



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

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

Representação n.º 4/2020 – G3P

O Ministério Público de Contas, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar n.º 1/94 - LOTCDF; e do artigo 54, inciso I, da Resolução n.º 296/2016 - RI/TCDF, vem oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO

para que o Tribunal de Contas do Distrito Federal examine os fatos a seguir descritos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Recente matéria jornalística publicada no noticioso digital **Metrópoles**¹, em 22.01.2020, anuncia a indicação, pelo governador Ibaneis Rocha, do Secretário de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal, **Luciano Carvalho de Oliveira**, para integrar o Conselho Fiscal da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, empresa pública do Distrito Federal, regida pela Lei n.º 13.303/2016, que dispõe sobre o Estatuto Jurídico da Empresa Pública, da Sociedade de Economia Mista e de suas subsidiárias.

Não há dúvidas acerca da prerrogativa conferida ao governador quanto à indicação de nomes para composição dos conselhos das empresas públicas e sociedades de economia mista distritais, cuja aprovação deverá ser apreciada e aprovada pelo Conselho de Administração, além de referendada pelo Comitê de Elegibilidade Estatutário daquela Companhia, nos termos do Estatuto Social da TERRACAP², devendo referidos colegiados apreciá-la à luz da legislação que rege a matéria, no caso a Lei n.º 13.303/2016 e suas remissões.

Preliminarmente, importante registrar que, com esteio no art. 173, §1º da Constituição Federal³, o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais se aplica às empresas públicas e sociedade de economia mista do Distrito Federal, sejam elas exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos, motivo pelo qual as referidas entidades devem subordinação às regras preceptivas nele fixadas para legitimar suas decisões administrativas e assegurar estrita observância à legislação pertinente.

Não há discricionariedade em relação a essa subordinação e, portanto, torna-se imprescindível que o Conselho de Administração da TERRACAP e o Comitê de Elegibilidade Estatutário, ao avaliarem a elegibilidade de um Secretário de Estado para o cargo de conselheiro fiscal, observem os requisitos e impedimentos impostos em lei.

¹ <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/secretario-de-obras-e-indicado-para-conselho-da-terracap>

² <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/institucional/estatuto-social>

³ **Constituição Federal:** “Art. 173. *Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

§ 1º *A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”



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

Oportuno observar que a TERRACAP, até em função dessa subordinação legal, refletiu, no Estatuto Social registrado na Junta Comercial do Distrito Federal em fevereiro de 2019, os pressupostos estabelecidos no arcabouço jurídico afeto à matéria, em especial a Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) e a Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), prevendo o Conselho Fiscal como órgão colegiado permanente daquela Companhia (art. 12 do Estatuto Social) para o exercício de funções fiscalizatórias, opinativas e informativas para garantir o respeito às leis e ao estatuto, fiscalizando os atos dos administradores, opinando sobre matérias relevantes e de interesse da entidade e prestando informações aos acionistas de forma a subsidiar eventuais decisões sobre os rumos das atividades inerentes àquela empresa pública.

A Lei n.º 13.303/2016 não normatiza, expressamente, os impedimentos para investidura no cargo de conselheiro fiscal das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, estabelecendo, apenas e tão somente, as vedações impostas aos indicados para integrar o Conselho de Administração e a Diretoria dessas entidades, na forma do art. 17, §2º, da citada norma legal, que assim dispõe:

“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;

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;



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

V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

§ 3º A vedação prevista no inciso I do § 2º estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.

(...)” (Grifei).

Por sua vez, no tocante ao Conselho Fiscal, a Lei n.º 13.303/2016 disciplina as regras gerais a que estarão submetidos eventuais indicados para compor esse colegiado, estabelecendo, como regra, que, **além das normas disciplinadoras previstas naquela lei, deverão ser aplicadas as disposições constantes da Lei n.º 6.404/1976** quanto aos poderes, deveres e responsabilidades, **assim como aos requisitos e impedimentos para investidura e remuneração**, senão vejamos:

“Art. 26. Além das normas previstas nesta Lei, aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal da empresa pública e da sociedade de economia mista as disposições previstas na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, relativas a seus poderes, deveres e responsabilidades, a requisitos e impedimentos para investidura e a remuneração, além de outras disposições estabelecidas na referida Lei.

§ 1º Podem ser membros do Conselho Fiscal pessoas naturais, residentes no País, com formação acadêmica compatível com o exercício da função e que tenham exercido, por prazo mínimo de 3 (três) anos, cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou cargo de conselheiro fiscal ou administrador em empresa.

§ 2º O Conselho Fiscal contará com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública” (Grifei).

Observe-se que o art. 17, §§2º e 3º, da Lei n.º 13.303/2016 prevê as regras relacionadas à inelegibilidade para os administradores das empresas estatais – Conselho de Administração e Diretorias, enquanto o art. 26 estabelece, expressamente, que, além das previsões contidas na citada Lei das Estatais, aplicam-se, **de forma simultânea e em paralelo**, as disposições da Lei n.º 6.404/1976 relativas às prerrogativas, responsabilidades, requisitos, impedimentos e remuneração dos membros do Conselho Fiscal.

Não é demais destacar que o Estatuto Social da TERRACAP, em seu art. 53, também remete à Lei n.º 6.404/1976 tal aplicabilidade ao prever que *“(…) aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal as disposições da Lei nº 6.404/1976 relativas a poderes, deveres, responsabilidades, requisitos, impedimentos para investidura e remuneração”* (grifei).

Verifica-se, portanto, que a Lei das Estatais não disciplina explicitamente as



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

vedações à indicação de membros do Conselho Fiscal, deixando expresso, contudo, por força do art. 26 da Lei n.º 13.303/2016, **a aplicação extensiva das normas estabelecidas nesta lei**, dentre as quais as previsões contidas no art. 17, §2º, remetendo, repito, **concomitantemente**, as disposições previstas na Lei n.º 6.404/1976 quanto aos impedimentos para investidura no aludido colegiado.

Ou seja, não havendo previsão expressa acerca dos impedimentos para integrar o Conselho Fiscal da TERRACAP, cabe ao Conselho de Administração, na avaliação da indicação do **Sr. Luciano Carvalho de Oliveira** para fins de aprovação, observar as vedações constantes no art. 17, §2º, da Lei n.º 13.303/2016, em estrita obediência ao disposto no art. 26 do mesmo diploma legal, que prevê a aplicação das normas desta lei à composição daquele colegiado, **inclusive as estabelecidas especificamente para os órgãos administrativos**, haja vista a redação do citado dispositivo não excluir tal aplicabilidade, sem prejuízo de possibilitar a apreciação, **concomitante**, dos requisitos e impedimentos para investidura e remuneração dos membros do Conselho Fiscal à Lei n.º 6.404/1976.

Ao se manifestar quanto à aplicabilidade das vedações determinadas pelo art. 17, §2º, da Lei n.º 13.303/2016 também aos integrantes de outros órgãos colegiados das empresas públicas, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, nos autos do Processo SEI n.º 19957.011269/2017-05, concluiu que “(...) *se estender as vedações do art. 17 da Lei das Estatais também à eleição de membros do conselho fiscal parece ser a extensão mais natural do Precedente 2*”, uma vez que o Conselho Fiscal “(...) *é um órgão relevante do sistema de governança de uma companhia*” e que “(...) *a essência do art. 17 da Lei das Estatais é voltada ao aprimoramento das estruturas de governança, inclusive pela mitigação das indicações político-partidárias no âmbito das estatais*”⁴ (grifei).

A título de esclarecimento, o citado “*Precedente 2*” diz respeito à aplicabilidade das vedações determinadas pelo art. 17 da Lei das Estatais ao comitê estatutário, cujo objetivo é verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para os conselhos de administração e fiscal das empresas estatais, nos termos de seu art. 10, e que, segundo a CVM, seria controverso não aplicar o mesmo entendimento aos demais colegiados.

Reconhecida a aplicabilidade extensiva do art. 17, §2º, da Lei n.º 13.303/2016 aos membros do Conselho Fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, por força do art. 26 da mesma norma legal, vejamos o que preconiza a Lei n.º 6.404/1976 em relação aos requisitos e impedimentos para investidura no cargo de conselheiro fiscal dessas entidades.

O art. 145 da Lei das Sociedades por Ações prevê regras gerais de requisitos e impedimentos, estabelecendo que “*As normas relativas a requisitos, impedimentos, investidura, remuneração, deveres e responsabilidade dos administradores aplicam-se a conselheiros e diretores*”, não fazendo distinção de órgão colegiado – Administração, Fiscal ou

⁴ http://www.cvm.gov.br/decisoes/2018/20180105_R1/20180105_D0870.html



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

Comitê, enquanto os artigos 146 e 147 dispõem sobre as normas específicas para a composição dos colegiados administrativos.

O art. 146 disciplina que *“Poderão ser eleitas para membros dos órgãos de administração pessoas naturais, devendo os diretores ser residentes no País”* e o art. 147 prevê as hipóteses de inelegibilidade para os cargos de administração, nos seguintes termos:

“Art. 147. Quando a lei exigir certos requisitos para a investidura em cargo de administração da companhia, a assembléia-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.

§ 2º São ainda inelegíveis para os cargos de administração de companhia aberta as pessoas declaradas inabilitadas por ato da Comissão de Valores Mobiliários” (Grifei).

Por sua vez, o art. 162 estabelece expressamente os requisitos, impedimentos e remuneração dos membros do Conselho Fiscal de empresa pública, disciplinando que **estão impedidos de assumir o cargo de conselheiro fiscal aqueles que são também inelegíveis para o cargo de administrador**, na forma do art. 147, supratranscrito, além dos membros de órgãos da administração e empregados da empresa estatal ou de sociedade controlada ou do mesmo grupo, e o cônjuge ou parente, até terceiro grau, de administrador da companhia, na forma do §2º, que assim dispõe:

“Art. 162. Somente podem ser eleitos para o conselho fiscal pessoas naturais, residentes no País, diplomadas em curso de nível universitário, ou que tenham exercido por prazo mínimo de 3 (três) anos, cargo de administrador de empresa ou de conselheiro fiscal.

(...)

§ 2º Não podem ser eleitos para o conselho fiscal, além das pessoas enumeradas nos parágrafos do artigo 147, membros de órgãos de administração e empregados da companhia ou de sociedade controlada ou do mesmo grupo, e o cônjuge ou parente, até terceiro grau, de administrador da companhia” (Grifei).

Como se percebe, a leitura conjunta do art. 162, §2º, e do art. 147 da Lei n.º 6.404/1976 reafirma a aplicabilidade dos requisitos e impedimentos previstos para os ocupantes de cargos administrativos também aos membros dos Conselhos Fiscais de empresas estatais.



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

Noutro giro, o Estatuto Social da TERRACAP, também aplicável à matéria, em seu art. 44, prevê a composição do Conselho Fiscal daquela Companhia, nos moldes insculpidos nas Leis n.º 13.303/2016 e n.º 6.404/1976, dispondo, nos termos do §4º, que “(...) *Não poderão ser eleitos para o Conselho Fiscal, os membros dos órgãos de Administração e empregados da Terracap ou de sociedade por ela controlada ou do mesmo grupo, o cônjuge ou parente, até o 3º grau, de administrador da Empresa, assim como as pessoas enumeradas nos §§1º e 2º do art. 147 da Lei n.º 6.404/76*”

Já o art. 53 do citado Estatuto reproduz, **ipsis litteris**, o disposto no art. 26 da Lei n.º 13.303/2016, estabelecendo que “(...) ***aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal as disposições da Lei n.º 6.404/1976 relativas a poderes, deveres, responsabilidades, requisitos, impedimentos para investidura e remuneração***” (grifei), deixando claro que, **além das previsões estabelecidas na Lei n.º 13.303/2016, aplicam-se aos indicados para compor o Conselho Fiscal da TERRACAP, as disposições da Lei n.º 6.404/1976, no que diz respeito aos poderes, deveres e responsabilidades, aos requisitos e impedimentos para investidura e à remuneração, além de outras estabelecidas na Lei de Sociedades por Ações.**

Além disso, o art. 63 confere ao Comitê de Elegibilidade Estatutário da TERRACAP atribuições para opinar sobre o preenchimento dos requisitos e a ausência de vedações para os indicados aos cargos de administradores e conselheiros fiscais da Companhia, além de verificar a conformidade do processo de avaliação desses agentes, referendando, assim as respectivas eleições.

Os dispositivos das Lei n.º 13.303/2016, da Lei n.º 6.404/1976 e do Estatuto Social da TERRACAP referenciados erigem normas de ordem pública, consubstanciadas em impedimentos decorrentes diretamente da presunção legal de natureza absoluta e oponível aos agentes referidos para exercício das funções que a lei enumera.

As regras, embora de simples iniciativa decisória, são dotadas de substancial conteúdo axiológico, na medida em que visam a mitigar as influências político-partidárias incidentes sobre as decisões colegiadas das entidades destinatárias, distorcendo suas finalidades e – não raras vezes – tornando-as alvo da prática de atos de corrupção e utilização indevida da máquina pública; a exemplo do que ocorreu, recentemente, no âmbito da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS.

Ao aplicar as previsões contidas nas referidas normas, verifica-se que o **Sr. Luciano Carvalho de Oliveira**, a princípio, atenderia os requisitos básicos estabelecidos na Lei n.º 6.404/1976, com as modificações inseridas pela Lei n.º 13.303/2016, reproduzidas pelo Estatuto Social da TERRACAP, sendo, numa primeira avaliação, elegível para integrar o cargo de conselheiro fiscal da Companhia, porquanto pessoa natural, residente no Brasil, acionista ou não, com grau superior completo em área compatível com o exercício da função e, cumulativamente, experiência de, pelo menos, três anos, em cargo de direção, assessoramento, conselheiro fiscal ou administrador, na Administração Pública ou em âmbito empresarial privado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Todavia, tendo em vista o nominado indicado ocupar cargo de Secretário de Estado, o Ministério Público de Contas entende que se aplica ao caso concreto os impedimentos previstos no art. 17, §2º, da Lei n.º 13.303/2016, em estrita observância ao disposto no seu art. 26, que prevê a aplicação estendida das normas previstas nesta lei, com as remissões ali indicadas, notadamente a inelegibilidade disposta no art. 162, §2º, da Lei n.º 6.404/1976 e no art. 53 do Estatuto Social da TERRACAP.

Nesse sentido, aplicando-se as disposições constantes da Lei n.º 6.404/1976, da Lei n.º 13.303/2016 e do Estatuto Social da TERRACAP, o Ministério Público de Contas entende **ilegal possível aprovação da indicação do Sr. Luciano Carvalho de Oliveira** para integrar o Conselho Fiscal da TERRACAP, vez que ocupa o cargo de Secretário de Estado de Obras Infraestrutura do Distrito Federal, não se mostrando admissível assumir assento no referido Conselho, posto que tal procedimento afronta as vedações impostas pelo art. 17, §2º, da Lei n.º 13.303/2016, aplicável extensivamente àquele colegiado pelo art. 26 da mesma lei, bem assim a inelegibilidade prevista no art. 162, §2º, da Lei n.º 6.404/1976, referendada pelo art. 26 da Lei n.º 13.303/2016 e pelo art. 53 do Estatuto Social da TERRACAP.

Entende, ainda, ante a possibilidade de fatos análogos ao ora relatado se repetirem em outras entidades da administração pública distrital, que a Corte de Contas deve determinar às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias no Distrito Federal que planejem suas ações, elaborem cronograma e adotem as medidas necessárias de sua competência para efetivo cumprimento de todas as normas fixadas pela Lei n.º 13.303/2016, notadamente quanto à composição de seus órgãos internos – Conselho de Administração, Diretorias, Conselho Fiscal e Comitê de Elegibilidade Estatutário, observando estritamente os poderes, deveres, responsabilidades, requisitos, impedimentos para investidura e remuneração a que estão submetidos os integrantes desses colegiados, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme exige o art. 37 da Constituição Federal.

Nada obstante, verifica-se que a matéria objeto da presente Representação ainda não foi devidamente enfrentada pelo Tribunal, razão pela qual o Ministério Público de Contas considera necessário que se delibere acerca da questão, de forma a evitar eventuais ilegalidades na composição dos órgãos colegiados das empresas públicas e das sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Por fim, desde já, requer ao eg. Plenário que 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 às disposições contidas na Lei n.º 13.303/2016 para a composição de seus órgãos colegiados.

Isso posto, em face das competências constitucionais do Tribunal de Contas para fiscalizar os órgãos e entidades da Administração e zelar pela correta aplicação de recursos públicos e pela observância dos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Ministério Público de Contas propõe ao Plenário que:

- I – tome conhecimento da presente representação, determinando seu processamento em autos específicos;
- II – encaminhe o processo à Unidade Técnica competente para proceder à instrução do feito, autorizando, se necessárias, a realização de inspeção e diligências pertinentes com o fito de examinar a regularidade da possível aprovação do então Secretário de Estado de Obras Infraestrutura do Distrito Federal, **Sr. Luciano Carvalho de Oliveira**, para integrar o Conselho Fiscal da TERRACAP;
- III – determine às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias no Distrito Federal que deem efetivo cumprimento às normas fixadas pela Lei n.º 13.303/2016, notadamente quanto à composição de seus órgãos internos – Conselhos de Administração, Diretorias, Conselhos Fiscais e Comitês de Auditoria/Elegibilidade Estatutário, observando estritamente os poderes, deveres, responsabilidades, requisitos, impedimentos para investidura e remuneração a que estão submetidos os integrantes desses colegiados, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência exigidos no art. 37 da Constituição Federal.

Brasília, 24 de janeiro de 2020.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador