



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

PROCESSO N.º 37.367/2016-e

PARECER N.º 622/2019–G3P

EMENTA: Representação do MPCDF. Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Irregularidades na eleição de membros para o Conselho de Administração Companhia. Decisão colegiada. Descumprimento da nova Lei das Estatais. Normas de Governança. Lei vigente e válida. Nas fases antecedentes: Corpo Técnico pela suspensão cautelar imediata da Decisão colegiada exarada na Assembléia Geral Extraordinária dos Acionistas, no que tange à eleição dos membros do Conselho de Administração e procedência da Representação para fixar prazo para regularização da situação. Apreciação meritória imediata. MPCDF de acordo com o Corpo Técnico, corrobora os termos da Representação originária. Ajuste redacional. Pedido alternativo. Análise meritória, considerando o estado do processo ou, alternativamente, concessão de medida cautelar, nos termos propostos na Representação. Decisão. Justificativas improcedentes. No mérito, Representação considerada procedente. Descumprimento do art. 17, § 2º, I, da Lei nº 13.303/2016 quando da eleição dos Srs. Thiago Teixeira de Andrade, Arthur Bernardes Miranda, Sergio Sampaio Contreiras de Almeida, Marcos de Alencar Dantas, então Secretários de Estado, para o Conselho de Administração. Ilegalidade de Decreto regulamentador. Ciência à TERRACAP e ao Governador do Distrito Federal. Autorizada inspeção. Autorizada auditoria. Corpo Técnico pelo cumprimento das determinações. Aderência ao Estatuto das Empresas Estatais em auditoria. Arquivamento. MPCDF discordante. Comitê de Elegibilidade da TERRACAP. Aprovação de gestores impedidos. Secretários Adjuntos. Renitência no descumprimento da lei. Descumprimento de Decisão da Corte. Teleologia normativa afrontada. Vício de competência persistente. Prática protraída de atos ilegais e ilegítimos. Assembleia Extraordinária aprazada. Presentes *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Pedido cautelar. Decisão. Determinações e reiteração. Esclarecimentos. Nesta fase: Corpo Técnico pelo cumprimento da determinação plenária reiterada. Irregularidades. Solicitação de esclarecimentos. Determinação à SEEC. Estudos. Edição de ato normativo. MPCDF de acordo, com ajustes.

Os autos cuidam do processamento da Representação n.º 23/2016–DA, por meio da qual o *Parquet* especializado aduz a existência irregularidades na eleição de Secretários de Estado e de dirigente estatutário de partido político como membros do Conselho de Administração da Companhia Imobiliária de Brasília–TERRACAP, em desacordo com a Lei n.º 13.303/2016, 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; porquanto, a teor da Ata da 183ª Assembleia Geral Extraordinária dos acionistas da empresa pública¹, eleitos e empossados após a data de vigência da norma de referência².

¹ Publicada em 23 de novembro de 2016.

² [...]

Art. 97. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 2016; 195º da Independência e 128º da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

2. Em apertada síntese, a aludida Representação registrou que a Companhia Imobiliária de Brasília, à margem da regra de vedação expressa no art. 17, §2º, I, da Lei n.º 13.303/2016³ e com indícios da prática de atos de improbidade administrativa⁴, elegeu e empossou como membros do Conselho de Administração da estatal 4 Secretários de Estado: a) Thiago Teixeira de Andrade, Secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação; b) Arthur Bernardes Miranda, Secretário de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável⁵; c) Sergio Sampaio Contreiras de Almeida, Secretário de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais; e d) Marcos de Alencar Dantas, Secretário de Estado das Cidades.

3. Destacou, além disso, que o mandato dos membros do colegiado eleito ao arripio da lei (29/09/2016 a 29/09/2018), teratologicamente, ultrapassa o período de adaptação previsto na própria norma de regência (24 meses⁶), tornando seus membros, pela via transversa, imunes à regra legal.

4. Asseverou que pelo menos um dos membros eleitos para compor o Conselho de Administração da empresa pública, o Sr. Arthur Bernardes Miranda, Secretário de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável⁷ – incide em duplo impedimento legal, por ser dirigente estatutário de partido político⁸, o que, do mesmo modo, se encontra expressamente vedado na forma do art. 17, §2º, I (última parte), da Lei n.º 13.303/2016.

5. Ressaltou que a Companhia Imobiliária de Brasília auferiu, durante o exercício de 2015, receita corrente bruta da ordem de R\$ 703.832.204,02; desse modo, afasta-se da regra de exceção prevista no art. 1º, §1º c/c §§3º e 4º do Estatuto⁹.

³ Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

[...]

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista 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, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

⁴ Art. 11 da Lei n.º 8.429/1999.

⁵ Atualmente Secretário de Estado, da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (DODF de 28 de março de 2017).

⁶ Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

⁷ Atualmente Secretário de Estado, da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (DODF de 28 de março de 2017).

⁸ Vice-presidente do Partido Social Democrático – PSD no Distrito Federal (<http://www.arthurbernardes.com.br/sobre/>).

⁹ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

6. Enfatizou que, até 22 de novembro de 2016, em afronta ao princípio da publicidade e embaraço da atuação fiscalizatória dos órgãos de controle, a Ata da 183ª Assembleia Geral Extraordinária dos acionistas da TERRACAP, de 23 de setembro de 2016, ora impugnada, não havia sido publicada na Imprensa Oficial.

7. Por fim, realçou que os membros eleitos se encontravam empossados e exarando atos que, jungidos de comprovado vício de competência, repercutiriam no mundo jurídico afetando a Administração e terceiros de boa-fé.

8. O Pedido Ministerial, portanto, aduzindo a existência de *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, requereu a suspensão cautelar dos efeitos da decisão colegiada exarada pela Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas da Companhia Imobiliária de Brasília em sua 183ª Reunião, de 23 de setembro de 2016, no que tange à eleição dos membros referidos, eleitos e empossados à margem do art. 17, § 2º, I, da Lei n.º 13.303/2016, até ulterior manifestação da Corte.

9. No mérito, nos termos do art. 45 da Lei Complementar n.º 1/1994, requereu que a Corte assinasse prazo para que a TERRACAP procedesse à anulação do referido *decisum*, convocando e promovendo nova eleição para escolha dos membros do Conselho de Administração da empresa pública, observados, rigorosamente, os requisitos e vedações do art. 17 da Lei n.º 13.303/2016.

10. Em complemento, sugeriu que a Corte determinasse às empresas públicas e as sociedades de economia mista do Distrito Federal o planejamento de suas ações, elaboração de cronograma e adotassem as medidas necessárias de sua competência para cumprimento tempestivo de todas as normas fixadas pelo novo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, observado o prazo máximo fixado no art. 91 da lei (24 meses, a contar de 30 de junho de 2016), com implantação imediata das normas passíveis de execução subitânea, especialmente aquelas relativas à governança, nos termos fixados pelo art. 17 da referida lei, ao ensejo das oportunidades estatutárias e regimentais, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme exige o art. 37 da Constituição Federal.

11. E, por fim, requereu ao e. Plenário que autorizasse a realização de procedimento de

prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 1º O Título I desta Lei, exceto o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12 e 27, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

§ 2º O disposto nos Capítulos I e II do Título II desta Lei aplica-se inclusive à empresa pública dependente, definida nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que explore atividade econômica, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 3º Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 1º, observadas as diretrizes gerais desta Lei.

§ 4º A não edição dos atos de que trata o § 3º no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação desta Lei submete as respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista às regras de governança previstas no Título I desta Lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

fiscalização no âmbito das Jurisdicionadas abrangidas – empresas públicas e sociedades de economia mista e de suas subsidiárias – objetivando verificar a conformidade e suficiência de suas ações objetivando dar cumprimento integral e tempestivo à Lei n.º 13.303/2016.

12. Conhecida nos termos da Decisão n.º 6.145/2016, o Tribunal fixou prazo para manifestação da Jurisdicionada¹⁰ acerca dos pontos abordados na Representação Ministerial.

13. Ao cotejo dos esclarecimentos prestados pela empresa pública, o *Parquet* especializado fez consignar por meio do Parecer n.º 281/2017–DA, *verbis*:

[...]

30. Com as vênias de estilo, as justificativas aportadas pela Jurisdicionada importam interpretação teratológica e desprovida de qualquer suporte jurídico. Condicionar o cumprimento da norma, vigente e válida, à criação e deliberação do *comitê estatutário* *inominado* de que trata o art. 10 da Lei n.º 13.303/2016¹¹ é, evidentemente, subterfúgio exegético que, *ab absurdo*, lhe subtrai a eficácia, ao alvedrio da Jurisdicionada que, à espera de sua própria iniciativa, desprezando o princípio da legalidade, pretende protrair, deliberadamente, o cumprimento da lei, a observância da moralidade e do interesse público.

31. Nesse sentido, na esteira do Corpo Técnico, o *Parquet* especializado reforça que a Lei n.º 13.303/2016 – especialmente no que toca às regras de vedação expressas art. 17, §2º, I – é autoaplicável e não impõe qualquer embaraço à compreensão e à aplicação dos dispositivos sob exame, que remetesse à necessidade de imprescindível auxílio ao acionista controlador da Companhia, o Distrito Federal, ou ao seu representante legal¹², durante a 183ª Assembleia Geral Extraordinária, de 23 de setembro de 2016; quando, irregularmente, indicou e elegeu os agentes impedidos.

32. Causa espécie que os próprios Conselheiros eleitos, Secretários de Estado do Distrito Federal, responsáveis pela orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração do Distrito Federal¹³, diante da flagrante incidência e evidente diafanidade dos impedimentos de trata o art. 17 da Lei n.º 13.303/2016, não tenham – eles próprios – suscitado a vedação; como, aliás, estariam obrigados a fazê-lo em observância aos mais mezinhos princípios da administração pública e expressamente exigia o art. 19 da Lei n.º 9.784/1999¹⁴, recepcionada no Distrito Federal a teor da Lei n.º 2.834/1999, aplicável à espécie¹⁵.

33. De outro lado, observa-se, com clareza, que o denominado *comitê estatutário* *inominado* de que trata o art. 10 da Lei n.º 13.303/2016 tem a função de *verificar a*

¹⁰ Prorrogado a teor da Decisão Ext. n.º 6.445/2016.

¹¹ Art. 10. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros.

Parágrafo único. Devem ser divulgadas as atas das reuniões do comitê estatutário referido no caput realizadas com o fim de verificar o cumprimento, pelos membros indicados, dos requisitos definidos na política de indicação, devendo ser registradas as eventuais manifestações divergentes de conselheiros.

¹² Procuradora Geral do Distrito Federal.

¹³ Art. 105, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

¹⁴ Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

¹⁵ Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

conformidade do processo de indicação [...] com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros, mas não de decidir em seu lugar ou de obstar que se faça a designação e a eleição com estrita observância da lei¹⁶.

34. Aliás, na hipótese dos autos, observo que, 3 meses após a vigência da norma¹⁷, a estatal ainda não havia criado a referida estrutura, mesmo sabendo que, *ad argumentandum tantum*, seria, como alega, *imprescindível* à manifestação do acionista majoritário na eleição que se avizinhava e que ocorreu em 23 de setembro de 2016.

35. Tampouco, menos ainda, vejo razão para que, neste momento, passados 8 meses de vigência da lei, inclusive após a edição do Decreto n.º 37.967/2017¹⁸ que expressamente determinou a adaptação do estatuto das entidades alcançadas para estruturar o *comitê estatutário*, a ausência da estrutura no âmbito da Companhia Imobiliária de Brasília, despropositadamente, continue a obstruir o cumprimento da Lei n.º 13.303/2016. Ao final e ao cabo, é isso que defende a Jurisdicionada, quando impõe resistência à pretensão do Ministério Público de Contas.

36. A interpretação que objetiva alçar a *criação do comitê estatutário* *inominado* a requisito essencial de validade do art. 17 da Lei n.º 13.303/2016, para prolongar a irregularidade, inclusive para além do prazo limite de adaptação de 24 meses, não é *sistemática* como pretende doutrinar a Jurisdicionada. É, no entendimento do MPCDF, apenas uma lamentável atecnia interpretativa, deliberadamente lançada pela empresa pública com intuito de fazer dissimular a omissão denunciada pelo *Parquet* especializado e fazer acessório o que, na verdade, é nuclear; para resistir, assim, à *mens legis* que objetiva, incontinenti, mitigar a influência político-partidária sobre as atividades da estatal, observadas as normas vigentes e válidas, repiso, desde de 1º de julho de 2016.

37. A teleologia normativa que encerra o art. 17 da Lei n.º 13.303/2016 socorre a máxima e imediata concretização dos princípios da administração pública consagrados na base axiológica do art. 37, *caput*¹⁹, da Constituição Federal, com o objetivo de aperfeiçoar as normas de governança atinentes à indicação de diretores e membros do Conselho de Administração, observados critérios mínimos de meritocracia e de independência, conforme, *exempli gratia*, registrou ser necessário o Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 224/2015–Plenário:

[...]

9. *De forma pragmática, são evidentes os sinais de que a Petrobras está doente e precisa, em curto espaço de tempo, definir com precisão o melhor diagnóstico para as causas que a levaram a esse estado. Os problemas detectados na compra da refinaria Pasadena, assim como o de outros processos aqui analisados, representam apenas um claro sintoma dessa doença.*

10. *É preciso significativa mudança de rumos no trato das questões críticas dessa companhia e, ousar dizer, que tais mudanças devem envolver as demais empresas estatais brasileiras, com a implementação de boas regras de governança, como a meritocracia e a independência na indicação dos conselheiros e diretores, implementação de controles internos eficientes e a utilização da transparência como norte de todas as ações da companhia, tal como preconizam as melhores práticas em nível mundial. Não foi outra a resposta dos países desenvolvidos sempre que se depararam com crises empresariais de vulto: buscar fortalecer as estruturas e mecanismos de governança. Neste ponto, diga-se*

¹⁶ 183ª Assembleia Geral Extraordinária, de 23 de setembro de 2016.

¹⁷ 1º de julho de 2016.

¹⁸ Regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, a Lei Federal n.º 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. (DODF de 23 de janeiro de 2017).

¹⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

de passagem, louvável a criação de uma Diretoria de Governança, Risco e Conformidade pela Petrobras no final do ano passado.

[...]

17. O Tribunal buscou, nos últimos anos, contribuir efetivamente para a melhoria da governança da administração pública. Foram realizadas diversas fiscalizações específicas com vistas a avaliar a maturidade das instituições federais sob o enfoque da governança, além de terem sido elaborados vários documentos de orientação, tais como o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, e promovidos mais de trinta eventos de diálogo público, culminando com a realização do PACTO PELA BOA GOVERNANÇA firmado em 17 de novembro do ano passado por diversos entes federados e pelos demais tribunais de contas brasileiros.

18. Com certeza, seria de grande valia neste momento que a recém criada Diretoria de Governança, Risco e Conformidade se alinhasse a esse pacto, promovendo, entre outros pontos relevantes que destaquei, um minucioso estudo, na urgência necessária, com vistas a dar maior independência na escolha dos conselheiros e diretores da empresa e a alinhar e ajustar os termos do Decreto nº 2.745/98 às mais modernas diretrizes da governança pública.

19. Entre tantas providências relevantes, esses são dois pontos que considero cruciais para a retomada da credibilidade da Petrobrás e para que não revivamos notícias semelhantes às tristemente veiculadas nas páginas dos jornais de hoje! (Excerto do Voto do Ministro Augusto Nardes) (Destaques no original).

38. De modo que a interpretação incidente sobre as normas de impedimento examinadas não pode induzir delonga de ordem acessória, contrária ao interesse público subjacente, completamente vazia de significado e de utilidade prática; para, em consequência, infirmar a natureza normativa cogente e esvaziar a eficácia imediata da norma, confrontando o que expressamente determina o seu art. 97, cum granus salis do art. 91.

39. A esse respeito, fiz questão de registrar, na Representação sob exame, a adequada interpretação e o prudente encaminhamento prático a ser adotado pelas estatais:

[...]

Assim, incontestemente que as entidades abrangidas estão obrigadas à adoção das providências necessárias à consecução paulatina da teleologia normativa, porém, sem delongas e omissões que impliquem o comprometimento das novas regras e o embaraço de sua efetividade, evitando diferir, equivocadamente, o plano da eficácia normativa para além do prazo de adaptação e comprometer os nobres e moralizadores dispositivos que engendram robustos mecanismos de probidade administrativa e que, sem embargo da novel norma regulamentadora, já norteavam, há muito, a Administração e a conduta administrativa, a teor do art. 37 da Constituição da República²⁰.

Não há discricionariedade em relação a essa obrigação. Não cabe, portanto, aos administradores das Estatais, ao seu talante, optar pelo momento de início dos procedimentos de adaptação e acomodação. A própria lei definiu o instante adequado, ao fixar a vigência normativa em 1º de julho de 2016 e, também, o termo, 24 meses após iniciado o processo; cabendo-lhes, tão-somente, nesse contexto, observar a oportunidade estatutária e regimental para promover as adaptações e ajustes apazados, de onde, aí sim, embora possa defluir alguma discricionariedade, sempre ao estrito cumprimento dos aspectos vinculados da lei nacional de regência e na perseguição da melhor solução. Acerca desse peculiar encaminhamento, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello²¹:

[...] quando a norma jurídica vinculadamente estabelece um único comportamento perante situação definida em termos objetivos, ninguém duvida que ela quer um

²⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impeccabilidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª ed., 7ª tiragem. Malheiros. São Paulo: 2006. p. 32.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

comportamento ótimo e que foi considerado possível pré-definir a conduta destarte qualificada como ideal para atender ao interesse que se propôs a tutelar; por isso o fez em termos de vinculação total. Mas, caberia perguntar: quando a lei regula uma dada situação em termos dos quais resulta discricionariedade, terá ela aberto mão do propósito e da imposição de que seja adotado o comportamento plenamente adequado à satisfação de sua finalidade?

Muito pelo contrário. A descrição, como se espera a breve trecho comprovar, é a mais completa prova de que a lei sempre impõe o comportamento ótimo. [...] quando a lei regula discricionariamente uma dada situação, ela o faz deste modo exatamente porque não aceita do administrador outra conduta que não seja aquela capaz de satisfazer excelentemente a finalidade legal. (Destques do original).

40. Nesse sentido, resalto que, no mesmo dia em que a Companhia Imobiliária de Brasília realizou a 183ª Assembleia Geral Extraordinária, de 23 de setembro de 2016, ora inquinada, também promoveu alterações em suas normas estatutárias e em sua estrutura orgânica, o que implicou a aprovação de novel estatuto social²².

41. No entanto, *contraio sensu* de seus próprios argumentos e ao menoscabo da oportunidade estatutária a que me referi no parágrafo 39, a Jurisdicionada deixou de pautar a criação do alegado comitê estatutário, dito imprescindível, ou, em seu lugar, por exemplo, a constituição de *comissão auxiliar* com o intuito semelhante; preferindo concentrar-se na própria eleição inquinada (item II), na alteração da estrutura permanente da Companhia com agregação da Diretoria de Regularização de Imóveis Rurais – DIRUR (item I) e na alteração do inciso I e inserção do inciso IV do art. 28, em face da reforma da estrutura orgânica da Presidência (item III); sem uma única referência à Lei n.º 13.303/2016.

42. Examinando questão semelhante²³, a Comissão de Valores Imobiliários²⁴ exarou entendimento com o qual corroboro. A seguir, reproduzo os excertos de relevância:

[...]

2. A AGE deliberará, segundo o edital de convocação publicado em 28.11.2016, sobre a “eleição de conselheiro titular e conselheiro suplente para recomposição dos atuais cargos vagos no conselho de administração”. Para esta eleição, a administração da Companhia propõe que sejam escolhidos o senhor Giles Carriconde Azevedo, como membro titular, e a senhora Aline Bracks Ferreira, como membro suplente do Conselho de Administração, para cumprir o período restante dos respectivos mandatos até a realização da assembleia geral ordinária que deliberará sobre as demonstrações financeiras referentes a 31.12.2017.

[...]

6. Não me parece evidente que caiba à CVM, ordinariamente, fiscalizar o cumprimento da Lei das Estatais. Por um lado, pois esta lei não estabelece a competência da autarquia para tanto e, por outro, porque as regras incluídas na Lei das Estatais não têm como exclusivo fim o de regular o funcionamento eficiente e regular do mercado de capitais, que é o objetivo mais amplo estabelecido para a CVM de acordo com a Lei nº 6.385/76.

7. É verdade, no entanto, que algumas matérias previstas na Lei das Estatais são tipicamente societárias e relevantes para os interesses que cabe à CVM proteger, nos termos do art. 4º e do art. 8º, V, da Lei nº 6.385/76. Por isso, não se pode de antemão afastar a possibilidade de que certos dispositivos da Lei das Estatais atraiam reflexamente a supervisão da CVM. Essa é uma análise que comporta nuances e que pode ser complexa em alguns casos.

²² Publicado no DODF de 10 de janeiro de 2017.

²³ Os Solicitantes pedem que o curso do prazo de convocação da AGE seja interrompido por até 15 dias, com fulcro no art. 3º da Instrução CVM nº 372, de 2003, a fim de que a CVM conheça e analise o questionamento formulado pelos Solicitantes sobre a legalidade da indicação do senhor Giles Azevedo para o conselho de administração da Companhia, tendo em vista o disposto na Lei das Estatais.

²⁴ Relatório nº 135/2016-CVM/SEP/GEA-3 (Processo CVM 19957.008923/2016-12).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

8. Mas, no caso sob exame, especificamente, há um fator que permite evitar muito dessa complexidade. Afinal, não se discute que a CVM tem competência para fiscalizar a observância da Lei 6.404/76 e o art. 147, § 1º, desta lei estabelece que “são inelegíveis para os cargos de administração da companhia as pessoas impedidas por lei especial”, trazendo, portanto, para o escopo de supervisão desta autarquia a eleição de potenciais administradores que não preencham os requisitos do art. 17 da Lei das Estatais.

9. Neste sentido, acredito que, mesmo se entendermos que não é da competência da CVM fiscalizar o cumprimento da Lei das Estatais por parte de companhias abertas controladas por entes públicos, o Colegiado pode se manifestar, no âmbito de pedido de interrupção de prazo de convocação de assembleia geral, sobre os critérios de elegibilidade estabelecidos pelo art. 17 da Lei das Estatais.

[...]

13. Uma leitura funcional da Lei das Estatais e, em especial, do seu art. 17, inclusive, corrobora a conclusão acima. Os critérios de elegibilidade estabelecidos pelo art. 17 da mencionada lei têm como objetivo orientar e restringir o ente público quando, diretamente ou por meio de sociedade por ele controlada, indica administrador para empresa estatal, com o fim de que os administradores indicados tenham qualificação técnica e autonomia consideradas necessárias pelo Legislador. Desta forma, portanto, pouco importa se a Companhia é controlada singularmente por sociedade de economia mista ou se empresa estatal faz parte do seu grupo de controle. O importante é saber, no caso concreto, se ente público é o responsável pela indicação do senhor Giles Azevedo, porque é justamente a indicação por ente público que o art. 17 da Lei das Estatais busca regular.

14. No caso em tela, todos os indícios são de que o senhor Giles Azevedo foi indicado, especificamente, pela CEMIG. Primeiro, porque os Solicitantes afirmaram esse entendimento no seu pedido de interrupção e tal afirmação não foi controvertida na manifestação da Companhia no âmbito deste processo. Segundo, porque a vaga de conselheiro titular a ser preenchida era antes ocupada pelo senhor Mauro Borges Lemos, atual diretor presidente da CEMIG, e o item 4.2.3 do acordo de acionistas arquivado na Companhia estabelece que “cada uma das partes terá ainda o direito de promover a destituição ou substituição dos conselheiros por ela individualmente indicados”. Terceiro, pelas relações político-partidárias do senhor Giles Azevedo com o atual governador do Estado de Minas Gerais – controlador da CEMIG.

15. Em suma, acredito que, no caso concreto, é necessário reconhecer a efetividade do art. 17 da referida lei com o fim de preservar o objetivo do Legislador em limitar e orientar as indicações de administradores por ente público a sociedade controlada singular ou compartilhadamente controlada pelo mesmo [5]

Nota: [5] Uma questão desimportante para o caso concreto, mas que poderia causar estranheza para alguns, é que o art. 91 da Lei das Estatais, de 2016, estabelece que “a empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei”. No entanto, tendo em vista que a aplicação dos critérios de elegibilidade para administradores previstos pelo art. 17 da lei não depende de período de adaptação, diferentemente da criação de um comitê estatutário, por exemplo, entendo que o dispositivo da lei relevante para este processo é eficaz desde 30.06.2016²⁵, quando a Lei das Estatais entrou em vigor. (Destaquei)

43. Desse modo, na esteira do entendimento do Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas entende improcedentes os esclarecimentos da Jurisdicionada em relação ao tema, ressaltando que, além de descumprir o art. 17, §2º, I, da Lei n.º 13.303/2016, a

²⁵ Na verdade, 1º de julho de 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Companhia Imobiliária de Brasília viola o art. 147, §1º, da Lei n.º 6.604/1976²⁶ e, por via de consequência, o art. 48²⁷ de seu próprio Estatuto Social e, portanto, deve ser imediatamente redirecionada à legalidade pela Corte de Contas.

44. Quanto à edição do Decreto n.º 8.945/2016 pelo Poder Executivo Federal e a possibilidade de o Distrito Federal regulamentar, para si, a execução dos peculiares aspectos de natureza operacional da Lei n.º 13.303/2016, não tenho ressalvas à iniciativa defendida pela Jurisdicionada, desde que, obviamente, em estrita observância à lei de regência. Entretanto, corroborando a Instrução, discordo taxativamente do argumento que atribui ao decreto federal a capacidade de suposto reforço do efeito dilatório de aplicação da nova lei. Trata-se, no entendimento do MPCDF, de mais uma inadequação interpretativa.

45. Como registrei na exordial e fiz questão de reproduzir no parágrafo 40, retro, não há efeito dilatório a ser considerado à estância da data de vigência da Lei n.º 13.303/2016, nos termos do seu art. 97 c/c art. 91. Assim, reforço, as entidades abrangidas estão obrigadas à adoção das providências necessárias à consecução paulatina da teleologia normativa, o que não lhes autoriza a ilegalidade. Assim, devem proceder às adequações sem delongas e omissões que impliquem o comprometimento das novas regras e o embaraço de sua efetividade, evitando diferir, equivocadamente, o plano da eficácia normativa para além do prazo de adaptação.

46. O Decreto n.º 8.945/2016, como se deduz da literalidade do seu art. 64²⁸, nada mais fez que reproduzir o texto legal, imbicando o termo final para ajustamento integral às normas da lei nacional – 31 de junho de 2018. Nesse sentido, não há o que acrescentar em relação à utilidade jurídica do dispositivo invocado pela Jurisdicionada.

47. Ao contrário, o normativo federal corrobora o entendimento defendido pelo Ministério Público de Contas, porquanto expressamente prevê, em seu art. 66, que os administradores e os Conselheiros Fiscais empossados até 30 de junho de 2016 poderão permanecer no exercício de seus mandatos ou manter os prazos de gestão atuais até o fim dos respectivos prazos, exceto se houver decisão em contrário da assembleia geral ou do Conselho de Administração da empresa estatal.

48. Assim, *contrario sensu*, o decreto regulamentador de origem demonstra, em estrita conformidade com a lei, que todas as eleições ocorridas a partir de 1º de julho de 2016, data de vigência da Lei n.º 13.303/2016, devem observar as regras de vedação, bem como os requisitos de seleção para escolha dos membros do Conselho de Administração, a teor do art. 17 c/c art. 97 da lei.

49. No entanto, bastante diversa é a avaliação que o Ministério Público de Contas faz da regra estampada no art. 12 do Decreto n.º 37.967/2017²⁹, editado pelo Poder Executivo do Distrito Federal; que, sob o pretexto de reproduzir a regra federal paradigmática, ao auxílio das estatais renitentes³⁰, omitiu a data nela estampada – 30 de junho de 2016 – e,

²⁶ Art. 147. Quando a lei exigir certos requisitos para a investidura em cargo de administração da companhia, a assembleia-geral somente poderá eleger quem tenha exibido os necessários comprovantes, dos quais se arquivará cópia autêntica na sede social.

§ 1º São inelegíveis para os cargos de administração da companhia as pessoas impedidas por lei especial, ou condenadas por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, contra a economia popular, a fé pública ou a propriedade, ou a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos.

²⁷ São inelegíveis para os cargos de administração da TERRACAP as pessoas impedidas por lei especial, ou [...]

²⁸ Art. 64. As empresas estatais deverão adequar os seus estatutos sociais ao disposto neste Decreto até 30 de junho de 2018, se não fixado prazo inferior pela CGPAR.

²⁹ Publicado em 23 de janeiro de 2017.

³⁰ Não apenas da TERRACAP, pois há possibilidade de tenha havido eleições e posses para Conselheiros de outras estatais entre a data de vigência do Estatuto Jurídico (1º de julho de 2016) e a publicação do referido decreto distrital (23 de janeiro de 2017).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

desbordando flagrantemente de sua função regulamentar – pretende, por meio de normativo secundário, ao arrepio da lei, consolidar a situação inquinada nos autos, na medida em que autoriza, *in verbis*:

[...]

Art. 12. Os administradores e os Conselheiros Fiscais já empossados poderão permanecer no exercício de seus mandatos ou manter os prazos de gestão atuais até o fim dos respectivos prazos, exceto se houver decisão em contrário da assembleia geral ou do Conselho de Administração da empresa estatal.

50. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas aduz singular preocupação com as circunstâncias descritas e enfatiza que a Corte de Contas não pode tolerar tamanho menosprezo e afronta ao ordenamento jurídico, porquanto o Poder Executivo local pretende, por meio de norma secundária, em confronto direto com a lei nacional, induzir o que nem mesmo o decreto regulamentador federal de origem ousou sustentar. Reforço, portanto, a utilidade e a necessidade da concessão imediata da medida cautelar requerida na Representação n.º 23/2016–DA, vez que presentes os requisitos autorizadores.

51. Acerca da ADI n.º 5624/DF, com pedido de cautelar, ajuizada pela Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal–FENAFE e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeira–CONTRAF em face da Lei n.º 13.303/2017, especialmente dos seus artigos 7º, 16, 17, 22 e 25; ressalto que a norma, até manifestação da Corte Suprema, encontra-se vigente e válida, a teor de seu art. 97, razão pela qual, inclusive, o Ministro Relator³¹ não concedeu a cautelar *inaudita altera pars* requerida, abrindo prazo para remessa de informações, nos seguintes termos, *in verbis*:

[...]

*Entendo, contudo, que não é hipótese dos autos. Isso porque, embora o tema demande solução urgente, a Lei 13.303/2016 foi promulgada em 30 de junho de 2016. Além disso, seu texto já produziu efeitos, conforme se observa do seu art. 97, *in verbis*:*

‘Art. 97. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação’. (Destaquei)

52. No mérito, entretanto, por amor ao debate e para reforçar o que asseire, faço questão de ressaltar a bem lançada manifestação da própria Advocacia Geral da União acerca do tema, no bojo da ação direta de inconstitucionalidade aludida pela Jurisdicionada, *in verbis*:

[...]

Entretanto, a simples leitura do texto normativo impugnado é suficiente para constatar que a referida lei não dispõe sobre "servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria", bem como não versa sobre a "criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública", que são as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Presidente da República pelo artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "c" e "e", da Constituição.

*Com efeito, a Lei n.º 13.303/2016 dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Trata-se, portanto, de diploma normativo editado pela União no exercício da competência previstas nos artigos 22, inciso XXVII; e 173, § 1º, da Constituição, *in verbis*:*

[...]

De acordo com as normas constitucionais transcritas, cabe ao legislador federal estabelecer o estatuto jurídico aplicável às empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias que explorem atividade econômica, quer sejam integrantes da Administração Pública federal, quer mantenham vínculo com as Administrações das demais unidades da Federação.

Desse modo, a Lei n.º 13.303/2016, que resultou de iniciativa parlamentar, possui caráter nacional, e não meramente federal, contendo diretrizes que devem ser observadas

³¹ Ricardo Lewandowski.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

pela própria União e pelos demais entes federativos na prática das atividades administrativas relativas a tais empresas.

Como se nota, o diploma em questão não versa, exclusivamente, sobre tema pertinente à Administração federal, mas veicula disposições que complementam as regras constitucionais básicas do regime aplicável, indistintamente, às empresas estatais relacionadas a todos os entes da Federação.

Sendo assim, reafirma-se a inaplicabilidade, à espécie, do artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "c" e "e", da Constituição Federal, que estabelece serem da iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública federal. De igual modo, não incide, na situação em exame, o artigo 84, inciso VI, da Carta da República, que confere ao Presidente da República competência para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da Administração federal, quando não houver aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e sobre a extinção de funções ou cargos públicos vagos.

Assim, embora a matéria disciplinada pelo diploma legal impugnado esteja inserida no rol de competências privativas da União, a Constituição da República não reservou a iniciativa legislativa respectiva ao Presidente da República, de modo que tal processo legislativo também pode ser deflagrado por membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, conforme prevê o caput do artigo 61 da Constituição Federal.

[...]

Ademais, se, por um lado, as empresas estatais desempenham funções de elevado interesse público e social, por outro, espera-se que essas entidades, ainda que não inseridas em ambiente concorrencial, adotem em suas administrações e processos internos de gestão mecanismos de eficiência próprios dos agentes privados. É nesse sentido que, ao dispor sobre a forma de composição e os critérios de elegibilidade dos administradores, assim como ao estabelecer sua submissão a regras constantes da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976 ("dispõe sobre as Sociedades por Ações"), a Lei n.º 13.303/2016 propicia que tais empresas se beneficiem das melhores técnicas atualmente existentes, incorporando-as, a partir das experiências do setor privado, às suas rotinas.

Diante disso, nota-se que a Lei n.º 13.303/2016, ao regulamentar o disposto no artigo 173, § 1º, da Constituição, trata de matéria nitidamente distinta dos temas enumerados pelos artigos 61, § 1º, inciso II, alíneas "c" e "e" e 84, inciso VI, da Constituição Federal. O corte temático foi realizado pela própria Constituição, não havendo razão que justifique a assimilação entre, de um lado, o regime jurídico aplicável às empresas estatais das diversas unidades da Federação e, de outro, as regras específicas e ordinárias da Administração Pública federal.

Em outros termos, é insubsistente a alegação das autoras no sentido de que a lei impugnada seria formalmente inconstitucional.

[...]

De modo semelhante, não procede a alegação das requerentes de que o diploma questionado seria inconstitucional por submeter, ao seu regime jurídico, a totalidade das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. De acordo com as autoras, o estatuto jurídico mencionado pelo artigo 173, § 1º, da Constituição somente deveria incidir sobre as empresas estatais que explorem atividades econômicas em sentido estrito, ao passo que as demais se submeteriam "(...) às regras aplicáveis aos entes da administração indireta, segundo suas próprias leis de criação, e normas gerais, como a Lei de Licitações (...)"

Ocorre que, diversamente do alegado pelas requerentes, o artigo 173 da Carta Republicana não estabelece a mencionada distinção entre duas categorias de empresas estatais, ou seja, entre empresas exploradoras de atividade econômica e entre empresas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

prestadoras de serviços.

Conforme se depreende dos termos expressos do artigo 173, § 1º, da Lei Maior, o estatuto jurídico das empresas estatais deve incidir, indistintamente, sobre as diversas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividades econômicas, as quais podem ser tanto de produção ou comercialização de bens, quanto de prestação de serviços. Essa determinação foi observada pela Lei n.º 13.303/2016, cuja abrangência está adequadamente definida no caput do seu artigo 1º [...]

Cumpre notar, a propósito, que as atividades desempenhadas pelas empresas estatais sob o regime de monopólio ou caracterizadas como serviços públicos também se revestem de conteúdo econômico, o que afasta o argumento das requerentes de que seria necessário restringir o alcance da lei impugnada.

De qualquer modo, eventual classificação doutrinária que diferencie as empresas estatais em determinadas espécies não impede o legislador de estabelecer normas aplicáveis a todas essas pessoas jurídicas, as quais se identificam por diversas características. Tanto na exploração de atividade econômica em sentido estrito, quanto na prestação de serviço público por tais empresas, verifica-se a presença, ainda que de forma indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios no setor de serviços e bens com conteúdo econômico, razão pela qual o regime a ser aplicado às referidas empresas deve, ao menos em parte, ser o mesmo. Em síntese, não há impedimento constitucional à edição de diretrizes legais básicas que sejam simultaneamente aplicáveis a todas as empresas estatais.

Isso se verifica, por exemplo, no que diz respeito às regras legais que impõem a profissionalização dos dirigentes das empresas estatais, assim como das disposições relacionadas aos instrumentos de transparência e governança dessas pessoas jurídicas (artigos 6º a 8º e 14 a 17 da Lei n.º 13.303/2016). Não se justifica, com efeito, segmentar as estatais em dois grupos quanto à incidência de tais regramentos, dado que, em qualquer dos casos, é necessário que as empresas estatais atuem com eficiência a fim de que possam atender ao interesse público que justificou sua instituição.

As requerentes aduzem, ainda, que o excessivo detalhamento da lei atacada seria incompatível com a autonomia dos entes subnacionais, prevista nos artigos 25 e 30, incisos I e II, da Carta da República.

A esse respeito, cumpre reiterar que a Constituição determinou, por meio de seus artigos 22, inciso XXVII; e 173, § 1º, a edição de lei revestida de caráter nacional que estabelecesse o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica. A Lei n.º 13.303/2016 foi promulgada em observância a referida determinação constitucional, tendo se limitado a fixar diretrizes gerais a serem observadas pela própria União e pelas demais unidades da Federação na constituição e na condução dessas empresas.

Ressalte-se, ademais, que a competência do legislador federal para dispor sobre as empresas estatais, em que se incluem empresas públicas e sociedades de economia mista, também deriva do disposto nos artigos 22, inciso I; e 24, inciso I, do Texto Constitucional, os quais conferem à União competência para legislar sobre direito comercial e para estipular regras gerais de direito econômico.

[...]

Sobre o tema da repartição constitucional de competências legislativas, extrai-se da sistemática instituída pelo artigo 24 da Constituição Federal que, tratando-se de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes que devem ser observadas pelos demais entes federados.

Por sua vez, aos Estados e Distrito Federal cabe suplementar a legislação nacional, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, "o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

[...]

Na espécie, os argumentos genéricos veiculados pelas requerentes no sentido de que a Lei n.º 13.303/2016 não deixaria praticamente nenhum espaço a ser suprido pela normatização subnacional não são suficientes para demonstrar a alegada inconstitucionalidade desse diploma legal.

Em verdade, o ato normativo sob inpectiva se limita a veicular regras gerais atinentes à estruturação e à organização das empresas estatais, especialmente no que diz respeito aos procedimentos relativos à sua constituição e ao exercício das funções de direção, administração e fiscalização dessas pessoas jurídicas; além de disposições básicas de licitação e contratação a serem observadas por tais empresas.

Não se verifica, portanto, a ocorrência de afronta à autonomia dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

As requerentes insurgem-se, também, contra regras legais relacionadas à investidura de cidadãos em cargos do Conselho de Administração ou em cargos de direção das empresas públicas e sociedades de economia mista. Em seu entendimento, o artigo 17, § 2º, da Lei n.º 13.303/2016 conteria vedações incompatíveis com o princípio da razoabilidade e com os direitos fundamentais assegurados pelos artigos 5º, caput e inciso XVII; e 8º, inciso III, da Constituição. Confira-se, a propósito, o teor do referido artigo legal:

[...]

Nos termos do inciso I do § 2º do artigo 17 da lei atacada, os ocupantes de cargos de Ministro de Estado, de Secretário de Estado e de Secretário Municipal não podem ser indicados para o Conselho de Administração e para a diretoria de empresas estatais.

Proíbe-se, também, que os cargos do Conselho de Administração e da diretoria dessas empresas sejam ocupados por titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na Administração Pública, assim como por dirigente estatutário de partido político ou por titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo. Por sua vez, o inciso III do § 2º do artigo 17 da lei em exame estende referida vedação à pessoa que exerça cargo em organização sindical.

Diversamente do que alegam as autoras, tais vedações são necessárias para evitar a ocorrência de conflito entre os interesses das empresas estatais e os interesses político-partidários ou corporativos dos dirigentes de agremiações partidárias, dos representantes classistas, dos titulares de mandatos no Poder Legislativo ou de cargos não efetivos no Poder Executivo, que são de livre nomeação e, frequentemente, se expõem às injunções políticas.

As disposições legais em questão convergem com as boas práticas de governança e gestão exigidas no meio empresarial, contribuindo para que a administração das empresas estatais seja desempenhada de forma transparente e permaneça submetida ao controle exercido não apenas pelos órgãos de fiscalização das próprias pessoas jurídicas, como também do ente federado ao qual se vinculam e da sociedade em geral.

Trata-se de disciplina que, além de atender à demanda social de probidade na condução dos empreendimentos estatais, proporciona isenção técnica e autonomia decisória aos administradores, o que é essencial para a eficiência e a transparência da gestão das empresas estatais.

Constata-se, pois, que as vedações contidas no artigo 17 da Lei n.º 13.303/2016 são compatíveis com as funções desempenhadas pelos administradores das empresas estatais e plenamente justificáveis diante dos objetivos legalmente positivados de assegurar eficiência, probidade e transparência aos atos praticados em sua gestão. Além de não provocarem nenhuma espécie de lesão aos princípios da igualdade e da liberdade de associação, mencionadas proibições se mostram razoáveis por cuidarem, justamente, de evitar que os interesses político-partidários ou classistas do ocupante de cargo de administrador prevaleçam sobre o interesse público relacionado às atividades das empresas estatais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

[...] (Destaquei).

53. Assim, o *Parquet* especializado, nesse ponto, está de acordo com Unidade Técnica, ressaltando que a norma, embora impugnada em sede de ação direta de inconstitucionalidade, é plenamente eficaz, vigente, válida e espraia efeitos ordinários desde 1º de julho de 2016, devendo ser observada, *in totum*, pelos entes estatais abrangidos e gestores obrigados.

54. Assim, como expressamente requerido na Representação sob exame, o Tribunal de Contas do Distrito Federal deve determinar à Companhia Imobiliária de Brasília que, nos termos do art. 277 do Regimento Interno da Corte, suspenda cautelarmente os efeitos da decisão colegiada exarada pela Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas da Companhia Imobiliária de Brasília em sua 183ª Reunião, de 23 de setembro de 2016, no que tange à eleição dos membros referidos na Representação, eleitos e empossados à margem do art. 17, § 2º, da Lei 13.303/2016, afastando, assim, os membros impedidos.

55. Sobre o tema, destaco que a concessão da medida cautelar requerida pelo *Parquet* especializado, diversamente do que aduz a Jurisdicionada, está longe de causar qualquer dano à empresa pública ou de impingir-lhe riscos de irreversibilidade. Ao contrário, o próprio estatuto social da Companhia³² dá a solução operacional adequada para o caso, amoldando-se perfeitamente aos ajustes pretendidos; sendo que os atos praticados, sobre os quais incidem os vícios de competência inquinados, poderão, nos termos do art. 50, VII c/c art. 55 da Lei n.º 9.784/1999³³, ser convalidados³⁴. Reproduzo o art. 17, *in verbis*:
Art. 17 O Conselho de Administração, órgão de deliberação colegiada [...]

[...]

§ 7º No caso de vacância de até 4 (quatro) cargos de Conselheiros, os substitutos indicados pelos Acionistas serão nomeados pelos conselheiros remanescentes, observando o disposto neste Artigo, e servirão até a primeira Assembleia Geral de Acionistas, exercendo os cargos pelo tempo que restava aos substituídos.

§8º Se ocorrer vacância da maioria dos cargos, a Assembleia Geral de Acionistas será convocada para proceder à nova eleição. (Destaquei).

56. Logo, também aqui, o Ministério Público de Contas acolhe a competente Manifestação Instrutiva e entende improcedentes os argumentos aduzidos pela Jurisdicionada, porquanto o afastamento dos Conselheiros impedidos é medida legal que se impõe ao reestabelecimento da legalidade, do interesse público e da moralidade, sendo certo que as normas estatutárias da entidade preveem os procedimentos de ajuste

³² De 23 de setembro de 2016.

³³ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

[...]

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

[...]

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

³⁴ São convalidáveis os atos portadores dos seguintes vícios: (a) competência; (b) formalidade; (c) procedimento: [...] Entretanto, [...] impende mais uma vez esclarecer que o dever de convalidar nos casos de vício de competência só se impõe nos atos emanados em decorrência de atividades vinculadas.

[...]

Por outro lado, tratando-se de atos decorrentes do exercício de atividade discricionária, a questão se inverte e a obrigatoriedade do dever de convalidar torna-se insustentável, posto que nestes casos o que gera a possibilidade de aplicação da norma é justamente o juízo subjetivo do administrador, e este não está compelido a acatar o juízo subjetivo formulado pelo emissor do ato gravado pelo vício de incompetência.

É claro que não obsta a que o agente competente convalide, quando possível, ato discricionário exarado por agente incompetente; mas inexiste a obrigatoriedade de fazê-lo, por ser apenas ele o sujeito competente e titulado pelo Direito para dar concreção, mediante seu juízo subjetivo, ao disposto na hipótese ou no mandamento de uma norma jurídica que enseja discricção.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

aplicáveis, sem percalços ou danos de qualquer espécie, não havendo de se falar, na hipótese, em riscos de irreversibilidade.

57. Em relação ao precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região³⁵, citado pela Jurisdicionada, não acolhe a pretensão da Companhia Imobiliária de Brasília. Assiste, portanto, razão à Unidade Técnica quando alude à pendência de decisão meritória e à independência das instâncias. São, portanto, improcedentes os argumentos da Jurisdicionada.

58. Além disso, ressalto que a decisão de 1º grau que deferiu a tutela de urgência de natureza antecipada, para impor a suspensão da posse dos diretores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos–ECT restou agravada e foi suspensa a teor do AGI n.º 0001639-92.2017.4.01.0000/DF, ao fundamento de inexistência de qualquer demonstração de descumprimento ao disposto no artigo 17 da Lei n.º 13.303/2016³⁶; portanto, sob o influxo de circunstâncias fáticas e jurídicas muito diversas das examinadas nos autos, onde há sobeja prova material da inobservância das regras de vedação dispostas no art. 17, §2º, I, do Estatuto Jurídico das Estatais, na medida em que Secretários de Estado e dirigente estatutário de partido político foram eleitos e empossados como membros do Conselho de Administração da TERRACAP ao arrepio da lei, conforme demonstrou o Ministério Público de Contas.

59. No que toca à proposta da Unidade Técnica para antecipação do exame meritório, a teor do art. 277, §6º, do RI/TCDF, entendo que a medida, considerando o estado do processo, mostra-se apropriada; razão pela qual, também aqui de acordo com a zelosa Instrução, mas agregando pequeno ajuste redacional, o Ministério Público de Contas pugna pela improcedência dos argumentos da Jurisdicionada e reafirma os termos da Representação n.º 23/2016–DA, para REQUERER ao e. Plenário que:

I – nos termos propostos pela competente Unidade Técnica, a teor do art. 277, §6º do Regimento Interno do Tribunal, realize a imediata apreciação meritória, considerando PROCEDENTE a Representação n.º 23/2016–DA, para:

a) nos termos do art. 45 da Lei Complementar n.º 1/1994, assinar prazo de 30 dias para que a TERRACAP proceda à anulação do referido *decisum*, substituindo os membros do Conselho de Administração eleitos à margem da lei, convoque e promova nova eleição para escolha dos membros do Conselho de Administração da empresa pública, observados, rigorosamente, os requisitos e vedações do art. 17 da Lei n.º 13.303/2016, bem como as regras estatutárias vigentes;

³⁵ AGI no Processo n.º 0001639-92.2017.4.01.0000/DF.

³⁶ [...]

O artigo 17 da Lei 13.303/2006 cuida dos requisitos para a escolha dos membros do Conselho de Administração e dos indicados para os cargos de diretoria das empresas estatais, inclusive os de presidente, diretor-geral e diretor-presidente, mostrando a leitura da petição inicial da ação civil pública que não indica ela, especificamente, a existência de nenhum impedimento para nomeação, posse e exercício dos diretores afastados pela determinação liminar impugnada no presente agravo de instrumento, requerendo, inclusive, a autora da demanda, após afirmar ser *"imprescindível que se tenha acesso aos currículos dos Vice-Presidentes ora indicados, para que, então sejam conhecidos os fatos impeditivos da sua candidatura"* (fls. 53), exatamente a exibição de tais currículos para poder fazer juízo de valor a propósito.

[...]

Também a decisão agravada não especifica nenhuma irregularidade na deliberação do Conselho de Administração da Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafos que aprovou, por maioria, a indicação dos vice-presidentes cuja posse suspendeu, nem proclama que não cumpram eles os requisitos necessários à investidura em tais cargos. Alude ao objetivo da lei na fixação de regras que afastem indicação e escolha de conselheiros e diretores mediante critérios meramente políticos e à eficácia imediata e plena das disposições inscritas em seu artigo 17, para afirmar que "a aprovação dos novos diretores executivos da ECT afrontou" o dispositivo em referência, "pois o Conselho de Administração não poderia deixar de aplicar a norma plenamente eficaz" (fls. 42), sem, todavia, apontar qualquer transgressão a seus preceitos, ou a algum outro preceito legal ou mesmo regulamentar. (AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0001639-92.2017.4.01.0000/DF, Rel. Des. Carlos Moreira Alves)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

b) determine às empresas públicas e as sociedades de economia mista do Distrito Federal que planejem suas ações, elaborem cronograma e adotem as medidas necessárias de sua competência para cumprimento tempestivo de todas as normas fixadas pelo novo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, a Lei n.º 13.303/2016, observado o prazo máximo fixado no art. 91 da lei, com implantação imediata das normas passíveis de execução subitânea, especialmente aquelas relativas à governança, nos termos fixados pelo art. 17 da referida lei, ao ensejo das oportunidades estatutárias e regimentais, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme exige o art. 37 da Constituição Federal; e

c) desde já, autorize a realização de procedimento de fiscalização no âmbito das Jurisdicionadas abrangidas – empresas públicas e sociedades de economia mista e de suas subsidiárias – objetivando verificar a conformidade e suficiência de suas ações objetivando dar cumprimento integral e tempestivo à Lei n.º 13.303/2016.

II – alternativamente, presentes e renitentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, REQUER à Corte de Contas que, nos termos do art. 277 do Regimento Interno, determine a suspensão cautelar dos efeitos da decisão colegiada exarada pela Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas da Companhia Imobiliária de Brasília em sua 183ª Reunião, de 23 de setembro de 2016, no que tange à eleição dos membros referidos nesta Representação, eleitos e empossados à margem do art. 17, § 2º, da Lei 13.303/2016, até ulterior manifestação do Tribunal. (destaquei).

14. Na sequência, examinando o mérito, a Corte considerou PROCEDENTE a Representação Ministerial.

15. Quanto às sugestões anotadas pelo *Parquet* especializado, o Voto condutor do *decisum* meritório aderiu apenas parcialmente, entendendo dispensável a exortação dirigida ao cumprimento da lei, nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas e deveras amplo o escopo do procedimento de fiscalização sugerido. Nesse sentido, o e. Plenário, à unanimidade, exarou a Decisão n.º **2.268/2018**, nos seguintes termos, *in verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento das informações apresentadas pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, mediante o Ofício n.º 94/2017 – PRESI (peça 31), considerando-as insubsistentes; II – considerar, no mérito, procedente a Representação n.º 23/2016 – DA, ante a comprovação de infração ao art. 17, § 2º, I, da Lei n.º 13.303/2016 quando da eleição dos Srs. Thiago Teixeira de Andrade, Arthur Bernardes Miranda, Sergio Sampaio Contreiras de Almeida, Marcos de Alencar Dantas, então Secretários de Estado, para o Conselho de Administração na 183ª Assembleia Geral Extraordinária da Companhia; III – determinar, em consequência, à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, promova a substituição dos membros indicados no item anterior, com integral aderência, desta feita, ao que dispõe o art. 17 da Lei n.º 13.303/2016, sem embargo das demais disposições legais e estatutárias aplicáveis; IV – dar ciência à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e ao Exmo. Governador do Distrito Federal da incompatibilidade do art. 12 do Decreto n.º 37.967/2017 com a Lei n.º 13.303/2016; V – autorizar: a) a realização de inspeção nas jurisdicionadas alcançadas pela Lei n.º 13.303/2016, com vistas a verificar o atendimento dos requisitos fixados no seu art. 17 para eleição dos membros indicados aos seus respectivos conselhos de administração e diretorias; b) a realização de auditoria em autos próprios, a ser incluída na formulação do Plano Setorial de Ação da Secretaria de Auditoria referente ao exercício de 2019, para exame global quanto à adaptação das empresas públicas e sociedades de economias controladas pelo Distrito Federal, bem como suas respectivas subsidiárias, ao estatuto jurídico estabelecido na Lei n.º 13.303/2016; c) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, à Governadoria do Distrito Federal e à Secretaria de Auditoria; d) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para a adoção das providências devidas. (destaquei).

16. Na fase antecedente, o *Parquet* especializado exarou o Parecer n.º 794/2018–G3P, onde, em apertada síntese, constatando o afastamento dos membros do Conselho de Administração impedidos por força do art. 17, §2º, I, da Lei n.º 13.303/2016, conforme determinação expressa dos itens II e III da Decisão n.º 2.268/2018; indicou que novos membros haviam sido aprovados pelo Comitê de Elegibilidade da Companhia a teor da Ata da 2ª Reunião Ordinária, de 26 de julho de 2018, nos termos do Processo n.º 00002-00004195/201848 SEI; entretanto, as irregularidades tenderiam a persistir porquanto pelo menos dois membros aprovados pelo aludido Comitê incidem no mesmo impedimento dos agentes públicos substituídos, a teor do art. 17, §2º, I, da Lei n.º 13.303/2016, uma vez que ocupavam o cargo de Secretário de Estado Adjunto³⁷.

17. Além disso, ressaltou que no Diário Oficial de 12 de setembro de 2018 a Companhia fez publicar Edital de Convocação para Assembleia Geral Extraordinária a realizar-se no dia 20 de setembro às 15h, na sede da empresa³⁸, objetivando deliberar, entre outros pontos, acerca da *eleição de membros do Conselho de Administração*, a teor da indicação aprovada pelo Comitê Estatutário de Elegibilidade, conforme aludido.

18. Assim, discordando da Instrução e entendendo presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requereu a concessão de medida cautelar a fim de, *inaudita altera pars*, determinar à Companhia Imobiliária de Brasília–TERRACAP, que se abstinhasse de realizar atos consistentes na eleição de membros impedidos para compor o Conselho de Administração da Companhia, a teor do ato produzido nos termos aprovados pelo Comitê Estatutário de Elegibilidade da empresa pública, conforme formalização expressa na 2ª Reunião Ordinária do aludido Comitê.

19. Examinando os fatos, o e. Plenário exarou a Decisão n.º **4.575/2018**, *verbis*:

³⁷ 26. Espedito Henrique de Souza Júnior, aprovado pelo denominado Comitê de Elegibilidade para ocupar o cargo de presidente do Conselho de Administração da Companhia, é Secretário Adjunto de Economia e Desenvolvimento Sustentável e Fábio Rodrigues Pereira, aprovado para exercer a função de presidente substituto do CONAD, é Secretário Adjunto da Casa Civil do Distrito Federal.

³⁸ EDITAL DE CONVOCAÇÃO

ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINÁRIA

Ficam convocados os Senhores Acionistas da COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA

- TERRACAP, para a 190ª (centésima nonagésima) Assembleia Geral Extraordinária, a se realizar em 20 de setembro de 2018, às 15h, na Sede da Empresa, situada no Setor de Administração Municipal - SAM, Bloco "F", 2º Andar, Sala 204, Brasília - Distrito Federal, nos termos do art. 135 da Lei 6.404 de 15 de dezembro 1976, a fim de deliberarem a seguinte ORDEM DO DIA: I - integralização do Capital Social; II - Ajuste na redação do Estatuto Social da Terracap; e III - Eleição de membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal e do Comitê de Elegibilidade Estatutário, nos termos da Lei nº 13.303/2016.

CARLOS ANTÔNIO LEAL

Diretor Técnico respondendo cumulativamente pela Presidência da TERRACAP



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do Ofício nº 02/2018-DIAUD, de 03/07/2018 (peça 46); II - reiterar à SEACOMP o disposto no item V, alínea “a”, da Decisão nº 2268/2018; III - fixar prazo de 15 (quinze) dias para que a Terracap se manifeste em relação ao assunto abordado pelo Parquet nos §§ 22 a 34 do Parecer nº 794/2018-G3P; IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator, desta decisão e do Parecer nº 794/2018-G3P à Terracap, para subsidiar o atendimento do previsto no item precedente; b) o retorno dos autos à SEACOMP, para as providências de sua alçada.

20. A presente assentada, portanto, destina-se à análise do resultado do exame instrutivo, conforme determinação do item V, “a”, da Decisão n.º 2.268/2018, reiterada pelo item II da Decisão n.º 4.575/2018; bem como da manifestação da TERRACAP, a teor do item III da Decisão n.º 4.575/2018, a fim de examinar o pedido ministerial.

21. Os autos vêm ao exame do Ministério Público de Contas a teor do Despacho Singular n.º 195/2019–GCMM, da lavra do Conselheiro Márcio Michel.

22. Acerca dos esclarecimentos trazidos pela Jurisdicionada sobre a última deliberação plenária, o zeloso Corpo Técnico registra, *verbis*:

MANIFESTAÇÃO DA TERRACAP E ANÁLISE

7. Em atenção ao item III da Decisão nº 4575/2018, por meio dos Ofícios SEI-GDF nº 116/2018 – TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER, de 08/11/2018, e nº 26/2019 – TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER, de 31/01/2019 (peças 61 e 62, respectivamente), a Jurisdicionada apresentou esclarecimentos.

8. Em síntese, a TERRACAP manifesta-se em sentido contrário ao entendimento firmado nos §§ 22 a 34 do Parecer nº 794/2018-G3P (peça 50).

9. De acordo com o MPJTCDF, *a despeito dos afastamentos anunciados pela Jurisdicionada, TENDEM A PERSISTIR AS IRREGULARIDADES, porquanto pelo menos dois membros aprovados pelo aludido Comitê incidem no mesmo impedimento dos agentes públicos substituídos, a teor do art. 17, §2º, I, da Lei n.º 13.303/2016, uma vez que são Secretários de Estado Adjuntos.*

10. No caso específico, as irregularidades permaneceriam em razão das seguintes nomeações: Sr. Espedito Henrique de Souza Júnior, aprovada pelo Comitê de Elegibilidade para ocupar o cargo de presidente do Conselho de Administração da Companhia, enquanto era Secretário Adjunto de Economia e Desenvolvimento Sustentável; e o Sr. Fábio Rodrigues Pereira, aprovada para exercer a função de presidente substituto do CONAD, enquanto era Secretário Adjunto da Casa Civil do Distrito Federal. Sobre estas nomeações, conforme consta dos autos (peça 62), os secretários adjuntos já foram substituídos de sua participação nos respectivos conselhos.

11. No que se refere à possibilidade de Secretários Adjuntos assumirem cargos nos conselhos de administração existentes nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista do DF, a TERRACAP apresentou o Parecer Jurídico SEI-GDF nº 930/2018/2018 – PGDF/GAB/PRCON (fls. 23/26, peça 61) que se limitou a analisar o enquadramento ou não do Secretário Adjunto da Casa Civil no impedimento do artigo 17, § 2º, I, da Lei nº 13.303/2016.

12. Assim consta do mencionado Parecer:

O presente opinativo se limita a analisar o enquadramento ou não do Secretário Adjunto da Casa no impedimento do artigo 17, § 21, I da Lei n. 13.303/2016.

Como expressamente colocado no artigo 17, § 2º, I da Lei n. 13.303/2016 não podem ser eleitos os Secretários de Estado. Busca-se neste particular uma neutralidade política, quer-se evitar nas estatais de maior uma maior influência política. Na doutrina, Gustavo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Amorim Antunes detalha esse impedimento, afirmando que:

Por "Secretário de Estado" entende-se o Secretário Estadual e o Secretário Distrital, equivalentes diretos ao Ministro de Estado e ao Secretário Municipal. Em todos esses casos, está vedado quem ocupa a cargo de titular da pasta, mesmo que na condição de interino. Não está vedado, porém, o substituto eventual do titular quando existe titular legalmente investido no cargo. Para exemplificar, suponha que a Ministro de Estado está em viagem internacional e seu Secretário Executivo exerça suas funções temporariamente. Nessa hipótese, o Ministro permanece ocupando o cargo de titular, e o Secretário Executivo apenas executa suas funções não é alcançado pela vedação".

As razões expostas pelo citado autor demonstram que os impedimentos devem ser interpretados restritivamente, isto é, apenas aqueles que sejam realmente Secretários de Estado é que estão impedidos, não se podendo fazer qualquer equiparação. Entender de modo diverso, é querer estender o texto de norma impeditiva (proibitiva), onde o legislador não o quis. Não há que se interpretar a restrição a um direito de forma extensiva. Deve se dar a norma impeditiva uma interpretação restritiva.

Ademais, o Secretário Adjunto ocupa cargo de natureza especial, não exercendo atribuições de natureza política como Secretário de Estado. A intenção da lei foi claramente buscar uma neutralidade em relação aos agentes políticos, o que não é obstado pela nomeação do Secretário Adjunto.

Apesar de não haver impedimento para o cargo de Secretário Adjunto em si, é certo que o secretário adjunto é titular de cargo de natureza especial, o que também traz impedimentos. Todavia, tal impedimento abrange apenas aqueles, "sem vínculo permanente com o serviço público", o que não é o caso do Secretário Adjunto da casa civil que possui vínculo permanente com o Poder Legislativo. Repita-se mais uma vez o texto do impedimento:

Art. 17

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista 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, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo; (grifos nossos)

Os ocupantes dos cargos de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública são impedidos, apenas se não possuírem vínculo efetivo com o serviço público, vale dizer, o impedimento se estende apenas para aqueles que não são servidores públicos efetivos, que não obtiveram aprovação em um concurso público. Essa interpretação já foi sufragada pela AGU no PARECER n. 01601/2016/CONJURMP/CGU/AGU que tratou do conceito da expressão "sem vínculo permanente com o serviço público."

No caso em análise, o Secretário Adjunto da Casa Civil é servidor efetivo do Poder Legislativo, logo, possui vínculo permanente com o serviço público e, por isso, não incorre no impedimento.

CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, conclui-se que não há vedação legal para a indicação do Secretário de Estado Adjunto da Casa Civil como membro do Conselho de Administração.

13. Além deste parecer da PGDF, a TERRACAP também apresentou a Nota Técnica SEI-GDF nº 286/2018 – CACI/GAB/AJL, de 11/10/2018 (fls. 8/22, peça 61) que trouxe, resumidamente, o entendimento de vários órgãos federais (Advocacia Geral da União, Ministério do Planejamento e Controladoria Geral da União), os quais estão em consonância com o posicionamento da PGDF, no sentido de que servidor efetivo pode compor o Conselho de Administração das empresas públicas e das sociedades de economia mista, não havendo impedimento legal no caso de concomitantemente estar desempenhando função de secretário de estado adjunto ou cargo equivalente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

14. Em linha com o entendimento exposto pela PGDF e demais órgãos federais, entendemos possível que secretários adjuntos ou ocupantes de cargos equivalentes sejam nomeados em conselhos de administração, observada a premissa de serem servidores efetivos, e dissintimos do Parquet que defende interpretação não literal do comando previsto no art. 17, § 2º, I, da Lei nº 13.303/2016.

15. Assim, no caso específico das nomeações dos Senhores Espedito Henrique de Souza Júnior e Fabio Rodrigues Pereira, sugerimos ao Tribunal que considere satisfatórios os esclarecimentos prestados pela TERRACAP em atenção ao item III da Decisão nº 4575/2018. (destaquei).

23. Em relação à inspeção determinada na forma do item V, “a”, da Decisão nº 2.668/2018, o Corpo Técnico registrou os levantamentos realizados a teor do compartilhamento de informações disponibilizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios³⁹, salientando que aquele Órgão requisitou e recebeu informações da TERRACAP; BRB; CEB; CAESB; CEASA/DF; METRÔ/DF; CODHAB; TCB; EMATER/DF; CODEPLAN; e NOVACAP⁴⁰. Sobre isso, salienta, *verbis*:

[...] após análise da documentação, consideramos satisfatórias as informações obtidas junto ao MPDFT, que somadas aos procedimentos de pesquisa (sites e sistemas internos do TCDF) possuem o condão de atender o item V, “a”, da Decisão nº 2268/2018 (peça 38), reiterado pelo item II da Decisão nº 4575/2018 (peça 52).

21. Além disso, cabe noticiar que fatos semelhantes, com supostas irregularidades nas nomeações para os conselhos e diretorias das entidades alcançadas pela Lei nº 13.303/2016, já estão sendo tratados no âmbito deste Tribunal, conforme consta dos Processos nº 3.130/19 e 3.386/2019, a cargo da Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIPE, e dada a rotatividade na ocupação de tais cargos, concluímos pela necessidade de inclusão deste ponto de verificação nos futuros trabalhos de fiscalização a serem realizados por aquela Unidade Técnica junto às estatais distritais, vez que compete aquela unidade técnica a execução atividades de fiscalização dos atos e procedimentos relacionados a pessoal.

22. Por fim, em razão da referida rotatividade nos cargos, destaca-se que parte das informações prestadas pelo MPDFT podem estar defasadas. (destaquei).

24. Para exame, além de ter utilizado os documentos remetidos pelo MPDFT⁴¹, destaca ter lançado mão de pesquisas aos sítios eletrônicos dos órgãos de controle externo (TCDF e TCU), além do TJDF, Justiça Eleitoral e CNJ.

25. Ao passo em que registra a dificuldade de comprovação de participação em campanhas eleitorais, para fins de verificação da vedação constante do art. 17, §2º, II, da Lei das Estatais⁴², lembra que as Jurisdicionadas também estão sujeitas às regras de vedação impostas pelo

³⁹ Peça 63

⁴⁰ 19. De acordo com o mencionado expediente, o MPDFT solicitou às estatais distritais (TERRACAP; BRB; CEB; CAESB; CEASA/DF; METRÔ/DF; CODHAB; TCB; EMATER/DF; CODEPLAN; e NOVACAP), incluindo suas subsidiárias, as seguintes informações:

i. relação nominal dos respectivos membros do Conselho de Administração e das Diretorias, inclusive Presidente, Diretor-Geral e Diretor-Presidente;
ii. cópia do ato de nomeação e da pasta funcional das pessoas indicadas no item 1;
iii. valor da receita operacional bruta do exercício de 2018 (incluindo suas respectivas subsidiárias).

⁴¹ Arquivos constantes da *Aba Associados*.

⁴² 24. Em tempo, deve-se registrar a dificuldade de comprovação da possível participação em campanhas eleitorais daqueles que foram indicados para os variados cargos. Para este tipo de comprovação utilizamos diversas expressões



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Decreto n.º 33.564/2012.

26. Quanto a isso, entende que, nas duas hipóteses, compete à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, que aglutinou a estrutura e as competências originárias da antiga Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, a teor do que dispõe o art. 2º, XIV, do Decreto n.º 36.825/2015⁴³, a edição de ato normativo objetivando *padronizar a coleta de toda a documentação necessária para a efetivação das nomeações em análise, como também definir critérios para atender as disposições do art. 17 da Lei n.º 13.303/2016, que não sejam passíveis de comprovação por meio de certidões negativas*. Destaca, ademais, a necessidade de considerar, no exame, o Decreto n.º 37.967/2017.

27. Na sequência, consolidando o resultado dos exames realizados, por entidade (Tabelas constantes da Instrução: Aba *Associados*), extrai da análise que a maior parte das nomeações atende as regras impostas pelo art. 17 da Lei n.º 13.303/2016 e sugere que as irregularidades indiciárias sejam objeto de prévia manifestação das Jurisdicionadas e posterior remessa à SEFIPE para exame, conforme síntese que apresenta:

JURISDICCIONADA	UNIDADE	NOME	CARGO	INDÍCIO DE IRREGULARIDADE
TERRACAP	Diretoria Colegiada	Edward Johnson Gonçalves de Abrantes	Diretor de Administração e Finanças	Afronta ao art. 17, §2º, I da Lei das Estatais: indícios de participação em campanha eleitoral
BRB	Conselho de Administração	João Antônio Fleury Teixeira	Presidente	Afronta ao art. 17, III, da Lei das Estatais: Ações de Improbidade Administrativa no TJMG
CAESB	Conselho de Administração	Renata Soares Rainha	Membro	Afronta ao art. 17, I, da Lei das Estatais: ausência de comprovação das alíneas “a” e “b”
CODHAB	Diretoria	Zenóbio Oliveira Rocha	Diretor de Administração e Gestão-DAGES	Afronta ao art. 17, §2º, I, da Lei das Estatais: Presidente do Partido Social Cristão – PSC/DF

28. Ao passo em que noticia que a auditoria para o exame global quanto à adaptação das empresas públicas e sociedades de economias controladas pelo Distrito Federal, bem como suas respectivas subsidiárias, ao estatuto jurídico estabelecido na Lei n.º 13.303/2016, autorizada

que pudessem vincular tais pessoas com o processo eleitoral de 2018. Foram elas: “campanha eleitoral”, “eleições 2018”, “candidato a deputado”, “TRE”, “partido político”. Por fim, vinculamos os nomes daqueles que foram indicados para os cargos em análise com os candidatos a cargos majoritários no DF.

25. Em alguns casos, surgiram notícias de participação dos nomeados na equipe de transição do atual Governo. Contudo, não é possível afirmar a participação daquele que foi indicado para tal equipe com a coordenação da campanha eleitoral.

⁴³ Art. 2º A SEPLAG tem atuação e competências nas seguintes áreas:

[...]

XIV - coordenação e acompanhamento da gestão das Empresas Estatais do Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

pelo item V da Decisão nº 2.268/2018 será realizada neste exercício, conforme Plano Geral de Ação atualizado nos termos da Decisão n.º 28/2019 (Processo n.º 35410/2018); sugere:

Ante o exposto, sugerimos ao e. Plenário que:

I. Tome conhecimento da presente informação e do Ofício nº 283/2019 – 4ª PRODEP/MPDFT (peça 63), de 01/04/2019, juntamente com seus anexos (arquivos associados ao e-TCDF);

II. Considere atendido o item V, “a”, da Decisão nº 2268/2018 (peça 38), reiterado pelo item II, da Decisão nº 4575/2018 (peça 52);

III. Determine à TERRACAP, à CAESB, à CODHAB e ao BRB que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifestem sobre os indícios de irregularidades identificados e sintetizados no § 31 desta Informação;

IV. Recomende à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do DF – SEFP, por meio de sua Subsecretaria de Gestão de Pessoas, que realize estudos com o objetivo de editar ato normativo para padronizar a coleta de toda a documentação necessária para a efetivação das nomeações em diretorias e conselhos de administração das Empresas Estatais Distritais, como também definir critérios para atender as disposições do art. 17 da Lei nº 13.303/2016, que não sejam passíveis de comprovação por meio de certidões negativas;

V. Autorize:

a) A inclusão como ponto de auditoria nas fiscalizações na Empresas Estatais Distritais, a cargo da Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE, a verificação da observância às disposições do art. 17 da Lei nº 13.303/2016

b) O envio de cópia desta informação juntamente com a decisão que vier a ser proferida à SEFP, à TERRACAP, à CAESB, à CODHAB e ao BRB, para conhecimento e atendimento ao item III supra;

c) O retorno dos autos à SEFIPE para as providências pertinentes.

29. O Ministério Público de Contas, com os ajustes que propõe, aquiesce com a Instrução.

30. Quanto à nomeação de Secretários Adjuntos, na forma impugnada no Opinitivo precedente, este Membro do *Parquet* especializado está de acordo com a Instrução, vez que entende que a vedação restritiva entabulada merece, de igual forma, interpretação restritiva; porquanto é essa, *maxima venia*, a regra hermenêutica aplicável. Na medida em que a vedação incide sobre o cargo de *Secretário de Estado* e não de *Secretário Adjunto*, entendo, na esteira do Corpo Técnico, que, desde que o agente público tenha vínculo permanente, portanto, seja servidor efetivo, não há irregularidade a ser considerada.

31. Acerca dos indícios de irregularidades apontados pela Instrução, envolvendo nomeações no âmbito da TERRACAP, BRB, CAESB e CODHAB; o *Parquet* especializado ressalta que, em consulta à CAESB⁴⁴, verificou-se que RENATA SOARES RAINHA não mais integra o Conselho de Administração daquela entidade, o que entendo tornar despicenda a determinação direcionada àquela Companhia.

32. Da mesma forma em relação ao BRB, porquanto, em consulta aos processos

⁴⁴ Atual composição do Conselho de Administração: Daniel Beltrão, Carlos Eduardo Borges Pereira, Pedro Cardoso S. Filho, Virgílio de Melo Peres e Roberta Alves Zanatta. (Fonte: Procuradoria Jurídica/CAESB, Naira).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

referidos pela Instrução, embora se constate o curso das Ações Cíveis Públicas⁴⁵ e da Ação Popular enumeradas nos documentos associados⁴⁶ ajuizadas em face de JOÃO ANTÔNIO FLEURY TEIXEIRA e outros; nenhuma delas, até o momento⁴⁷, restou sentenciada.

33. Em relação à exortação dirigida à atua Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal para que, no exercício das competências herdadas da antiga SEPLAG, *realize estudos com o objetivo de editar ato normativo para padronizar a coleta de documentos necessários à efetivação das nomeações em diretorias e conselhos de administração das Empresas Estatais Distritais, como também definir critérios para atender as disposições do art. 17 da Lei n.º 13.303/2016, que não sejam passíveis de comprovação por meio de certidões negativas, entendo que, considerando que prazo de adaptação previsto no art. 91 da Lei n.º 13.303/2016 se encontra, há muito, esgotado, sem que as imprescindíveis providências recomendadas pelo Corpo Técnico tenham sido espontaneamente levadas a efeito pela competente unidade de coordenação no âmbito daquele órgão, ora subordinada à SEEC; **entendo que estará melhor albergada por meio de determinação aprazada, o que se sugere fixar em 30 dias.***

34. Ademais, entendo que a determinação deve abranger, além das nomeações em diretorias e conselhos de administração, também os conselhos fiscais das empresas estatais, observado o art. 26 da Lei n.º 13.303/2016 e o art. 162, §2º, da Lei n.º 6.404/1976.

35. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas, de acordo com o Corpo Técnico, mas com os ajustes que propõe e no aguardo o resultado da auditoria planejada a teor do Plano Geral de Ação atualizado nos termos da Decisão n.º 28/2019, sugere ao e. Plenário que, tomando conhecimento dos documentos e informações agregados:

I – Considere atendido o item V, “a”, da Decisão n.º 2.268/2018 (peça 38), reiterado pelo item II, da Decisão n.º 4.575/2018 (peça 52);

II – Determine:

a) à TERRACAP e à CODHAB que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifestem sobre os indícios de irregularidades identificados e sintetizados no parágrafo 31 da Informação n.º 31/2019 – DIGEM1 (peça 64); e

b) à Secretaria de Estado de Economia que, no mesmo prazo, a teor do que dispõe o art. 2º, XIV, do Decreto n.º 36.825/2015, no exercício de suas competências de coordenação das empresas estatais, realize os estudos necessários e providencie a edição de ato normativo para padronizar a coleta de documentos para a efetivação das nomeações em diretorias, conselhos de administração e conselhos fiscais das Empresas Estatais Distritais, como também definir critérios

⁴⁵ 5023159-79.2017.8.13.0024; 5123469-93.2017.8.13.0024; 6112406-25.2015.8.13.0024; 0024.14.248.620-8.

Acréscio ao rol apontado o Processo n.º 5078158-79.2017.8.13.0024, nas mesmas condições.

⁴⁶ MPDFT, Aba Associados (4ª PRODEP, 08190.148682/18-37).

⁴⁷ Pesquisa em 8 de outubro de 2019, 11:40h (PJe/MG e TJMG -

https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=14248620)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

para atender as disposições do art. 17 e art. 26 da Lei n.º 13.303/2016, que não sejam passíveis de comprovação por meio de certidões negativas.

36. No mais, com a Instrução.

É o parecer

Brasília, 8 de outubro de 2019.

**Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador**