



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

PARECER Nº , DE 2016

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015, da Comissão Mista criada pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara nº 3, de 2015, que *dispõe sobre a responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas públicas que especifica, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre seu estatuto jurídico.*

Relator: Senador **TASSO JEREISSATI**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Casa o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 555, de 2015, da Comissão Mista criada pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara nº 3, de 2015, que *dispõe sobre a responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas públicas que especifica, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre seu estatuto jurídico.*

No Senado Federal, o projeto tramitou em regime de urgência, tendo-lhe sido apresentadas mais de cem emendas. A matéria permaneceu em discussão no Plenário desta Casa por seis meses, sendo objeto de dois pareceres de minha

Recbdo
em 21/06/16
YBSU
46396





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

lavra (nº 1.188, de 2015-PLEN, e nº 205, de 2016-PLEN), o que revela quão exaustivos foram os debates então travados.

O substitutivo que formulei como conclusão do parecer proferido em março deste ano (Emenda nº 108-PLEN) incorporou boa parte das emendas ofertadas à proposição. Foi aprovado em 15 de março passado, e remetido à Câmara dos Deputados.

Na Casa revisora, recebido em 5 de abril, o PLS só veio a ser objeto de atenção dois meses depois, com a aprovação de requerimento de urgência que levou a matéria a Plenário. Passada uma semana da aprovação do requerimento, iniciou-se a discussão do projeto, que se circunscreveu a duas sessões deliberativas extraordinárias, ambas ocorridas em 14 de junho, ao fim das quais foi aprovada a subemenda substitutiva global de Plenário. No espaço de cinco horas de discussão e votação, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo ora examinado, que modifica substancialmente o texto do Senado Federal em alguns pontos, a seguir relacionados:

Art. 4º

No texto do Senado, o § 1º do art. 4º do projeto dispõe que ente estatal controlador de sociedade de economia mista somente poderá orientar as atividades da companhia para servir ao interesse público que justificou a sua criação. No substitutivo da Câmara, em lugar desse comando, é estatuído que o ente estatal controlador deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.

Art. 17

Esse artigo estabelece os requisitos para integrar o Conselho de Administração de empresas estatais, bem como os cargos de sua Diretoria. No texto aprovado pelo Senado estas duas exigências para ocupar o cargo são cumulativas: (i) ter experiência profissional de no mínimo 10 anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa estatal ou em área conexas; e (ii) ter ocupado por pelo menos 4 anos qualquer dos seguintes cargos ou funções: de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa estatal; cargo em comissão ou função de confiança equivalente a



SF/16551.11610-82

Página: 2/9 21/06/2016 15:20:01

6e2c350753b29bd27cb8ba548e1028db6e2bc0d1





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

DAS-4 ou superior, no setor público; ou cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa.

Já no substitutivo da Câmara, é agregado mais um requisito: (iii) possuir 4 anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa estatal. Ademais, passaram a ser exigidos, alternativamente, um dos requisitos do inciso (i) e, cumulativamente, o demandado em (ii) e (iii).

O art. 17 é modificado pelo substitutivo da Câmara também na parte em que trata das vedações à indicação de membros do Conselho de Administração e da Diretoria de estatais. O § 2º, I, do artigo, na redação dada pelo Senado, veda a indicação, entre outros, de representante do órgão regulador ao qual a empresa estatal 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 e de dirigente de partido político. Nesse dispositivo, o texto aprovado pela Câmara exclui a referência a dirigente estatutário de partido político e, quanto aos demais, ressalva a possibilidade de indicação no caso de o postulante pedir exoneração do cargo.

Já os incisos II e III do § 2º do art. 17 do projeto aprovado por esta Casa são fundidos no substitutivo da Câmara, mas com nova redação. O interdito original abrange pessoa que exerça cargo em organização sindical, bem como aquela que tenha atuado, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. A Casa revisora substituiu tais previsões pela proibição de que o indicado acumule o cargo de administrador da empresa estatal com cargo em organização sindical ou com cargo de dirigente estatutário de partido político.

Art. 22

Esse artigo cuida da figura do membro independente do Conselho de Administração. O texto aprovado pelo Senado estabelece que no mínimo 25% dos membros do órgão estatutário devem ser conselheiros independentes. O substitutivo da Câmara reduz esse percentual para 20%. Além disso, os



SF/16551.11610-82

Página: 3/9 21/06/2016 15:20:01

6e2c350753b29bd27cb8ba548e1028db6e2bc0d1





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

conselheiros eleitos pelos empregados da estatal passam, no substitutivo da Casa revisora, a ser considerados no cômputo das vagas destinadas a conselheiros independentes, o que o Senado vedou no § 3º do art. 22.

Art. 28

Esse artigo trata das licitações realizadas pelas empresas estatais. Dispensa a realização do certame nos casos em que escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo. O substitutivo da Câmara inclui o § 5º no artigo, para definir como “parceiro” a pessoa jurídica que apresente oportunidade de negócio, nos termos do § 4º, desde que não se configure contrato de obras e serviços de engenharia ou de aquisição ou alienação de bens.

Art. 42

O inciso VIII desse artigo dá a definição de projeto básico. Um de seus elementos constitutivos, conforme o texto aprovado pelo Senado, é o orçamento detalhado do custo global da obra. A Câmara modificou a alínea *f* do referido inciso, para substituir a expressão “orçamento detalhado” por “informações que permitam uma estimativa detalhada”.

Art. 57

O substitutivo da Câmara modifica o § 3º do art. 57 do projeto para permitir a celebração de contrato com licitante que tenha apresentado proposta até 10% superior ao orçamento elaborado pela empresa estatal. No texto do Senado, é prevista a revogação da licitação caso nenhuma proposta seja inferior ao orçamento.

Art. 91

O § 2º desse artigo do projeto determina que, em até 10 anos, as sociedades de economia mista já existentes e com ações listadas em ambiente de bolsa de valores coloquem em circulação no mercado pelo menos 25% de suas



SF/16551.11610-82

Página: 4/9 21/06/2016 15:20:01

6e2c350753b29bd27cb8ba548e1028db6e2bc0d1





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

ações. O substitutivo da Câmara permite a prorrogação, por mais 10 anos, desse prazo.

Art. 93

De acordo com o texto aprovado pelo Senado, as despesas com publicidade e patrocínio da empresa estatal ficarão limitadas a 0,5% da receita operacional bruta do exercício anterior. Por alteração do *caput* do art. 93, o substitutivo da Câmara eleva esse percentual para 1% e o limita às despesas com publicidade e propaganda. Também é modificado o § 3º do mesmo artigo, que cuida das limitações a esse tipo de despesa em ano eleitoral, substituindo-se a expressão “publicidade e patrocínio” por “publicidade e propaganda”.

Art. 96

Renumerando o art. 96 original, o substitutivo da Câmara acrescenta artigo ao projeto, dispondo que os órgãos jurídicos das empresas estatais, independentemente de sua função de assessoria, deverão, no exercício de controle prévio de legalidade, prestar orientação jurídica quanto à adoção de medidas aptas a permitir a efetividade do controle interno administrativo. O novo artigo também prevê como garantias dos advogados das empresas a autonomia técnica e a independência funcional.

Art. 98

Por fim, o substitutivo modifica, no art. 98, a cláusula de vigência, com a finalidade de postergar em 180 dias a entrada em vigor dos dispositivos da futura lei que tratam das licitações e contratos das empresas estatais.

São essas, em suma, as mudanças promovidas pelo substitutivo da Câmara dos Deputados no projeto aprovado por esta Casa.



SF/16551.11610-82

Página: 5/9 21/06/2016 15:20:01

6e2c350753b29bd27cb8ba548e1028db6e2bc0d1





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

II – ANÁLISE

Conforme o art. 287 do Regimento Interno do Senado Federal, o substitutivo da Câmara a projeto do Senado será considerado série de emendas e votado, separadamente, por artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens, em correspondência aos do projeto emendado, salvo aprovação de requerimento para votação em globo ou por grupos de dispositivos, obedecido o disposto no parágrafo único do art. 286.

O Substitutivo da Câmara dos Deputados promove algumas alterações meramente redacionais, para corrigir erros gramaticais no texto encaminhado pelo Senado Federal. Tais modificações devem ser havidas como emendas de redação e não precisam se submeter a deliberação pelo Senado Federal. Por isso, considerarei como emendas a serem apreciadas por esta Casa apenas aquelas mudanças que importam alteração no sentido da norma, as quais foram identificadas no relatório precedente.

Por melhores que tenham sido os propósitos da Casa revisora, nem todas as alterações promovidas merecem acolhimento.

Diversas mudanças, em lugar de aperfeiçoar o texto aprovado pelo Senado, propiciarão a continuidade de situações que o projeto em exame teve o claro objetivo de coibir. Outras afastam-se do espírito que inspirou o PLS. Não é demais lembrar que as linhas gerais perfilhadas no PLS nº 555, de 2015, se coadunam com o sentimento da opinião pública a respeito do assunto, que pugna por mais transparência e por uma gestão mais técnica e profissional das estatais, conforme revelou pesquisa do Data Senado de 2015. Esse anseio é também vocalizado pela imprensa, máxime à luz dos recentes escândalos de corrupção e uso político daquelas empresas. Em minha visão, portanto, os dispositivos do substitutivo da Câmara dos Deputados que se divorciam das diretrizes inspiradoras do projeto não devem prevalecer sobre o texto aprovado pelo Senado Federal.

Ainda em contrariedade ao propósito de conferir um perfil mais técnico ao Conselho de Administração e reduzir a ingerência política do Estado sobre suas empresas, o substitutivo da Câmara, no **art. 22**, reduz o percentual



SF/16551.11610-82

Página: 6/9 21/06/2016 15:20:01

6e2c350753b29bd27cb8ba548e1028db6e2bc0d1





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

mínimo de conselheiros independentes de 25% para 20%, além de permitir sejam incluídos nesse percentual os conselheiros eleitos pelos empregados.

De seu turno, o § 5º do **art. 28**, acrescentado ao projeto, afigura-se desnecessário. Ele tem por escopo vedar que a parceria celebrada pela empresa estatal com dispensa de licitação configure contrato de obra, serviço de engenharia, aquisição ou alienação de bens. Ocorre que o § 4º do mesmo artigo já limita o âmbito dessa hipótese de dispensa a parcerias e outras formas associativas, ou seja, a avenças nas quais os interesses das partes são comuns. Diferentemente desses, os contratos de obras, serviços, aquisição e alienação de bens são sinalagmáticos, caracterizando-se pelos interesses contrapostos das partes.

Igualmente não merece prosperar a alteração promovida na alínea *f* do inciso VIII do **art. 42**, por se valer de termos menos precisos que os constantes do texto aprovado por esta Casa. Com efeito, não se pode equiparar a expressão “informações que permitam uma estimativa detalhada” à expressão “orçamento detalhado”.

Na mudança promovida no **art. 57**, o substitutivo chega mesmo a gerar uma situação contraditória. Ele permite que se celebre contrato com o segundo colocado na licitação, mesmo que a sua proposta tenha valor até 10% superior ao do orçamento prévio elaborado pela empresa estatal, desde que o primeiro colocado se recuse a celebrar o contrato por valor igual ou inferior ao daquele orçamento. Isso é ilógico. Entendo deva ser mantido o texto aprovado pelo Senado, que determina a revogação do certame quando os licitantes não concordarem em celebrar contrato em valor igual ou inferior ao do orçamento elaborado pela empresa contratante.

Sou igualmente contrário à modificação que reduz o prazo de adaptação das empresas aos comandos dos capítulos de licitações e contratos para 180 dias, conforme propõe o texto da Câmara. Penso seja mais adequado que o prazo para adequações procedimentais seja de até 24 meses, como consta do texto aprovado pelo Senado.

Quanto à mudança no **art. 93**, que dobra o montante de recursos que as estatais podem despendar em publicidade, não vislumbro razão a justificar que



SF/16551.11610-82

Página: 7/9 21/06/2016 15:20:01

6e2c350753b29bd27cb8ba548e1028db6e2bc0d1





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

tais empresas reservem 1% de sua receita operacional bruta para essa finalidade. Ademais, a substituição da expressão “publicidade e patrocínio” por “publicidade e propaganda” é negativa. Os termos “publicidade” e “propaganda” são considerados sinônimos pelas Normas Padrão para a Atividade Publicitária, editadas pelo Conselho Executivo das Normas Padrão. Assim, a alteração operada pelo substitutivo terá como efeito retirar do limite percentual estabelecido as ações de patrocínio, nas quais se dá a associação da marca do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro. O patrocínio, sim, constitui atividade distinta da publicidade, como previsto no Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, e nas Instruções Normativas da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República nº 7 e nº 9, de 19 de dezembro de 2014.

Quanto ao **art. 96** do substitutivo, mais do que qualquer outro objetivo, transparece nele o interesse da categoria dos advogados das empresas estatais, no sentido de conferir-lhes garantias e prerrogativas. Independentemente do juízo de mérito que se faça a respeito, entendo que a matéria se afasta do objeto da proposição, que é o regime jurídico das empresas estatais, não o de certas categorias de seus empregados.

Algumas modificações propostas pela Câmara dos Deputados podem, entretanto, ser aproveitados. Nesse contexto proponho sejam acatadas as modificações propostas no parágrafo 1º do art. 4º que trata da responsabilidade dos entes controladores das empresas, aperfeiçoando a redação para afastar qualquer possibilidade de choque com o disposto na lei das Sociedades Anônimas.

Também acato modificação proposta pela Câmara no *caput* do art. 17, esclarecendo que o candidato a membro do conselho de administração e da diretoria deve atender a um dos requisitos do inciso I e, cumulativamente, ao disposto nos incisos II e III. Acato, ademais, a inclusão da alínea “c” no inciso I do *caput* do art. 17, que considera a experiência como profissional liberal no rol de atividades válidas para investidura em cargos na gestão das empresas.

III – VOTO

Ante o exposto, o parecer é pela rejeição do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, salvo quanto às redações propostas para o parágrafo



SF/16551.11610-82

Página: 8/9 21/06/2016 15:20:01

6e2c350753b29bd27cb8ba548e1028db6e2bc0d1





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

1º do art. 4º, bem assim do *caput* do art. 17 e a inclusão da nova alínea “c” no inciso I do mesmo art. 17, mantendo-se, de resto, o texto do Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/16551.11610-82

Página: 9/9 21/06/2016 15:20:01

6e2c350753b29bd27cb8ba548e1028db6e2bc0d1

