



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 26, DE 2018

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, 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.

PRESIDENTE: Senador Ataídes Oliveira
RELATOR: Senador Armando Monteiro

19 de Dezembro de 2018



SF/18231.05466-51

PARECER N° , 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




SF/18231.05466-51

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 1- 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



**Relatório de Registro de Presença****CTFC, 19/12/2018 às 11h - 23ª, Extraordinária**

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do

MDB		
TITULARES	SUPLENTES	
ZÉ SANTANA	PRESENTE	1. SIMONE TEBET
AIRTON SANDOVAL	PRESENTE	2. GARIBALDI ALVES FILHO
DÁRIO BERGER	PRESENTE	3. ELMANO FÉRRER
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	4. JOSÉ SERRA

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
FÁTIMA BEZERRA	1. GLEISI HOFFMANN	
PAULO PAIM	2. HUMBERTO COSTA	
VAGO	3. JORGE VIANA	
ACIR GURGACZ	4. LINDBERGH FARIA	

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)		
TITULARES	SUPLENTES	
ATAÍDES OLIVEIRA	1. MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE
DALIRIO BEBER	2. FLEXA RIBEIRO	PRESENTE
DAVI ALCOLUMBRE	3. RICARDO FERRAÇO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
SÉRGIO PETECÃO	1. ANA AMÉLIA	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA	2. GLADSON CAMELI	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)		
TITULARES	SUPLENTES	
JOÃO CAPIBERIBE	1. RANDOLFE RODRIGUES	
VANESSA GRAZZIOTIN	2. CRISTOVAM BUARQUE	PRESENTE

Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)		
TITULARES	SUPLENTES	
CIDINHO SANTOS	1. EDUARDO LOPES	PRESENTE
ARMANDO MONTEIRO	2. PEDRO CHAVES	PRESENTE

Não Membros Presentes

VICENTINHO ALVES
JOSÉ PIMENTEL
VALDIR RAUPP
PAULO ROCHA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL – PLS 155/2018, nos termos do relatório.

TITULARES – MDB	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – MDB	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ZÉ SANTANA (MDB)				1. SIMONE TEBET (MDB)			
AIRTON SANDOVAL (MDB)	X			2. GARIBALDI ALVES FILHO (MDB)			
DÁRIO BERGER (MDB)	X			3. ELMANO FÉRRER (PODE)			
ROMERO JUCÁ (MDB)	X			4. JOSÉ SERRA (PSDB)			
TITULARES – Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FÁTIMA BEZERRA (PT)				1. GLEISI HOFFMANN (PT)			
PAULO PAIM (PT)				2. HUMBERTO COSTA (PT)			
VAGO				3. JORGE VIANA (PT)			
ACIR GURGACZ (PDT)				4. LINDBERGH FARIA (PT)			
TITULARES – Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ATAÍDES OLIVEIRA (PSDB)				1. MARIA DO CARMO ALVES (DEM)			
DALIRIO BEBER (PSDB)	X			2. FLEXA RIBEIRO (PSDB)	X		
DAVI ALCOLUMBRE (DEM)				3. RICARDO FERRAÇO (PSDB)			
TITULARES – Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
SÉRGIO PETECÃO (PSD)				1. ANA AMÉLIA (PP)	X		
CIRO NOGUEIRA (PP)				2. GLADSON CAMELI (PP)			
TITULARES – Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JOÃO CAPIBERIBE (PSB)				1. RANDOLFE RODRIGUES (REDE)			
VANESSA GRAZZIOTIN (PCDOB)				2. CRISTOVAM BUARQUE (PPS)	X		
TITULARES – Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIDINHO SANTOS (PR)				1. EDUARDO LOPES (PRB)			
ARMANDO MONTEIRO (PTB)(RELATOR)	X			2. PEDRO CHAVES (PRB)			

Quórum: 9

Votação: TOTAL 8 SIM 8 NÃO 0 ABS 0

* Presidente não votou

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO N° 15, EM 19/12/2018

Senador ATAÍDES OLIVEIRA
Presidente

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

**TEXTO FINAL DO PROJETO DE LEI DO SENADO N° 155, DE 2018,
APROVADO PELA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA,
GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO
CONSUMIDOR NA REUNIÃO DO DIA 19 DE DEZEMBRO DE 2018**

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 155, DE 2018

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 CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 89º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, passa a vigorar acrescido do seguinte § único:

“Art. 89º

.....

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.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senador Ataídes Oliveira

Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor

DECISÃO DA COMISSÃO
(PLS 155/2018)

NA 23^a REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CTFC, FOI APROVADO EM DECISÃO TERMINATIVA O PROJETO COM A EMENDA Nº 1/CTFC.

19 de Dezembro de 2018

Senador ATAÍDES OLIVEIRA

Presidente da Comissão de Transparência, Governança,
Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor