



Senado Federal  
Gabinete do Senador **Eduardo Braga**

## **PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3110, de 2019, do Senador Jean Paul Prates, que *altera a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para exigir autorização legislativa prévia à alienação de ações que resulte na perda do controle acionário das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias pelo poder público.*

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

### **I – RELATÓRIO**

Vem a exame deste órgão técnico fracionário do Senado Federal o Projeto de Lei nº 3110, de 2019, do Senador Jean Paul Prates, que *altera a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para exigir autorização legislativa prévia à alienação de ações que resulte na perda do controle acionário das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias pelo poder público.*

A proposição é composta por um único dispositivo normativo. O art. 1º anuncia a alteração, por acréscimo, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, em cujo tecido normativo pretende-se incluir o novo art. 2º-A, com a seguinte redação:

Art. 2º-A A alienação de ações que resulte na perda do controle acionário das entidades de que trata o art. 1º pelo poder público depende de prévia autorização legislativa.

SF/19700.08912-40



Senado Federal  
Gabinete do Senador **Eduardo Braga**

SF/19700.08912-40

O art. 2º da proposição veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, colhe-se:

O art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal (CF) prevê que somente por lei específica poderá ser autorizada a instituição de empresa pública e de sociedade de economia mista.

A CF prevê, ainda, que depende de autorização legislativa a criação das subsidiárias dessas entidades, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada. Ocorre que o constituinte originário foi silente quanto à necessidade de autorização legislativa prévia à alienação de ações dessas entidades, quando resultar na perda do controle acionário do poder público.

Apesar de defendermos a tese – já referendada em recente medida cautelar concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no 5.624 –, de que também essa alienação deve ser precedida de autorização legislativa, reconhecemos a existência de controvérsia sobre o tema, o que tem ensejado relevante insegurança jurídica.

O autor da proposição inclui a redação da decisão que concedeu a tutela cautelar pretendida, depois mantida em parte pelo julgamento colegiado:

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. (ADI no 5.624, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, decisão monocrática proferida em 29.6.2018)



Senado Federal  
Gabinete do Senador **Eduardo Braga**

Prosseguindo, a densa justificação pontifica, como argumentos finais:

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. Com o objetivo de pacificar a questão, apresentamos o presente projeto de lei, que prevê a inserção de um art. 2º-A à Lei das Estatais, de forma a explicitar a exigência de autorização legislativa prévia à alienação de ações que importem a perda do controle acionário de empresas estatais pelo poder público. Essa alteração, apesar de sua simplicidade, possui um grande impacto: assegura à população brasileira – por meio de seus representantes – o direito de decidir sobre a alienação do controle acionário de nossas empresas estatais. Certos da relevância da presente proposição para o desenvolvimento de nosso País, contamos com o apoio dos nobres Pares no sentido de sua aprovação.

A tramitação por esta Comissão tem caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

SF/19700.08912-40



Senado Federal  
Gabinete do Senador **Eduardo Braga**

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, assenta-se a inocorrência de inconstitucionalidade formal ou material na proposição. O sistema constitucional em vigor não prevê reserva de iniciativa em favor do Presidente da República para o início do processo legislativo sobre o tema, e o desenvolvimento do tratamento normativo da matéria no corpo da proposição não conflita com princípio ou regra da Constituição Federal.

Deve ser registrado, ainda quanto à questão constitucional de fundo, e considerada a conclusão do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.624 – em cujos autos foi concedida a liminar referida no Relatório desta peça – que a decisão dessa Corte foi tomada por voto médio, montado pelo ponto intermédio dos votos apresentados no julgamento.

Segundo o STF, a autorização legislativa não se aplica à venda do controle de subsidiárias e controladas de empresas públicas e sociedades de economia mista, podendo a operação ser realizada sem necessidade de licitação desde que siga procedimento que observe os princípios da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, e respeitada a exigência de competitividade. Foi afirmada, no mesmo julgado, a necessidade de autorização legislativa e processo licitatório para a alienação das empresas-mães.

Por relevante, incumbe enfatizar que, ao longo do julgamento, além da necessária preservação dos princípios retores da administração pública, foi repetidas vezes referida a inexistência de exigência de autorização legal para a venda de subsidiárias.

Depreende-se, contudo, da leitura do acórdão proferido pelo STF, a imposição de necessárias cautelas a essas alienações, como o respeito aos princípios constitucionalmente impostos ao funcionamento da administração pública federal.

Ora, considerando-se conjuntamente os dois grupos de argumentos, temos como claro que nada obsta o Congresso Nacional, no interesse da União e da efetividade dos aludidos princípios, de decidir pela

SF/19700.08912-40



Senado Federal  
Gabinete do Senador **Eduardo Braga**

previsão expressa de necessidade de interposição legislativa nesses processos, de forma a manter hígido o interesse público e outros valores constitucionais.

Ainda, vale salientar que há uma situação de simetria e de interpretação sistemática incidentes sobre o tema, pois a Constituição Federal – e agora o Supremo Tribunal Federal – exige a autorização legislativa para a criação de empresa-matriz. Se assim o é, nada obsta a que o Poder Legislativo atue também na alienação de subsidiárias dessa empresa.

Demais disso, o STF vinha de assentar que é admissível autorização, “*mesmo que genérica*”, na lei de criação de uma empresa pública ou de uma sociedade de economia mista para essas alienações de subsidiárias. Ou seja: há a perquirição de uma autorização legislativa mesmo para esse caso.

Sobre isso, veja-se esse excerto do voto do Ministro Gilmar Mendes no referido julgamento:

Considero necessário declarar que é dispensável a autorização legislativa específica para a alienação do controle acionário de subsidiárias **quando houver a previsão para esse fim na própria lei que institui a empresa estatal matriz.** (grifamos)

Tudo aponta para a existência de uma lacuna a ser sanada pela atividade legiferante, de que é titular inafastável, na esfera federal, o Congresso Nacional, no interesse maior da proteção dos interesses da República, representada pela União, nesses processos negociais, mormente se considerado que alguns, como recentemente se viu em relação à Petrobrás, alcançam a casa de bilhões de reais.

Por todas essas considerações, julgamos que a presente proposição vem em momento bastante oportuno, suprindo a lacuna à qual nos referimos acima e concretizando mais uma ferramenta de controle do interesse federal pelo Poder Legislativo.

A técnica legislativa da proposição é correta, não exigindo reparos. Também correta é a inserção do novo dispositivo no corpo normativo da Lei de referência.

SF/19700.08912-40



Senado Federal  
Gabinete do Senador **Eduardo Braga**

A juridicidade está assegurada, à vista do nítido coeficiente de generalidade e abstração do texto da proposição, e de sua adequação aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3110, de 2019, nesta Comissão.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19700.08912-40