



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DANIEL DONIZET - GAB. 15



PARECER Nº _____, DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO nº 124, de 2020, que "susta os efeitos do Decreto nº 40.434, de 3 de fevereiro de 2020, que "Altera o Decreto nº 39.613, de 3 de janeiro de 2019, que estabelece regras sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP)."

Autor: DEPUTADO FÁBIO FELIX

Relator: DEPUTADO DANIEL DONIZET

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 124/2020, em seu art. 1º, determina que se sustem "os efeitos do Decreto nº 40.434, de 3 de fevereiro de 2020, que "Altera o Decreto nº 39.613, de 3 de janeiro de 2019, que estabelece regras sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP)."

Segue-se a cláusula de vigência.

Na justificativa, o autor da proposição em análise afirma que: "O Decreto em apreço extrapolou as atribuições constitucionais do Poder Executivo, uma vez que viabiliza procedimento administrativo que permite a privatização de empresas públicas sem a devida autorização legislativa desta CLDF, em absoluto descompasso com a Constituição da República e a legislação federal. Originalmente, o Decreto nº 39.613/2019 foi redigido para estabelecer regras sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP), procedimentos administrativos que tem o objetivo viabilizar a apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos de viabilidade por particulares para aproveitamento em concessão comum ou permissão de serviços públicos, parceria público-privada (PPP), arrendamento de bens públicos ou concessão de direito real de uso. Sobreveio, então o Decreto nº 40.434, de 3 de fevereiro de 2020, que promoveu alterações no texto original para viabilizar, também por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e ou de Manifestação de Interesse Privado (MIP), para viabilizar a "estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parceria." Nesse ponto, houve extrapolação do poder regulamentar, e foram vulneradas as prerrogativas desta Casa Legislativa, que não pode ser alienada de qualquer discussão sobre privatização do patrimônio público do Distrito Federal."

Afirma, ainda, que "(...) segundo a Constituição Federal de 1988, empresas públicas e sociedades de economia mista só podem ser criadas por lei específica, e suas subsidiárias, por meio da autorização legislativa:

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:

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 19, traz dispositivos semelhantes:

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

XVIII – somente por lei específica pode ser:

a) criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

b) transformada, fundida, cindida, incorporada, privatizada ou extinta entidade de que trata a alínea a;

XIX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

Verifica-se, assim, que as disposições constitucionais são expressas no sentido de que é necessário Lei autorizativa para criar empresa pública ou sociedade de economia mista.”

O autor da proposição segue justificando que "Apesar das expressas determinações constitucionais, o Poder Executivo, por meio do Decreto que se pretende sustar, pretende alienar ações e outros direitos, de forma a perder o controle acionário de empresas públicas como a CAESB, a CEB e o BRB, sem projeto de lei a ser apresentado a esta Casa, tudo em sede administrativa, e de modo a escolher um "projeto estruturado de desestatização" sigilosamente! 1 É o que se depreende da definição de desestatização, constante do art. 3º, VIII, do Decreto nº 39.613/2019, com redação conferida pelo Decreto cujos efeitos se pretendem suprimir, segundo o qual desestatização é "a alienação de direitos que assegurem ao Distrito Federal, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade." Desse modo, pretende o Poder Executivo abrir mão do controle acionário de suas empresas por meio de PMI's ou MPI's, o que extrapola suas prerrogativas e viola a legislação federal. A Lei Federal 9.491/1997 é expressa ao determinar as formas pelas quais a desestatização de empresas públicas podem ocorrer - por meio de licitação que sendo permitido, no caso de alienação de participação societária, a realização por meio de leilão (art. 4º, I, §3º) 2 . É dizer: não há que se "apresentar" estudos "estruturar" operação de oferta de ações - caso se entenda por privatizar, deve-se realizar licitação, com oferta pública, como exige a Lei. Vale registrar, por fim, o entendimento assentado no julgamento da Medida cautelar no bojo da ADI 5624 TPI / DF, tanto a privatização quanto a alienação do controle societário de empresa pública e sociedade de economia mista, em razão da simetria das formas, devem ser realizadas com a apreciação do parlamento, ou seja, por meio de lei específica. Transcreve-se trecho do voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski:

Como se vê, a Carta de 1988 exige sempre a aquiescência do Poder Legislativo aos processos de criação de entidade governamental dessa espécie, ainda que tenha sido criada para explorar atividade econômica em sentido estrito. É o que se depreende da definição de desestatização, constante do art. 3º, VIII, do Decreto nº 39.613/2019, com redação conferida pelo Decreto cujos efeitos se pretendem suprimir, segundo o qual desestatização é "a alienação de direitos que assegurem ao Distrito Federal, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade." Desse modo, pretende o Poder Executivo abrir mão do controle acionário de suas empresas por meio de PMI's ou MPI's, o que extrapola suas prerrogativas e viola a legislação federal. Assim, ao que parece, nesse exame preambular da matéria, não poderia o Estado abrir mão da exploração de determinada atividade econômica, expressamente autorizada por lei, sem a necessária participação do seu órgão de representação popular, porque tal decisão não compete apenas ao Chefe do Poder Executivo. (...) Destarte, a prerrogativa do controle legislativo decorre da relevância atribuída pela

Constituição aos preceitos imperativos que regem a atuação do Poder Público, conforme art. 173 da Constituição (segurança nacional ou relevante interesse coletivo), bem como o art. 37, XIX, do mesmo diploma, o qual, ao dispor que "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação", aplica-se também à alienação do controle acionário por força do princípio do paralelismo das formas. (...) Nesse sentido, permitir a venda direta de ações, em montante suficiente a perder o controle societário de empresa estatal, de maneira a impossibilitar a concorrência pública, poderia atentar contra o texto constitucional, o qual consigna que as alienações serão realizadas "mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes" (art. 37, XXI). (...) Diante do exposto, com base no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, voto por referendar a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 29, caput, XVIII, da Lei 13.303/2016, de modo a afirmar que a venda de ações de empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias ou controladas exige autorização legislativa, bem como prévia licitação pública, dispensada esta quando a alienação não implique a perda de seu controle acionário.

O acórdão em questão foi ementado da seguinte maneira:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO PARCIAL MONOCRÁTICA. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ART. 29, CAPUT, DA LEI 13.303/2016. VENDA DE AÇÕES. ALIENAÇÃO DO CONTROLE ACIONÁRIO DE EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA OU DE SUAS SUBSIDIÁRIAS E CONTROLADAS. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA E DE LICITAÇÃO. VOTO MÉDIO. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE PELO PLENÁRIO. I – A alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública. II – A transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da administração pública constantes do art. 37 da Constituição da República. III – Medida cautelar parcialmente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. (ADI 5624 MC-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 28-11-2019 PUBLIC 29-11-2019)

Em conclusão, argumenta que "(...) conforme entendimento do STF, que o conceito de desestatização apresentado pelo decreto em análise dá conta de uma perda do controle acionário pelo ente federativo, mediante alienação, sem a previsão de apreciação pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Por sua vez, tal conceito subsidia os procedimentos de PMI e MPI com vistas à efetivação de parceria público-privada e privatização propriamente dita. Em observância ao princípio da simetria constitucional, a interpretação do Supremo Tribunal Federal nos casos das estatais pertencentes à União aplica-se aos casos das empresas públicas e sociedades de economia mista criadas por lei no âmbito do Distrito Federal. Por conseguinte, tanto a criação como a extinção, transformação e privatização de empresa pública e sociedade de economia mista devem tramitar pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Desse modo, a fim de preservar a competência e as atribuições desta Casa Legislativa, bem como o patrimônio público do Distrito Federal, é necessário sustar os efeitos do Decreto nº 40.434, de 3 de fevereiro de 2020."

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal - RICLDF, nos termos do art. 63, I e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo, quanto aos três primeiros aspectos, parecer de caráter terminativo. Além disso, nos termos da alínea "j", inciso III do art. 63 do RICLDF, compete, ainda, à Comissão de Constituição e Justiça pronunciar-se sobre o mérito do PDL 124/2020.

Inicialmente, é importante destacar que a sustação de efeitos de ato normativo do Governador que exorbite o Poder Regulamentar é prerrogativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal que confere concretude ao art. 53 e ao inciso VI do art. 60, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição;

Nesse sentido, assim também entende o Supremo Tribunal Federal:

"O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)'. Doutrina. Precedentes ([RE 318.873-AgR/SC](#), rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005." ([AC 1.033-AgR-QQ](#), rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.)

Deve-se ressaltar, ademais, que a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o Poder Regulamentar é prerrogativa constitucional do Poder Legislativo, mas exercida estritamente nos limites da legalidade. Há de se verificar, de forma objetiva, a lesão à atividade legislativa. É preciso que se apontem, de forma clara, quais foram os dispositivos da legislação distrital que não foram observados quando da edição do ato normativo pelo Poder Executivo.

Quanto ao requisito de indicação da norma violada pelo Decreto nº 40.434/2020, nota-se que o autor da proposição indicou, como evidência da exorbitância do Poder Regulamentar, o art. 19, incisos XVIII e XIX da Lei Orgânica do DF, bem como o art. 37, incisos XIX e XX da Constituição Federal de 1988, ambos transcritos alhures.

No entanto, as normas constitucionais não são, ao menos diretamente, parâmetro para esse tipo de controle do Legislativo. Com efeito, o que se busca coibir com a utilização deste instrumento é o exercício do poder regulamentar além dos limites da lei em sentido estrito, o que ocasiona vício de ilegalidade, e apenas pela via reflexa a sua inconstitucionalidade. Tem-se, nesse caso, a chamada inconstitucionalidade indireta.

Para além disso, ao contrastar o conteúdo do Decreto nº 40.434/2020 com o dos referidos dispositivos indicados, não se verificou qualquer exorbitância do Poder Regulamentar atribuído ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, ressalta-se que a alteração promovida pelo referido Decreto não elide a necessidade de se cumprir os requisitos constitucionais para a extinção de empresas públicas e sociedades de economia mista, dentre eles, a prévia autorização legislativa, em obediência ao princípio da simetria das formas.

A principal alteração promovida pelo ato normativo foi a inclusão da possibilidade de o PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) e de o MIP (Manifestação de Interesse Privado) subsidiarem "a administração pública do Distrito Federal na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parceria". Com efeito, não se trata de alienar o controle acionário das empresas em sede administrativa, mas apenas da realização de projetos, levantamentos, investigações ou estudos prévios a respeito da matéria.

Outrossim, se considerarmos a iniciativa privativa do Governador para a proposição dos projetos de lei que disponham sobre "criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, **extinção**, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, **órgãos e entidades da**

administração pública", disposta no art. 71, §1º, IV da Lei Orgânica distrital, é razoável que o Poder Executivo pretenda realizar estudos acerca do tema antes de decidir se propõe ou não o projeto.

Portanto, não se pode afirmar que a regulamentação desses estudos quanto à desestatização de empresas exorbite o Poder Regulamentar, uma vez que não há contrariedade à legislação vigente.

Com relação ao conceito de "desestatização" disposto no Decreto, ressalta-se que se encontra em plena consonância com o trazido pela legislação federal acerca do tema, senão vejamos:

Art. 3º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:

VII - Desestatização de empresa: a alienação de direitos que assegurem ao Distrito Federal, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; e ([Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 40434 de 03/02/2020](#)).

A Lei Federal nº 9.491/1997, por seu turno, estabelece que:

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

§ 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;

No que concerne ao mérito da proposição, é importante destacar que o Projeto de Decreto Legislativo que objetive a sustação de ato do Poder Executivo que viole o Poder Regulamentar é resultante da verificação objetiva da ofensa à atividade legislativa. Ressalta-se que Projeto de Decreto Legislativo que susta efeitos de atos normativos que exorbitam o Poder Regulamentar não constitui instrumento adequado à discussão acerca de políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo, principalmente quanto aos atos de gestão que as concretize.

Em face do exposto, verifica-se que o Decreto nº 40.434/2020, de 03 de fevereiro de 2020, não exorbita o poder regulamentar, uma vez que materializa gestão de política pública e ato administrativo regular, que encontram fundamento nos incisos VII e XXVI do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

XXVI – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;

(...)

Pelos motivos expostos, nosso voto é pela **REJEIÇÃO E INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Decreto Legislativo nº 124/2020.

Sala das Comissões, em ...

DEPUTADO REGINALDO SARDINHA

Presidente

DEPUTADO DANIEL DONIZET

Relator

Documento assinado eletronicamente por **DANIEL XAVIER DONIZET - Matr. 00144, Deputado(a) Distrital**, em 25/11/2020, às 14:24, conforme Art. 22, do Ato do Vice-



Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0270342** Código CRC: **9C5B5971**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 15 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8152
www.cl.df.gov.br - dep.danieldonizet@cl.df.gov.br

00001-00034287/2020-03

0270342v7