



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL
Diretoria Jurídica
Departamento Jurídico Consultivo

Parecer SEI-GDF n.º 582/2022 - NOVACAP/PRES/DJ/DECONS

Processo n.º 00112-00018993/2022-50

Interessada: Diretoria Administrativa

Assunto: Ressarcimento de auxílio

Ementa: Ressarcimento de valores referentes ao auxílio saúde pagos aos Diretores da Companhia. Vício de competência. Convalidação. Possibilidade jurídica.

I - Relatório

1. Trata-se de consulta formulada pela Diretoria Administrativa desta Companhia, consubstanciada no Despacho NOVACAP/PRES/DA (98072326), segundo o qual:

Considerando o exposto no Despacho – NOVACAP/PRES/DA/DEGEP (Doc. SEI/GDF nº 93809811), o qual solicita **AUTORIZAÇÃO para concessão do benefício de ressarcimento do AUXÍLIO SAÚDE aos DIRETORES desta Companhia**, em que conste a deliberação e autorização em Sessão de Decisão do Conselho de Administração, a exemplo da autorização obtida para pagamento do benefício auxílio alimentação, demonstrado no Processo físico nº 112.002.820/2009 - digitalizado no Doc.SEI/GDF Nº (Doc. SEI/GDF nº 93328869), em atendimento ao disposto no Memorando Nº 259/2022 - NOVACAP/DA/DEGEP/DIBEN (Doc. SEI/GDF nº 93427676).

Ressaltamos, ainda em acordo ao Despacho mencionado, que atualmente o pagamento é realizado com base no que dispõe o Item 04 do Regulamento PRÓ-SAÚDE/NOVACAP (Doc. SEI/GDF nº 93317086), *in verbis*:

Item 4. Serão beneficiados pelo PRÓ-SAÚDE/NOVACAP, todos os empregados ocupantes de Cargos do Quadro de Empregos Permanentes – QEP, inclusive os que se encontram afastados por motivo de doença desde que cumpram as exigências constantes deste documento; também, os ocupantes de Cargos de Direção e ocupantes de Cargos Comissionados, inclusive os dependentes legalmente incluídos no sistema cadastral da empresa, desde que esse empregado esteja no quadro.

Cabe salientar que, além da autorização, se faz necessária a CONVALIDAÇÃO de todos os pagamentos já efetuados aos DIRETORES, relativos ao ressarcimento do AUXÍLIO SAÚDE, desde a sua concessão, ou seja, a partir de 2011, conforme demonstrado na Planilha Nº (Doc. SEI/GDF nº 93427236), haja vista, que em que pese terem sido incluídos com amparo no Decreto nº 28.113/2008 (páginas 5-6 do Doc.SEI/GDF nº 93328869), não está implícita a determinação quanto ao pagamento deste benefício aos Dirigentes da Companhia.

Destacamos que o ressarcimento ao plano de saúde prevê o teto máximo de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais).

Diante do exposto, e a pedido do Departamento de Gestão de Pessoas – DEGEP, encaminhamos os autos a esta Diretoria Jurídica – DJ para análise, manifestação e deliberação ao conteúdo supracitado, e após, encaminhar ao Conselho de Administração – CONSAD para deliberar sobre o pleito em comento.

2. Assim, após serem recebidos na Diretoria Jurídica, os autos foram distribuídos para análise desta advogada.
3. É o que importa relatar.

II - Análise

4. Inicialmente, como de praxe, cumpre registrar que esta análise se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, não sendo objeto deste parecer a avaliação quanto à oportunidade e conveniência do gestor, nem em relação a aspectos técnicos, econômicos e orçamentários. A função da unidade de assessoramento jurídico é apontar possíveis riscos e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real necessidade de se adotar ou não a precaução sugerida.

5. Pois bem. Segundo a informação trazida pela Diretoria Administrativa seria necessário "autorização em Sessão de Decisão do Conselho de Administração, a exemplo da autorização obtida para pagamento do benefício auxílio alimentação, demonstrado no Processo físico nº 112.002.820/2009 - digitalizado no Doc.SEI/GDF Nº (Doc. SEI/GDF nº 93328869)" para "concessão do benefício de ressarcimento do AUXÍLIO SAÚDE aos DIRETORES desta Companhia", bem como a convalidação de todos os pagamentos realizados até hoje com respaldo no item 4 do Regulamento PRÓ-SAÚDE/NOVACAP (93317086).

6. Ocorre que, como se sabe, os Diretores não podem ser equiparados a empregados, uma vez que são os administradores da empresa cujo vínculo não é regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, mas sim pela Lei nº 13.303/2016 - Lei das Estatais, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, e Lei nº 6.404/1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações. Por conseguinte, não são alcançados pelo Acordo Coletivo de Trabalho vigente.

7. Ademais, o art. 152 da Lei das Sociedades Anônimas determina:

Art. 152. A assembleia-geral fixará o montante global ou individual da remuneração dos administradores, inclusive benefícios de qualquer natureza e verbas de representação, tendo em conta suas responsabilidades, o tempo dedicado às suas funções, sua competência e reputação profissional e o valor dos seus serviços no mercado. (Redação dada pela Lei nº 9.457, de 1997) (grifo nosso)

§ 1º O estatuto da companhia que fixar o dividendo obrigatório em 25% (vinte e cinco por cento) ou menos do lucro líquido, pode atribuir aos administradores participação no lucro da companhia, desde que o seu total não ultrapasse a remuneração anual dos administradores nem 0,1 (um décimo) dos lucros (artigo 190), prevalecendo o limite que for menor.

§ 2º Os administradores somente farão jus à participação nos lucros do exercício social em relação ao qual for atribuído aos acionistas o dividendo obrigatório, de que trata o artigo 202.

8. Por conseguinte, o Estatuto da Novacap dispõe:

Art. 11. À Assembleia Geral compete, privativamente, além de outras atribuições conferidas por Lei e pelo presente, deliberar sobre:

(...)

VIII – fixação da remuneração dos administradores e dos membros do Conselho Fiscal;

9. Veja-se, portanto, que os diretores não podem ser equiparados a empregados para fins do art. 18, XXVIII do Estatuto Social desta Companhia, a saber:

Art. 18. Compete ao Conselho de Administração:

(...)

XXVIII - aprovar o Regulamento de Pessoal, bem como quantitativo de pessoal próprio e de cargos em comissão, acordos coletivos de trabalho, programa de participação dos empregados nos resultados, plano de cargos e salários, plano de funções, benefícios a empregados e programas de desligamento de empregados;

10. Dito isso, a autoridade competente para autorizar o disposto no item 4 do Regulamento PRÓ-SAÚDE/NOVACAP (93317086) é a Assembleia Geral, uma vez que o ressarcimento do auxílio saúde tem natureza de remuneração indireta. Entretanto, deve o Conselho de Administração se manifestar previamente sobre o tema, em razão do art. 18. XXVII, do Estatuto Social:

Art. 18. Compete ao Conselho de Administração:

(...)

XXVII - manifestar sobre a política de remuneração dos membros da Diretoria e participação nos resultados da empresa.

11. Segundo a Divisão de Benefícios do Departamento de Gestão de Pessoas (93427676), os ressarcimentos vêm ocorrendo desde 2011. Por outro lado, não consta dos autos qualquer informação sobre a tramitação e a aprovação do Regulamento ora em discussão.

12. Dessa forma, considerando o objeto da consulta feita pela Diretoria Administrativa, pressupõe-se que a norma não foi aprovada pela Assembleia Geral, autoridade competente para tanto.

13. Avançando na análise, o art. 55 da Lei nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001, que trata de processos administrativos, prevê a possibilidade de convalidação expressa, por iniciativa da Administração, quando dos defeitos do ato não resulte lesão ao interesse público ou a terceiros.

14. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a convalidação é o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data que este foi praticado"^[1].

15. O conceito dado por José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, é o de que "a convalidação é o processo de que se vale a Administração para aproveitar atos administrativos com vícios superáveis, de forma a confirmá-los no todo ou em parte"^[2]. A questão, portanto, é saber se o vício em discussão é ato sanável.

16. A doutrina traz como sanáveis os vícios de forma e de competência. O caso em apreciação se enquadra neste último.

17. Segundo a Professora Di Pietro, *verbis*^[3]:

"Tratando-se de ato vinculado praticado por autoridade incompetente, a autoridade competente não poderá deixar de convalidá-lo, se estiverem presentes os requisitos para a prática do ato; a convalidação é obrigatória, para dar validade aos efeitos já produzidos; se os requisitos legais não estiverem presentes, ela deverá necessariamente anular o ato. Se o ato praticado por autoridade incompetente é discricionário e, portanto, admite apreciação subjetiva quanto aos aspectos de mérito, não pode a autoridade competente ser obrigada a convalidá-lo, porque não é obrigada a aceitar a mesma avaliação subjetiva feita pela autoridade incompetente; nesse caso, ela poderá convalidar ou não, dependendo de sua própria apreciação discricionária."

18. Destaca-se que o vício de competência é sanável, exceto se se tratar de competência exclusiva, sem espaço para delegações e avocações, o que não é caso em questão, porquanto o art. 122 da Lei nº 6.404/1976 elenca as competências exclusivas da Assembleia Geral e não engloba a fixação da remuneração:

Art. 122. Compete privativamente à assembleia geral: [\(Redação dada pela Lei nº 12.431, de 2011\).](#)

I - reformar o estatuto social; [\(Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001\).](#)

II - eleger ou destituir, a qualquer tempo, os administradores e fiscais da companhia, ressalvado o disposto no inciso II do art. 142; [\(Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001\).](#)

III - tomar, anualmente, as contas dos administradores e deliberar sobre as demonstrações financeiras por eles apresentadas; [\(Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001\).](#)

IV - autorizar a emissão de debêntures, ressalvado o disposto nos §§ 1º, 2º e 4º do art. 59; [\(Redação dada pela Lei nº 12.431, de 2011\).](#) [\(Vide Lei nº 12.838, de 2013\)](#)

V - suspender o exercício dos direitos do acionista (art. 120); [\(Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001\).](#)

VI - deliberar sobre a avaliação de bens com que o acionista concorrer para a formação do capital social; [\(Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001\).](#)

VII - autorizar a emissão de partes beneficiárias; [\(Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001\).](#)

VIII - deliberar sobre transformação, fusão, incorporação e cisão da companhia, sua dissolução e liquidação, eleger e destituir liquidantes e julgar-lhes as contas; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 1.040, de 2021\).](#)

VIII - deliberar sobre transformação, fusão, incorporação e cisão da companhia, sua dissolução e liquidação, eleger e destituir liquidantes e julgar as suas contas; [\(Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021\).](#)

IX - autorizar os administradores a confessar falência e a pedir recuperação judicial; e [\(Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021\)](#)

IX - autorizar os administradores a confessar falência e a pedir recuperação judicial; e [\(Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021\)](#)

X - deliberar, quando se tratar de companhias abertas, sobre: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.040, de 2021\)](#)

a) a alienação ou a contribuição para outra empresa de ativos, caso o valor da operação corresponda a mais de 50% (cinquenta por cento) do valor dos ativos totais da companhia constantes do último balanço aprovado; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.040, de 2021\)](#)

b) a celebração de transações com partes relacionadas que atendam aos critérios de relevância a serem definidos pela Comissão de Valores Mobiliários. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.040, de 2021\)](#)

X - deliberar, quando se tratar de companhias abertas, sobre a celebração de transações com partes relacionadas, a alienação ou a contribuição para outra empresa de ativos, caso o valor da operação corresponda a mais de 50% (cinquenta por cento) do valor dos ativos totais da companhia constantes do último balanço aprovado. [\(Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021\)](#)

Parágrafo único. Em caso de urgência, a confissão de falência ou o pedido de recuperação judicial poderá ser formulado pelos administradores, com a concordância do acionista controlador, se houver, hipótese em que a assembleia geral será convocada imediatamente para deliberar sobre a matéria. [\(Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021\)](#)

19. Porém, há uma segunda hipótese de vício de competência que afastaria a possibilidade de convalidação, quando em razão da matéria.

20. O clássico exemplo da doutrina para o vício de competência em razão da matéria é quando um Ministério pratica ato sobre matéria de atribuição exclusiva de outro Ministério. A título elucidativo, o Ministério da Educação edita portaria sobre assunto afeto ao Ministério da Saúde. Tal ato não seria passível de convalidação.

21. Contudo, parece-nos que essa hipótese também não alberga a situação ora enfrentada, uma vez que a matéria, ressarcimento de valores referentes ao auxílio saúde pagos aos Diretores da Companhia, está na seara de suas atribuições e não de um outro órgão ou entidade da Administração Pública distrital.

22. Assim, o vício de competência ora aqui detectado é correspondente à "pessoa" do qual o ato foi emanado, motivo pelo qual pode ser convalidado. É importante salientar, contudo, que como o ato de ressarcimento está na seara da discricionariedade administrativa, isto é, foi fruto da análise de conveniência e oportunidade dos gestores, a Assembleia Geral não está compelida a acatar o juízo subjetivo formulado pelo emissor do ato gravado pelo vício de incompetência. Dito de outra forma, a Assembleia Geral poderá convalidar o ato, mas não está obrigada a isso.

23. Sob outro prisma, o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), é clarividente ao preceituar que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro, este último conceituado pelo Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os dispositivos introduzidos na Lindb, como *"aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia"*. Ambos (dolo ou erro grosseiro), por óbvio, não estão demonstrados no caso dos autos, uma vez que os ressarcimentos foram realizados pela Divisão de Benefícios do Departamento de Gestão de Pessoas com respaldo no Regulamento do Programa PRÓ-SAÚDE/NOVACAP vigente.

24. Outrossim, os diretores desta Companhia receberam os valores em discussão com boa-fé, que é princípio corolário da justiça contratual. De igual modo, não há indícios de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros, ressaltando-se, inclusive, que o teto do valor de ressarcimento é mesmo praticado para os empregados.

25. Por fim, os princípios da economia, da conservação dos atos e da segurança jurídica justificam a manutenção dos atos de repasse eivados pelo vício de competência.

III - Conclusão

26. Ante o exposto, após a análise adstrita aos aspectos jurídicos, conclui-se que é possível a convalidação do ressarcimento de valores referentes ao auxílio saúde pagos aos Diretores da Companhia, a partir do ano de 2011. Para tanto, deve haver autorização expressa da Assembleia Geral, após prévia manifestação do Conselho de Administração, em obediência ao art. 152 da Lei nº 6.404/1976 e ao art. 11, VIII c/c art. 18, XXVII do Estatuto da Novacap.

27. Ao ensejo, aconselha-se a leitura integral deste opinativo, bem como alerta-se que os administradores podem adotar solução diversa da ora preconizada, bastando que o façam em ato motivado^[4]. Ressalta-se, ainda, que a decisão do gestor que desconsidera parecer da consultoria jurídica, sem a devida motivação, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942), revelando desempenho aquém do esperado do Administrador médio e configurando culpa grave passível de multa.^[5]

28. A atuação desta Diretoria Jurídica se encerra nessa fase do procedimento, tendo em vista que foram propostos os ajustes que se considerava necessário, bem como a possibilidade de que o gestor certifique nos autos o atendimento dessas recomendações. Nada obsta, entretanto, que, caso julgue necessário, formule consulta fundamentada visando ao esclarecimento de dúvida jurídica específica.

É o parecer.

À consideração superior.

ALINE PINHEIRO MACÊDO COUTO
OAB/DF nº 36.453

1. De acordo. Com amparo nos documentos acostados aos autos e na análise jurídica apresentada, manifesto-me favoravelmente à conclusão emanada do Parecer SEI-GDF n.º 582/2022 NOVACAP/PRES/DECONS.
2. Ao Senhor Diretor Jurídico, para conhecimento.

EURÍPEDES AURELIANO JUNIOR
Chefe substituto do Departamento Consultivo/DJ/NOVACAP
OAB-DF nº 18.086

- 1- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15. ed., São Paulo: Atlas S.A., 2003,p.235.
- 2 - FILHO, José dos Santos Carvalho. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2003, p.135.
- 3 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob.cit, p. 228.
- 4- Acórdão nº 2.446/2007 - 1ª Câmara do TCU – Caso a autoridade opte por não acatar as recomendações da assessoria jurídica, basta fazê-lo por meio de ato motivado.
- 5 - Acórdão nº 2.599/2021 - Plenário do TCU



Documento assinado eletronicamente por **ALINE PINHEIRO MACEDO COUTO - Matr.0973387-6, Advogado(a)**, em 24/10/2022, às 10:40, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **EURÍPEDES AURELIANO JUNIOR - Matr.0973532-1, Chefe do Departamento Jurídico Consultivo**, em 24/10/2022, às 10:41, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **98072326** código CRC= **6F59CA56**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor de Áreas Públicas - Lote B - Bairro Guará - CEP 70075-900 - DF