

Prestadores de serviços para campanhas eleitorais podem ser eleitos conselheiros de administração ou diretores de estatais?

Autor(a): Eduardo Ramos Caron Tesserolli

Publicado em: 05 de novembro de 2019

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais#ep-99a08596

Resumo

A aprovação do PLS 555, de 2015, do qual se originou a Lei Federal nº 13.303, de 2015, se deu num clima de moralização e despolitização da seleção dos ocupantes de cargos em Conselho de Administração e Diretoria das Estatais brasileiras.

Texto integral

I. INTRODUÇÃO A aprovação do PLS 555, de 2015, do qual se originou a Lei Federal nº 13.303, de 2015, se deu num clima de moralização e despolitização da seleção dos ocupantes de cargos em Conselho de Administração e Diretoria das Estatais brasileiras. Isso se deu após o irrompimento da Operação Lava-Jato. Essa preocupação estava presente no discurso dos Senadores e Deputados Federais que realizavam suas funções durante a tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional. O Sen. Aécio Neves deixou clara essa intenção em sua Emenda nº 79, apresentada ao PLS 555, de 2015, antes de ser aprovado no Senado Federal. Essa Emenda tem um papel fundamental para este estudo, conforme será demonstrado em seu desenvolvimento. O interesse por esse tema surgiu ao tomarmos conhecimento pela imprensa de que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Paraná (MPC/PR) encaminhou o Ofício nº 227/2019 ao Secretário-Chefe da Casa Civil, do Governo do Estado do Paraná, cuja data de elaboração foi em 26 de março de 2019 (Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/mpc-irregularidades-nomeacoes-estatais-pr/> . Acesso em: 22 abr. 2019). Neste Ofício , o qual foi divulgado por jornal de grande circulação, o MPC/PR informa ao Governo do Estado do Paraná que intende “(...) averiguar, de ofício, o preenchimento desses requisitos [previstos no art. 17, § 2º, inc. II, da Lei Federal 13.303/2015] pelos atuais gestores das companhias estaduais, esta Procuradoria-Geral definiu como escopo o exame, num primeiro momento, dos membros das diretorias e dos conselhos de administração das seguintes empresas: SANEPAR, COPEL, APPA, Fomento Paraná, Compagás, Ferroeste, Cohapar e CELEPAR. Além dessas, em razão da essencialidade de seu propósito e do montante administrado, realizaram-se pesquisas quanto aos gestores do Serviço Social Autônomo ParanaPrevidência – naturalmente, sob a perspectiva do respectivo marco legal.” Nesse mesmo Ofício , o MPC/PR trouxe uma tabela com a relação dos cargos e seus ocupantes que estão visados pela citada averiguação sobre a legalidade

das indicações realizadas Poder Executivo estadual; dentre elas, está indicado o vosso nome e o cargo que atualmente ocupa na Companhia de Energia do Paraná – COPEL: Diretor Jurídico e de Relações Institucionais. Nessa mesma tabela, há escrita a motivação do intento averiguação : diante de que é “Sócio fundador de banca de advocacia que atuou no processo de registro de candidatura do atual Governador junto ao TRE-PR”, sugere o egrégio Ministério Público de Contas que pode ter ocorrido violação ao inciso II do § 2º do art. 17 da Lei Federal 13.303/2015. Ao tomar conhecimento dos motivos expostos no Ofício , percebemos estarmos diante de uma interpretação apropriada pelo MPC/PR , a qual poderia, em hipótese, caso acolhida e repercutida no âmbito dos órgãos colegiados do Tribunal de Contas do Paraná, ou mesmo encaminhada ao Ministério Público Estadual, culminar com a realização de nova eleição para substituí-lo do cargo – fato que se admite apenas como tese diante da qual ofereceremos uma antítese , vislumbrando uma síntese que conduza a uma interpretação próxima da intenção do legislador ao elaborar o texto da Lei vigente. Deste modo, esta Opinião Legal server para analisar se o fato narrado pelo MPC/PR pode ser enquadrado como violação à vedação disposta no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei Federal nº 13.303/2015, assim redigido: “§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: (...) 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 ;”, com destaque nosso. Seguem os fundamentos jurídicos que embasam a conclusão. I.1. O PROBLEMA A leitura do Ofício do MPC/PR permite perceber que a infração alegada é aquela tipificada no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei Federal nº 13.303/2015. Essa conclusão é decorrente da indicação descrita em uma tabela inserida no corpo do Ofício , que está assim redigida: COPEL (Companhia de Energia Elétrica do Paraná) – [OMISSIS] – Diretor Jurídico e de Relações Institucionais - Sócio fundador de banca de advocacia que atuou no processo de registro de candidatura do atual Governador junto ao TRE-PR (Art. 17, § 2º, II) . Ou seja, o MPC/PR vincula essa atuação advocatícia em favor do registro da candidatura do Governador Carlos Massa Ratinho Jr. a uma violação ao art. 17, § 2º, inc. II, da Lei Federal 13.303/2015. A partir disso, analisamos se a prestação de serviços advocatícios a candidato em eleições, hipótese fática ocorrida no âmbito da COPEL, enquadra-se na vedação de indicação de pessoa para ocupar cargo em Diretoria e em Conselho de Administração de empresas estatais. II. METODOLOGIA E OBJETIVO O aplicador do Direito deve ter preocupação com o respeito ao princípio republicano. Origina-se desse princípio o dever de conhecer a intenção do legislador ao propor a redação do texto ou a alteração do texto originalmente aprovado no ambiente do processo legislativo. Evidentemente, se o legislador o aprovou, deve se partir do pressuposto de que é constitucional e, por isso, conhecer seu intento permitirá a aplicação coerente da regra jurídica, consonante com o regime jurídico correspondente – no caso, aquele estabelecido pelos princípios constitucionais da Administração Pública e do Direito Administrativo. A técnica utilizada neste estudo é a da interpretação histórica porque, por seu intermédio, será possível identificar a vontade do legislador “enquanto intenção normativa de reconhecer os interesses que merecem proteção jurídica na forma da lei” (SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Curso de Hermenêutica Jurídica Contemporânea . Curitiba: Juruá, 2014. p. 116.). A partir da interpretação histórica, analisamos os (i) documentos produzidos durante a tramitação do processo legislativo que culminou com a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015, especialmente, o texto inicial e as Emendas nº 79 e 108; (ii) o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, originado da tramitação do Projeto de Lei nº 4.918, de 2016; e (iii) a tramitação da análise do referido Substitutivo pelo Senado Federal, do qual se originou a versão definitiva enviada para sanção presidencial, da qual se originou o texto da Lei nº 13.303/2016. O

objetivo é identificar em qual momento o texto definitivo do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei Federal nº 13.303/2016 foi definido para que a identificação de sua justificativa, ou até mesmo dos registros dos debates que o originaram, possam permitir a identificação dos interesses que reconheçam as “representações e as ideias do dever ser do legislador” (SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Curso de Hermenêutica Jurídica Contemporânea . Curitiba: Juruá, 2014. p. 116.). Descobrir a intenção do legislador, por meio da adoção dessa metodologia, permitirá afirmar “o caráter de interpretação construtiva do sentido da lei” (SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Curso de Hermenêutica Jurídica Contemporânea . Curitiba: Juruá, 2014. p. 117.). Portanto, afirmamos que o objetivo de adotarmos essa metodologia é encontramos a fundamentação da “construção do sentido da lei”, da “vontade do legislador”, ao propor a redação do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais para, em comparação com a interpretação proposta pelo MPC/PR , definirmos se o intento “investigação” da eleição de candidatos aos cargos de diretor e conselheiro de administração está em conformidade com o sentido da lei identificado neste estudo. Especificamente, torna-se importante conhecer porque essa interpretação do MPC/PR poderá ser adotada por outros órgãos de controle externo da Federação e ser aplicada para todo e qualquer prestador de serviço a campanhas eleitorais em qualquer Estado da Federação brasileira. Decorrerá desta constatação uma contribuição direta à aplicação da Lei das Estatais aos casos em que prestadores de serviços advocatícios para campanhas eleitorais se tornarem candidatos a eleição para os cargos de diretor e conselheiro de administração em Estatais.

III. DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA NO CONGRESSO NACIONAL

Estabelecida a metodologia adotada para o estudo do sentido da lei construído no Congresso Nacional, pretendermos conhecer qual foi a vontade do legislador ao definir a redação definitiva do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais. Conforme indicamos anteriormente, analisaremos os documentos produzidos durante a tramitação dos Projeto de Lei do Senado 555, de 2015, do Projeto de Lei 4.918, de 2016, do Substitutivo do Projeto de Lei do Senado 3, de 2016, e, por fim, o texto definitivo sancionado pelo Presidente Michel Temer, o qual originou a Lei Federal 13.303/2016. Segundo o MPC/PR , órgão de controle externo, a eleição ao cargo de Diretor da COPEL feriu sua apropriada interpretação do inciso II, § 2º, do art. 17 da Lei das Estatais, pois, ao figurar como sócio do escritório de advocacia que atuou “ no processo de registro de candidatura do atual Governador junto ao TRE-PR ”, em tese, pôde ser enquadrado como alguém 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”. Essas transcrições foram extraídas do texto do Ofício 227/2019, expedido pelo MPC/PR ao Governo do Estado. A análise das propostas de redação do dispositivo objeto deste estudo, formuladas durante os debates no Congresso Nacional, vislumbra uma contribuição para a sua interpretação e aplicação ao processo de escolha de diretores e conselheiros de administração em estatais. As notícias que anunciaram o intento e o posicionamento do Ministério Público de Contas do Paraná servem como mote ao estudo da situação de todas as categorias de prestadores de serviços a campanhas eleitorais e não apenas daqueles que prestam serviços advocatícios. Com isso, queremos dizer que os resultados encontrados pela pesquisa realizada, registrados neste estudo, aplicam-se a uma gama maior de atividades em face daquela que motivou o seu início. Passaremos a expor os resultados das análises realizadas nos capítulos a seguir.

III.1. Análise da tramitação do Projeto de Lei do Senado 555, de 2015

A análise que se fará dos documentos tem como objeto identificar o sentido da lei , qual a intenção do legislador , a qual originou sua redação, e se a vedação atualmente inscrita no inciso II, do § 2º, do art. 17, da Lei 13.303/2016 constava do texto inicial do PLS ou se foi inserida por

emenda parlamentar. E, principalmente, se houve debate e alteração da redação proposta para se constatar as inclusões e subtrações de textos. Esse exercício permitirá conhecermos a construção do sentido da lei pelo legislador, com o intuito de encontrar os reais limites impostos pelo citado dispositivo legal, sua abrangência, para sua interpretação a cargo dos operadores do Direito. No dia 26 de agosto de 2015, foi publicado no Diário do Senado Federal ato da Presidência daquela Casa, o Relatório nº 1, de 2015-CN, redigido pela “Comissão Mista destinada a apresentar projeto de Lei de Responsabilidade das Estatais, que concluiu pela apresentação de projeto de lei (...)”. A íntegra desse Relatório foi publicada em Suplemento ao mesmo diário. Por isso, nas folhas seguintes do Diário, percebe-se que somente o texto inicial do PLS 555, de 2015, foi publicado na íntegra. Segundo consta desse Diário do Senado Federal, as vedações impostas ao acionista controlador da Empresa Estatal indicar pessoa para compor conselho de administração ou diretoria estavam inscritas no art. 16, § 2º, do Projeto de Lei publicado às fls. 40 a 43 do periódico. Esta era a redação originária: “Art. 16. Os membros do conselho de administração e os indicados para os cargos de direito, inclusive presidente, diretor-geral ou diretor-presidente serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e notório conhecimento, devendo ser atendidos os seguintes requisitos mínimos para sua nomeação: (...) § 2º É vedada a indicação, para o conselho de administração e para a diretoria de: (...) b) pessoa que possua filiação ou vinculação político-partidária, ou que exerça cargo em organização político-partidária em período inferior a um ano antes da data de exoneração;” A leitura da proposta nos permite concluir que a atual redação não constava do texto inicial do PLS 555, de 2015. Por isso, foi necessário ler o Parecer nº 1.188, de 2015, da lavra do Senador Tasso Jereissati, relator do PLS, com o fim de identificar quais proposições foram apreciadas e que alterações pretendiam realizar. Esse parecer analisou todas as emendas propostas para alterar o projeto, totalizando 92 (p. 2 do parecer). Escreveu o Senador: “No Plenário desta Casa, o projeto recebeu 92 emendas. As emendas nºs 1 a 6 são de autoria do Senador Antônio Anastasia; as emendas nºs 7 e 8, da Senadora Lídice da Mata; as emendas nºs 9 a 11, do Senador Roberto Requião; as emendas nºs 12 a 29, 31 a 36 e 38 a 62, do Senador Donizeti Nogueira; as emendas nºs 30, 68 e 69, do Senador Delcídio do Amaral; a emenda nº 37, do Senador Roberto Rocha; as emendas nºs 63 a 67, do Senador João Capiberibe; as emendas nºs 70, 90 e 91, do Senador Paulo Paim; as emendas nºs 71 a 73, do Senador Lasier Martins; as emendas nºs 74 a 86, do Senador Aécio Neves; a emenda nº 87, do Senador Walter Pinheiro; a emenda nº 88, do Senador José Serra; e as emendas nºs 89 e 92, da Senadora Vanessa Grazziotin”. Segundo o Senador Tasso Jereissati, nem todas mereciam aprovação integral: “Com respeito às emendas apresentadas, acreditamos que boa parte delas traz contribuições para o aperfeiçoamento da proposição, razão pela qual pugnamos pela sua aprovação. Outras emendas merecem ser aprovadas com algumas modificações, que promovemos na forma do substitutivo. Não obstante, muitas das emendas não se mostram aptas a trazer modificações positivas para a proposição, razão pela qual nos manifestamos pela sua rejeição. A discriminação dessas emendas é feita em momento posterior deste parecer, por ocasião do nosso voto”. A partir dessa colocação, o relator da matéria no Senado entendeu que deveria realizar “aperfeiçoamentos a vários artigos da proposição” e, em cada ponto que sugeriu alteração, justificou. Isso ocorreu com o original § 2º do art. 16 do texto inicial, no qual se tratou das vedações para candidatos a ocupar cargos em diretoria e em conselho de administração de estatais. Vejamos o que escreveu o relator em seu parecer: “A alínea a do § 2º do art. 16 foi alterado com a finalidade de estender a vedação da indicação para o conselho de administração e para a diretoria aos secretários estaduais e municipais, contribuindo assim para a profissionalização da gestão, a redução de riscos de aparelhamento das empresas públicas e a prática de indicação de dirigentes

públicos para compor conselhos de administração com o objetivo de lhes garantir remuneração extra. Essa modificação, ademais, livra da vedação supramencionada servidores de carreira que, embora ocupantes de cargos em comissão, têm vínculo permanente com as estruturas do Estado e, em função disso, mereceram tratamento diferenciado". Mas, o Parecer 1.188, de 2015, não deixou expressa, escrita qual foi a emenda parlamentar apresentada que originou, fundamentou a alteração do texto do § 2º do art. 16 do texto inicial, o qual tratava sobre as vedações sub oculis . Por isso, após ler o voto do relator, fl. 14 do Parecer nº 1.188, constatamos que as emendas nºs 8, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 46, 59, 79, 80 e 85, ao PLS 555, de 2015, receberam parecer pela aprovação; opinou "pela rejeição das emendas nºs 1, 2, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 30, 32, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 76, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91 e 92"; e "e pelo acolhimento parcial das emendas nºs 3, 5, 17, 25, 37, 38, 47, 52, 55, 71, 73, 74, 77 e 78". A partir do voto do Sen. Tasso Jereissati, estabelecemos que seria necessário ler as Emendas aprovadas total ou parcialmente, com o fim de encontrarmos qual, ou quais, propôs, ou propuseram, alteração, ou alterações ao texto inicial. Encontramos a Emenda nº 79, proposta pelo Sen. Aécio Neves em 15 de setembro de 2015. O texto proposto foi assim redigido: "Altere-se a alínea b do § 2º do art. 16 do projeto de Lei do Senado nº 555 de 2015: "Art. 16. (...) § 2º (...) b) pessoa que tenha exercido cargo em organização político-partidária ou tenha atuado, mesmo como prestador de serviços, em trabalhos vinculados à organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais em período inferior a 36 (trinta e seis) meses da data da nomeação; (...)". A mudança foi bastante profunda. Originariamente, a vedação estava adstrita a "pessoa que" possuísse "filiação ou vinculação político-partidária, ou que" exercesse "cargo em organização político-partidária em período inferior a um ano antes da data de exoneração". A partir dessa proposta de alteração, para além daquelas pessoas que tiveram filiação ou vinculação político-partidária, ou que tenham exercido cargo em partidos políticos, a vedação passaria a recair para quem atuasse "em trabalhos vinculados à organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais em período inferior a 36 (trinta e seis) meses da data da nomeação". Substituiu-se a vedação para quem possuísse "filiação ou vinculação político-partidária" para quem atuasse, ou tenha atuado, em trabalhos "vinculados à organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais". Em sua Justificação , o Sen. Aécio Neves, autor da Emenda nº 79, afirmou que a proposição tem o condão de "corrigir uma restrição excessiva à elegibilidade ao conselho de administração e diretoria contida no PLS 555, que veda a participação de qualquer pessoa com 'filiação ou vinculação político-partidária'". Em suas palavras, o proponente afirmou que "a vinculação partidária e mesmo a filiação revelam somente preferências políticas, mas não objetivos conflitantes – que é o que a lei deve evitar. Já o exercício efetivo e recente de papel importante na hierarquia partidária pode, sim, influenciar e produzir o conflito de interesses entre o atendimento aos objetivos do partido político ao qual se está filiado e os da empresa estatal, e assim retiramos do texto a menção a mera filiação partidária". O proponente foi claro ao afirmar que o intuito das alterações no § 2º do art. 16 do texto inicial do PLS 555, de 2015, era o de vedar a eleição de pessoas que tivessem conflitos de interesse com as estatais, uma clara adoção de mecanismo para vedar o conflito de agência nas empresas e fortalecer a governança corporativa como instituto. Na doutrina, encontramos ensinamento de Ejan Mackaay e Steephane Rousseau, para quem os mecanismos que ampliam a governança e reduzem o conflito de agência , como obrigar o administrador a se tornar detentor de parcela significativa do capital social da sociedade, servem para evitar comportamentos oportunistas, como aquele em que os administradores propõe investimentos de alto risco que possam gerar benefícios a si mesmos – remuneração excessiva,

automóvel de luxo, escritório suntuoso etc. (MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. Análise econômica do direito . 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 557). Essa informação está no texto: “Para garantir independência do Conselho de Administração das empresas estatais e da Diretoria, isolando-as de conflito entre os interesses partidários e da empresa, contamos com o apoio para a presente emenda”. Portanto, o intuito é impedir que o administrador seja capturado por interesses diversos daqueles arrolados pela empresa estatal e tome decisões com o intuito de beneficiar quem o indicou ao cargo e a si mesmo. Muito importante é destacar que o proponente da alteração, Sen. Aécio Neves, consignou em sua justificação que a proposta inclui uma restrição não prevista originalmente: “(...)”, acrescentamos ao texto, como restrição, a participação em trabalhos vinculados à organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais, mesmo quando o trabalho tenha sido executado como prestador de serviços”. A parte final “mesmo quando o trabalho tenha sido executado como prestador de serviços” merece especial destaque em face da importância para este estudo e para a interpretação histórica da Lei das Estatais – especificamente, do seu inc. II do § 2º do art. 17. Essa expressão demonstra que (i) a intenção da alteração proposta por meio da Emenda nº 79 era incluir os prestadores de serviço no rol das vedações do § 2º do art. 16 do PLS 555, de 2015, e que (ii) tal vedação não constava do texto inicial do PLS sob exame. E também a leitura da atual redação da Lei 13.303/2016 permite afirmar que esta intenção do proponente da Emenda nº 79 não foi acolhida pelos seus pares no Congresso Nacional. Sobre isso, retornaremos mais adiante. A matéria foi submetida ao plenário do Senado para votação na sessão do dia 15 de março de 2016, na qual foram apreciadas outras emendas propostas, mas que têm nenhuma ligação com a matéria do § 2º do art. 16 do PLS 555, de 2015. Em razão destas emendas, o relator da matéria, Sen. Tasso Jereissati, apresentou parecer nº 205, de 2016, para sugerir a redação do vencido, ou seja, de todos os temas já votados, em texto substitutivo ao inicial. Nesse momento, ocorreu renumeração de artigos e, por isso, o art. 16 passou a ser o art. 17. O seu § 2º, que trata das vedações, continuou com a mesma numeração. Naquela mesma sessão do dia 15 de março de 2016, foi apresentado Substitutivo Consolidado pela Emenda nº 108, do Sen. Tasso Jereissati, aprovada pelo Senado Federal naquela mesma data. Desse modo, o texto do novo art. 17 – numeração mantida na Lei 13.303/16 – do PLS 555, de 2015, ficou assim aprovado no Plenário do Senado: “§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: (...) 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 ; (Destacamos)”. A alínea b do § 2º do art. 16 do PLS 555, de 2015, foi alterada para o inciso II do § 2º do art. 17 pelo Substitutivo Consolidado proporcionado pela Emenda nº 108. O texto incluído na consolidação é diferente daquele proposto pelo Sen. Aécio Neves por meio da Emenda nº 79. Ao final, o texto da Emenda nº 79 foi acolhido parcialmente, pois foi retirado, por meio do Substitutivo Consolidado, a expressão “mesmo como prestador de serviços”. A retirada desse texto é importante para compreender a intenção do legislador para a interpretação histórica do texto da Lei 13.303/2016 e afastar qualquer interpretação diversa. Ao que tudo indica, o relator da matéria no Senado, Sen. Tasso Jereissati, propôs alteração diversa daquela inscrita na emenda nº 79 por meio do Substitutivo Consolidado pela Emenda nº 108 e sua Justificação foi exposta durante os debates em Plenário no dia 15 de março de 2016, fato que denota o não acolhimento da proposta de vedação estendida aos prestadores de serviços a campanhas eleitorais por parte dos Senadores. No dia 5 de abril de 2016, o Senado enviou à Câmara dos Deputados o Ofício SF nº 370, de 5 de abril de 2016, para viabilizar a revisão do texto aprovado, nos termos do art. 65 da CR/88. Por isso, foi registrado o Projeto de Lei nº 4.918/2016 na Câmara dos Deputados. III.2. Análise da tramitação do Projeto de Lei nº

4.918/2016 da Câmara dos Deputados O texto do PLS 555, de 2015, aprovado no Plenário do Senado pelo Substitutivo Consolidado veiculado pela Emenda nº 108, de autoria do relator da matéria, Sen. Tasso Jereissati, foi recebido em 5 de abril de 2016 pela Câmara dos Deputados e registrado como Projeto de Lei nº 4.918, de 2016. O Projeto de Lei foi publicado dia 14 de abril de 2016, no Diário da Câmara dos Deputados. Nessa publicação se pode constatar que o texto publicado coincide com aquele aprovado e remetido pelo Senado Federal. Considerando que existia um Projeto de Lei oriundo da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investigava as irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, registrado sob o número 397, de 2015, apresentado em 13 de fevereiro de 2015, ocorreu o apensamento dos dois Projetos e foi deferida a precedência do PL 4.918, de 2016, oriundo do Senado, sobre o PL 397, de 2015, oriundo da CPMI da PETROBRAS. Requerida a urgência para apreciação da matéria por Líderes, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em 7 de junho de 2016, o pedido foi deferido. Durante a reunião do dia 14 de junho de 2016, a matéria foi discutida em primeira sessão. No mesmo turno, ocorreu a Sessão Deliberativa Extraordinária, às 22h13min do mesmo dia 14 de junho de 2016, para realização da segunda sessão de discussão. Encerrada a sessão, foram apresentadas 21 emendas de Plenário. Dentre essas, diante da intenção de mudar a redação do inciso II do § 2º do art. 17 do PL 4.918, de 2016, destacam-se a Emenda nº 5, proposta pelo Dep. Daniel Almeida, que pretendia suprimir o § 2º do art. 17 do PL; a Emenda nº 8, uma Emenda Substitutiva Geral que propunha alteração significativa ao inciso II do § 2º do art. 17 do PL; a Emenda nº 14, proposta pelo Dep. Givaldo Vieira, para mudar o texto do inc. II do § 2º do art. 17 do PL; e, por fim, a Subemenda Substitutiva de Plenário, que propunha alterar profundamente o sentido e o alcance da vedação do inc. II do § 2º do art. 17. O Plenário aprovou as emendas nº 5, 8, 12, 17 e 19, na forma da Subemenda Substitutiva Global de Plenário nº 1; e rejeitou as demais Emendas, bem como o Projeto de Lei nº 397, de 2015. Nesse momento, ficou aprovada a alteração do inc. II do § 2º do art. 17 do PL 4.918, de 2016, para a seguinte redação: “§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: (...) II – de pessoa que acumule o cargo de administrador da empresa pública ou sociedade de economia mista, ou com o cargo em organização sindical ou com o cargo de dirigente estatutário de partido político”. Após a aprovação da matéria, a Câmara dos Deputados remeteu ofício (Of. 960/16/SGM-P) ao Senado Federal para comunicar a aprovação da Subemenda Substitutiva Global de Plenário apresentada ao PL 4.918, de 2016. O Senado, após receber o Ofício nº 960/16/SGM-P, registrou a Subemenda como “Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015” e analisou seu conteúdo. III.3. Tramitação do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015 O Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, tem a mesma redação da Subemenda encaminhada ao Senado. Considerando que o objeto deste estudo é identificar a intenção do legislador ao propor a redação do inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais, qual seu alcance e abrangência e, principalmente, quais os sujeitos afetados pelas vedações constante nesse dispositivo, percebe-se que o Senado precisou enfrentar alterações ao texto do PLS 555, de 2015, sugeridas pela Câmara dos Deputados. E a alteração ao dispositivo sub oculis foi aprovada com a seguinte redação na Câmara dos Deputados: “§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: (...) II – de pessoa que acumule o cargo de administrador da empresa pública ou sociedade de economia mista, ou com o cargo em organização sindical ou com o cargo de dirigente estatutário de partido político”. E a redação do PLS 555, de 2015, foi aprovada com a seguinte redação, anteriormente à análise do PL 4.918, de 2016: “§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: (...) 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”. O relator da matéria no Senado, Sen. Tasso Jereissati, exarou o Parecer nº 560, de 2016, para se manifestar sobre a Subemenda Substitutiva de Plenário oriunda da Câmara dos Deputados. Segundo afirmou o Senador, a Câmara analisou e propôs alterações aos artigos 4º, 17, 22, 28, 42, 57, 91, 93, 96 e 98. Destas alterações, interessam-nos, apenas, aquelas realizadas no art. 17 para viabilizar identificarmos o debate legislativo e a intenção do legislador ao propor a regulação da matéria. Segundo o Parecer 560, de 2016, o Substitutivo da Câmara propõe nova redação aos incisos II e III do § 2º do art. 17 do PLS 555, de 2015. O Sen. Tasso Jereissati identificou que a Câmara propôs a fusão dos dois incisos e deu nova redação. Escreveu que: “O interdito original abrange pessoa que exerça cargo em organização sindical, bem como aquela que tenha atuado, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. A Casa revisora substituiu tais previsões pela proibição de que o indicado acumule o cargo de administrador da empresa estatal com cargo em organização sindical ou com cargo de dirigente estatutário de partido político”. No entanto, as alterações promovidas nos incisos II e III do § 2º do art. 17 do PLS 555, 2015, foram rejeitadas pelo relator em seu voto expressado no Parecer nº 560, de 2016: “Ante o exposto, o parecer é pela rejeição do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, salvo quanto às redações propostas para o parágrafo 10 do art. 4º, bem assim do caput do art. 17 e a inclusão da nova alínea “c” no inciso I do mesmo art. 17, mantendo-se, de resto, o texto do Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015”. No dia 21 de junho de 2016, foi lido e aprovado o parecer nº 560, de 2016, para manter o texto aprovado do PLS 555, de 2015 com a seguinte redação dada ao inc. II do § 2º do art. 17 do PLS: “§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: (...) 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;”. Após a rejeição da maioria das alterações aprovadas pela Câmara dos Deputados, mantida a redação dada ao inc. II do § 2º do art. 17 do PLS 555, de 2015, o Senado Federal encaminhou o Ofício nº 777, de 22 de junho de 2016, ao Ministro Chefe da Casa Civil para conduzir a matéria à sanção presidencial. O Vice-presidente da República no exercício da Presidência, Michel Temer, impôs vetos a alguns dispositivos, mas sancionou a Lei 13.303, de 2016, mantendo a redação dada ao muito citado dispositivo que versa sobre as vedações às pessoas que possam ser indicadas a ocupar cargos de conselheiros de administração e diretores de estatais. Desta exposição, podemos extrair o sentido da lei atribuído pelo legislador, adotando-se o método da interpretação histórica do texto legal para identificarmos a correta aplicação do disposto o inc. II do § 2º do art. 17 – agora sim – da Lei 13.303/2016, a Lei das Estatais . IV. A IDENTIFICAÇÃO DA INTENÇÃO DO LEGISLADOR E A ADEQUADA APLICAÇÃO DA VEDAÇÃO ESCRITA NO inc. II do § 2º do art. 17 DA LEI DAS ESTATAIS Agora, cabe-nos analisar se a prestação de serviços a campanhas eleitorais se enquadra no rol de pessoas vedadas de indicação para ocupar cargo em diretoria e em conselho de administração de empresas estatais, segundo o método da interpretação histórica utilizado neste estudo . A análise da tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015, do Projeto de Lei nº 4.918, de 2016, da Câmara dos Deputados, do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, no Senado Federal, e do texto final sancionado pelo Presidente Michel Temer serviu para constatar que, em grande medida, o texto definitivo do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais se inspirou na alteração redacional sugerida pela Emenda nº 79 do Sen. Aécio Neves. O texto sugerido pelo Senador na Emenda nº 79 foi o seguinte: “Art. 16. (...) § 2º (...) b)

pessoa que tenha exercido cargo em organização político-partidária ou tenha atuado, mesmo como prestador de serviços, em trabalhos vinculados à organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais em período inferior a 36 (trinta e seis) meses da data da nomeação;”. Pensamos que a maior contribuição à interpretação histórica da Lei das Estatais e, por isso, à compreensão do sentido da lei segundo a vontade do legislador está nesta proposição e, conseqüentemente, na modificação de sua redação por meio da Emenda nº 108 ao PLS nº 555, de 2015, do qual se originou a redação definitiva do inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais. O Sen. Aécio Neves explicou o porquê propôs inserir uma restrição não prevista originalmente: “(...), acrescentamos ao texto, como restrição, a participação em trabalhos vinculados à organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais, mesmo quando o trabalho tenha sido executado como prestador de serviços”. A parte final “mesmo quando o trabalho tenha sido executado como prestador de serviços” merece especial destaque em face da importância para o caso concreto e que serve de pano de fundo para a interpretação histórica do inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais. Essa expressão demonstra que a intenção da alteração proposta por meio da Emenda nº 79 era incluir os prestadores de serviço no rol das vedações do § 2º do art. 16 do PLS 555, de 2015. E a leitura da atual redação da Lei 13.303/2016 permite afirmar que esta intenção do proponente da Emenda nº 79 não foi acolhida pelos seus pares no Congresso Nacional. A frase “mesmo como prestador de serviços” denota a equiparação que o Senador proponente queria realizar entre o prestador de serviços às campanhas eleitorais, aos candidatos em eleições, e quem tenha atuado em organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais dentro do período de 36 (trinta e seis) meses anteriores à indicação. O Senador proponente tentou equiparar o prestador de serviço àquela pessoa atuante em campanhas eleitorais que sofreriam a restrição da vedação imposta pelo inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais. Entretanto, o Plenário do Senado rejeitou esta equiparação e manteve os prestadores de serviços excluídos da vedação supracitada. Ora, a tentativa de equiparar os prestadores de serviços às pessoas que atuam em organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais é demonstração clara de que não são iguais per se. O debate sobre a frase da Emenda nº 79, que previa a inclusão do prestador de serviço, um terceiro tem nenhuma ligação direta com a campanha, no rol das vedações do atual inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais, mas que apenas desempenha sua atividade profissional livremente, em exercício do direito de livre iniciativa e liberdade econômica, comparando-o a quem atua ativamente numa campanha eleitoral, como os coordenadores financeiro ou jurídico, verdadeiros responsáveis pela organização, estruturação e realização da campanha, serviu para mostrar que a exclusão desse trecho, ao final, distinguiu e excluiu o prestador de serviço da vedação proposta e rejeitada pelo Plenário do Senado. Essa afirmação está embasada no seguinte fato: excluída a frase “mesmo como prestador de serviços”, o texto proposto pela Emenda nº 79 resulta idêntico ao da Emenda nº 108 e ao texto definitivo do inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais. A exclusão daquela frase tornou a proposta da Emenda nº 79, a da Emenda nº 108 e o texto definitivo da Lei nº 13.303, de 2016 idênticos. Significa dizer que a distinção entre prestadores de serviços e ocupantes de cargos ou posições em campanhas eleitorais, que o Sen. Aécio Neves (Emenda 79) pretendeu incluir na lei, ao ser rejeitada, representou uma declaração de que os prestadores de serviço estão excluídos da vedação; que os prestadores de serviços são diferentes daqueles que atuam em organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais dentro do período de 36 (trinta e seis) meses anteriores à indicação. A retirada desse texto é importante para compreender a intenção do legislador para a interpretação histórica do texto da Lei 13.303/2016 e afastar a atuação dos prestadores de serviços como violação ao inciso II do § 2º do art. 17 do mesmo diploma legal. Essas

funções, comparadas entre si, tem preponderância umas sobre as outras. Ninguém duvida que o prestador de serviço é importante – pensemos numa gráfica que presta serviço de impressão do material de campanha; mas o prestador de serviço pode ser A, B ou C. Já aquela pessoa que atua na organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais tem a confiança do candidato. Essa pessoa, na visão do candidato, é insubstituível, pois goza de sua inteira confiança e entrega toda a gestão da campanha em suas mãos. Isso não ocorre com advogados que atuam para representar o candidato durante o pedido de registro de candidatura, por exemplo. Não obstante os serviços advocatícios sejam embasados em relação de confiança, a substituição de um advogado ou de um escritório de advocacia é mais comum e provável em comparação com aquela pessoa que ocupa o cargo de coordenador de campanha. Ou seja, qualquer escritório de advocacia especializado pode representar o candidato durante o pedido de registro de candidatura, mas coordenar a campanha exige um grau de confiança que não se pode medir; qualquer gráfica pode imprimir o material gráfico de uma campanha eleitoral, mas não demanda o mesmo grau de confiança exigido dos seus coordenadores. Por essas razões, o legislador escolheu, decidiu não equipar o prestador de serviços a quem atua na organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais. Ao contrário. Nesse mesmo sentido, Gustavo Amorim Antunes (ANTUNES, Gustavo Amorim. Estatuto jurídico das empresas estatais : lei nº 13.303/16 comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 255.), ao comentar o inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais escreveu que: “A ‘participação em campanha eleitoral’ veda apenas quem atuou cumulativamente em três atividades (organização, estruturação e realização), pois todas estão ligadas pelo conectivo ‘E’ e o termo ‘OU’ está distante para separar apenas as vedações para ‘estrutura decisória’ e ‘campanha eleitoral’. Caso contrário, qualquer simples atividade de entregar panfleto, uso de camiseta, ou subir em palanque seria suficiente para gerar impedimento, pois caracterizariam casos simples de ‘realização’ de campanha eleitoral”. A atividade exercida pelo prestador de serviço durante a campanha eleitoral não se enquadra com aquelas que importam em organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. O advogado e o escritório de advocacia prestam serviço de natureza jurídica totalmente distinto daquelas atividades de organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. Por ser prestador de serviço, o advogado e a sociedade de advocacia não estão enquadrados nas vedações do inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais e essa é a contribuição da interpretação histórica desse dispositivo legal: servir para distinguir a prestação de serviços advocatícios das atividades de organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. V. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5624 Por ser importante ao tema, em vista de existir questionamento acerca da constitucionalidade do inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais, trazemos a informação de que foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5624 perante o Supremo Tribunal Federal, relator o Min. Ricardo Lewandowski. Os dispositivos legais questionados são os seguintes: art. 1º, art. 7º, art. 16, art. 17, art. 22 e art. 25 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. As proponentes são a Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramos Financeiro – CONTRAF/CUT e a Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal – FENAEF. Segundo pode se extrair da decisão que concedeu parcialmente o pedido liminar (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5624&processo=5624>), as autoras pleitearam a declaração de inconstitucionalidade do art. 17 sobre o seguinte fundamento: “Ressaltam, ademais, que o art. 17 da Lei 13.303/2016 estabelece “[...] regras para a investidura de cidadãos em cargos de membros de Conselho de Administração ou em cargos de direção nas empresas públicas e sociedades de economia mista, do ponto de vista de suas qualificações profissionais e integridade,

mas indo muito além disso, em ofensa ao princípio da razoabilidade e, ainda, aos direitos fundamentais assegurados pelo art. 5º, XVII e art. 8º, III da Constituição” (pág. 32 do documento eletrônico 1). Ainda: “Destacam, também, afronta ao art. 8º da CF, o qual assegura a livre associação profissional ou sindical, de que é corolário o direito de votar e ser eleito para cargos de direção sindical, além de restringir o exercício da representação sindical plena (pág. 35 do documento eletrônico 1). Adiante: “Pontuam, ainda, que a lei estabelece regras mais restritivas às empresas estatais que as vigentes para empresas privadas (pág. 37 do documento eletrônico 1). Asseveram, nesse sentido, que, “[t]ais exigências contrariam a disciplina igualitária do art. 173, § 1º, II da Constituição, segundo o qual a Lei em tela deveria dispor sobre a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”. Outro trecho importante a ser destacado: “Ao dispor sobre tais diferenciações, submetem-se as empresas estatais a regramentos aos quais suas concorrentes não estão sujeitas, produzindo-se distinções anômalas e incompatíveis com a mens legislatoris e com a mens legis , que jamais imaginaram que o Estado pudesse legislar, para além do que determina a Carta Magna, contra seus próprios interesses” (pág. 39 do documento eletrônico 1). A medida cautelar foi deferida para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 29 da Lei das Estatais. Isso significa que, com relação ao art. 17, por não haver perigo na demora, o STF indeferiu a medida pleiteada pelas autoras. Portanto, o inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais está vigente e pode ser aplicado, desde que segundo a intenção do legislador indicada por meio do estudo realizado para elaboração deste artigo de opinião. VI. CONCLUSÃO Diante do resultado encontrado após a investigação sobre a construção do sentido histórico adotado pelo legislador para interpretação e aplicação do inc. II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303, de 2016, impõe-se reconhecer que o Congresso Nacional rejeitou a equiparação dos prestadores de serviços às campanhas eleitorais com aquelas pessoas que atuaram “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”. Por isso, o inc. II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais não pode ser aplicado aos prestadores de serviços a campanhas eleitorais. Aos advogados, sócios, ou não, de sociedades de advocacia, aos sócios de sociedades empresárias, como as gráficas, por ser atividade de prestação de serviços excluída da vedação por vontade do legislador, podem ser eleitos para ocupar cargos em diretoria e conselho de administração de estatais brasileiras em quaisquer níveis da Federação.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. Prestadores de serviços para campanhas eleitorais podem ser eleitos conselheiros de administração ou diretores de estatais?. *Direito do Estado — Colunistas*, 5 nov. 2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais>. Acesso em: 11 ago. 2026.

APA 7ª edição

Tesserolli, E. R. C. (2019, November 5). Prestadores de serviços para campanhas eleitorais podem ser eleitos conselheiros de administração ou diretores de estatais?. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. 2019. "Prestadores de serviços para campanhas eleitorais podem ser eleitos conselheiros de administração ou diretores de estatais?." **Direito do Estado — Colunistas**, November 05. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais>

BibTeX

```
@article{eduardo-ramos-caron-tesserolli-prestadores-de-servi-os-para-campanhas-e-2019,
author = {Tesserolli, Eduardo Ramos Caron},
title = {Prestadores de serviços para campanhas eleitorais podem ser eleitos conselheiros de administração ou diretores de estatais?},
journal = {Direito do Estado – Colunistas},
year = {2019},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais},
urldate = {2019-11-05}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/eduardo-ramos-caron-tesserolli/prestadores-de-servicos-para-campanhas-eleitorais-podem-ser-eleitos-conselheiros-de-administracao-ou-diretores-de-estatais>

PDF gerado em 2026-08-11 02:30 UTC