



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ROGÉRIO MARINHO
PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei nº 2.833, de 2022, do Senador Julio Ventura, que *altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 9.491, de 9 de setembro de 1997, e 13.303, de 30 de junho de 2016, para acrescentar a previsão de índices de produtividade, metas físicas e financeiras, políticas e práticas de governança corporativa, padrões mínimos de investimento, além de sanções no caso de seu descumprimento, na gestão das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, nos contratos de concessão de serviços públicos e nas privatizações.*

Relator: Senador **ROGERIO MARINHO**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.833, de 2022, de autoria do Senador Julio Ventura, que promove modificações em três diplomas legais: a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*, a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que *altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências*, e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que *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*.

A proposição acrescenta nessas Leis obrigações relativas à definição ou divulgação de critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros

definidores da qualidade do serviço, os índices de produtividade, as metas físicas e financeiras, as políticas e práticas de governança corporativa e os padrões mínimos de investimento. Além disso, prevê a aplicação de sanções, que vão de multas até a anulação da concessão ou privatização, no caso do descumprimento dessas novas obrigações, na gestão das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, nos contratos de concessão de serviços públicos e nas privatizações.

A justificação do projeto afirma que seu argumento central é o zelo, a eficiência e a transparência na gestão dos órgãos, serviços e patrimônio públicos, e que os elementos inseridos na legislação deverão proporcionar segurança jurídica e estimular a realização de negócios e investimentos em áreas sensíveis.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

A proposição foi distribuída para análise desta Comissão, em seguida para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), e, por último, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

A proposição aborda a atuação do Estado na exploração de atividades econômicas e na prestação de serviços públicos. São propostas alterações significativas em três matérias distintas – a concessão e permissão da prestação de serviços públicos, o Programa Nacional de Desestatização (PND) e o estatuto jurídico das empresas estatais –, que demandam avaliação cuidadosa.

Na Lei que regula o regime de concessão e permissão de serviços públicos (Lei nº 8.987, de 1995), o projeto pretende alterar a redação do inciso III do art. 23, que estabelece as cláusulas essenciais do contrato de concessão. Atualmente o dispositivo traz a obrigação para que o contrato de concessão defina os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço concedido. A nova redação acrescenta a necessidade de definição de índices de produtividade, metas físicas e financeiras, políticas e práticas de governança corporativa e padrões mínimos de investimento.

Entendemos que a modificação proposta não é necessária, pois a legislação já atende aos objetivos visados pela proposição. Com efeito, o inciso

II do art. 23 da Lei nº 8.987, de 1995, já demanda que os contratos de concessão fixem o modo, forma e condições de prestação do serviço, o que torna dispensável a fixação de índices de produtividade e metas físicas e financeiras. A obrigatoriedade de definição de padrões mínimos de investimento também não se mostra necessária, visto que a Lei já dispõe de um capítulo dedicado à obrigação de prestação de serviço adequado, o que coloca o foco da norma no ponto correto, a satisfação do usuário público, e não apenas no desembolso de recursos. O estabelecimento de obrigatoriedade de definição de políticas e práticas de governança corporativa diretamente nos contratos de concessão também não nos parece satisfatório, em razão do caráter vago e extremamente abrangente de tais termos.

A alteração proposta para a Lei nº 9.491, de 1997, que disciplina o Programa Nacional de Desestatização, modifica a alínea “c” do inciso II de seu art. 6º, que atualmente confere ao Conselho Nacional de Desestatização competência para aprovar as condições aplicáveis às desestatizações. Com a alteração, o Conselho passaria a ter poder para aprovar, especificamente, *os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço público ou da atividade econômica, os índices de produtividade, as metas físicas e financeiras, as políticas e práticas de governança corporativa e os padrões mínimos de investimento a serem atingidos após a desestatização.*

A proposta, em nosso juízo, não faz sentido, pois o objetivo de uma desestatização é exatamente o de retirar o controle estatal sobre determinadas atividades ou empreendimentos, transferindo a sua gestão e propriedade à iniciativa privada. A fixação de condições como as previstas desnatura completamente esse objetivo, ao introduzir elementos que implicam, na prática, a manutenção de controle da atividade pelo Estado.

Além disso, a modificação também não se ajusta, do ponto de vista técnico jurídico, à definição de desestatização adotada naquele diploma legal, que não se limita à alienação de empresas estatais à iniciativa privada, mas também inclui conceitos como a alienação de participação societária, abertura ou aumento de capital, alienação, arrendamento ou locação de bens e instalações, assim como a alienação de imóveis. Nesse contexto, a inadequação da mudança de redação proposta para o dispositivo fica evidente. Não faz sentido, por exemplo, a fixação de indicadores, fórmulas e parâmetros indicativos da qualidade, ou índices de produtividade, para a locação de bens ou instalações do Poder Público. Da mesma forma, não há como promover o estabelecimento de metas físicas e financeiras para a venda de um imóvel da União.

O projeto também propõe alteração no estatuto jurídico das empresas estatais (Lei nº 13.303, de 2016), pela modificação do inciso III de seu art. 8º, cuja redação atual estabelece requisito de transparência das empresas públicas e sociedades de economia mista, relativa à divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes. A proposta acrescenta, entre as informações relevantes a serem divulgadas, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço, índices de produtividade, metas físicas e financeiras e padrões mínimos de investimento. Nesse ponto, somos favoráveis à proposta, pois ela incrementa, em linhas gerais, a transparência na gestão das empresas estatais, mostrando consonância com os objetivos daquele diploma legal.

Para aperfeiçoar a medida, acrescentamos outros dispositivos visando o aperfeiçoamento da Lei nº 13.303,2016, quanto (i) às indicações aos conselhos de sociedades privadas com participação da União; (ii) instituição de processo de seleção transparente para administradores e integrantes do Conselho Fiscal das empresas estatais; e (iii) aplicação dos critérios de qualificação e experiência nas indicações de diretores e conselheiros de Administração ao Conselho Fiscal.

A Lei das Estatais representou um verdadeiro avanço para o nosso país no que diz respeito aos princípios de moralidade administrativa, às práticas e à adoção de padrões internacionais em questões de mercado e, sobretudo, de respeito ao erário público, fruto de um amplo debate, demonstrando o verdadeiro espírito do legislador e os anseios da sociedade brasileira: transparência, ética e integridade.

Em seu § 7º do art. 1º, a referida Lei determina às empresas públicas que participem em sociedades empresárias e não detenham o controle acionário, a adoção de práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes.

Porém, em 2023, fomos surpreendidos com a substituição de indicações técnicas do BNDES por indicações políticas ao Conselho da Tupy, multinacional brasileira de metalurgia, sem observar a experiência dos indicados em gestão na área da empresa.

A substituição ocorre após fala do Presidente do BNDES, Aloisio Mercadante, afirmando que: "o banco não irá abdicar de direitos políticos em áreas estratégicas".

O conselho de administração de uma empresa tem o dever de supervisionar as atividades da organização, inclusive ações da diretoria, sendo responsável pelas principais deliberações e decisões estratégicas de uma empresa.

Assim, consideramos essencial que as boas práticas de governança adotadas para indicações de conselheiros de empresas estatais, sejam replicadas aos conselhos de sociedades privadas com participação da União, mesmo que minoritária.

Propomos, portanto, acréscimo do §8º ao Art. 1º da Lei nº 13.303, de 2016, para que os princípios da legislação sejam observados, por meio da extensão dos critérios e vedações do artigo 17 às indicações aos colegiados em sociedades empresariais em que a União tenha participação minoritária, exigindo experiências que demonstrem capacidade para compor o Conselho de Administração de sociedades privadas.

A alteração proposta ajudaria a garantir que as participações de empresas estatais sejam gerenciadas de maneira transparente, eficaz e responsável, mesmo quando não têm o controle acionário em uma sociedade empresarial, de maneira a proteger as estatais de indicações que possam colocar em risco a gestão profissional desse patrimônio do povo brasileiro.

Seguindo o mesmo raciocínio, propomos, também, a inclusão de §1º ao Art. 26 da Lei 13.303, de 2016, para que os critérios de qualificação e experiência dispostos no artigo 17 da referida Lei, se apliquem também às indicações ao Conselho Fiscal.

Exigir que membros do conselho fiscal cumpram os mesmos requisitos e vedações válidos para os administradores é essencial para que a legislação tenha a efetividade necessária e alcance seu propósito de aprimorar a governança das estatais.

Conselheiros fiscais são responsáveis por fiscalizar, de maneira independente, os atos da administração. O processo de seleção de seus membros deve atender a critérios que sejam considerados sólidos e que possam mitigar conflitos de interesses. Este aprimoramento do texto consta inclusive como recomendação do relatório da OCDE quanto ao aprimoramento na governança de estatais.

Por fim, visando a instituição de processo seletivo transparente para administradores e integrantes do Conselho Fiscal das empresas estatais, propomos o acréscimo de parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 13.303, de 2016, firmando regra para determinar que o Poder Público promova a regulamentação do processo de seleção dos administradores e dos integrantes do Conselho Fiscal das empresas estatais, baseando suas normas nas regras de governança estabelecidas naquela Lei e nos princípios da transparência e competitividade. A medida busca consolidar os critérios de competência técnica, experiência profissional e idoneidade que já estão inscritos na Lei e devem ser observados pelo Poder Público, na qualidade de acionista controlador das empresas estatais.

Um dos grandes avanços na Lei das Estatais, foi a definição de requisitos e vedações para indicação de conselheiros e diretores, porém o acionista controlador ainda detém grande liberdade nas indicações, não havendo um processo de seleção transparente e competitivo.

Também não há um processo de seleção que assegure uma combinação adequada de experiências/competências na composição dos Conselhos e Diretoria, com indicações que considerem a diversidade de conhecimentos, experiências, comportamentos e aspectos culturais para permitir que a Companhia se beneficie da pluralidade de argumentos e de um processo de tomada de decisão com maior qualidade e segurança.

Desta forma, alguns setores, e o Peer Review da OCDE recomendam que se aprimore o processo de indicações, o que buscamos com a nova redação proposta.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do PL nº 2.833, de 2022, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CFTC (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI Nº 2.833, DE 2022**

Altera a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que 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, para ampliar a transparência na divulgação de informações relevantes e determinar a regulamentação do processo de seleção dos administradores e integrantes do Conselho Fiscal das empresas estatais.

Art. 1º Esta Lei amplia o rol de informações relevantes que devem ser divulgadas pelas empresas estatais e determina a regulamentação do processo de seleção dos seus administradores e integrantes dos Conselhos Fiscais.

Art. 2º A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º.**

§ 8º Os critérios e vedações estabelecidos no art. 17 desta Lei aplicam-se às práticas de governança na participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário.” (NR)

“**Art. 8º**

.....

III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros de qualidade da atividade ou serviço, índices de produtividade, metas físicas e financeiras, projetos de investimento, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

.....” (NR)

“**Art. 14.**

.....

Parágrafo Único. Decreto do Poder Executivo regulamentará, no prazo de 180 dias a contar da promulgação desta Lei, o processo de seleção dos administradores e integrantes do Conselho Fiscal da empresa pública e da sociedade de economia mista, observados os princípios da transparência e da competitividade e as regras firmadas nesta Lei, para garantir a competência, experiência e idoneidade dos profissionais selecionados, e assegurar uma ampla gama de habilidades e experiências na composição dos Conselhos e Diretoria.” (NR)

“**Art. 26.**

.....

§ 1º A indicação de membros para o Conselho Fiscal deverá atender aos mesmos requisitos e vedações dispostos no Art. 17 desta Lei.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator