

PARECER Nº 1 /2014 - CCJ

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI
ORGÂNICA nº 52/13, que *Altera o inciso
XVIII do art. 19 e acrescenta os §§ 9º e 10º
ao mesmo artigo da Lei Orgânica do
Distrito Federal.***

**AUTOR: Deputado Chico Vigilante e outros
RELATORA: Deputada Eliana Pedrosa**

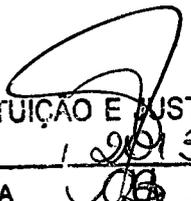
I – RELATÓRIO

A proposição epigrafada vem assinada por oito Deputados: Chico Vigilante, Arlete Sampaio, Wasny de Roure, Agaciel Maia, Cláudio Abrantes, Rôney Nemer, Chico Leite e Evandro Garla.

Pretendem os autores alterar o art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, modificando seu inciso XVIII e acrescentando-lhe parágrafos 9º e 10, com o objetivo de inserir exigência de lei específica para alienação de ações de empresas públicas e sociedades de economia mista que estão sob o controle acionário do Poder Público. Os parágrafos prescrevem a manifestação favorável da população, em referendo, o cumprimento de metas de qualidade do serviço, bem como o atendimento dos objetivos sociais da entidade em negociação.

Na Justificação, os autores afirmam que a proposição tem por escopo conferir maior segurança na preservação dos interesses da sociedade em face de decisões da Administração Pública quanto à política de privatização de empresas estatais, especialmente as que atuam em áreas estratégicas, como a distribuição de gás, energia elétrica e saneamento básico.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PELO Nº 52 / 2013
FOLHA 10 RUBRICA 

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos do disposto no art. 210, *caput*, do Regimento Interno, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça pronunciar-se sobre a admissibilidade de Proposta de Emenda à Lei Orgânica – PELO. Incumbe-lhe também sanar vícios de linguagem, de técnica legislativa e de regimentalidade (art. 63, § 2º, do RI).

Ressaltamos que o exame de mérito incumbe à Comissão Especial designada pelo Presidente da Câmara Legislativa, conforme transcrição do dispositivo, abaixo:

Art. 210. A proposta de emenda à Lei Orgânica, apresentada na forma do art. 139, será despachada pelo Presidente da Câmara Legislativa à Comissão de Constituição e Justiça, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco dias, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

§ 1º Inadmitida a proposta, cabe recurso ao Plenário, subscrito por, no mínimo, um oitavo dos Deputados Distritais.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente da Câmara Legislativa designará Comissão Especial, composta de sete membros, observado o disposto nos arts. 55, 59 e 60, para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de vinte dias, a partir de sua constituição, para proferir parecer. (grifo nosso)

Para ser admitida nesta Comissão, a proposição tem de atender os requisitos previstos no art. 139, I e §§ 1º ao 3º, do Regimento Interno; e também no art. 70, I e §§ 3º ao 5º, da Lei Orgânica local, *in verbis*:

- a) - ser apresentada por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara Legislativa (inciso I dos arts. 139 do RICLDF e 70 da LODF);*
- b) que a proposta não fira princípios da Constituição Federal (§ 1º do art. 139 do RICLDF e § 3º do art. 70 da LODF);*
- c) que a matéria não tenha sido objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 2º do art. 139 do RICLDF e § 4º do art. 70 da LODF);*
- d) que não haja intervenção federal em andamento, tampouco estado de defesa ou de sítio (§ 3º do art. 139 do RICLDF e § 5º do art. 70 da LODF).*

Observe-se que a proposição vem apresentada por um terço dos membros da Casa (*inciso I dos arts. 139 da RICLDF e 70 da LODF*); não fere princípios da Constituição Federal (§ 3º do art. 70 da LODF e § 1º do art. 139 do RICLDF); não foi objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 4º do art. 70 da LODF e § 2º do art. 139 do RICLDF); e não há intervenção federal em andamento, tampouco estado de defesa ou de sítio (§ 5º do art. 70 da LODF e § 3º do art. 139 do RICLDF).

Presentes, pois, os requisitos do Regimento Interno e também da Lei Orgânica, nada havendo a impedir a admissão da peça legislativa, quanto a esses aspectos. A proposta, ademais, trata de matéria para a qual os membros da CLDF têm legitimidade para iniciativa legislativa (art. 58, XIII da LODF).

Seu objeto é a exigência de lei específica para alienação de ações de empresas públicas e sociedades de economia mista, sob controle acionário do Poder Público. Para isso propõe a inserção de complemento ao texto do inciso XVIII do mencionado art. 19 da LODF. Também adiciona dois parágrafos exigindo a manifestação favorável da população, por referendo, e o compromisso de metas de qualidade do serviço vinculadas a objetivos sociais da entidade em negociação.

Contudo, o enunciado do art. 1º da PELO em análise incorre em erro quanto à lógica da redação legislativa, ao inserir uma redundância conceitual ao referido inciso XVIII do art. 19 da LODF, referente à alienação das ações que garantem o controle direto ou indireto de empresas públicas e sociedades de economia mista, pelo D.F.

O texto resta tautológico (e assim, desnecessário) por repetir no dispositivo formal a descrição do procedimento intrínseco à própria definição do instituto da *privatização*, obrigatório por si, qual seja, a venda daquelas ações.

Examinemos o que dispõe o *caput* do art. 19 e seu inciso XVII, da LODF, *in litteris*:

Art. 19. *A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte:*

(...)

XVIII – a criação, transformação, fusão, cisão, incorporação, privatização ou extinção de sociedades de economia mista, autarquias, fundações e empresas públicas depende de lei específica.

Se incorporada a inserção prevista no primeiro artigo da PELO, assim ficaria a redação do inciso XVIII, como segue transcrito com nosso destaque, para melhor visualização:

*XVIII – a criação, transformação, fusão, cisão, incorporação, privatização ou extinção de sociedades de economia mista, autarquias, fundações e empresas públicas depende de lei específica, **bem como a alienação de ações que garantem o controle direto ou indireto de empresas públicas e sociedades de economia mista pelo Distrito Federal.***

Importa destacar que a alienação das ações que permitem o controle acionário pelo Poder Público, como especifica o destaque do inciso acima, constitui o núcleo conceitual da privatização; ou seja, é a própria privatização, por assim dizer. Matéria, aliás, cara a economistas, administradores, cientistas políticos, operadores de mercado e juristas administrativistas, entre outros.

Marcos Juruena Villela Souto em sua obra clássica Desestatização - Privatização, Concessões e Terceirizações (Ed. Lumen, RJ, 2000, p. 9), conceitua desestatização da seguinte forma:

*Desestatização - é a retirada da presença do Estado em atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada (princípio da livre iniciativa) ou de setores em que ela possa atuar com maior eficácia (princípio da economicidade); é gênero, do qual são espécies a **privatização**, a concessão, a permissão, a terceirização e a gestão associada de funções públicas. (grifo nosso)*

Adiante, enfatiza o ilustre mestre, sobre o instituto da privatização:

Privatização – é mera alienação de direitos que asseguram ao Poder Público, diretamente ou através de controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade. Privatiza-se o que não deve permanecer com o Estado, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF, art. 173), quer por contrariar o princípio da economicidade (CF, art. 70).

É certo que o Poder Público pode ser proprietário de várias modalidades de ações de empresas que estejam ou não sob seu controle acionário, oriundas de sua subscrição ou aquisição como mecanismo de investimento; com origem em desapropriação; como recebimento de ativos financeiros no pagamento de dívidas, por devedores; como doações; ou mesmo como heranças jacentes. Por óbvio, independentemente de lei específica, a qualquer tempo pode a Administração negociar tais ações, segundo as normas legais, para aplicação em outros investimentos ou mesmo para equilibrar problemas de caixa, conforme seu planejamento financeiro.

Com efeito, a Lei federal nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Públicos, grava excepcionalidade aplicável a casos similares em tais situações. Em seu art. 17, II, "c", assim determina:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa;

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica.

Por sua vez, o Programa Nacional de Desestatização – PND veio ao cenário brasileiro nos anos noventa, por força da Medida Provisória nº 155, de 1990, convertida na Lei nº 8.031/90. Esta foi revogada pela posterior Lei nº 9.491/97, que *altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990*, e que passou a ocupar o posto de diploma regulador do PND.

Claro está que suas determinações abrangem a administração federal, mas acabou se espraiando por estados e municípios como marco referencial administrativo, até os dias atuais. Não cabe aqui um estudo detalhado do ato normativo que rege tal Programa, mas é importante destacar o que define seu art. 2º, I a IV e § 1º, "a", *textualmente*:

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987;

§ 1º Considera-se desestatização:

a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

A desestatização por meio de privatização ocorre - esta sim -, quando o governo vende empresas públicas e sociedades de economia mista para a iniciativa privada (seja para empresas nacionais, grupos de investimentos, ou multinacionais), com o traspasse do bem público para o domínio privado, por meio de leilão, **com a venda das ações de controle dessas empresas.** Por exemplo, no âmbito federal foram desestatizadas por privatização a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) e a CVRD (Companhia de Mineração Vale do Rio Doce), mediante a venda de suas ações no mercado.

Nesses eventos, a União ficou apenas com uma reserva mínima de ações de classe especial. São denominadas *golden share*, entendidas pela doutrina como *propriedade exclusiva do ente desestatizante*, ao qual o estatuto social poderá (não está obrigado, portanto) conferir poderes especiais, inclusive o poder de veto a deliberações de assembléia-geral nas matérias que especificar (art. 17, § 7º, da Lei das Sociedades Anônimas – LSA, Lei federal nº 6.404/76, com suas alterações subsequentes). São, entretanto, empresas privadas a explorar atividade econômica e não mais voltarão ao patrimônio estatal, a não ser por desapropriação ou compra.

Enfim, o que se pretende realçar *in casu* é a necessidade de revisão da peça legislativa em exame, em conformidade com o ordenamento em vigor e com o entendimento doutrinário dominante, aplicando-se a boa técnica legislativa.

Com efeito, não se há de emendar disposição normativa, especialmente com força constitucional, para agregar especificação que já integra a natureza jurídica administrativa de seu objeto, o que criaria uma incongruência com a lógica sistêmica interna do texto a ser emendado. A Lei deve estruturar-se de maneira que seus dispositivos guardem coerência e harmonia entre si (LC distrital nº 13/93, art. 83) e qualquer alteração incorporada em texto legal há de adequar-se à lógica de sua redação.

Nesta perspectiva, oferecemos Substitutivo à peça legislativa em exame, com vistas ao aprimoramento da técnica legislativa e, por decorrência, do processo legislativo. Suprimimos o art. 1º do articulado da PELO, por entender ser despicienda sua inserção no texto do art. 19 da LODF que pretende alterar. Seu conteúdo migra para dispositivo remanescente, mantido o espírito da proposição examinada, em contexto mais adequado: na redação do § 10 do art. 1º que substitui o que foi suprimido.

Além disso, apresentamos revisão da ementa, com vistas a corrigir lapso manifesto de redação, adaptando-a à articulação ora propugnada. De conformidade com manuais de redação legislativa, em particular o documento *Elaboração de Textos Legislativos* desta Casa de Leis, a ementa é o sumário, o resumo do projeto, devendo ser redigida de forma clara, concisa e fiel ao conteúdo da matéria legislada, livre de erros ou equívocos técnicos gramaticais.

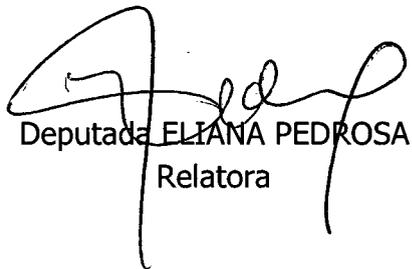
Vale lembrar que o substitutivo não tem o poder de alterar a autoria da proposição principal, Assim, autor do substitutivo aprovado não se torna autor, nem mesmo co-autor da proposição principal.

Isto posto, não se encontram óbices para a admissão da PELO em exame nesta Comissão. Bem de se ver que o exame de mérito da proposição pela Comissão Especial poderá esquadrihar a conveniência e oportunidade no que tange à natureza da matéria, em face dos pressupostos que conformam a Administração Pública.

Considerando-se o exposto, manifestamo-nos pela **ADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda à Lei Orgânica em epígrafe, pela sua constitucionalidade e regimentalidade, nos termos do Substitutivo apresentado.

Sala das Comissões, em

Deputado _____
Presidente


Deputada ELIANA PEDROSA
Relatora