



PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2018, do Senador Roberto Muniz, que *acrescenta o parágrafo único ao art. 89 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para determinar que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios avaliem, anualmente, as atividades das empresas públicas e sociedades de economia mista em vista dos motivos determinantes para sua criação.*

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 155, de 2018, de autoria do Senador Roberto Muniz, que *acrescenta o parágrafo único ao art. 89 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para determinar que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios avaliem, anualmente, as atividades das empresas públicas e sociedades de economia mista em vista dos motivos determinantes para sua criação.*

O projeto é composto por dois artigos. O art. 1º modifica o art. 89 da Lei nº 13.303, de 2016, para dispor *verbis*: *O órgão responsável pela supervisão por vinculação da empresa pública ou sociedade de economia mista deverá publicar, no primeiro trimestre e, prioritariamente, anteriormente a carta a que se refere o inciso I do art. 8º, carta com os*



compromissos de realização de objetivos de políticas públicas em atendimento ao relevante interesse coletivo, diante de cenários socioeconômicos e ambientais atualizados ou ao imperativo de segurança nacional que justifica a manutenção de suas atividades econômicas.

O art. 2º veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, o autor assinala que a exploração de atividade econômica em sentido estrito pelo Estado só se justifica para atender aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse público. Diz ainda que a atuação das empresas governamentais, perseguindo fins públicos, não pode destoar dos planos estatais nem se guiar apenas por uma relação de custo-benefício das próprias empresas, dados os impactos de suas decisões sobre os agentes econômicos e a coletividade.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Tendo sido o projeto distribuído unicamente a esta Comissão, em caráter terminativo, a ela compete pronunciar-se sobre todos os aspectos jurídicos e, com fulcro no art. 102-A, II, do Regimento Interno do Senado Federal, sobre o mérito da proposição.

Antes de tudo, cabe registrar que a União detém competência para legislar sobre o assunto, a teor do art. 173, § 1º, da Constituição Federal. E, por serem normas gerais as editadas no exercício dessa competência, não se aplica a regra de reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, e, da mesma Carta. A proposição é, portanto, formalmente constitucional. Também o é materialmente, já que guarda estreita sintonia com o *caput* e o § 1º, I, do art. 173 do Texto Magno. De acordo com tais dispositivos: (i) *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*; e (ii) o estatuto da empresa estatal que explore atividade econômica deve dispor sobre *sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade*.

No tocante ao mérito, os citados dispositivos constitucionais também são relevantes na compreensão dos propósitos do PLS. Com efeito,



a livre iniciativa é um dos fundamentos da República e princípios regedores da ordem econômica (art. 1º, IV, e art. 170, *caput*, da Constituição). O desempenho de atividades econômicas deve, em princípio, ser confiado à livre ação dos particulares. A interferência do Estado nesse âmbito, participando na produção e comercialização de bens e na prestação de serviços, condiciona-se à demonstração da existência de imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo que justifique tal atuação. Como leciona Marçal Justen Filho (Curso de Direito Administrativo, São Paulo: RT, 2013, p.):

A atuação direta do Estado não é justificável mediante a mera invocação de algum interesse público que se considere relevante. É necessário evidenciar que a intervenção direta do Estado é a solução adequada e imprescindível para a satisfação de necessidades determinadas. Aplica-se o princípio da proporcionalidade, o que significa que somente se legitimará a intervenção estatal se outra alternativa não for mais satisfatória. Sob esse prisma, o princípio da proporcionalidade se manifesta como princípio da subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade impõe o dever de intervenção supletiva do Estado no domínio econômico, intervenção que se legitima apenas quando a iniciativa privada for incapaz de solucionar de modo adequado e satisfatório certa necessidade. Deve-se ter em vista que os recursos públicos são escassos e limitados. [...]

Não há cabimento em aplicar recursos públicos de modo inadequado, ignorando a prioridade derivada da supremacia dos direitos fundamentais. Os recursos públicos não podem ser destinados ao desenvolvimento de atividades secundárias à proteção dos direitos fundamentais - mesmo que lucrativas. A perspectiva da lucratividade não é justificativa suficiente para a assunção direta de uma atividade por parte do Estado.

Ora, se a exploração de atividade econômica cabe prioritariamente aos particulares e se a participação estatal nesse domínio só se justifica na presença de imperativo de segurança nacional ou de relevante interesse público, é evidente que, criada a empresa estatal, deve ela perseguir, durante toda sua existência, aqueles fins que justificaram a atuação do Estado-empresário. A mera possibilidade de auferir lucros com a atividade empresarial não é razão suficiente para se criar empresas estatais, as quais têm, a teor do art. 173, § 1º, I, da Carta Magna, uma inegável função social. Ou, consoante reconheceu o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 745.739 (DJe de 21.09.2012):

As chamadas empresas estatais cumprem papel estratégico para o Estado (art. 174 da Constituição Federal). O Estado pode, por razões estratégicas, e com amparo legal, adotar decisões bem



diferentes daquelas que um acionista privado faria, pois a existência desse tipo de companhia não visa somente o lucro e sim “... imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

A Lei nº 13.303, de 2016, conhecida como Estatuto das Estatais e editada para regulamentar o art. 173, § 1º, da Constituição, estabelece, em seu art. 89, que o exercício do poder de supervisão sobre as empresas governamentais não pode suprimir a autonomia a elas conferida em lei ou inerente à sua natureza, tampouco autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento. Ora, se as empresas estatais necessitam de autonomia para bem realizar suas atividades, isso não equivale a permitir que atuem de modo incompatível com os fins que justificaram a sua criação, mesmo porque, se assim o fizerem, o próprio fundamento de sua existência desaparece.

Por isso mesmo, é importante que órgão supervisor da estatal dê publicidade, a cada ano, aos objetivos de políticas públicas compatíveis com os imperativos de segurança nacional ou com os relevantes interesses coletivos que justificam a manutenção das atividades da empresa. Tal providência é essencial inclusive para permitir a fiscalização da empresa pelo Estado e pela sociedade, à qual se refere o art. 173, § 1º, I, da Constituição. E é exatamente esse o propósito do PLS nº 155, de 2018, ao introduzir parágrafo no art. 89 da Lei, determinando que o órgão supervisor divulgue, anualmente, carta com os compromissos descrevendo os mencionados objetivos de políticas públicas.

Entendemos necessários apenas um ajuste na redação do dispositivo que se pretende acrescentar à Lei nº 13.303, de 2016. Em primeiro lugar, consideramos mais adequado suprimir a referência ao primeiro trimestre do ano, mantendo, contudo, a precedência temporal do documento do órgão supervisor, já que este deverá ser levado em conta na elaboração da carta anual de compromisso pela estatal.

Em síntese, com a modificação sugerida, concluímos que o PLS aprimora a legislação de regência das estatais e deve, por isso, ser aprovado.



III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2018, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CTFC

Dê-se ao parágrafo único do art. 89 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, acrescentado pelo PLS nº 155, de 2018, a seguinte redação:

“**Art. 89**.....

Parágrafo único. O órgão a que se refere o **caput**, em conformidade com os cenários socioeconômico e ambiental, especificará, em carta publicada anteriormente ao documento a que se refere o inciso I do art. 8º, os objetivos de políticas públicas compatíveis com o imperativo de segurança nacional ou o relevante interesse coletivo que, identificados em lei, justificam a manutenção das atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

