



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 21/1000-0012571-8

PARECER Nº 18.953/21

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. ATUAÇÃO COMO DIRETOR OU INTEGRANTE DE CONSELHO DE EMPRESAS FORNECEDORAS OU PRESTADORAS DE SERVIÇOS AO ESTADO. VEDAÇÃO. EXEGESE DO DISPOSTO NO ART. 44 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. POSSIBILIDADE DE INTEGRAR DIRETORIA OU CONSELHO DE EMPRESA ESTATAL. EXEGESE DO DISPOSTO NA LEI FEDERAL Nº 13.303/2016 E NA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 10.098/1994. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO. PARECER Nº 15.010. RATIFICAÇÃO.

1. As empresas estatais compõem a administração pública indireta, consistindo em mera descentralização administrativa a relação entre o poder público e as suas estatais, cujas atividades correspondem à própria atuação estatal, seja para a prestação de serviços públicos, por dever constitucional, seja para o desempenho de atividade econômica, nos estritos casos em que ao poder público é constitucionalmente autorizado fazê-lo.

2. A vedação estabelecida no art. 44 da Constituição Estadual, que veda o servidor público estadual efetivo de integrar a diretoria ou conselhos de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços para o Estado, não se aplica às empresas estatais, as quais compõem a administração pública estadual indireta.

3. A Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 não veda a participação de servidores públicos em conselhos de empresas estatais, prevendo, no artigo 178, incisos XII e XIII, vedações restritas ao exercício de funções em órgãos de administração ou gerência de empresas privadas.

4. A Lei Federal nº 13.303/2016, além de não vedar a nomeação de servidores públicos efetivos para a Diretoria e Conselhos de empresas estatais, exige que os conselhos fiscais contem com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública (art. 26, § 2º).

5. Os Decretos Estaduais nº 53.364/2016 e 54.110/2018 procederam à internalização da disciplina definida em nível federal pela Lei nº 13.303/2016 no serviço público estadual, sem ampliar as suas limitações no que diz respeito aos requisitos e vedações para a composição dos





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

conselhos de administração e fiscal, que devem observar a generalidade da legislação editada pela União, com as especificidades definidas pelo Chefe do Poder Executivo.

AUTOR: JOHN DE LIMA FRAGA JÚNIOR

Aprovado em 06 de setembro de 2021.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer

PGE / GAB-AA / 358609001

06/09/2021 18:13:37





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. ATUAÇÃO COMO DIRETOR OU INTEGRANTE DE CONSELHO DE EMPRESAS FORNECEDORAS OU PRESTADORAS DE SERVIÇOS AO ESTADO. VEDAÇÃO. EXEGESE DO DISPOSTO NO ART. 44 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. POSSIBILIDADE DE INTEGRAR DIRETORIA OU CONSELHO DE EMPRESA ESTATAL. EXEGESE DO DISPOSTO NA LEI FEDERAL Nº 13.303/2016 E NA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 10.098/1994. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO. PARECER Nº 15.010. RATIFICAÇÃO.

1. As empresas estatais compõem a administração pública indireta, consistindo em mera descentralização administrativa a relação entre o poder público e as suas estatais, cujas atividades correspondem à própria atuação estatal, seja para a prestação de serviços públicos, por dever constitucional, seja para o desempenho de atividade econômica, nos estritos casos em que ao poder público é constitucionalmente autorizado fazê-lo.

2. A vedação estabelecida no art. 44 da Constituição Estadual, que veda o servidor público estadual efetivo de integrar a diretoria ou conselhos de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços para o Estado, não se aplica às empresas estatais, as quais compõem a administração pública estadual indireta.

3. A Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 não veda a participação de servidores públicos em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

conselhos de empresas estatais, prevendo, no artigo 178, incisos XII e XIII, vedações restritas ao exercício de funções em órgãos de administração ou gerência de empresas privadas.

4. A Lei Federal nº 13.303/2016, além de não vedar a nomeação de servidores públicos efetivos para a Diretoria e Conselhos de empresas estatais, exige que os conselhos fiscais contem com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública (art. 26, § 2º).

5. Os Decretos Estaduais nº 53.364/2016 e 54.110/2018 procederam à internalização da disciplina definida em nível federal pela Lei nº 13.303/2016 no serviço público estadual, sem ampliar as suas limitações no que diz respeito aos requisitos e vedações para a composição dos conselhos de administração e fiscal, que devem observar a generalidade da legislação editada pela União, com as especificidades definidas pelo Chefe do Poder Executivo.

Trata-se de examinar a possibilidade jurídica de servidores públicos estaduais efetivos integrarem conselhos fiscais e de administração de empresas estatais controladas pelo Estado, notadamente à luz do disposto no artigo 44 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, assim como dos regramentos contidos na Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 e na Lei Federal nº 13.303/2016.

É o breve relatório.

O artigo 44 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul disciplina o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

seguinte:

Art. 44. Nenhum servidor poderá ser diretor ou integrar conselho de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços ou que realizem qualquer modalidade de contrato com o Estado, sob pena de demissão do serviço público.

À partida, cumpre mencionar que o tema já foi objeto de análise por esta Procuradoria-Geral do Estado no Parecer nº 15.010, cujo teor ora vai ratificado, assim dispondo a ementa do aludido precedente:

A atuação de servidores públicos (lato sensu) nos conselhos de administração e fiscal das sociedades de economia mista enseja a remuneração fixada pelo estatuto da companhia, porque não configura a acumulação constitucionalmente vedada e inexistente óbice a tal remuneração. REVISÃO TOTAL DOS PARECERES PGE Nº. 5.275/83, 6.871/86, 7.311/87, 8.333/90, 8.536/90, 8.977/91, 8.978/91 E 9.165/92. REVISÃO PARCIAL DO PARECER PGE nº 13.463/02. MANUTENÇÃO, COM RESSALVAS, DOS PARECERES PGE Nº 11.821/97 E 12.233/98. RATIFICAÇÃO DOS PARECERES PGE Nº 6.276/85, 7.285/87, 9.138/92 e 12.026/98.

No mesmo sentido, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1485, o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a não contrariedade à vedação à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, atestou a conformidade constitucional da participação de servidores públicos em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas. O julgamento foi assim ementado (sem grifos no original):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. ATUAÇÃO REMUNERADA EM CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCAL DE EMPRESAS ESTATAIS. CONSTITUCIONALIDADE. 1. A autorização dada pela Lei 9.292/1996 para que servidores públicos participem de conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como entidades sob controle direto ou indireto da União **não contraria a vedação à acumulação remunerada de**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cargos, empregos e funções públicas trazida nos incisos XVI e XVII do artigo 37 da Constituição, uma vez que essa atuação como conselheiro não representa exercício de cargo ou função pública em sentido estrito. 2. Não é objeto da ação saber se a remuneração por esse exercício poderia ser recebida por servidores remunerados em regime de subsídio ou estaria sujeita ao teto remuneratório constitucional. 3. Ação direta julgada improcedente, mantido o entendimento ensejador do indeferimento da medida cautelar. (Rel. Min. José Néri da Silveira, 07.8.1996, DJ de 05.11.1999)

Extrai-se da literalidade da regra do artigo 44 da Constituição Farroupilha a impossibilidade de servidor público integrar conselhos de empresas que sejam (i) fornecedoras ou (ii) prestadoras de serviços para o Estado, ou, ainda, (iii) que realizem contratos com o Estado do Rio Grande do Sul.

Isso, todavia, não se aplica a empresas estatais, que não se incluem no conceito de “fornecedores”, “prestadores”, e tampouco no de “contratantes” do Estado, por integrarem a própria administração indireta e, por isso, possuírem um relacionamento com o ente central que não permite equipará-las à generalidade das pessoas jurídicas de direito privado que com aquele possam se relacionar contratualmente.

Não se desconhece a existência de hipóteses em que as estatais, no âmbito de sua atuação, entabulam contratos com o ente central. Essa circunstância, todavia, não é suficiente para atrair a incidência da vedação prevista no artigo 44 da Constituição Estadual, voltada essencialmente às empresas alheias à estrutura estatal, conclusão que decorre não apenas da integração das estatais no conceito de administração pública, mas de todas as demais normas do ordenamento jurídico aplicáveis, inclusive de caráter nacional, voltadas à governança dessas empresas, conforme será explicitado adiante.

Por certo, quando presente essa relação jurídica contratual entre o ente controlador e a estatal, eventual conflito de interesses entre a atuação do conselheiro desta e sua condição de servidor público vinculado àquele poderá justificar, no caso concreto, a sua não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

atuação. Disso não decorre, todavia, a impossibilidade de participar das demais decisões da estatal e, portanto, sua legitimidade em integrar a diretoria ou o conselho da entidade.

Ainda, a depender das características específicas da estatal, poderá sua atuação se dar em caráter de exclusividade com o poder público, hipótese em que, ainda que por contrato, tem-se verdadeira prestação de serviço público, e não o exercício de atividade econômica, cuidando-se de uma atuação estatal atípica. Essa exclusividade, caso presente, elimina qualquer potencial conflito de interesses entre o ente central e o descentralizado e refoge por completo da previsão do artigo 44 da Constituição Estadual, afigurando-se plenamente legítima a atuação do servidor público na condição de conselheiro.

É relevante salientar que, do ponto de vista da estatal, não há impedimento de que esta, dentro da sua atuação descentralizada e para fins de melhor organização administrativa, possa entabular contratos com o poder público, o que evidentemente não desnatura a natureza jurídica da atividade exercida, que continua vinculada à administração, ainda que por via indireta. Sob o viés da existência da estatal, a finalidade está sendo cumprida com o exercício do seu objeto social, do que não decorre a impossibilidade de contratação com a administração direta, uma vez que essa relação contratual é puramente acessória ou marginal, não modificando a finalidade que determinou a criação da entidade.

Regras restritivas de direitos interpretam-se restritivamente, não se devendo proceder a interpretação alargada do disposto no artigo 44 supracitado a fim de abarcar hipóteses originalmente não previstas. Essa diretriz é reforçada pelas demais normas do ordenamento jurídico, seja as editadas no âmbito estadual, seja as de caráter nacional, com destaque para a Lei nº 13.303/2016, conforme adiante delineado.

Da redação do artigo 44 da Constituição Estadual, inalterada desde a sua promulgação, não defluiu a vedação genérica para a participação de servidores em conselhos de empresas estatais, mas tão somente para a participação em conselhos de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços ao Estado, conceito do qual estão alijadas as entidades da administração indireta.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

De fato, inexistente relação jurídica de descentralização administrativa entre o poder público e as suas estatais que possa ser qualificada como contratualização de fornecimento de bens ou serviços, uma vez que as atividades desempenhadas pela administração indireta correspondem à própria atuação estatal, seja para a prestação de serviços públicos, por dever constitucional, seja para o desempenho de atividade econômica, nos estritos casos em que ao poder público é constitucionalmente autorizado fazê-lo.

Demais disso, como dito, a vedação se circunscreve unicamente à participação em conselhos de empresas que tenham relação jurídica estrita de fornecimento, prestação de serviços ou contratualização com o Estado, o que não representa a impossibilidade abstrata de participação em conselhos, ainda que de entidades privadas, desde que respeitadas as limitações legais eventualmente incidentes.

Nesse passo, a Lei Complementar nº 10.098/1994, que dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul, não veda absolutamente a participação de servidores em órgãos de empresas privadas, prevendo o artigo 178, incisos XII e XIII, as duas únicas hipóteses de vedação, do seguinte modo:

Art. 178 - Ao servidor é proibido:

(...)

XII - participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil ou exercer comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário, salvo quando se tratar de função de confiança de empresa, da qual participe o Estado, caso em que o servidor será considerado como exercendo cargo em comissão;

XIII - exercer, mesmo fora do horário de expediente, emprego ou função em empresa, estabelecimento ou instituição que tenha relações industriais com o Estado em matéria que se relacione com a finalidade da repartição em que esteja lotado;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Como se percebe, o inciso XII impede unicamente a participação da gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil ou o exercício do comércio, ressalvando expressamente a possibilidade dessa participação quando se tratar de função em empresa da qual o Estado do Rio Grande do Sul participe, de que são exemplos as estatais, porquanto controladas pelo poder público. Assim, podem os servidores públicos participar de empresas privadas, desde que não exerçam sua gerência ou administração. Já no que diz respeito à participação em estatais, é permitida sua designação para as aludidas funções de gestão.

O inciso XIII, por sua vez, confirma que não há vedação genérica à participação de servidores na administração de empresas privadas ao limitar o impedimento aos casos em que o estabelecimento ou instituição tenha relações industriais com o Estado em matéria que se relacione com a finalidade da repartição em que o servidor esteja lotado. Note-se que, além de restrita para a participação de servidores em empresas privadas, a vedação somente tem aplicabilidade quando o objeto social tiver pertinência temática com a finalidade do órgão ao qual está vinculado o servidor. Além disso, o inciso não trata da participação de servidores em órgãos de entidades da administração indireta, o que se constata a partir da interpretação literal da expressão “relações industriais” contida no texto.

Outrossim, cumpre salientar que a Lei Complementar nº 10.098/1994 admite, de modo expresse, a possibilidade de servidor público estadual desempenhar o encargo de membro de órgão de deliberação coletiva legalmente instituído, conforme se depreende do teor do artigo 122 do aludido diploma, *in verbis*:

Art. 122 - O servidor, no desempenho do encargo de membro de órgão de deliberação coletiva legalmente instituído, receberá jeton, a título de representação na forma da lei.

Importante referir, ainda, que a participação de servidores das áreas técnicas do serviço público, notadamente das áreas jurídicas, contábeis e econômicas, nas empresas estatais, constitui um instrumento para garantir o efetivo desempenho do comando e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da administração que o ente federado deve exercer sobre essas entidades administrativas descentralizadas. Há uma natural fidúcia do ente controlador nos servidores que integram seus quadros, o que não configura conflito de interesses, mas identificação do perfil adequado para a política de descentralização administrativa. Interpretar ampliativamente o artigo 44 da Constituição Estadual sem respaldo no seu texto representa, em síntese, mitigar demasiadamente sua liberdade de indicação de nomes alinhados à sua política pública para a administração das estatais por ele controladas, em prejuízo ao princípio constitucional-administrativo da eficiência, que norteia a descentralização administrativa..

A Lei Federal nº 13.303/2016, a qual 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 prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos, **além de não vedar a nomeação de servidores públicos efetivos para a Diretoria e Conselhos de empresas estatais, exige que os conselhos fiscais contem com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública (art. 26, § 2º).**

Trata-se de norma nacional, editada com lastro no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Estados.

No que diz respeito ao **Conselho de Administração e Diretoria**, a experiência profissional no setor público é expressamente indicada pela lei como requisito para a assunção da função, **somente obstando-se a indicação de servidores sem vínculo permanente com o serviço público para essa função**, conforme se depreende da dicção dos seguintes dispositivos:

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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:

I - ter **experiência profissional de, no mínimo:**

a) **10 (dez) anos, no setor público** ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

2. **cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;**

3. cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista;

...

§ 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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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;

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.

Além disso, o artigo 20 prevê expressamente limitação quantitativa à presença de servidores públicos em conselhos de estatais, autorizando a remuneração pela participação em até 2 (dois) conselhos e, desse modo, confirmando a regular participação da Administração Pública Direta nas entidades descentralizadas, nos seguintes termos:

Art. 20. É vedada a participação remunerada de membros da administração pública, direta ou indireta, em mais de 2 (dois) conselhos, de administração ou fiscal, de empresa pública, de sociedade de economia mista ou de suas subsidiárias.

Nesse ponto, pertinente consignar a doutrina de Fernão Justen de Oliveira e Fernanda Caroline Maia (*in* JUSTEN FILHO, Marçal (coord.). Estatuto Jurídico das Empresas Estatais. Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”. 1ª ed. em e-book baseada na 1ª edição impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017):

Poderão ser indicados como conselheiros os agentes públicos que satisfizerem a qualificação profissional do art. 17, caput, incisos I, II e III, ou do seu § 5.º [para indicados com vínculo de emprego], e não estiverem incursos nas hipóteses de vedação do § 2.º.

No entanto, o art. 20 impede que tais agentes públicos, vinculados à administração direta ou indireta, recebam remuneração pela participação em mais de dois Conselhos de Administração ou Fiscal de empresas estatais.

A proibição não alcança propriamente a nomeação deles para mais de dois conselhos, apenas a remuneração relativa a mais deles. A Lei não impede a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

participação em mais de dois conselhos, desde que a terceira em diante não seja remunerada.

Relativamente ao **Conselho Fiscal**, há a expressa indicação na Lei das Estatais de que pelo menos um dos seus membros deverá ser servidor com vínculo permanente com a Administração Pública:

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.**

Conforme visto, o inciso I do § 2º do artigo 17 da Lei nº 13.303/2016 veda a indicação de titular de cargo sem vínculo permanente com o serviço público para o Conselho de Administração e a diretoria de estatais.

Ainda a título de demonstração da forma como o tema é tratado no âmbito federal, registra-se que o artigo 119 da Lei Federal nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê expressamente a possibilidade de participação remunerada de servidores nos conselhos de administração e fiscal de empresas estatais (grifou-se):



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva.

Parágrafo único. **O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica.**

Por certo, em eventual deliberação que envolva matéria que possa ensejar conflito de interesses em razão do cargo público exercido, o administrador terá a obrigação de deixar de intervir, conforme preceitua o art. 156 da Lei nº 6.404/76. Essa previsão, todavia, tem natureza excepcional, sendo relativa a determinadas deliberações, não representando óbice genérico à nomeação para a função.

Reforça essa conclusão a interpretação *a contrario sensu* da previsão constante do art. 17, § 2º, V, da Lei nº 13.303/2016, que veda a indicação ao Conselho de Administração e Diretoria “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.” De fato, ao vedar a indicação de pessoa com conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora, a lei reforça a legalidade da indicação de servidores públicos, que possuem compromissos funcionais alinhados com o entre controlador.

No âmbito doméstico, o Decreto Estadual nº 54.110/2018, esclarecendo a aplicabilidade interna do disposto na Lei nº 13.303/2016 em seus estritos lindes aos servidores públicos estaduais, assim dispôs:

Art. 8º É vedada a indicação para o Conselho de Administração e para a Diretoria:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(...)

III - de titular de cargo em comissão na administração pública, direta ou indireta, sem vínculo permanente com o serviço público;

(...)

Art. 10. É vedada a participação remunerada de membros da administração pública estadual, direta ou indireta, em mais de dois órgãos colegiados de empresa estatal, incluídos os Conselhos de Administração e Fiscal e os Comitês de Auditoria.

§ 1º Incluem-se na vedação do “caput” deste artigo os servidores ou os empregados públicos de quaisquer dos Poderes do Estado, concursados ou não, exceto se estiverem licenciados sem remuneração, e os Diretores das empresas estatais de qualquer ente federativo.

§ 2º Incluem-se na vedação do “caput” deste artigo os inativos ocupantes de cargo em comissão na administração pública estadual direta ou indireta.

(...)

Art. 11. ...

(...)

§ 2º - O Estado indicará ao Conselho Fiscal no mínimo um membro que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública.
(Redação dada pelo Decreto nº 54.576, de 18 de abril de 2019)

Para as empresas estatais com receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), incidem as regras específicas do Decreto Estadual nº 53.364/2016, editado com amparo no artigo 1º, § 3º, da Lei nº 13.303/2016. Esse decreto também prescreve que a experiência profissional no setor público habilita a assunção do cargo de Conselheiro de Administração (art. 5º, I, a), além de estipular no seu artigo 6º que “[é] vedada a participação remunerada de membros da administração pública, direta ou indireta, em mais de 2 (dois) conselhos, de administração ou fiscal, de empresa pública, de sociedade de economia mista ou de suas subsidiárias”.

No que diz respeito ao Conselho Fiscal, o artigo 8º estabelece que “o Estado indicará ao Conselho Fiscal de suas empresas controladas pele menos 1 (um) membro, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública e formação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

acadêmica compatível com o exercício da função.” Relevante transcrever, ainda, o disposto no seu artigo 9º, que trata especificamente da atuação de agentes públicos nos conselhos de administração e fiscal das estatais:

Art. 9º - O agente público designado representante do Estado ou de suas empresas públicas e sociedades de economia mista, em quaisquer situações ou decisões que envolvam as referidas empresas ou suas subsidiárias, deverá:

I - preservar a independência do Conselho de Administração no exercício de suas funções;

II - observar a política de indicação na escolha dos membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, bem como dos diretores.

Observa-se das normativas supratranscritas, editadas por meio de Decreto pelo Chefe do Poder Executivo de acordo com a faculdade que lhe confere o artigo 82, II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a internalização ao serviço público estadual da disciplina definida em nível federal pela Lei nº 13.303/2016, sendo inadequado ampliar tais limitações, que devem observar a generalidade da legislação editada pela União, com as especificidades elencadas nos Decretos Estaduais nº 53.364/2016 e 54.110/2018. Não é demais ressaltar que os precitados atos do Chefe do Poder Executivo poderiam, se assim o entendessem, ter interpretado mais abrangentemente essas limitações no âmbito que lhe foi conferido pela própria Lei nº 13.303/2016, isto é, no que reforçasse as regras de governança e de práticas voltadas à atuação eficiente das estatais; não o tendo feito no que se relaciona com a matéria em análise, descabe ao intérprete fazê-lo.

Conclui-se, portanto, que, a par de inexistir qualquer vedação constitucional ou legal a que servidores públicos com vínculo permanente com a administração pública integrem os conselhos fiscal e de administração de empresas estatais vinculadas ao Estado do Rio Grande do Sul, trata-se de medida em conformidade com a legislação de regência, justificando-se a fim de se aprimorar os mecanismos de *compliance* e de transparência,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

revertendo-se os benefícios ao próprio Estado do Rio Grande do Sul como acionista controlador de tais sociedades de economia mista e empresas públicas.

Isso posto, alinham-se as seguintes considerações:

a) as empresas estatais compõem a administração pública indireta, consistindo em mera descentralização administrativa a relação entre o poder público e as suas estatais, cujas atividades correspondem à própria atuação estatal, seja para a prestação de serviços públicos, por dever constitucional, seja para o desempenho de atividade econômica, nos estritos casos em que ao poder público é constitucionalmente autorizado fazê-lo;

b) a vedação estabelecida no art. 44 da Constituição Estadual, que veda o servidor público estadual efetivo de integrar a diretoria ou conselhos de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços para o Estado, não se aplica às empresas estatais, as quais compõem a administração pública estadual indireta;

c) inexistente relação jurídica de descentralização administrativa entre o poder público e as suas estatais que se qualifique como contratualização de fornecimento de bens ou serviços, uma vez que as atividades desempenhadas pela administração indireta correspondem à própria atuação estatal, seja para a prestação de serviços públicos, por dever constitucional, seja para o desempenho de atividade econômica, nos estritos casos em que ao poder público é constitucionalmente autorizado fazê-lo;

d) a Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 não veda a participação de servidores públicos em conselhos de empresas estatais, prevendo, no artigo 178, incisos XII e XIII, vedações restritas ao exercício de funções em órgãos de administração ou gerência de empresas privadas;

e) a Lei Federal nº 13.303/2016, além de não vedar a nomeação de servidores públicos efetivos para a Diretoria e Conselhos de empresas estatais, exige que os



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

conselhos fiscais contem com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública (art. 26, § 2º);

f) os Decretos Estaduais nº 53.364/2016 e 54.110/2018 procederam à internalização da disciplina definida em nível federal pela Lei nº 13.303/2016 no serviço público estadual, sem ampliar as suas limitações no que diz respeito aos requisitos e vedações para a composição dos conselhos de administração e fiscal, que devem observar a generalidade da legislação editada pela União, com as especificidades definidas pelo Chefe do Poder Executivo.

É o parecer.

Porto Alegre, 06 de setembro de 2021.

JOHN DE LIMA FRAGA JÚNIOR
Procurador do Estado

Processo Administrativo nº 21/1000-0012571-8

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
John de Lima Fraga Junior	06/09/2021 17:50:57 GMT-03:00	95000348087	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 21/1000-0012571-8

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado JOHN DE LIMA FRAGA JÚNIOR, cujas conclusões adota para **ORIENTAR a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**

Encaminhe-se cópia do presente Parecer, para ciência, à Casa Civil, à Secretaria da Fazenda e à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Após, archive-se.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	06/09/2021 18:02:07 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.