

PROJETO DE LEI Nº 529 DE 2019

(Deputado IGOR TIMO)

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:

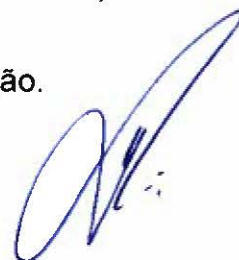
Art. 85. [...]

§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

Esta proposição consiste na reapresentação do Projeto de Lei nº 11120/2018, de autoria do ex-deputado JAIME MARTINS. Arquivou-se a citada proposição ao final da 55ª Legislatura, conforme o art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Todavia, esse projeto mantém-se politicamente conveniente e oportuno, como se pode concluir de sua justificativa:

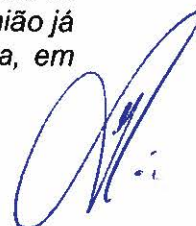
Inicialmente, é preciso salientar que a presente proposição foi retirada de publicação da FGV-Direito – São Paulo¹, e foi objeto de apresentação em Audiência Pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC em 08.08.18, por parte de representante da coalizão Unidos 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 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

06 FEV. 2019

Sala das Sessões, em de de 2019.


Deputado IGOR TIMÓ