

PROJETO DE LEI Nº , DE 2018

(Deputado JAIME MARTINS)

Dispõe sobre a prerrogativa dos órgãos de controle interno e externo de auditar as participações societárias minoritárias de empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas subsidiárias

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. Esta Lei modifica a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

Art. 2º. A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 85. [...]

§4º. Os órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da federação são competentes para, a qualquer tempo, auditar as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, quanto às práticas de controle e governança de suas participações acionárias em sociedade empresarial de que não detenham controle acionário, na forma do §7º do art. 1º da Lei nº 13.303/2016.

§5º. Para o cumprimento do propósito estabelecido no §4º, os órgãos de controle podem fazer requisições de documentos e informações pertinentes diretamente às sociedades empresariais com participação societária de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

§6º. O disposto nos §§4º e 5º deste artigo não se aplica às participações societárias em que o ente estatal não participe do bloco de controle, não tenha o controle de fato ou não detenha participação superior ou igual a 10% (dez por cento) do capital social da sociedade empresária.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Inicialmente, é preciso salientar que a presente proposição foi retirada de publicação da FGV-Direito – São Paulo¹, e foi objeto de apresentação em Audiência Pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC em 08.08.18, por parte de representante da coalizão Unidos contra a Corrupção, e sua apresentação sob a forma de proposição perante esta Casa Legislativa foi verbalmente autorizada, durante a referida reunião da Comissão, pelo Diretor Executivo da entidade, Sr. Bruno Brandão.

A Lei nº 13.303, de 30 de julho de 2016, e sua posterior regulamentação (Decreto nº 8.945/2016) incorporou ao ordenamento jurídico pátrio uma série de boas práticas atinentes à governança, gestão de riscos e controles internos. De modo especial, no capítulo que trata do controle (arts. 85 a 90), a citada norma reforçou a importância do acompanhamento exercido pelos órgãos de controle interno e externo sobre as empresas estatais, mormente quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial.

A título exemplificativo, a nova regulamentação – reforçando o disposto no art. 26 da Lei n. 10.180/2001 – sedimentou que os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessários à realização dos trabalhos, inclusive aqueles classificados como sigilosos.

A Lei nº 13.303, contudo, focou nas empresas públicas, nas sociedades de economia mista e nas subsidiárias (empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença direta ou indiretamente a empresa pública ou sociedade de economia mista, de acordo com o Decreto n. 8.945). Quanto às participações em sociedade empresariais em que a empresa

¹ Novas medidas contra a corrupção/Michael Freitas Mohallem...[et al.]. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. 624 p. Em parceria com a Transparência Internacional Brasil. ISBN:9788595970205(fonte:http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23949/NovasMedidascontraCorrupcao%CC%A7a%CC%83o_Completo.pdf?sequence=10&isAllowed=y)

pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham controle acionário, a Lei foi silente e não tratou da atuação dos órgãos de controle interno e externo.

Essa omissão pode inviabilizar o exercício das atividades de controle que, porventura, tenham como objeto as participações minoritárias detidas por empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias. De maneira exemplificativa, destaca-se que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União já sofreu uma série de restrições em seus trabalhos de auditoria, em virtude da recorrente alegação de que tal órgão não tem a prerrogativa de auditar sociedades nas quais as empresas estatais não detenham controle, ainda que a participação de tais estatais, em conjunto ou isoladamente, seja de 49,99%. São exemplos de sociedades nas quais as empresas estatais da União participam minoritariamente: BV Financeira (Banco do Brasil), Banco Panamericano (Caixa), JBS (BNDES), Norte Energia (Eletrobrás) e Sete Brasil (Petrobras).

Salienta-se que, muitas vezes, as participações em sociedades empresariais em que a empresa estatal não detenha o controle acionário envolvem empreendimentos de grande relevância nacional, como foi o caso da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte (empresa Norte Energia S.A.) e da criação da empresa de afretamento de sondas Sete Brasil Participações S.A. No primeiro caso, o grupo Eletrobrás tem participação de 49,98%; no segundo, a Petrobras tem participação de 5%.

A importância estratégica desses dois investimentos para os citados grupos empresariais (e para o Brasil) e os bilhões de recursos públicos aplicados reforçam a necessidade de a legislação prever a atuação dos órgãos de controle interno e externo para garantir que os gestores de tais sociedades busquem maximizar o retorno da estatal investidora, bem como prevenir e detectar casos de fraude e corrupção.

Ora, não há dúvida de que, atualmente, a opção pela participação minoritária pode favorecer a atuação de gestores mal-intencionados, tendo em vista que, em tais casos, a atuação do controle é limitada. As investigações conduzidas no âmbito da Operação Lava-Jato

indicam que essas participações podem, de fato, facilitar a malversação de recursos públicos.

Todavia, submeter empresas privadas ao modelo e aos parâmetros de controle típicos das entidades da Administração Pública não está em consonância com os princípios fundantes da ordem econômica e social, em especial o art. 170, parágrafo único, da Constituição, que prestigia a livre iniciativa e a propriedade privada e confere ao Estado papel secundário na execução direta de atividades econômicas.

Ademais, é preciso lembrar que a participação das estatais em empresas privadas – que depende de autorização legislativa, nos termos do art. 37, inciso XX, da Constituição – tem como justificativa uma atuação mais eficiente do Estado na busca da satisfação do interesse público que motivou a criação das empresas estatais. Nesse contexto, não faz sentido submeter as empresas privadas que recebem tais investimentos ao mesmo mecanismo de controle a que estão sujeitas as empresas estatais.

Por meio de instrumentos de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes, as próprias empresas estatais, por meio de seus órgãos societários e seus administradores, cumprindo seus deveres de diligência, podem cuidar do interesse público.

Nessa linha, defende-se que os órgãos de controle interno e externo façam uma espécie de controle de segunda ordem das empresas com participação minoritária das empresas estatais. Com isso, tanto a CGU quanto o TCU, no âmbito federal, poderiam fiscalizar as práticas de controle e governança adotadas pelas empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas subsidiárias sobre suas participações em sociedade empresarial de que não detenham o controle acionário. Em outras palavras, os órgãos de controle atuariam na fiscalização do cumprimento adequado do §7º do art. 1º da Lei n 13.303/2016.

Nesse contexto, a legislação proposta inova ao tornar clara a competência dos órgãos de controle para fiscalizar o atendimento ao novo estatuto das empresas estatais

Sala das Sessões, em de de 2018.

Deputado JAIME MARTINS

2018-9275g