <https://www.samsung.com/us/about-us/leadership-and-mission/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SANTOS. Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 21, nov. 1986. Disponível em: https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Introducao_a_sociologia_da_admin_justica_RCCS21.PDF. Acesso em: 29 maio 2023.

SCHAPIRO, Mary. Lehman Brothers Examiner's Report: Congressional Testimony. **U.S. Securities and Exchange Commission**, 2010. Disponível em: <https://www.sec.gov/news/testimony/2010/ts042010mls.htm>. Acesso em: 1º abr. 2023.

SCHILLING, Voltaire. Franz Kafka e o Horror à Burocracia. **Terra**, 6 mar. 2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/historia/franz-kafka-e-o-horror-a-burocracia,e47c51553204d310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>. Acesso em: 2 abr. 2023.

SEIDL, David; SANDERSON, Paul; ROBERTS, John. **Applying “Comply-or-explain”**: conformance with codes of Corporate Governance in the UK and Germany. Cambridge: Centre for Business Research, 2009.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERETAKIS, Alexandros. Hostile takeovers and defensive mechanisms in the United Kingdom and the United States: a case against the United States regime. **Ohio St. Entrepren. Bus. LJ**, Columbus, v. 8, n. 2, p. 245, 2013. Disponível em: https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/78461/OSBLJ_V8N2_245.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.

SHAH, Neeta; NAPIER, Christopher J.; HOLLOWAY, R. **The Cadbury Report 1992: Shared Vision and Beyond**. 2017.

SILVEIRA, Alexandre di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. 3. ed. Vinhedo: Virtuous Company, 2021.

SIMMEL, Georg. **The Sociology of Conflict**. American Journal of Sociology, v. 9, n.º 4, p. 490-525, jan. 1904. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4578120/mod_resource/content/1/SIMMEL%20-%201904%20-%20The%20sociology%20of%20conflict%20I.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

SIMON, Herbert Alexander. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations**. 4. ed. New York: Free Press, 1997.

SMITH JUNIOR, John Francis. **Environmental Report: General Motors**, 1995.

SMITH, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. São Paulo: MetaLibri, 2007. Disponível em: https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf. Acesso: 20 mar. 2023.

SMITH, Adam. **The Theory of Moral Sentiments**. São Paulo: MetaLibri, 2005. Disponível em https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_MoralSentiments_p.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

SMITH, Andrewol; RUSSELL, Jason; TENNENT, Kevin. Berle and Means's The Modern Corporation and Private Property: the military roots of a stakeholder model of corporate governance. **Seattle University School of Law**, Seattle, v. 42, n. 2, p. 535-563, fev. 2019. Disponível em: <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sulr/vol42/iss2/12/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

STRECK, Lenio, Luiz. O novo Código de Processo Civil (CPC) e as inovações hermenêuticas: o fim do livre convencimento e a adoção do integracionismo dworkiano. **Revista de Informação Legislativa**, ano 52, n.º 206, abr./jun. 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512448/001041585.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 jul. 2023.

HOLMES Stephen e SUSTEIN CASS R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. Nova York: W. W. Norton & Company, 2012.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and Its Discontents**. Penguin: Londres, 2003.

STOCK Market Crash of October 1929. **Social Welfare History Project**, 2011. Disponível em <https://socialwelfare.library.vcu.edu/eras/great-depression/beginning-of-great-depression-stock-market-crash-of-october-1929/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

STORA Kopparbergs Bergslags AB. **Encyclopedia**, [20--]. Disponível em: <https://www.encyclopedia.com/books/politics-and-business-magazines/stora-kopparbergs-bergslags-ab>. Acesso em: 1º abr. 2023.

STORAENSO. **Our history**. 2014. Disponível em: <https://www.storaenso.com/en/about-stora-enso/our-history>. Acesso em: 01 abr. 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2023.

THE WALT DISNEY COMPANY. **About The Walt Disney Company**. 2015. Disponível em: <https://thewaltdisneycompany.com/about/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

TIPURIĆA, Darko; DVORSKIB, Katarina; DELIĆ, Mia. Measuring the Quality of Corporate Governance – A Review of Corporate Governance Indices. **European Journal of Economics and Management**, v. 1, 2014. Disponível em: https://jcgirm.com/wp-content/uploads/2020/01/14.-JCGIRM_2014-v1-s1-pp224-241.pdf. Acesso em: 26 jun. 2023.

TOWNSEND, Blaine. From SRI to ESG: the origins of socially responsible and sustainable investing. **The Journal of Impact & ESG**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 1-16, 2020. Disponível em: <https://www.bailard.com/wp-content/uploads/2020/09/History-Socially-Responsible-Investing-and-ESG-Investing.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **10 Passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Governança Pública. **TCU**, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Questionário Integrado de governança e gestão públicas**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F750376EF0175051282CF1A3B>. Acesso em: 8 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD467102>

3455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 8 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 8 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo**. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/17/B0/92/77/E933071076A7C107E18818A8/Relatorio_politicas_programas_governo_2019.pdf. Acesso em: 8 abr. 2023.

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT. **Who Cares Wins**: Connecting financial markets to a changing world. New York: United Nations Department of Public Information, 2004.

WEBER, Max. **O que é burocracia**. Brasília: Conselho Nacional de Administração, 1991. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em: 2 abr. 2023.

WEINSTEIN, Olivier. Firm, Property and Governance: From Berle and Means to the Agency Theory, and Beyond. **Accounting, Economics, and Law**, [s.l.], v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/2152-2820.1061/html>. Acesso em: 20 mar. 2023.