



CÂMARA DOS DEPUTADOS

# PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 227-A, DE 2020

(Do Sr. Enio Verri)

Susta a aplicação do Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, que altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela rejeição (relator: DEP. ALEXIS FONTEYNE ).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

**APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Fica sustado, nos termos do inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, a aplicação do Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, que '*altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização*'.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICATIVA**

A Constituição de 1988, tal como já fizera a Constituição de 1967/1969, (art. 153, § 2º, c/c 81, III), consagra no art. 5º, II, os princípios da supremacia da lei e da reserva legal como elementos fundamentais do Estado de Direito, exigindo que o poder regulamentar do Executivo seja exercido apenas para *fiel execução da lei* (CF, art. 84, IV).

Disso resulta diretamente, pelo menos no que concerne aos direitos individuais, que a ilegalidade de um regulamento equivale a uma inconstitucionalidade, porque a legalidade das normas secundárias define princípio do Direito Constitucional objetivo<sup>1</sup> ("*Ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*" (CF art. 5º, II)).

Entendimento contrário levaria a uma completa ruptura com a necessária vinculação da administração à Constituição, uma vez que ela poderia editar qualquer ato regulamentar, ainda que em contradição com os direitos individuais, sem observância do princípio da reserva legal<sup>2</sup>. Nesse caso, tal como já ressaltado por Papier, *a legalidade da restrição configura condição de sua constitucionalidade*. A contrariedade à lei representa sempre um caso de ofensa a direito individual<sup>3</sup>.

A edição do Decreto nº 10.263/20 exorbita do poder regulamentar (preceitos da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997) e viola frontalmente dispositivos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Estatais - Lei 13.303/2016.

Isso porque, o Decreto prevê que o Conselho Nacional de Desestatização avaliará periodicamente se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou de relevante interesse público que justificaram a sua criação, para fins de inclusão da empresa no Plano Nacional de Desestatização.

Ocorre que tal avaliação não pode ter o condão de afastar os requisitos de imperativo à segurança nacional ou de relevante interesse público que justificaram a criação

<sup>1</sup>. Ataliba, Geraldo. Poder Regulamentar do Executivo.: RDP, n. 57-58, p. 197-198.

<sup>2</sup>. Cf., a propósito, no direito alemão, Erichsen. Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit. vol. I, p. 20.

<sup>3</sup> . Papier, Hans-Jürgen. "Spezifisches Verfassungsrecht" und "einfaches Recht" als Argumentationsformel des Bundesverfassungsgerichts. in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. vol. I, p. 432 (434)

de quaisquer empresas públicas, uma vez que a Constituição prevê que eles devem ser definidos por lei.

O art. 173 da Constituição dispõe que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos **imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei**”.

Esse requisito está em linha com o art. 37 da própria CF, o qual prevê que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios obedecerá, dentre outros, o princípio da legalidade.

A lei a que se refere a Constituição não é outra senão a Lei de criação da empresa pública e/ou sociedade de economia mista, que deve dispor as razões de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo que motivou a intervenção do Estado na economia.

Não é por outro motivo que também o Estatuto das Estatais, disposto na Lei 13.303, prevê que a constituição de empresa pública e sociedades de economia mista dependem de indicação em lei das razões de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo que motivaram sua criação:

Art. 2º A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

§ 1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal .

§ 2º Depende de **autorização legislativa** a criação de subsidiárias de empresa pública e de sociedade de economia mista, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada, cujo objeto social deve estar relacionado ao da investidora, nos termos do inciso XX do art. 37 da Constituição Federal .

Nesse sentido, o conjunto das disposições do Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, viola o artigo 2º, 44 a 52, 173 e 175 da Constituição Federal, além do art. 2º da Lei 13.303.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, através de decisão liminar na ADI 5624, fixou entendimento que a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação.

Tal medida, calcada no respeito à Constituição e aos princípios do paralelismo das formas e da separação de poderes, garante que se uma empresa é criada por lei, também por lei deve ser extinta ou privatizada.

Portanto, permitir que o Decreto nº 10.263 estabeleça prazos para avaliação

periódica dos critérios constitucionalmente definidos e previstos em lei, é medida atentatória não só a constituição, mas também à Lei 13.303 e às leis de criação de todas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

A medida afronta ainda o Poder Legislativo, pois visa retirar dos parlamentares o conteúdo de mérito de criação de uma empresa pública ou sociedade de economia mista, que é justamente a avaliação das razões de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo que motivaram sua criação.

Decretar uma avaliação periódica a cargo do Conselho Nacional de Desestatização que verifique a existência dos requisitos de criação de qualquer empresa pública ou sociedade de economia mista, é o mesmo que esvaziar a determinação constitucional de que tais requisitos devem constar em lei.

Em outras palavras: se, quando da criação de qualquer empresa pública ou sociedade de economia mista, o parlamento definiu que o Estado deve intervir na economia porque há relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional em determinada seara, não pode ser uma comissão que avalia privatizações que deve avaliar periodicamente a existência destes requisitos para fins de retirar-se o Estado daquela área de atuação.

Em última medida, a avaliação prevista no decreto poderá determinar a ausência dos requisitos que o parlamento definiu, em lei, que existem, e que justificam a criação da empresa pública e/ou sociedade de economia mista e a intervenção do Estado na economia.

Ora, exsurge evidente que matérias dessa envergadura não podem ser deliberadas sem a participação do Congresso Nacional, sob pena de ofensa direta e frontal à independência e harmonia do Poder Legislativo e às prerrogativas inerentes às casas do Congresso Nacional.

Nessa quadra, o artigo 2º da Constituição Federal, ora violado pelo Decreto, prescreve:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Sobre a independência e harmonia dos poderes, já ensinava João Barbalho, em seus Comentários à Constituição Federal de 1891 que “*a Constituição os estatui harmônicos, devendo cada qual respeitar a esfera de atribuições dos outros e exercer as próprias de modo que nunca de embaraço, mas de facilidade e coadjuvação, sirvam às dos demais, colaborando todos assim, a bem da comunhão*”. (vol. 3, RJ., 1902, pág. 163).

A lição é antiga, mas de difícil assimilação por aqueles a quem se destina. O mau hábito da sobreposição de interesses outros aos interesses da coletividade fica evidente no contexto ora apreciado, pela notoriedade das razões que justificaram a edição do Decreto impugnado.

Da mesma forma, os artigos 44 a 52 da Constituição, com as ressalvas expressamente destacadas no art. 48, afirmam que o Congresso Nacional, por suas casas, participam obrigatoriamente de toda a formulação da política federal de investimentos e das medidas administrativas e políticas (licitações, desinvestimentos, privatizações, contratações etc) propostas pelo Executivo, de modo que não há espaço, na quadra constitucional vigente, para tratamento dessas matérias, como faz o Chefe do Poder Executivo, exclusivamente por meio de Decreto editado pelo Presidente da República.

Por outro lado, tem-se que a Constituição Federal é bastante clara quando afirma que os processos de desestatização devem ser precedidos de autorização legislativa e de participação do Congresso Nacional

É o que estatui os artigos 173 e 175 da CF:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§1º. (...)

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; ”

Desse modo, não encontra amparo constitucional qualquer ação na seara da desestatização (venda de ativos das sociedades de economia mista), que exclua, de qualquer modo, a participação do Congresso Nacional ou que, de forma generalizada, afaste os princípios da administração pública, notadamente da avaliação dos requisitos de constituição das empresas públicas definidos por lei.

Cabe afirmar, por derradeiro, que atividade estatal exercida pelo Chefe do Poder Executivo, quando da edição de normas da espécie, designada como poder regulamentar, deriva de atribuição legítima classificada como função normativa secundária e, como tal, autoriza-lhe apenas, nas palavras de Clémerson Merlin Clève, a prática de atos “com fundamento na lei e insusceptíveis de inovar, originariamente, a ordem jurídica.” (Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo, RT, 1993, pág. 149).

Desse modo, ao inovar ilegalmente na ordem jurídica e avançar sobre dispositivos constitucionais, o Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, exsurge totalmente inconstitucional e deve ter sua eficácia e aplicabilidade sustada pelo Congresso Nacional.

É o que se requer e se espera, com o apoio dos nossos pares.

**Sala das Sessões, em 18 de maio de 2020.**

**Enio Verri  
Deputado Federal – PT/PR**

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG  
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL  
Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

**PREÂMBULO**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

**TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º 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.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

## TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

### CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao

público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do *de cùjus*;

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

- a) a plenitude de defesa;
- b) o sigilo das votações;
- c) a soberania dos veredictos;
- d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) cruéis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII - conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que

comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. ([Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

## CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015](#))

---

## TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

---

## CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

### Seção I Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ([“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em

comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públícos; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003*)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

(“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer

agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de resarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)*

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)*

§ 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*

§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*

§ 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (*"Caput" do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem. (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019*)

## TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

### CAPÍTULO I DO PODER LEGISLATIVO

#### **Seção I Do Congresso Nacional**

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

#### **Seção II Das Atribuições do Congresso Nacional**

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República,

não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

- I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;
- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
- III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;

VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012, publicada no DOU de 30/3/2012, produzindo efeitos 120 dias após a publicação*)

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001*)

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001*)

XII - telecomunicações e radiodifusão;

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I. (*Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003*)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar

os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada. (*"Caput" do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994*)

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994*)

### **Seção III Da Câmara dos Deputados**

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

### **Seção IV Do Senado Federal**

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército

e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999](#))

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) presidente e diretores do Banco Central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. ([Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003](#))

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

## Seção V

### Dos Deputados e dos Senadores

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por

quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (*“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001*)

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001*)

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001*)

---

## CAPÍTULO II DO PODER EXECUTIVO

---

### Seção II Das Atribuições do Presidente da República

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001*)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (*Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001*)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (*Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001*)

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999*)

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando

determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

### **Seção III Da Responsabilidade do Presidente da República**

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

---

### **TÍTULO VII DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA**

#### **CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA**

---

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos,

o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995*)

§ 2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do Poder concedente.

§ 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

---



---

## **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**

*(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969)*

O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

#### **TÍTULO I**

#### **DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL**

---

#### **CAPÍTULO VII**

#### **DO PODER EXECUTIVO**

---

#### **Seção II**

#### **Das Atribuições do Presidente da República**

Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos

para a sua fiel execução;

IV - vetar projetos de lei;

V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal;

VI - nomear e exonerar os Ministros de Estado, o Governador do Distrito Federal e os dos Territórios;

VII - aprovar a nomeação dos prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional;

VIII - prover e extinguir os cargos públicos federais;

IX - manter relações com os Estados estrangeiros;

X - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ad referendum do Congresso Nacional;

XI - declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou, sem prévia autorização, no caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas;

XII - fazer a paz, com autorização ou ad referendum do Congresso Nacional;

XIII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que fôrças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nêle permaneçam temporariamente;

XIV - exercer o comando supremo das fôrças armadas;

XV - decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente;

XVI - determinar medidas de emergência e decretar o estado de sítio e o estado de emergência; (*Redação da pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978*)

XVII - decretar e executar a intervenção federal;

XVIII - autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprêgo ou comissão de governo estrangeiro;

XIX - enviar proposta de orçamento ao Congresso Nacional;

XX - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior;

XXI - remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; e

XXII - conceder indulto e comutar penas com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá outorgar ou delegar as atribuições mencionadas nos itens V, VIII, primeira parte, XVIII e XXII dêste artigo aos Ministros de Estado ou a outras autoridades, que observarão os limites traçados nas outorgas e delegações.

### **Seção III Da Responsabilidade do Presidente da República**

Art. 82. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País; art82v

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária; e

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

**TÍTULO II**  
**DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS**

**CAPÍTULO IV**  
**DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS**

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. Será punido pela lei o preconceito de raça.

§ 2º Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

§ 3º A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

§ 4º A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. O ingresso em juízo poderá ser condicionado a que se exauram previamente as vias administrativas, desde que não exigida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de cento e oitenta dias para a decisão sobre o pedido. (*Redação da pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977*)

§ 5º É plena a liberdade de consciência e fica assegurado aos crentes o exercício dos cultos religiosos, que não contrariem a ordem pública e os bons costumes.

§ 6º Por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, ninguém será privado de qualquer dos seus direitos, salvo se o invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta, caso em a lei poderá determinar a perda dos direitos incompatíveis com escusa de consciência.

§ 7º Sem caráter de obrigatoriedade, será prestada por brasileiros, no termos da lei, assistência religiosa às forças armadas e auxiliares, e, nos estabelecimentos de internação coletiva, ao interessados que solicitarem, diretamente ou por intermédio de seus representantes legais.

§ 8º É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes. (Regulamentação)

§ 9º É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas.

§ 10. A casa é o asilo inviolável do indivíduo; ninguém pode penetrar nela, à noite, sem consentimento do morador, a não ser em caso de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e na forma que a lei estabelecer.

§ 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, nem de banimento. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação penal aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento no exercício de função pública. (*Redação da pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978*)

§ 12. Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente. A lei disporá sobre a prestação de fiança. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não fôr

legal.

§ 13. Nenhuma pena passará da pessoa do delinqüente. A lei regulará a individualização da pena.

§ 14. Impõe-se a tôdas as autoridades o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário.

§ 15. A lei assegurará ao acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá fôro privilegiado nem tribunais de exceção.

§ 16. A instrução criminal será contraditória, observada a lei anterior, no relativo ao crime e à pena, salvo quando agravar a situação do réu.

§ 17. Não haverá prisão civil por dívida, multa ou custas, salvo o caso do depositário infiel ou do responsável pelo inadimplemento de obrigação alimentar, na forma da lei.

§ 18. É mantida a instituição do júri, que terá competência no julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

§ 19. Não será concedida a extradição do estrangeiro por crime político ou de opinião, nem, em caso algum, a de brasileiro.

§ 20. Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares não caberá habeas corpus .

§ 21. Conceder-se-á mandato de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por habeas corpus , seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

§ 23. É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.

§ 24. À lei assegurarão aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como a propriedade das marcas de indústria e comércio e a exclusividade do nome comercial.

§ 25. Aos autores de obras literárias, artísticas e científicas pertence o direito exclusivo de utilizá-las. Esse direito é transmissível por herança, pelo tempo que a lei fixar.

§ 26. Em tempo de paz, qualquer pessoa poderá entrar com seus bens no território nacional, nêle permanecer ou dêle sair, respeitados os preceitos da lei.

§ 27. Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião.

§ 28. É assegurada a liberdade de associação para os fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser dissolvida, senão em virtude de decisão judicial.

§ 29 Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, em cobrado, em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do inicio do exercício financeiro, ressalvados a tarifa alfandegária e a de transporte, o imposto sobre produtos industrializados e outros especialmente indicados em lei complementar, além do imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nesta Constituição.  
**(Redação da Emenda Constitucional nº 8, de 1977)**

§ 30. É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou contra abusos de autoridade.

§ 31. Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a

anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

§ 32. Será concedida assistência jurídica aos necessitados, na forma da lei.

§ 33. A sucessão de bens de estrangeiros situados no Brasil será regulada pela lei brasileira, em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que lhes não seja mais favorável a lei pessoal do de cujus.

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

§ 35. A lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas para defesa de direitos e esclarecimento de situações.

§ 36. A especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota.

Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer.

## **DECRETO N° 10.263, DE 5 DE MARÇO DE 2020**

Altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997,

DECRETA:

Art. 1º O Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.10.....

.....  
§ 6º O CND, para fins da recomendação de inclusão de empresas no PND, ressalvada a prerrogativa de exercício a qualquer tempo da competência de que trata o inciso I do caput, deverá:

I - avaliar, quadrienalmente, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais com controle direto da União, além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou de relevante interesse público que justificaram a sua criação; e

II - avaliar, bienalmente, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais dependentes, observado o disposto no inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou relevante interesse público que justificaram a sua criação." (NR)

"Art.23.....

Parágrafo único. O exercício das atribuições do administrador de que trata o

caput decorre diretamente do disposto na Lei nº 9.491, de 1997, hipótese em que não será cabível a assinatura de contrato com o titular do ativo para a sua execução." (NR)

Art. 2º A primeira avaliação de que trata o inciso I do § 6º do art. 10 do Decreto nº 2.594, de 1998, deverá ocorrer no prazo de seis meses, contado da data de publicação deste Decreto.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 5 de março de 2020; 199º da Independência e 132º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO  
Paulo Guedes

### **LEI N° 9.491, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997**

Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

#### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização - PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

Art. 2º Poderão ser objeto de Desestatização, nos termos desta Lei:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

---

### **LEI N° 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.

**O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**TÍTULO I  
DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS ÀS EMPRESAS PÚBLICAS  
E ÀS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

.....

Art. 2º A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

§ 1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal.

§ 2º Depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias de empresa pública e de sociedade de economia mista, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada, cujo objeto social deve estar relacionado ao da investidora, nos termos do inciso XX do art. 37 da Constituição Federal.

§ 3º A autorização para participação em empresa privada prevista no § 2º não se aplica a operações de tesouraria, adjudicação de ações em garantia e participações autorizadas pelo Conselho de Administração em linha com o plano de negócios da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas respectivas subsidiárias.

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

.....

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Med. Liminar) - 5624

Origem: DISTRITO FEDERAL Entrada no STF: 17/11/2016

Relator: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI Distribuído: 20161117

Partes: Requerente: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO RAMO FINANCEIRO - CONTRAF/CUT FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DO PESSOAL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - FENAE (CF 103, 0IX)

Requerido :CONGRESSO NACIONAL, PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Dispositivo Legal Questionado

Art. 001º, art. 007º, art. 016, art. 017, art. 022 e art. 025 da Lei nº 13303, de 30 de junho de 2016.

Lei nº 13303, 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.

**Art. 001º** - Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

**§ 001º** - O Título I desta Lei, exceto o disposto nos arts. 002º, 003º, 004º, 005º, 006º, 007º, 008º, 011, 012 e 027, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90 000 000,00 (noventa milhões de reais).

**§ 002º** - O disposto nos Capítulos I e II do Título II desta Lei aplica-se inclusive à empresa pública dependente, definida nos termos do inciso III do art. 002º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que explore atividade econômica, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

**§ 003º** - Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 001º, observadas as diretrizes gerais desta Lei.

**§ 004º** - A não edição dos atos de que trata o § 003º no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação desta Lei submete as respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista às regras de governança previstas no Título I desta Lei.

**§ 005º** - Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, conforme disposto no art. 279 da Lei nº 6404, de 15 de dezembro de 1976, na condição de operadora.

**§ 006º** - Submete-se ao regime previsto nesta Lei a sociedade, inclusive a de propósito específico, que seja controlada por empresa pública ou sociedade de economia mista abrangidas no caput.

**§ 007º** - Na participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário, essas deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes, considerando, para esse fim:

I - documentos e informações estratégicos do negócio e demais relatórios e informações produzidos por força de acordo de acionistas e de Lei considerados essenciais para a defesa de seus interesses na sociedade empresarial investida;

II - relatório de execução do orçamento e de realização de investimentos programados pela sociedade, inclusive quanto ao alinhamento dos custos orçados e dos realizados com os custos de mercado;

III - informe sobre execução da política de transações com partes relacionadas;

IV - análise das condições de alavancagem financeira da sociedade;

V - avaliação de inversões financeiras e de processos relevantes de

alienação de bens móveis e imóveis da sociedade;

0VI - relatório de risco das contratações para execução de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços relevantes para os interesses da investidora;

VII - informe sobre execução de projetos relevantes para os interesses da investidora;

VIII - relatório de cumprimento, nos negócios da sociedade, de condicionantes socioambientais estabelecidas pelos órgãos ambientais;

0IX - avaliação das necessidades de novos aportes na sociedade e dos possíveis riscos de redução da rentabilidade esperada do negócio;

00X - qualquer outro relatório, documento ou informação produzido pela sociedade empresarial investida considerado relevante para o cumprimento do comando constante do caput.

Art. 007º - Aplicam-se a todas as empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias as disposições da Lei nº 6404, de 15 de dezembro de 1976, e as normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão.

Art. 016 - Sem prejuízo do disposto nesta Lei, o administrador de empresa pública e de sociedade de economia mista é submetido às normas previstas na Lei nº 6404, de 15 de dezembro de 1976 .

Parágrafo único - Consideram-se administradores da empresa pública e da sociedade de economia mista os membros do Conselho de Administração e da diretoria.

Art. 017 - Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso 00I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos 0II e III:

00I - ter experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área conexa àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1 - cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

2 - cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;

3 - cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista;

0II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e

III - não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso 00I do caput do art. 001º da Lei Complementar nº 064, de 18 de

maio de 1990 , com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

§ 001º - O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias poderá dispor sobre a contratação de seguro de responsabilidade civil pelos administradores.

§ 002º - É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

00I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

0II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III - de pessoa que exerce cargo em organização sindical;

0IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

00V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

§ 003º - A vedação prevista no inciso 00I do § 002º estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.

§ 004º - Os administradores eleitos devem participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei nº 12846, de 01 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e demais temas relacionados às atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

§ 005º - Os requisitos previstos no inciso 00I do caput poderão ser dispensados no caso de indicação de empregado da empresa pública ou da sociedade de economia mista para cargo de administrador ou como membro de comitê, desde que atendidos os seguintes quesitos mínimos:

00I - o empregado tenha ingressado na empresa pública ou na sociedade de economia mista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

0II - o empregado tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na empresa pública ou na sociedade de economia mista;

III - o empregado tenha ocupado cargo na gestão superior da empresa pública ou da sociedade de economia mista, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de que trata o caput.

Art. 022 - O Conselho de Administração deve ser composto, no mínimo, por 25% (vinte e cinco por cento) de membros independentes ou por pelo menos 1 (um), caso haja decisão pelo exercício da faculdade do voto múltiplo pelos acionistas minoritários, nos termos do art. 141 da Lei nº 6404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 001º - O conselheiro independente caracteriza-se por:

00I - não ter qualquer vínculo com a empresa pública ou a sociedade de economia mista, exceto participação de capital;

0II - não ser cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau ou por adoção, de chefe do Poder Executivo , de Ministro de Estado, de Secretário de Estado ou Município ou de administrador da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

III - não ter mantido, nos últimos 3 (três) anos, vínculo de qualquer natureza com a empresa pública, a sociedade de economia mista ou seus controladores, que possa vir a comprometer sua independência;

0IV - não ser ou não ter sido, nos últimos 3 (três) anos, empregado ou diretor da empresa pública, da sociedade de economia mista ou de sociedade controlada, coligada ou subsidiária da empresa pública ou da sociedade de economia mista, exceto se o vínculo for exclusivamente com instituições públicas de ensino ou pesquisa;

00V - não ser fornecedor ou comprador, direto ou indireto, de serviços ou produtos da empresa pública ou da sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência;

0VI - não ser funcionário ou administrador de sociedade ou entidade que esteja oferecendo ou demandando serviços ou produtos à empresa pública ou à sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência;

VII - não receber outra remuneração da empresa pública ou da sociedade de economia mista além daquela relativa ao cargo de conselheiro, à exceção de proventos em dinheiro oriundos de participação no capital.

§ 002º - Quando, em decorrência da observância do percentual mencionado no caput, resultar número fracionário de conselheiros, proceder-se-á ao arredondamento para o número inteiro:

00I - imediatamente superior, quando a fração for igual ou superior a 0,5 (cinco décimos);

0II - imediatamente inferior, quando a fração for inferior a 0,5 (cinco décimos).

§ 003º - Não serão consideradas, para o cômputo das vagas destinadas a membros independentes, aquelas ocupadas pelos conselheiros eleitos por empregados, nos termos do § 001º do art. 019.

§ 004º - Serão consideradas, para o cômputo das vagas destinadas a membros independentes, aquelas ocupadas pelos conselheiros eleitos por acionistas minoritários, nos termos do § 002º do art. 019.

§ 005º (VETADO)

Art. 025 - O Comitê de Auditoria Estatutário será integrado por, no mínimo, 3 (três) e, no máximo, 5 (cinco) membros, em sua maioria independentes.

§ 001º - São condições mínimas para integrar o Comitê de Auditoria Estatutário:

00I - não ser ou ter sido, nos 12 (doze) meses anteriores à nomeação para o Comitê:

a) diretor, empregado ou membro do conselho fiscal da empresa pública ou sociedade de economia mista ou de sua controladora, controlada, coligada ou sociedade em controle comum, direta ou indireta;

b) responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante com função de gerência de equipe envolvida nos trabalhos de auditoria na empresa pública ou sociedade de economia mista;

0II - não ser cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o segundo

grau ou por adoção, das pessoas referidas no inciso 00I;

III - não receber qualquer outro tipo de remuneração da empresa pública ou sociedade de economia mista ou de sua controladora, controlada, coligada ou sociedade em controle comum, direta ou indireta, que não seja aquela relativa à função de integrante do Comitê de Auditoria Estatutário;

0IV - não ser ou ter sido ocupante de cargo público efetivo, ainda que licenciado, ou de cargo em comissão da pessoa jurídica de direito público que exerça o controle acionário da empresa pública ou sociedade de economia mista, nos 12 (doze) meses anteriores à nomeação para o Comitê de Auditoria Estatutário.

§ 002º - Ao menos 1 (um) dos membros do Comitê de Auditoria Estatutário deve ter reconhecida experiência em assuntos de contabilidade societária.

§ 003º - O atendimento às previsões deste artigo deve ser comprovado por meio de documentação mantida na sede da empresa pública ou sociedade de economia mista pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, contado a partir do último dia de mandato do membro do Comitê de Auditoria Estatutário.

## "TÍTULO II

**DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS ÀS EMPRESAS PÚBLICAS, ÀS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E ÀS SUAS SUBSIDIÁRIAS QUE EXPLOREM ATIVIDADE ECONÔMICA DE PRODUÇÃO OU COMERCIALIZAÇÃO DE BENS OU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, AINDA QUE A ATIVIDADE ECONÔMICA ESTEJA SUJEITA AO REGIME DE MONOPÓLIO DA UNIÃO OU SEJA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS."**

Fundamentação Constitucional

- Art. 005º, "caput", XVII
- Art. 008º, III
- Art. 022, XXVII
- Art. 025
- Art. 030, 00I e 0II
- Art. 032
- Art. 061, § 001º, 0II, "c" e "e"
- Art. 173

Resultado da Liminar

Decisão Monocrática - Deferida em Parte

Decisão Plenária da Liminar

Apregoada em conjunto as ADI 5.624 (MC-Ref), MC-ADI 5.846, MC-ADI 5.924 e MC-ADI 6.029. Preliminarmente, o Tribunal reconheceu a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro - CONTRAF/CUT e a ilegitimidade ativa da Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal - FENAEF. Votaram pelo referendo total da cautelar os Ministros Ricardo Lewandowski (Relator), Edson Fachin e Marco Aurélio, referendavam parcialmente a cautelar os Ministros Cármem Lúcia, Rosa Weber, Gilmar Mendes e Dias Toffoli (Presidente) e não referendavam a medida cautelar os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello, nos termos e limites dos respectivos votos proferidos. No mérito, em razão de voto médio, o Tribunal referendou, em parte, a medida cautelar anteriormente parcialmente concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), para conferir ao art. 29, caput, inc. XVIII, da Lei nº 13.303/2016 interpretação conforme à

Constituição Federal, nos seguintes termos: i) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação; e ii) a exigência de autorização legislativa, todavia, não se aplica à alienação do controle de suas subsidiárias e controladas. Nesse caso, a operação pode ser realizada sem a necessidade de licitação, desde que siga procedimentos que observem os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade. Redigirá o acórdão o Ministro-Relator.

- Plenário, 06.06.2019.

- Acórdão, DJ 29.11.2019.

Data de Julgamento Plenário da Liminar

Plenário

Data de Publicação da Liminar

Acórdão, DJ 29.11.2019

Resultado Final

Aguardando Julgamento

Decisão Monocrática da Liminar

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de cautelar ajuizada pela Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal - FENAEF e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro - CONTRAF/CUT, contra o texto integral da Lei 13.303/2016, que se propõe a regulamentar o art. 173, § 1º, da Constituição Federal, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998 (pág. 2 do documento eletrônico 1).

Os requerentes narram que

“[a] sanção da Lei, que contempla em sua totalidade 97 artigos, divididos em três Títulos, insere no ordenamento jurídico, com efeitos imediatos ou progressivos, normas jurídicas de grande impacto sobre o regime societário, a organização e atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a composição de seus órgãos de administração, a sua função social, o seu regime de compras e contratações e as formas de prestação de contas ao Estado e à Sociedade, estabelecendo limitações e obrigações e restringindo a capacidade de gestão dos respectivos Poderes Executivos, em situação de clara ofensa à Constituição Federal” (pág. 4 do documento eletrônico 1).

Destacam, então, que “[...] atendem a todos os requisitos legais, e detém ampla representatividade dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista do ramo financeiro, demonstrada está sua plena e irrestrita legitimidade para a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade” (pág. 7 do documento eletrônico 1).

Indicam, também, que

“[...] a Lei nº 13.303, de 2016, impacta um grande número de empresas estatais em todo o País. Apenas na esfera da União, serão afetadas por ela cerca de cento e cinquenta empresas estatais, totalizando, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão relativos ao ano de 2014,

mais de 550 mil empregados. Incluem-se nesse universo a totalidade dos bancos públicos federais e suas subsidiárias, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, a Caixa Econômica Federal e suas subsidiárias, a Financiadora de Estudos e Projetos FINEP, e empresas como Correios, CODEVASF, Casa da Moeda, Embrapa, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares EBSERH, Empresa Brasil de Comunicações EBC, INFRAERO, além da totalidade das empresas do Grupo Petrobrás e do Grupo Eletrobrás, e várias outras” (pág. 9 do documento eletrônico 1).

Na sequência, apontam que o ato normativo questionado ofenderia diretamente o princípio constitucional da separação dos poderes, ao consubstanciar invasão ilegítima do Poder Legislativo sobre outro Poder, especialmente por ferir a prerrogativa do Presidente da República de iniciar o processo legislativo de matérias que envolvam a organização e funcionamento do Poder Executivo e o regime jurídicos dos servidores, assim como por reduzi-la “[...] no que se refere à direção superior da Administração Pública Federal, contrariando, assim, o art. 61, II, c e e, c/c art. 84, VI, da Constituição” (pág. 17 do documento eletrônico 1).

Outrossim, entendem que a lei impugnada apresenta excesso de abrangência, razão pela qual “[...] somente poderia aplicar-se a empresas estatais que explorem atividade econômica em sentido estrito, vale dizer, em regime de competição com o mercado, não podendo tal estatuto ser aplicado às empresas prestadoras de serviços públicos ou que atuem em regime de monopólio ou de exclusividade pelo Estado” (pág. 29 do documento eletrônico 1).

Sustentam, além disso, que ela ofende a autonomia dos entes subnacionais, em afronta ao princípio federativo, uma vez que “[o] excessivo detalhamento da norma, desconhecendo as peculiaridades dos diferentes tipos de empresas e atividades exercidas, demonstra que a sua amplitude revela-se incompatível com o disposto no arts. 25 e 30, I e II da Constituição, de modo a tornar inviável aos Entes subnacionais o exercício de suas capacidades de auto-organização” (pág. 31 do documento eletrônico 1).

Ressaltam, ademais, que o art. 17 da Lei 13.303/2016 estabelece “[...] regras para a investidura de cidadãos em cargos de membros de Conselho de Administração ou em cargos de direção nas empresas públicas e sociedades de economia mista, do ponto de vista de suas qualificações profissionais e integridade, mas indo muito além disso, em ofensa ao princípio da razoabilidade e, ainda, aos direitos fundamentais assegurados pelo art. 5º, XVII e art. 8º, III da Constituição” (pág. 32 do documento eletrônico 1).

Destacam, também, afronta ao art. 8º da CF, o qual assegura a livre associação profissional ou sindical, de que é corolário o direito de votar e ser eleito para cargos de direção sindical, além de restringir o exercício da representação sindical plena (pág. 35 do documento eletrônico 1).

Pontuam, ainda, que a lei estabelece regras mais restritivas às empresas estatais que as vigentes para empresas privadas (pág. 37 do documento eletrônico 1). Asseveram, nesse sentido, que, “[t]ais exigências contrariam a disciplina igualitária do art.

173, § 1º, II da Constituição, segundo o qual a Lei em tela deveria dispor sobre a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

[...]

Ao dispor sobre tais diferenciações, submetem-se as empresas estatais a regramentos aos quais suas concorrentes não estão sujeitas, produzindo-se distinções anômalas e incompatíveis com a mens legislatoris e com a mens legis, que jamais imaginaram que o Estado pudesse legislar, para além do que determina a Carta Magna, contra seus próprios interesses” (pág. 39 do documento eletrônico 1).

Por essas razões, requerem seja concedida

“MEDIDA CAUTELAR, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário, para suspensão da eficácia da Lei nº 13.303, de 2016, ou, pelo menos, dos seus artigos 1º, 7º, 16, 17, 22 e 25, aplicando-se interpretação conforme a Constituição para que as demais normas sejam direcionadas, exclusivamente, às empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica em sentido estrito, em regime de competição com o mercado” (pág. 40 do documento eletrônico 1).

Com fundamento no art. 10 da Lei 9.868/1999, determinei a oitiva do Congresso Nacional, da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

A Câmara dos Deputados sustenta que a tramitação do projeto de lei atendeu às disposições constitucionais e regimentais cabíveis (documento eletrônico 16) e o Senado Federal afirma a constitucionalidade formal e material do ato normativo impugnado (documento eletrônico 18).

A Advocacia-Geral da União opina pela ilegitimidade ativa da Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal, uma vez que “seus representados não configuram uma classe específica, mas parcela de categoria profissional vinculada a determinada empresa” (pág. 8 do documento eletrônico 21). Além do mais, manifestase pelo indeferimento da cautelar em manifestação assim ementada:

“Estatuto jurídico das empresas estatais. Lei federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Preliminar. Ilegitimidade ativa de uma das requerentes. Pedido de medida cautelar. Ausência de fumus boni iuris. Competência da União para editar lei de caráter nacional sobre a matéria, a qual não se submete às regras de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Inocorrência de afronta à autonomia das demais unidades da Federação. Fixação de diretrizes básicas a serem observadas na prática das atividades administrativas relativas a tais empresas. Inexistência de vedação constitucional ao estabelecimento de regras legais aplicáveis a todas essas pessoas jurídicas. As atividades desempenhadas pelas empresas estatais sob o regime de monopólio ou caracterizadas como serviços públicos também se revestem de conteúdo econômico. Validade das restrições impostas à ocupação de cargos no Conselho de Administração e na direção das empresas. Compatibilidade com os objetivos de assegurar eficiência, probidade e transparência aos atos praticados em sua gestão. Ausência de periculum in mora. Manifestação pelo reconhecimento da ilegitimidade ativa da Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (pág. 1 do documento

eletrônico 21).

A Procuradoria-Geral da República, por seu turno, manifestou-se pelo deferimento da medida, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.303/2016. ESTATUTO JURÍDICO DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. ILEGITIMIDADE ATIVA DAS REQUERENTES. NÃO REPRESENTAÇÃO DE CLASSE. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO VERIFICAÇÃO. ABRANGÊNCIA DA NORMA SOBRE EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM REGIME DE MONOPÓLIO. EXTRAPOLAÇÃO DO ALCANCE DO ESTATUTO PREVISTO NO ART. 173, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. TRATAMENTO DIFERENCIADO EM FAVOR DE EMPRESAS DE MENOR PORTE. COMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. INCIDÊNCIA DA LEI SOBRE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA DE ESTADOS-MEMBROS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA À AUTONOMIA E À CAPACIDADE DE ORGANIZAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS. IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÕES À INVESTIDURA EM CARGOS DE DIREÇÃO E DE CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO (ART. 17, § 2º). NECESSIDADE DE COIBIR CONFLITOS DE INTERESSES E ASSEGURAR AUTONOMIA DECISÓRIA E PROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Não possui legitimidade para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade a Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (FENAE), na medida em que representa apenas associações de funcionários de empresa pública específica, não se caracterizando como entidade de classe.

2. Conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade exige demonstração de existência de estrita adequação entre a finalidade estatutária das confederações sindicais e o conteúdo material da norma por elas impugnadas. A Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (CONTRAF/CUT) congrega trabalhadores em bancos comerciais. Não possui legitimidade para impugnar diploma que regula a relação entre o Estado e empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica.

3. A elaboração de estatuto jurídico de empresas públicas e de sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, determinada pelo art. 173, § 1º, da Constituição da República, não se enquadra nas hipóteses de iniciativa legislativa reservada de que trata o art. 61, § 1º, II, c e e, da Lei Maior.

4. A competência do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre organização da administração federal (CR, art. 84) não deve ser compreendida de modo a abranger a elaboração de estatuto jurídico de empresas públicas e sociedades de economia mista, tema para o qual a Constituição exige lei.

5. O estatuto jurídico previsto no art. 173, § 1º, da Constituição da República refere-se a empresas públicas e

sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica em sentido estrito. Entidades prestadoras de serviço público em regime de monopólio não se submetem a regime jurídico próprio de empresas privadas quanto a direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

Precedentes.

6. Concessão de tratamento diferenciado em favor de empresas de menor porte conforma-se com o princípio da proporcionalidade, uma vez que se funda em critério razoável e proporcional de desigualdade.

7. Incidência da Lei 13.303/2016 sobre empresas públicas e sociedades de economia mista de Estados-membros, Distrito Federal e Municípios não afronta a autonomia e a capacidade de organização de tais entes, porquanto se trata de imposição que deriva do próprio art. 173, § 1º, da Carta Magna.

8. Não se afiguram desarrazoadas as restrições impostas pelo art. 17, § 2º, da Lei 13.303/2016 à investidura em cargos de direção e de conselho de administração de empresas públicas e sociedades de economia mista, porquanto voltadas a coibir possíveis conflitos de interesses, a assegurar a autonomia decisória e a probidade administrativa dos ocupantes dos cargos.

- Parecer pelo não conhecimento da ação. Sucessivamente, pelo deferimento parcial da medida cautelar” (págs. 1-2 do documento eletrônico 49).

Por dependência à presente ação, foram-me distribuídas as ADIs 5.846/DF e 5.924/DF, que igualmente impugnam dispositivos da Lei das Estatais.

A ADI 5.846/DF, com pedido de cautelar, foi ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil – PC do B para conferir “[...] interpretação conforme a Constituição ao art. 29, caput, XVIII, da Lei n. 13.303/2016, e, por arrastamento, ao art. 1º, caput, e §§ 1º, 3º e 4º, I; art. 3º, caput, do Decreto n.

9.188/2017, para afirmar que a venda de ações das sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias ou controladas exige prévia autorização legislativa sempre que se cuide de alienar o controle acionário; em caráter cumulativo, confira interpretação conforme a Constituição ao art. 29, caput, XVIII, da Lei n. 13.303/2016, e, por arrastamento, ao art. 1º, caput, e §§ 1º, 3º e 4º, I, art. 3º, caput, do Decreto n. 9.188/2017, para fixar a interpretação segundo a qual a dispensa de licitação aplica-se apenas à venda de ações que sejam comercializadas na bolsa de valores, no contexto de investimentos institucionais, excluindo-se de seu âmbito de incidência a alienação do poder de controle de sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias ou controladas e a alienação da participação, ainda que minoritária, em sociedades de propósito específico constituídas para implementar e gerir concessões públicas; em caráter cumulativo, que declare a inconstitucionalidade das expressões ‘unidades operacionais’ e ‘estabelecimentos integrantes’, constantes do artigo 1º, § 4º, I, do Decreto n. 9.188/2017; (v) em caráter cumulativo, que declare a inconstitucionalidade do § 2º do art. 7º do Decreto n. 9.188/2017” (págs. 1-2 do documento eletrônico 1).

O partido requerente narra que há situação de dependência normativa, em que as regras impugnadas interagem umas com as outras, e que, por isso, se faz necessária a impugnação conjunta do art. 29, caput, XVIII, da Lei 13.303/2016, e do Decreto 9.188/2017.

Explica que, diante da propalada autonomia do decreto, pode ser objeto da ação direta de constitucionalidade, como também poderia ser declarado constitucional por arrastamento.

Ademais, afirma que, da mesma forma como a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista deve dar-se por meio de lei, também a alienação da sociedade, que corresponde à retirada do Estado do domínio econômico, deve ocorrer da mesma forma. Nesse sentido, indica que,

“[...] no plano constitucional, a exigência de autorização legal para a criação de sociedade de economia mista e para sua participação em outras sociedades decorre diretamente do art. 37, incisos XIX e XX, da Constituição Federal” (pág. 11 do documento eletrônico 1).

Aponta, assim, que

“[...] a criação de subsidiária de economia mista (art. 37, inciso XIX, Constituição Federal), bem como a participação em empresa privada, dependem de autorização legislativa (art. 37, XX, Constituição Federal). Em decorrência do princípio do paralelismo das formas, não há dúvida de que a desconstituição de sociedades de economia mista – e também das suas subsidiárias e controladas – exige prévia autorização legal. A reserva de lei em sentido formal prevista na Constituição para autorizar a criação de sociedades de economia mista (art. 37, XIX) e também de suas subsidiárias e controladas (art. 37, XX) é justificada pela necessidade de que o Poder Legislativo delibere sobre o atendimento dos requisitos que autorizam a intervenção do Estado no domínio econômico (imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo), nos termos do art. 173, caput, da Constituição Federal. Se o Estado, por meio de lei formal, entendeu ser caso de intervenção para atender aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, nos termos do art. 173, caput, da Constituição Federal, não poderia o Poder Executivo, por decisão exclusiva, decidir que a intervenção não se justifica” (pág. 11 do documento eletrônico 1).

Destaca, nessa linha, que

“[...] não há dúvida de que a autorização legislativa é necessária para que ocorra a alienação do controle acionário tanto de sociedades de economia mista quanto de suas subsidiárias e controladas, ainda que não seja necessário que a lei designe cada uma destas últimas.

A autorização legislativa exigida pela Constituição, no que toca à alienação de ativos das sociedades de economia mista e suas subsidiárias ou controladas, é necessária quando tal alienação implicar a perda do controle estatal da sociedade objeto da operação de venda. A Constituição exige autorização legislativa para que o Estado ingresse no terreno da atividade econômica – seja pela criação de sociedade de economia mista (inciso XIX do art. 37), seja pela criação de subsidiárias da sociedade de economia mista (inciso XX do art. 37). Por consequência, é exigível também autorização legislativa para que o Estado se retire da atividade econômica. Se há a alienação de ações de sociedade de economia mista, ou de suas subsidiárias ou controladas, sem que o estado perca o controle acionário, em empresa não se desnatura, mantendo sua condição de estatal. O Estado não se retrai, ao assim proceder, em sua intervenção em determinado setor da economia” (págs. 13-14 do documento eletrônico 1).

Cita precedentes desta Casa em que a tese da imprescindibilidade de autorização legislativa, por meio de lei em sentido formal, para a prática de atos que importem perda do controle acionário por parte do Estado, teria sido acolhida (ADI 234/RJ, ADI 1.703/SC, ADI 1.348/RJ), aduzindo a constitucionalidade material da dispensa de licitação para alienação de ativos de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias e controladas, bem como de sociedades de propósito específico criadas para gerir concessões públicas, por violação dos arts. 37, XXI, e 173, § 1º, III, da Constituição.

Esclarece que

“[s]empre foi prevalecente na doutrina o parâmetro segundo o qual as hipóteses de dispensa de licitação – ao contrário das de inexigibilidade – estão previstas na lei como numerus clausus. Porém, o grande grau de detalhamento provido pela Lei n. 13.303 no tratamento das situações que autorizam a dispensa da licitação afasta definitivamente a possibilidade de construção interpretativa de novas hipóteses. No que diz respeito ao tema da presente ação direta de constitucionalidade, a Lei n. 13.303 estabeleceu o seguinte:

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

XVIII – na compra e venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens que produzam ou comercializem.

O Presidente da República editou o Decreto n. 9.188/2017 a pretexto de regulamentar o disposto no art. 29, XVIII, da Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Ao fazê-lo, autorizou a dispensa de licitação para a venda de ‘ativos’ das sociedades de economia mista, de suas subsidiárias e controladas, nos seguintes termos:

[...]

Em parte, a Lei e o Decreto comportam interpretação conforme a Constituição. A opção legislativa consubstanciada em tornar dispensável a licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista ‘na compra e venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens que produzam ou comercializem’ (inciso XVIII do art. 29 da Lei n. 13.303) é constitucional quando corretamente interpretada. A lei procurou estabelecer um equilíbrio ótimo entre dois parâmetros constitucionais: de um lado, a sujeição das sociedades de economia mista aos princípios gerais incidentes sobre a Administração Pública (Constituição Federal, art. 37, caput, art. 22, XXVII, art. 37, XXI e art. 173, § 1º, III); de outro, a sujeição ao direito privado e ao regime concorrencial (Constituição Federal, art. 173)” (págs. 21-23 do documento eletrônico 1).

Sublinha, nesse sentido, que,

“[a]inda que fosse possível admitir, em situações excepcionais, a alienação direta (com dispensa de licitação) de ativos dessas empresas, tal decisão deveria contar, em cada caso concreto, com a necessária motivação, capaz de demonstrar a pertinência do afastamento da regra geral de submissão ao regime licitatório. O Decreto n. 9.188/2017 afastou a necessidade de realização de licitação para a venda de quaisquer ativos de sociedades de economia mista federais, independente da demonstração, em cada caso, de que a alienação direta constitui exigência incontornável do êxito da empresa estatal” (pág. 26 do documento eletrônico 1).

Entende, assim, que o Decreto 9.188/2017 “[...] viola o conteúdo mínimo das normas constitucionais que submetem as sociedades de

economia mista ao princípio licitatório (inciso XXI do art. 37, e § 1º do art. 173, ambos da Constituição Federal)” (pág. 28 do documento eletrônico 1).

Alega, ainda, que

“[...] a opção legiferante contida no inciso XVIII do art. 29 do Estatuto das Estatais utiliza técnica legislativa igualmente capaz de circunscrever a dispensa de licitação à alienação de ações em bolsa de valores, no âmbito de investimentos institucionais. O legislador enumera, no mesmo dispositivo, três categorias distintas de bens cuja compra e cuja venda dispensariam a realização de licitação: (a) ações, (b) títulos de crédito e de dívida e (c) bens que produzam ou comercializem. No que se refere aos bens que produzam ou comercializem, trata-se de dispensa que já se poderia inferir do disposto no art. 28, § 3º, I, do mesmo diploma legal, além de ser hipótese de dispensa de licitação amplamente aceita na doutrina e na jurisprudência.

Por sua vez, a reunião das hipóteses de compra e venda de ações e títulos de crédito e de dívida não pode ser encarada como acidental. As operações financeiras relacionadas a títulos de crédito são justamente hipóteses que, embora não se enquadrem nas chamadas atividades-fim da entidade empresarial estatal, tampouco se inserem no âmbito de atividade-meio, que exigem a realização de processo licitatório. Tais operações, de fato, em muito se aproximam dos chamados investimentos institucionais, na medida em que a estatal atua diretamente na economia, mas o faz nas mesmas condições de um particular, prescindindo-se da aplicação do regime jurídico de direito público” (págs. 30-31 do documento eletrônico 1).

Ressalta, em relação à alienação da participação minoritária em sociedades de propósito específico – SPE, constituídas para gerir concessão pública, que

“[...] não é compatível com o princípio da licitação substituir, na SPE, a empresa pública especializada, que concorreu decisivamente para a vitória do consórcio com a sua capacitação técnica.

[...] A alteração do quadro societário da Sociedade de Propósito Específico, para além de reflexos econômicos, altera o equilíbrio técnico apresentado ao poder público quando da licitação, podendo afetar a qualidade e a própria continuidade do serviço prestado” (pág. 34 do documento eletrônico 1).

Destaca, então, a possibilidade de aplicação do princípio do paralelismo das formas, uma vez que “a alienação da participação pública nessas empresas não pode simplesmente ser feita nos termos de um negócio privado, como ocorreria se tivesse lugar a aplicação do Decreto n. 9188, em especial de seu artigo 4º, parágrafo único”. Para o partido requerente,

“[q]ualquer alienação nunca poderia desconsiderar a qualidade e a continuidade do serviço público prestado. Tampouco haveria sentido que a referida participação societária, resultante de um procedimento provido de máxima publicidade, fosse alienada por meio de procedimento privado e sigiloso, como previsto no artigo 7º, § 2º, do Decreto n. 9188/2017” (pág. 35 do documento eletrônico 1).

Pontua, ademais, que,

“[d]e acordo com o art. 4º da Lei no 9.491/1997, que regula o Programa Nacional de Desestatização, a ‘alienação de participação societária, inclusive de controle acionário’, é

modalidade operacional de execução das desestatizações, que, segundo dispõe o § 3º do mesmo artigo, será realizada mediante licitação, podendo ser empregada a modalidade leilão:

[...]

Essa previsão demonstra a plena viabilidade do emprego da licitação para a alienação de ativos, no âmbito de programas de desestatização. A onda de privatizações de meados da década de 1990 ocorreu nos moldes dispostos na Lei nº 9.491/1997. A exigência da instauração de processo licitatório em nada se relaciona com os debates de teor ideológico subjacentes à definição das hipóteses de intervenção do estado no domínio econômico. Trata-se de exigência decorrente dos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da publicidade, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal” (págs. 36-37 do documento eletrônico 1).

Entende, por fim, ser inconstitucional a determinação “[d]o sigilo das avaliações econômico-financeiras dos ativos das sociedades de economia mista a serem alienados, previsto, no § 2º do art. 7º do Decreto n. 9.188/2017”, pois “[...] viola a diretriz constitucional da publicidade (Constituição Federal, art. 37), segundo a qual se deve prestigiar o acesso à informação, devendo ser motivado o ato administrativo que classifica dados como sigilosos” (págs. 37- 38 do documento eletrônico 1).

Afirma, nessa linha, que “[...] o fato de a sociedade de economia mista se submeter à fiscalização da CVM não afasta a incidência do princípio constitucional da publicidade e da Lei de Acesso à Informação” (pág. 38 do documento eletrônico 1). Assim, aponta que

“[o] Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 586.424-ED, sob a relatoria do MINISTRO GILMAR MENDES, assentou que as informações de interesse coletivo devem ser submetidas à ampla e irrestrita divulgação, ressalvadas as informações protegidas por sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. A regra, portanto, deve ser a da ampla publicidade das informações de interesse coletivo, sendo excepcional a decretação de sigilo, que, por evidente, deve ser cuidadosamente motivada. A norma contida no § 2º do art. 7º do Decreto n. 9.188/17, ao fixar a regra de que as avaliações econômico-financeiras são sigilosas, se afasta da orientação jurisprudencial do STF e nega a prevalência do princípio constitucional da publicidade administrativa”(pág. 44 do documento eletrônico 1).

Requer, então, seja concedida a medida cautelar, por considerar “[p]resente o fumus boni iuris. Em primeiro lugar, a necessidade de autorização legislativa para a alienação de ativos de sociedades de economia mista – ou de suas subsidiárias e controladas – que resulte na perda do controle acionário, direto ou indireto, pela União, já foi objeto de amplo reconhecimento pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em segundo lugar, o Decreto n. 9.188/2017, ao autorizar indiscriminadamente a dispensa de licitação para a alienação dos ativos das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias ou controladas, é patentemente inconstitucional, violando o inciso XXI do art. 37, e § 1º do art. 173, ambos da Constituição Federal. Além disso, o referido Decreto afastou-se temerariamente de toda a tradição do direito público brasileiro, que prevê a necessidade de prévia instauração de procedimento licitatório para a venda de ativos e para a escolha de empresas para realizarem a prestação de

serviços públicos. Em terceiro lugar, a plausibilidade jurídica da pretensão deduzida nesta ação direta de constitucionalidade reside no fato de que a norma contida no § 2º do art. 7º do Decreto n. 9.188/17, ao fixar a regra de que as avaliações econômico-financeiras são sigilosas, viola o princípio da publicidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal), em um contexto em que cada vez mais se requer que a administração atue a luz do dia!

Também presente o periculum in mora. O Decreto n. 9.188/17 entrou em vigor no último dia 1º de novembro de 2017, segundo dispôs o art. 41 do próprio diploma normativo. Os processos de alienação de ativos das sociedades de economia mista federais já iniciados na data da entrada em vigor do mencionado Decreto passaram a ser por ele regulados (§ 2º do art. 40 do Decreto n. 9.188/2017). Todos esses processos iniciados ou prestes a serem instaurados serão fatalmente atingidos pela decisão do STF nesta ação direta de constitucionalidade, notadamente porque a exigência de autorização legislativa e a necessidade de realização de licitação impactam drasticamente o modo pelo qual a alienação dos ativos será realizada.

Ressalte-se, em especial, que a anunciada alienação de ativos da Eletrobrás, de suas controladas e subsidiárias, a qual seria, se de fato viesse a ocorrer, diretamente impactada pela decisão que o Supremo Tribunal Federal proferir neste processo. Como a empresa é sociedade de economia mista, é concreto e imediato o risco de parte de seus ativos serem alienados por meio do procedimento previsto no Decreto n. 9.188/2017” (págs. 44-45 do documento eletrônico 1).

Por sua vez, a ADI 5.924/MG, ajuizada pelo Governador do Estado de Minas Gerais, ataca

“[...] os dispositivos do Capítulo II (Do regime societário da empresa pública e da sociedade de economia mista), artigos 5º a 26, uma vez que tal perspectiva esbarra na autonomia e autoadministração dos Estados-membros, e municípios, no sentido de montar a administração estadual com a autonomia delineada apenas pelas normas constitucionais e pelas normas gerais que a União edita no exercício de sua competência legislativa privativa prevista no art. 22 da CR/88.

Nesse sentido, certo que os temas inseridos na segunda parte da Lei nº 13.303/2016, ao regular a perspectiva das licitações e contratos se insere, em princípio, no âmbito da competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitação e contratação administrativa (art. 22, XXVII, da CR/88), razão pela qual esta ADI não aborda tais aspectos, se limitando ao ataque da primeira parte da Lei nº 13.303/2016 no que diz respeito ao modelo de organização societária previsto no Estatuto que não pode ser aplicado ao Estado fora do contexto das normas de direito privado de competência privativa da União (art. 22, I, da CR/88), de modo que tais dispositivos devem incidir apenas para a União.

[...]

Por fim, faz-se necessário, ainda, conferir interpretação conforme a Constituição para: (i) o art. 1º, § 7º, do capítulo I, Disposições Preliminares, do Título I; (ii) os art. 85 a 90, do capítulo III, Da fiscalização pelo Estado e pela Sociedade; (iii) o art. 91, caput, do Título III, Disposições Finais e Transitórias” (págs. 4-22 do documento eletrônico 1).

Sustenta, então, que a norma impugnada viola a autonomia dos entes federativos, uma vez que

“[j]ustamente por serem auxiliares da Administração Direta é competência do respectivo Ente Político, ao qual as empresas estatais estão vinculadas, especificar os objetivos que justificaram sua constituição, definir o porte de cada entidade, os critérios para alcance da eficiência necessária ao equacionamento dos custos operacionais, os sistemas internos de controle e monitoramento no contexto institucional da empresa e, por fim, a estrutura de governança.

Não há dúvida, portanto, que a constituição de uma empresa estatal reflete uma determinada escolha política sobre o aproveitamento dos recursos públicos e sobre o modo adequado de intervenção do Estado no domínio econômico.

Ocorre que a Lei n° 13.303/2016 violou todo esse racional, pois impôs uma estrutura padronizada de governança às empresas estatais e subsidiárias de todos os Entes Federativos, bem como definiu critérios e restrições para nomeação de administradores dessas empresas” (pág. 29 do documento eletrônico 1).

Entende que a União não possui competência para exigir a criação da auditoria interna e do comitê de auditoria estatutário, bem como para impor requisitos e restrições à indicação de administradores. Argumenta, ainda, que tais exigências importariam em violação da autonomia gerencial e financeira dos entes federativos, “na medida em que exigem um aumento das despesas com pessoal nas empresas estatais e subsidiárias” (pág. 36 do documento eletrônico 1).

Outrossim, assevera que a lei atacada deixou de distinguir “[...] as normas aplicáveis às empresas exploradoras de atividade econômica e das normas aplicáveis às empresas prestadoras de serviço público, tampouco respeitou a limitação temática disposta no art. 173 da CR/88 [...]”. Assim, a Lei das Estatais seria inconstitucional pois

“[o] art. 173 não confere à União competência para legislar sobre a governança corporativa das empresas estatais dos demais entes Federativos, Caso se entenda pela constitucionalidade da Lei, resta a interpretação conforme a Constituição, hipóteses em que o Estatuto estará restrito às empresas estatais e subsidiárias vinculadas à União;

Não há distinção do regime jurídico aplicável à estrutura societária das empresas estatais prestadoras de serviços públicos do regime aplicável às empresas estatais exploradoras de atividades econômicas. Caso se entenda que a ausência de distinção dos dispositivos aplicáveis às exploradoras de atividade econômica e às prestadoras de serviço público não torna a Lei inconstitucional, resta à interpretação conforme nos termos dispostos a seguir” (pág. 46 do documento eletrônico 1).

Nessa esteira, aduz que a Lei 13.303/2016 deve ser interpretada conforme à Constituição para que os seus arts. 9º, III e § 3º; 10; 13, V; 24 e 25 não sejam aplicados às empresas exploradoras de atividade econômica.

Indica, ainda, que os arts. 85 a 90 da Lei das Estatais deve ser objeto de interpretação conforme à Constituição, “sob pena de tornar a atuação das empresas estatais ineficientes, pondo-se em risco, inclusive, a atividade prestada” (pág. 51 do documento eletrônico 1).

Afirma, mais, ser necessário a interpretação conforme à Constituição ao art. 1º, § 7º, “de modo a não se aplicar as normas do Estatuto das estatais no âmbito das empresas privadas com participação minoritárias de empresas estatais” (pág. 55 do documento eletrônico 1), bem como ao

art. 91,

“[...] de modo a se permitir que os Entes Federativos adequem a estruturação e as condutas das empresas estatais, sendo-lhes exigido cumprimento integral das normas a partir de julho de 2018, de modo a preservar, inclusive, os mandatos de conselheiros e administradores realizados no período entre 1º de julho de 2016 a 1º de julho de 2018, quando ainda não são aplicáveis as novas regras inseridas na Lei nº 13.303/2016, em razão do período de transição estabelecido pela própria Lei das Estatais, e de que podem se valer os Estados e Municípios para promover a adequação de suas empresas estatais” (pág. 60 do documento eletrônico 1).

Requer, ao final, a suspensão cautelar dos arts. 5º ao 26, bem como a interpretação conforme à Constituição de diversos dispositivos da Lei 13.303/2016.

É o relatório.

Bem examinados os autos, verifico que me foram distribuídas por dependência à ADI 5.624/DF as ADIs 5.846/DF e 5.924/MG, todas acoimando de constitucionais dispositivos da Lei das Estatais. A ADI que se encontra em estágio mais avançado, além de ter maior abrangência, é a presente ação, de forma que, diante da causa petendi aberta das ações de controle concentrado, determino o julgamento conjunto de todas nestes autos, sem prejuízo de instrução em separado em cada uma delas.

Antes de examinar os pedidos cautelares, passo a decidir a alegada ilegitimidade das autoras para a propositura da presente ADI, e o faço para reconhecer a legitimidade ativa da CONTRAF, cujas finalidades institucionais, em especial na defesa de interesses de seus associados, têm pertinência temática com o objeto da presente ação, que diz respeito à situação jurídica das instituições financeiras estatais, possuindo, consequentemente, impacto direto na dos associados da entidade em questão, na linha mais ampliativa que vem sendo adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto a tal requisito, a exemplo do que se decidiu na ADI 4.066 / DF.

Entretanto, é forçoso acolher a objeção da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República na linha de reconhecer a ilegitimidade ativa FENAE, que congrega os trabalhadores de uma única instituição financeira, a Caixa Econômica Federal, não ostentando, portanto, os requisitos necessários para figurar no polo ativo da presente ADI.

No que tange aos pedidos cautelares, noto, inicialmente, que as entidades requerentes apontam diversas unconstitutionalidades no texto da Lei 13.303/2016 e dos seus instrumentos regulamentares.

Contudo, constato, em exame superficial, de mera deliberação, único possível nesta fase embrionária das demandas, que somente estão presentes os requisitos para o deferimento da medida cautelar no tocante a alguns dos pedidos.

Nesse sentido, entendo que a situação de urgência com relação a eles está configurada, ao menos em parte, haja vista que, diariamente, vêm sendo noticiadas iniciativas do Governo no sentido de acelerar as privatizações de estatais, como estratégia traçada no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI - Lei 13.334/2016), com o intuito de ampliar as receitas governamentais. Segundo o art. 1º, § 1º, III, da Lei 13.334/2016, podem integrar o PPI as medidas do Programa Nacional de Desestatização a que se refere a Lei 9.491/ 1997.

Além disso, para dar vida a um amplo movimento nacional de desestatização, constato que “os empreendimentos do PPI serão tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou

de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 5º da Lei 13.334/2016).

Há, com efeito, uma crescente vaga de desestatizações que vem tomado corpo em todos os níveis da Federação, a qual, se levada a efeito sem a estrita observância do que dispõe a Constituição, poderá trazer prejuízos irreparáveis ao País.

Ainda que a eventual decisão do Estado de deixar de explorar diretamente determinada atividade econômica, constante do art. 173 da Constituição Federal, seja uma prerrogativa do governante do momento, não se pode deixar de levar em consideração que os processos de desestatização são conformados por procedimentos peculiares, dentre os quais, ao menos numa primeira análise do tema, encontra-se a manifestação autorizativa do Parlamento.

Com efeito, o art. 173 da CF prevê a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Essa exploração poderá dar-se pela constituição de empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como de subsidiárias destas, as quais desenvolverão atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Ocorre que, nos termos do art. 37, XIX, da CF, somente por lei específica poderá ser autorizada a instituição de empresa pública e de sociedade de economia mista. Ademais, prevê o texto constitucional que depende de autorização legislativa a criação das respectivas subsidiárias, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada (art. 37, XX).

Como se vê, a Carta de 1988 exige sempre a aquiescência do Poder Legislativo aos processos de criação de entidade governamental dessa espécie, ainda que tenha sido criada para explorar atividade econômica em sentido estrito.

Assim, ao que parece, nesse exame preambular da matéria, não poderia o Estado abrir mão da exploração de determinada atividade econômica, expressamente autorizada por lei, sem a necessária participação do seu órgão de representação popular, porque tal decisão não compete apenas ao Chefe do Poder Executivo.

Nessa esteira, leciona José dos Santos Carvalho Filho, com base na teoria da simetria, que “a extinção das empresas públicas e das sociedades de economia mista reclama lei autorizadora”, uma vez que “[...] o Poder Executivo, a que são normalmente vinculadas, não tem competência exclusiva para dar fim às entidades” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 527).

Na mesma direção é o escólio de Carlos Ari Sundfeld, para o qual “[o] Direito Constitucional Brasileiro impõe a concordância prévia do Legislativo para todas as alterações na estrutura da Administração que envolvam aquisição ou perda da personalidade governamental. Deveras, é necessário autorização legal tanto para o surgimento de uma nova organização governamental como para seu desaparecimento.

[...]

Nenhum espanto deve causar a assertiva segundo a qual a alienação do controle público sobre a empresa estatal produz o seu imediato desaparecimento. A afirmação é juridicamente exata: é que a medida suprime a personalidade governamental do ente, o qual deixa de ser uma ‘empresa estatal’, transformando-se em ‘empresa ordinária’. Por isso, a empresa estatal efetivamente desaparece, remanescendo uma simples empresa, despida de status governamental” (SUNDFELD,

Carlos Ari. Reforma do Estado e empresas estatais. A participação privada nas empresas estatais. In SUNDLFELD, Carlos Ari (coord.). Direito administrativo econômico, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 266).

A alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, é forma clássica de privatização. A temática da alienação do controle acionário das sociedades de economia mista e da indispensabilidade da autorização legislativa não é nova nesta Corte. Com efeito, há farta jurisprudência no sentido da imprescindibilidade da autorização legislativa para transferência de poder de controle de sociedades de economia mista, como a ADI 1.703/SC, julgada em novembro de 2017, em que, por unanimidade, este Tribunal confirmou sua jurisprudência anterior neste mesmo sentido. No que interessa ao presente feito, assim constou da referida ementa:

“No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 234/RJ, ao apreciar dispositivos da Constituição do Rio de Janeiro que vedavam a alienação de ações de sociedades de economia mista estaduais, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição da República, no sentido de serem admitidas essas alienações, condicionando-as à autorização legislativa, por lei em sentido formal, tão-somente quando importarem em perda do controle acionário por parte do Estado. Naquela assentada, se decidiu também que o Chefe do Poder Executivo estadual não poderia ser privado da competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual. (ADI 1348/RJ, DJe 7/3/2008)

A autorização legislativa exigida ‘há de fazer-se por lei formal, mas só será necessária, quando se cuide de alienar o controle acionário da sociedade de economia mista’ e demais estatais. (ADI 234 QO/RJ, DJe de 9/5/1997)”.

Não restam dúvidas de que, desde quando foi impugnado o Programa Nacional de Desestatização da década de 1990, na qual foi levado a cabo amplo programa de privatizações, i.e., de alienação pelo Poder Público de direitos concernentes ao controle acionário das estatais, este Supremo Tribunal já afirmava a indispensabilidade da autorização legislativa para a venda do controle acionário de sociedade de economia mista.

Assim constou do voto do relator no acórdão da ADI 234/RJ:  
“Em realidade, a ‘quaestio juris’ referente à alienação das ações das sociedades de economia mista, de que titular o Estado, deve ser compreendida na perspectiva do respectivo controle acionário, pois é tal posição o que confere a pessoa administrativa a preponderância nas deliberações sociais e marca a natureza da entidade.

Pois bem, essa matéria ganha espaço específico, em nosso sistema, na linha do que se tem, hoje, denominado de ‘processo de privatização de bens públicos’, em conformidade com terminologia já estabelecida em lei.

Refiro-me à Lei federal nº 8031, de 12.4.1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização. [...] Quando, portanto, se pretenda sujeitar à autorização legislativa a alienação de ações em sociedade de economia mista, importa ter presente que isso só se faz indispensável, se efetivamente, da operação, resultar para o Estado a perda do controle acionário da entidade e, assim, da preponderância nas deliberações sociais, pois, daí, decorreria a descaracterização da entidade de economia mista.”

O ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, por sua vez, às fls. 133/134,

anotou:

“Na interpretação de qualquer texto normativo, mormente do texto constitucional, é impossível admitir a hermenêutica que, de um lado, afirma uma exigência e de outro permite que essa exigência seja fraudada: reservar à lei a criação da sociedade de economia mista ou da empresa pública e consequentemente exigir a participação do Legislativo no juízo da existência do interesse público, na intervenção ativa do Estado em determinado setor da economia e, não obstante, permitir que, no dia seguinte, o Governador - imagine-se a hipótese do voto do governador à lei da criação de sociedade de economia mista, rejeitado pela Assembleia - possa o Governador, livremente, alienar o controle dessa sociedade de economia mista é absurdo que não ouso atribuir à Constituição. Alienar controle de sociedade de economia mista - se, como entendo eu, esse controle é essencial ao próprio conceito constitucional de sociedade de economia mista -, é uma forma de extinguí-la enquanto sociedade de economia mista. Enquanto sociedade anônima, pode ela sobreviver sob controle privado, mas já não será mais sociedade de economia mista que, repita-se, segundo a Constituição constitui instrumento da política econômica do Estado, e pressupõe por isso, controle estatal permanente.”

Destarte, a prerrogativa do controle legislativo decorre da relevância atribuída, pela Constituição, aos preceitos imperativos que regem a atuação do Poder Público, conforme art. 173 da Constituição (segurança nacional ou relevante interesse coletivo), bem como o art. 37, XIX, do mesmo diploma, o qual, ao dispor que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”, aplica-se também à alienação do controle acionário por força do princípio do paralelismo das formas.

Embora a redação dos artigos impugnados da Lei 13.303/2016 não tratem expressamente da dispensa da autorização legislativa, é justamente a ausência de menção a esta indispensável medida prévia que pode gerar expectativas ilegítimas e, consequentemente, insegurança jurídica, sobretudo no contexto da flexibilização da alienação de ações de que tratam os dispositivos atacados.

Por isso, tenho por indispensável a concessão da cautelar requerida, ad referendum do Plenário, para que, desde já, se confira interpretação conforme à Constituição ao art. 29, caput, XVIII, da Lei 13.303/2016, para afirmar que a venda de ações das empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias ou controladas exige prévia autorização legislativa, sempre que se cuide de alienar o controle acionário.

Mas não só. Entendo também necessária a concessão da medida cautelar, ad referendum do Plenário, para fixar a interpretação conforme à Constituição ao dispositivo acima mencionado, segundo a qual a dispensa de licitação só pode ser aplicada apenas à venda de ações que não importem a perda de controle acionário de empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias ou controladas.

Isso porque convém emprestar relevo à linha argumentativa segundo a qual a Constituição não autorizaria a alienação direta de controle acionário de empresas estatais, uma vez que a Lei 9.491/1997 (art. 4º, I e § 3º), ainda vigente, exige, nos procedimentos de desestatizações, que a “alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações” dar-se-á

por meio de licitação, a qual “poderá ser realizada na modalidade de leilão”.

Ao que parece, as disposições supratranscritas estão em consonância com o caput do art. 37 da CF, o qual dispõe que a toda a administração pública obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Nesse sentido, permitir a venda direta de ações, em montante suficiente a perder o controle societário de empresa estatal, de maneira a impossibilitar a concorrência pública, poderia atentar contra o texto constitucional, o qual consigna que as alienações serão realizadas “mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (art. 37, XXI).

Observo, ademais, que esta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.578-MC/DF, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, a qual analisou a constitucionalidade de ato normativo que disciplinou a redução da presença do setor público estatal na atividade financeira bancária, deferiu a medida cautelar pleiteada, por entender “inequívoca a densa plausibilidade da argüição de afronta à regra constitucional da licitação pública” (trecho do voto do Ministro Relator), in verbis:

“I. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade: caso de excepcional urgência, que autoriza a decisão liminar sem audiência dos partícipes da edição das normas questionadas (LADIn, art. 10, § 3º), dada a iminência do leilão de privatização do controle de instituição financeira, cujo resultado poderia vir a ser comprometido com a concessão posterior da medida cautelar.

II. Desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista: alegação de exigência constitucional de autorização legislativa específica, que – contra o voto do relator – o Supremo Tribunal tem rejeitado; caso concreto, ademais, no qual a transferência do controle da instituição financeira, do Estado-membro para a União, foi autorizada por lei estadual (conforme exigência do art. 4º, I, a, da MPr 2.192-70/01 – PROES) e a subsequente privatização pela União constitui a finalidade legal específica de toda a operação; indeferimento da medida cautelar com relação ao art. 3º, I, da MPr 2.192-70/01, e ao art. 2º, I, II e IV, da L. 9.491/97.

III. Desestatização: manutenção na instituição financeira privatizada das disponibilidades de caixa da administração pública do Estado que detinha o seu controle acionário (MPr 2.192-70/01, art. 4º, § 1º), assim como dos depósitos judiciais (MPr 2.192-70/01, art. 29): autorização genérica, cuja constitucionalidade – não obstante emanada de diploma legislativo federal – é objeto de questionamento de densa plausibilidade, à vista do princípio da moralidade – como aventado em precedentes do Tribunal (ADIn 2.600-MC e ADIn 2.661-MC) – e do próprio art. 164, § 3º, da Constituição – que não permitiria à lei, ainda que federal, abrir exceção tão ampla à regra geral, que é a de depósitos da disponibilidade de caixa da Administração Pública em instituições financeiras oficiais; aparente violação, por fim, da exigência constitucional de licitação (CF, art. 37, XXI); ocorrência do periculum in mora: deferimento da medida cautelar para suspender ex nunc a eficácia dos arts. 4º, § 1º, e 29 e parágrafo único do ato normativo questionado (MPr 2.192/70/01)” (grifei).

Por outro lado, entendo que os demais pedidos cautelares devem aguardar a instrução de todos os processos de controle abstrato antes nominados, para posterior análise pelo Plenário desta Corte. Em outras

palavras, não vejo urgência capaz de justificar, neste momento processual e pela via monocrática, o deferimento dos demais pleitos de urgência.

É que a Lei das Estatais incorporou a nosso sistema jurídico inúmeras regras de governança corporativa que, pelo menos a priori, podem contribuir para maior transparência, controle, previsibilidade e imparcialidade ao regime jurídico das estatais. A lei concedeu, ainda, o razoável prazo de 24 meses para adaptação das empresas públicas e das sociedades de economia mista à nova sistemática.

Evidentemente, há questões relevantes que merecem ser aprofundadas por ocasião do julgamento do mérito, notadamente quanto à competência legislativa da União para tal regramento no que tange às estatais pertencentes aos demais entes federativos e relativamente à aplicação da referida lei também às empresas que prestam serviço público, para além daquelas que exercem atividade econômica em sentido estrito.

Nessa mesma perspectiva, penso que a análise de eventual vício de iniciativa na propositura da lei, bem como a questão relativa à conveniência política de sua edição não cabem neste momento processual. O mesmo diga-se quanto ao equilíbrio previsto pela lei entre simplificação dos procedimentos de contratação, inclusive quanto ao dever de licitar, e a instituição de maiores mecanismos de controle.

Diante do exposto, com base no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, concedo parcialmente a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal, para, liminarmente, conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 29, caput, XVIII, da Lei 13.303/2016, afirmando que a venda de ações de empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias ou controladas exige prévia autorização legislativa, sempre que se cuide de alienar o controle acionário, bem como que a dispensa de licitação só pode ser aplicada à venda de ações que não importem a perda de controle acionário de empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias ou controladas.

Por fim, considerando que o Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente no Estado do Espírito Santo não preenche os requisitos legais, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, indefiro o pedido de ingresso como amicus curiae, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Comunique-se com urgência.

À Secretaria para as anotações pertinentes.

Publique-se.

Brasília, 27 de junho de 2018.

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 227, DE 2020

Susta a aplicação do Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, que altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização.

**Autor:** Deputado ENIO VERRI

**Relator:** Deputado ALEXIS FONTEYNE

#### I - RELATÓRIO

A proposição em tela susta a aplicação do Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, que ‘altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização.

O Decreto nº 10.263/20 estabelece que o Conselho Nacional de Desestatização (CND) deverá:

I - avaliar, quadrienalmente, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais com controle direto da União, além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou de relevante interesse público que justificaram a sua criação. A primeira avaliação deverá ocorrer no prazo de seis meses, contado da data do fim dos efeitos do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>



\* C D 2 1 0 0 2 0 2 8 3 4 0 0 \*

II - avaliar, bienalmente, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais dependentes, observado o disposto no inciso III do *caput* do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou relevante interesse público que justificaram a sua criação."

A primeira avaliação de que trata o inciso I do § 6º do art. 10 do Decreto nº 2.594, de 1998, deverá ocorrer no prazo de seis meses, contado da data do fim dos efeitos do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

O Fundo Nacional de Desestatização será administrado pelo BNDES. O Decreto sustado define que o exercício das atribuições do administrador de que trata o *caput* decorre diretamente do disposto na Lei nº 9.491, de 1997, hipótese em que não será cabível a assinatura de contrato com o titular do ativo para a sua execução.

Além desta Comissão, a proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação do plenário em regime de tramitação ordinária. Não houve emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Há várias motivações para o governo federal ter estatais e/ou participações em empresas privadas. A principal razão da literatura para a existência de empresas estatais, o que motivou uma onda de estatizações no mundo, se baseia na teoria do interesse público: em setores considerados estratégicos seria melhor ter uma empresa estatal com o objetivo de maximizar o interesse público do que empresas privadas maximizando o lucro. Presumir-



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>



se-ia que o objetivo “interesse público” não seria conciliável com o objetivo “lucro”.

A teoria do interesse público, no entanto, foi sendo crescentemente questionada ao longo do tempo.

Uma das principais contestações ao uso da ideia de “interesse público” para justificar estatais é o problema de agente/principal. Esta questão é uma característica geral das empresas modernas não geridas (parcial ou completamente) pelos seus acionistas. Há um problema de *moral hazard* entre o acionista principal, que deseja o maior esforço do gestor para gerar o maior lucro possível, e o deste mesmo gestor, que pode ter vários outros objetivos, como mais lazer, mais publicidade (para ele próprio), etc.

Na verdade, pode ocorrer na relação entre o proprietário e todos os seus contratados, gestores ou não. O problema será tão maior quanto mais distante da administração estiverem os proprietários principais.

Nesse contexto, o problema de agente/principal tende a ser mais significativo nas empresas estatais em virtude da enorme distância dos “principais” da sociedade com os agentes relativamente às empresas privadas.

De fato, enquanto nas empresas privadas os principais são um conjunto de acionistas, nas estatais os principais são representados por toda a sociedade. O problema de ação coletiva (*free-riding*) é naturalmente muito mais severo no “grupo da sociedade” do que grupo (menor) dos acionistas.

Na empresa privada há um conjunto de principais de um lado, representado pelos acionistas, e os agentes, representado pelos gestores da empresa, de outro. Já na empresa estatal, há dois níveis de “principais”, o ministério ao qual a empresa estatal está ligada e os “proprietários finais”, que são os cidadãos comuns. Naturalmente a função objetivo do principal “ministério” ou “governo” nem sempre está em sintonia com a função objetivo do principal “sociedade”. Naturalmente, o agente “gestor da estatal” será mais responsável ao “principal intermediário” “governo”, que não obrigatoriamente (ou



quase sempre) é o mesmo da sociedade. Também podemos pensar no ministério ou políticos como “agentes” intermediários da sociedade frente aos “agentes” finais, representados pelos gestores da empresa estatal. Haveria, portanto, diversas camadas de agentes/principais na gestão da empresa estatal. O ponto principal é que isto torna os problemas de agente/principal muito mais complexos em empresas estatais do que em empresas privadas. Para Aharoni (1982)<sup>1</sup>, o problema é tão agudo que as estatais seriam como agentes sem principais bem definidos, o que dificultaria medir o desempenho da empresa: “*O principal (a população) seria representado por uma coalizão frouxa de agentes: o ministro da pasta a que está ligada a estatal, o Tesouro, os funcionários públicos, outros ministros, e o parlamento. Suas decisões são influenciadas por todo o tipo de grupos de interesse -consumidores, sindicatos, e outros- todos alegando algum direito de participar no processo de formulação dos objetivos da empresa ... A falta de acordo sobre objetivos parece estar na raiz de muitas das dificuldades indicadas nos estudos sobre empresas estatais ... O problema de definir objetivos para as estatais permanece em grande medida não resolvido*”.

Musacchio e Lazzarini (2014)<sup>2</sup> destacam a ignorância dos próprios gestores sobre quem seria, afinal, o principal: “*Muitas atividades do setor público envolvem vários principais dispersos em várias áreas. Ao mesmo tempo, os próprios gestores de estatais podem não saber quem é o principal mais importante e a quem devem prestar contas. Seria o governo, um ministro, uma holding estatal ou a população em geral? Não raro, os empregados das estatais sentem que esses próprios são o principal*”.

Em síntese, a propriedade extremamente difusa da empresa estatal (sociedade como um todo) comparada à sociedade anônima ou outros arranjos societários privados tende a aprofundar significativamente os problemas de agente/principal entre “acionistas” e gestores. Na verdade, o mais importante “principal” a ser considerado pelos gestores tende a ser um agente político que

<sup>1</sup> Aharoni, Y. “State-Owned Enterprise: An Agent without a Principal”. In: Jones, L. P. (Ed.). Public Enterprises in Less Developed Countries. Cambridge University Press, 1982. Cap. 4.

<sup>2</sup> Musacchio, A. e Lazzarini, S. Reinventando o Capitalismo de Estado. Schwarcz, 2014.  
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne  
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>



\* C D 2 1 0 0 2 0 2 8 3 4 0 0 \*

conta com uma assimetria de informação gigantesca comparativamente ao resto da população em relação à operação da estatal.

Este problema mais agudo de agente/principal das empresas estatais as torna mais propensas à captura por organizações de interesses especiais, o que inclui os sindicatos dos próprios trabalhadores da empresa e os partidos políticos. O exemplo recente da Petrobrás é bastante eloquente quanto a isso. Será que tal empresa teria aceitado ser roubada por tanto tempo da forma que foi se fosse privada?

No caso da Petrobrás, estes agentes (ou principais) intermediários foram chave para entender todo o processo de captura da empresa pelos grupos de interesse, empreiteiros em geral, e dos esquemas de propina envolvidos no Petrolão.

O problema de agente/principal ensejou a discussão e promulgação de uma lei de responsabilidade em empresas estatais ([Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#)) no Brasil. Isto pode mitigar, mas dificilmente resolverá o problema.

Enfim, a teoria do interesse público tinha como premissa que os gestores das estatais sempre trabalhariam em prol deste interesse público, seja lá como se define este último. E esta dificuldade de definição do interesse público faz recair em outro problema: a falta de clareza de objetivos das empresas estatais.

De fato, os objetivos tendem a ser mais claros na empresa privada do que na empresa estatal. Na empresa privada o objetivo é uma variável quantificável muito concreta que é o lucro. Na empresa estatal o objetivo do que se entende por “bem-estar social” tende a ser muito mais difuso e subjetivo.

De fato, as empresas estatais apresentam muitos objetivos não econômicos como a universalização do serviço, o que inclui a exploração em áreas não lucrativas, mas com alegado impacto social (ou político). O fato é



que a existência de múltiplos objetivos com pouca clareza torna difícil mensurar resultados, obscurecendo a eficácia e eficiência da empresa.

Mas afinal, qual é o objetivo da empresa estatal? O Banco Mundial (1995)<sup>3</sup> afirma que: “*Os burocratas tipicamente operam mal os negócios, não porque sejam incompetentes (eles não o são), mas porque se deparam com objetivos contraditórios e incentivos perversos que podem desestimular e desencorajar mesmo os mais capacitados e dedicados funcionários públicos*”. Ou seja, a falta de clareza nos objetivos constitui forte comprometedor dos incentivos dos gestores.

Pinheiro (1996)<sup>4</sup>, avaliando os efeitos microeconômicos da privatização no Brasil, também destaca a dupla face das empresas estatais com objetivos comerciais de um lado e de política pública de outro: “*Esta dupla face tem um impacto negativo sobre a eficiência econômica pois: i) os gerentes das empresas estatais nem sempre têm clareza dos objetivos do acionista controlador, o setor público, o que dificulta a tomada de decisões e a alocação de recursos; ii) os objetivos sociais são usualmente alcançados com o sacrifício dos objetivos comerciais e da rentabilidade da empresa. Esta situação contrasta com a existente no setor privado, onde as empresas e sua direção são orientadas pelo objetivo maior do lucro*

”.

Cave (1990)<sup>5</sup>, discutindo a experiência de privatização britânica, nega que o bem estar social seria o objetivo principal das estatais. Segundo o autor, “*empresas estatais maximizam o seu suporte político*” e não o bem estar social, o que é corroborado pela evidência empírica de Shleifer e Vishny (1994)<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Banco Mundial. “Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership”. Policy Research Report n. 15037, 1995.

<sup>4</sup> Pinheiro, A. “Impactos Microeconômicos da Privatização no Brasil”. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 26, n. 3, dez. 1996.

<sup>5</sup> Cave, R. “Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice, and Corporate Governance”. Journal of Economic Behavior and Organization n. 13, 1990.

<sup>6</sup> Shleifer, A. e Vishny, R. “Politicians and Firms”. The Quarterly Journal of Economics, nov. 1994.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>



Niskanen (1975), citado por Sidak e Sappington (2003a)<sup>7</sup>, destaca que os gerentes das empresas estatais usualmente seriam avaliados não pelos lucros, mas pelo crescimento puro e simples da empresa que eles chefiam. Assim, a função objetivo do agente seria primordialmente maximizar o tamanho das operações da empresa, independente de se os projetos geram retorno ou não. Não é nada claro que uma empresa ser grande é sempre positivo para o bem estar social.

Mas a diferença entre empresas estatais e privadas é, mais do que nunca, a questão de incentivos. A empresa estatal tem o que se chama de *soft budget*, ou seja, o governo tende a resgatá-la quando tem problemas financeiros, gerando um genuíno problema de *moral hazard*. Isso significa que o acionista “governo”, sem objetivo de lucro, tende a ser mais tolerante que o privado aos prejuízos gerados por má gestão. Nesse caso, o “acionista governo” tende a responder à situação aportando novos recursos para resgatar a empresa com problemas, o chamado *bailing-out*.

Ou seja, quando a estatal quebra, normalmente não vai à falência, tornando este tipo de empresa relativamente mais inclinada a entrar em investimentos e ações mais arriscados do que a privada. Afinal, se o acionista majoritário é relativamente mais tolerante com os prejuízos do que a empresa privada, por que os dirigentes da estatal deverão se esforçar para serem mais cuidadosos?

A privatização transforma os incentivos gerenciais. Os gestores privados seriam mais “disciplinados” pelo mercado de capitais ao sofrerem maior ameaça de *take-overs hostis* de outras empresas mais eficientes. Se tais gestores forem ineficientes no setor privado, outros investidores podem acabar comprando ações que impliquem transferência ou nova dinâmica do controle da empresa de modo a equacionar as ineficiências. Provavelmente na transformação da empresa de ineficiente para eficiente, a mudança dos gestores será um ingrediente fundamental. Na estatal este processo é inibido,

 7 Sappington, D. E. M. e Sidak, J. G. “Are public enterprises the only credible predators?”. University of Chicago Law Review n. 67, 2000.  
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne  
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>



\* c d 2 1 0 0 2 0 2 8 3 4 0 0 \*

pois a empresa deve permanecer com controle do governo, que tem uma lógica política e não econômica de indicação dos gestores.

O gestor da estatal tende a perder o emprego mais porque não beneficiou o fornecedor da preferência de algum agente político do que pelo fato de ser incompetente da perspectiva da eficiência empresarial.

Relacionado a isso está o fato de que a função objetivo da empresa estatal é uma variável menos objetiva que o lucro (que é um número), objetivo por excelência da empresa privada. Esta maior subjetividade da função objetivo da estatal torna mais difícil avaliar a competência do gestor relativamente a uma empresa privada.

E quando a empresa tem “valor estratégico” para o governo? Há várias possibilidades do que se considera como “estratégico”. Mas há dois pontos importantes aqui. Independente do que é ou não considerado estratégico, uma forma de incorporar esta questão é regulando a empresa ou mesmo todo o setor em que está a empresa. Isso não foi diferente com a Telebras, com as distribuidoras do setor elétrico, com a venda de gasodutos da Petrobras e muitos outros. Se há questões estratégicas com a empresa, a melhor forma de endereça-las é regulando a empresa. O governo introduz obrigações de comando e controle ou incentivos para fazer com que a empresa faça o que ele deseja que ela faça consistente ao objetivo estratégico, inclusive definindo obrigações de investimentos, qualidade de serviço, dentre outros. Toda a questão relevante de interesse público sobre a empresa pode e deve estar contemplada na regulação e não na propriedade de algumas ações da empresa.

A regulação permite separar as funções de governo das funções empresariais. O governo pode ser bom regulador, não bom empresário. E será melhor regulador quanto mais separado estiver da empresa privada. Caso contrário, é possível ter conflito: um agente (o governo) regula o comportamento de uma empresa que é dele mesmo. A missão do governo é “navegar” e não “remar”. Quando tenta fazer as duas coisas, faz errado.



\* c d 2 1 0 0 2 0 2 8 3 4 0 0 \*

Sendo assim, a introdução de obrigatoriedade de constante revisão pelo próprio Estado sobre a sustentabilidade econômico-financeira das estatais, especialmente das consideradas dependentes, constante do Decreto nº 10.263/20, é extremamente salutar.

Na realidade, é parte integrante da ideia geral das boas práticas de avaliação de política pública como a da Análise de Impacto Regulatório (AIR). É fundamental que se faça a checagem de se permanecem as razões que justificaram a criação da empresa estatal, mais precisamente a segurança nacional e/ou interesse coletivo, e sua sustentabilidade econômico-financeira. No caso de empresas estatais consideradas dependentes pelos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa avaliação é ainda mais urgente e, portanto, a periodicidade de reavaliação é de dois anos. Esta avaliação periódica, pode, inclusive, permitir apontar maneiras mais eficientes, eficazes e econômicas de prestar o serviço e a política pública.

Exemplos relevantes de experiências internacionais são inúmeras, dentre os quais destaca-se: i) a Alemanha, com avaliação a cada 2 anos de acordo com o *Budget Code*, ii) na Holanda, todas as participações devem ser avaliadas ao menos uma vez a cada 7 anos, iii) na França de forma regular e, iv) na Inglaterra, anualmente<sup>8</sup>.

Por fim, a Lei nº 9.491/97 já designa expressamente o BNDES como gestor do fundo (art.17), relaciona suas competências (art. 18), bem como define sua remuneração (art. 21), além de outras definições necessárias ao cumprimento do objeto do PND, ou seja, as condições de atuação do Banco já estão estabelecidas na lei que instituiu o programa e, não há uma voluntariedade a ser pactuada e ajustada entre as partes. Uma vez que as condições já estão estabelecidas e mandatadas, a ausência de contrato, que já é o modo usual, traz celeridade e economicidade às partes.

<sup>8</sup> Ver <https://www.oecd.org/daf/ca/Privatisation-and-the-Broadening-of-Ownership-of-SOEs-Stocktaking-of-National-Practices.pdf>



\* C D 2 1 0 0 2 0 2 8 3 4 0 0 \*

Tendo em vista o exposto, somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo N° 227, DE 2020.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado ALEXIS FONTEYNE  
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>

Apresentação: 28/06/2021 17:01 - CDEICS  
PRL1 CDEICS => PDL 227/2020

PRL n.1





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS**

Apresentação: 11/08/2021 16:49 - CDEICS  
PAR 1 CDEICS => PDL 227/2020

PAR n.1

### **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 227, DE 2020**

#### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, opinou pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 227/2020, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Alexis Fonteyne.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Otto Alencar Filho - Presidente, Marco Bertaiolli e Capitão Fábio Abreu - Vice-Presidentes, Amaro Neto, Eli Corrêa Filho, Glaustin da Fokus, Guiga Peixoto, Helder Salomão, Hercílio Coelho Diniz, Joenia Wapichana, Lourival Gomes, Zé Neto, Alê Silva, Alexis Fonteyne, Enio Verri, Geninho Zuliani, Hugo Leal, Jesus Sérgio, João Maia, Joaquim Passarinho, José Ricardo, Josivaldo Jp e Totonho Lopes.

Sala da Comissão, em 11 de agosto de 2021.

Deputado OTTO ALENCAR FILHO  
Presidente



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211568013400>



\* C D 2 1 1 5 6 8 0 1 3 4 0 0 \*