



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA

NR nº 01/2021/GABMCB/GABSM

A Sua Excelência o Senhor
Romeu Zema Neto
Governador do Estado de Minas Gerais

A Sua Excelência o Senhor
Fernando Passalio de Avelar
Secretário de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais

Ao Senhor
Thiago Coelho Toscano
Diretor-Presidente da Companhia de Desenvolvimento
Econômico do Estado de Minas Gerais – CODEMIG e
Companhia de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais –
CODEMGE

Ao Senhor
Paulo Antônio Spencer Uebel
Presidente dos Conselhos de Administração da Companhia de
Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais –
CODEMIG e da Companhia de Desenvolvimento do Estado de
Minas Gerais – CODEMGE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por suas Procuradoras que esta subscrevem, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu Procurador que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em especial, as previstas no artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, c/c art. 27, parágrafo único, incisos I, II e IV, e art. 80, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993; artigo 67, VI, da Lei Complementar estadual nº 34, de 12 de setembro de 1994 c/c artigo 30 da Lei Complementar estadual nº 102, de 17 de janeiro de 2008, expede a presente **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA** às autoridades ora notificadas, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

Considerando que o Ministério Público de Contas instaurou o Inquérito Civil nº 021.2021.854, cujo objeto consiste na apuração de condutas irregulares na operacionalização da política de desestatização da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG – e da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais – CODEMGE –, que determinam a atuação do Ministério Público de Contas na tutela dos direitos e interesses concernentes à legitimidade, à juridicidade e à economicidade das mencionadas operações no que diz respeito à de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública estadual direta e indireta;

Considerando que o Ministério Público Federal instaurou o PIC nº 1.22.000.002192/2020-28;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Considerando que, por meio do CE. Pres. 121/2021, de 13 de maio de 2021, a Presidência da CODEMIG/CODEMGE informou a este Ministério Público de Contas que se encontra em andamento execução de política de desestatização dessas empresas mediante equivocada interpretação da decisão em medida cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF – na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.624, uma vez que, nas palavras do Diretor-Presidente das Companhias, em relação às ações previstas no art. 4º, incisos I a IV, do Decreto Estadual nº 47.766, de 2019:

No que concerne à desestatização relacionada às empresas estatais, a sua execução pode se dar em duas esferas distintas. A desestatização pode ocorrer diretamente pelo poder executivo, na modalidade de privatização, quando o Estado de Minas Gerais, controlador e titular das ações da estatal, vende suas ações e a estatal passa a ser empresa privada. É modalidade de desestatização que ocorre no âmbito da administração direta, com autorização do Poder Legislativo, quando necessário. A execução das demais modalidades de desestatização (desinvestimento, desmobilização de ativos e delegação) deve ocorrer, em regra, diretamente pela própria estatal, que possui autonomia legal para gerir seus próprios bens e direitos.

[...]

Importante destacar que a questão da necessidade de edição de lei autorizativa específica para alienação de participações acionárias em empresas subsidiárias, controladas ou participadas foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 5624/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, no âmbito da qual se entendeu ser despicienda a autorização legislativa, sendo necessária, apenas, a realização de procedimento competitivo para selecionar a proposta mais vantajosa para a aquisição da empresa ou das ações que a integram.

Considerando que, nos termos em que foi informado pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE e, também, constantes do Ofício CCGE nº. 105/2020, a interpretação do Governo do Estado de Minas Gerais dada ao Decreto Estadual nº 47.766, de 2019, e à decisão em medida cautelar proferida na ADI nº 5.624 não observa os contornos presentes nas decisões proferidas na Reclamação nº 42.576, na ADI nº 6.241 e na própria ADI nº 5.624, oportunidades em que o STF firmou e reafirmou posicionamento, sem nenhuma margem para questionamentos, sobre a existência de uma clara e relevante distinção quanto à finalidade dos atos voltados à alienação de patrimônio de empresas estatais, independentemente da nomenclatura empregada, qual seja: nos chamados procedimentos de desestatização em sentido estrito, a finalidade perseguida é **dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico**, o que pode se dar tanto pela **transferência do controle acionário** quanto pela **extinção da empresa**; ao passo que nos procedimentos de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

desinvestimento a finalidade é executar decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio **de investimentos** da empresa estatal;

Considerando que a síntese do posicionamento do STF firmado na Reclamação nº 42.576, na ADI nº 6.241 e na ADI nº 5.624, assim como a equivocada interpretação do Governo do Estado de Minas Gerais sobre a decisão em medida cautelar proferida na ADI nº 5.624 podem assim ser esquematicamente representados:

SÍNTESE DO POSICIONAMENTO DO STF:





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

INTERPRETAÇÃO DADA PELO GOVERNO DE MINAS GERAIS:



Considerando que tal distinção é de suma **importância em razão dos diferentes regimes jurídicos que incidem e dos pressupostos fáticos** que devem ser cumpridos em cada uma dessas modalidades de desestatização;

Considerando que, segundo afirmado pela Relatora, Min. Cármen Lúcia, em seu voto vencedor na ADI nº 6.241, **o exercício da atividade empresarial pelo Estado com o único objetivo de obter lucro deve ser considerado ilegítimo**, uma vez que essa orientação **contraria a autorização conferida pelo art. 173 da Constituição Federal para o exercício de atividade econômica qualificada como de relevante interesse coletivo**;

Considerando que, segundo declarou o Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE, “no âmbito interno da estatal, a **execução da política pública de desestatização deve buscar atender aos objetivos da própria política pública** e ser executada à luz das normas que regem a atuação da estatal, tais como lei de criação, estatuto social e políticas internas”, sendo que, conforme



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

consta do Ofício SEDE/ADES_CODEMGE nº 2/2020, a Assessoria de Desestatização da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais – SEDE/MG – orientou a CODEMGE a proceder à “completa desestatização da Companhia no **tempo mais curto possível**” e a adotar ações para desestatização como **“alienação de participações em subsidiárias, venda de participações em fundos, paralização, fechamento e descontinuidade de atividades, alienação e venda de imóveis”**;

Considerando que, dessa maneira, o Estado orientou a CODEMIG/CODEMGE prioritariamente à obtenção de lucro, o que foi feito em detrimento da finalidade de relevante interesse coletivo justificadora sua criação e que se encontra delineada no objeto social das mencionadas empresas estatais;

Considerando que o esvaziamento da principal fonte de receita da CODEMGE – qual seja, a CODEMIG e os recursos provenientes da Sociedade em Conta de Participação mantida entre esta última e a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) – implica patente óbice à manutenção das atividades de fomento e da existência da própria CODEMGE;

Considerando que a decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico demanda um procedimento que resulte no fim da existência da empresa estatal, o que pode se dar de duas maneiras: 1) pela retirada do Poder Público do controle acionário de uma empresa estatal, a qual, então, doravante, será uma empresa privada; ou 2) pela extinção dessa empresa pelo fim de sua personalidade jurídica;

Considerando que, conforme pontuado pela Relatora, Min. Cármen Lúcia, no voto vencedor da ADI nº 6.241, a extinção da empresa estatal pelo fim de sua personalidade não ocorre de uma só vez, mas sim por meio de uma sucessão de atos praticados para o atingimento de uma finalidade; trata-se, portanto, de um procedimento, o qual é desenvolvido nas seguintes fases: 1) deliberação sobre dissolução; 2) liquidação de ativos e passivos; e 3) encerramento das atividades e decretação da perda da personalidade jurídica;

Considerando que, independentemente do nome dado aos atos praticados, o que importa para o Direito é seu conteúdo e, também, sua finalidade; dessa maneira, a alienação de ativos de uma



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

empresa estatal que denote a intenção do controlador de inviabilizá-la não poderá ser considerada como uma legítima gestão econômica de seu patrimônio, independentemente do “rótulo” dado aos atos praticados, mas sim como uma das etapas de um procedimento de extinção; e isso, consequentemente, atrai o regime jurídico inerente à **desestatização**, em que a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico, o que pode se dar tanto pela transferência do controle acionário quanto pela extinção da empresa;

Considerando que o STF possui entendimento consolidado sobre a necessidade de autorização legislativa para a criação de programas de desestatização que tenham por finalidade dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico (desestatização em sentido estrito, seja por privatização, seja por extinção da empresa estatal), sendo necessário, conforme esclarecido pela Relatora, Min. Cármen Lúcia, no voto vencedor da ADI nº 6.241, “quanto às empresas estatais cuja lei instituidora tenha previsto, expressamente, a necessidade de lei específica para sua extinção ou privatização, é mister observe o administrador público a norma legal”;

Considerando que, conforme decidiu o STF na ADI nº 6.241, tal autorização deve possuir objeto com previsão de fim determinado com o intuito de não conferir ao Chefe do Poder Executivo uma delegação discricionária e arbitrária; assim, a autorização conferida para desestatização deve ser pautada em objetos e princípios que devem ser observados nas diversas fases deliberativas do processo de desestatização em sentido estrito, em que a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico;

Considerando que o Poder Legislativo de Minas Gerais, ao editar o art. 3º, § 2º, da Lei Estadual nº 18.375, de 2009¹, objetivou resguardar sua competência autorizativa para eventual mudança

¹ Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a promover, em conformidade com a legislação federal, as medidas necessárias para a transformação da CODEMIG em empresa pública, que poderá adotar a forma de sociedade limitada.

[...]

§ 2º O Estado não poderá transferir o controle da CODEMIG sem autorização legislativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

de transferência do controle da CODEMIG e, por óbvio, para situações assemelhadas, como desestatização da Companhia;

Considerando que o art. 5º, da Lei Estadual nº 23.477, de 05 de dezembro de 2019², estabelece que a adoção de qualquer medida que implique a modificação da participação do Estado, direta ou indiretamente, no capital da CODEMIG, deverá assegurar à CODEMGE o recebimento de recursos equivalentes ao valor do fluxo financeiro a que faria jus a título de dividendos;

Considerando que o art. 24, II, da Lei Estadual nº 23.304, de 2019, versa **apenas** sobre a competência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE/MG – para o planejamento, organização, direção, coordenação, execução, controle e avaliação de ações setoriais do Estado relativas a, entre outros itens, “política estadual de desestatização” (inciso II);

Considerando que a previsão normativa do art. 24, II, da Lei Estadual nº 23.304, de 2019, claramente **não consiste** em autorização legislativa, mesmo que genérica, ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para proceder à realização de um **programa estadual de desestatização**;

Considerando que o Decreto Estadual nº 47.766, de 26 de novembro de 2019, que cria a “Política Estadual de Desestatização” – PED – fundamenta-se genericamente no art. 24, da Lei Estadual nº 23.304, de 2019, para operacionalizar o PED como se atuasse com delegação de competência legislativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, sendo vários dos seus dispositivos uma adaptação da Lei Federal nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, em clara afronta à decisão do STF na ADI nº 6.421, bem como em frontal violação à cláusula pétrea constitucional de tripartição de poderes (art. 60, §4º, III, da CR/1988);

Considerando que o Assessor de Desestatização que exarou a orientação constante do Ofício SEDE/ADES_CODEMGE nº 2/2020 é hoje o atual Presidente da CODEMGE e da CODEMIG;

² Art. 5º Até 31 de dezembro de 2032, a adoção de qualquer medida que implique a modificação da participação do Estado, direta ou indiretamente, no capital da Codemig, deverá assegurar à Codemge o recebimento de recursos equivalentes ao valor do fluxo financeiro a que faria jus a título de dividendos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Considerando que inexistente lei estadual, ainda que genérica, que autorize a privatização e/ou extinção da CODEMGE e da CODEMIG;

Considerando que a Relatora, Min. Cármen Lúcia, na fundamentação do voto vencedor proferido na ADI nº 6.241, resgata entendimento do STF sobre a inexistência de discricionariedade irrestrita do Chefe do Poder Executivo para decidir sobre a desestatização de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, sendo necessário verificar, em cada caso concreto, se os motivos justificadores do procedimento estão dentro do espaço delimitado pela lei local, produzida pelo Poder Legislativo em observância aos aspectos materiais e formais previstos na Constituição;

Considerando que a possibilidade de exercício de controle externo pelo Poder Judiciário ou pelo Tribunal de Contas sobre a alienação de ativos de empresa estatal é inquestionável, tendo a decisão em medida cautelar proferida pelo STF na ADI nº 5.624 confirmado essa situação, conforme bem esclarece o seguinte trecho do voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes na Reclamação nº 42.576:

Aqui cabe talvez afastar o fantasma que se construiu em torno do julgamento desta reclamação: a **tese escatológica de que a decisão do STF seria uma carta branca para que as empresas estatais brasileiras pudessem realizar uma sucessiva formação de subsidiárias para tão somente empreender uma extinção *in totum* da empresa estatal**.

Essa visão, com as devidas vênias, é totalmente incompatível com a visão estratégica que tem sido perseguida pela Petrobras, conforme será discutido a seguir. Além disso, **a tese escatológica, com o devido respeito, parece presumir que a exigência de autorização legislativa seria a única via possível de controle público sobre atos de desinvestimentos**.

Ocorre que, como apreciado no próprio caso Petrobras, o exercício do controle externo é dever atribuído ao próprio Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, que tem, nos últimos dois anos, revisado absolutamente todos os atos de desinvestimento daquela empresa estatal.

Assim, **a decisão tomada pelo STF na ADI 5.624-MC-Ref não afasta – antes reforça – a centralidade dos mecanismos de controle administrativo das estatais. (Grifos nossos).**

Considerando que, para o exercício de amplo e contínuo controle sobre todos os atos de desinvestimento da Petrobrás, o TCU vem tendo acesso irrestrito e contemporâneo a todas as informações produzidas pela estatal, inclusive, as consideradas sensíveis a sua atividade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

empresarial, conforme pode ser conferido tanto na decisão proferida na Reclamação nº 42.576 quanto no Acórdão nº 1.952/2020 do TCU;

Considerando que o controle externo não se imiscui no mérito administrativo de o Governo adotar, ou não, políticas de desestatização, mas tem o poder-dever de sindicatizar a operacionalização dessas políticas concretizadas ou em vias de concretização, por meio de atos da Administração Pública direta e indireta, no que tange à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos planos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade (art. 70, 71 e 75 da Constituição Federal c/c art. 73, § 1º, II, e art. 74, *caput* e § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais);

Considerando que, embora haja possibilidade ao Poder Executivo e às empresas estatais sob seu controle de venda de ativos, **não há que se cogitar** a existência de qualquer impedimento para que atos dessa natureza sejam submetidos ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, razão pela qual os agentes públicos pertencentes à Administração Pública Direta e Indireta do Estado – incluídos nesse rol os dirigentes e empregados de empresas estatais – não podem, por ação ou omissão, obstruir o livre exercício de fiscalização ou sonegar acesso a informações e documentos de qualquer natureza aos órgãos de controle externo, sob pena de responsabilização pessoal em âmbito administrativo, cível e penal;

Considerando que o meio enviesado de alienação de ativos da CODEMIG/CODEMGE com o intuito de, **sem autorização legislativa**, **dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico** por meio de um simulado procedimento de desinvestimento, configura desvio de finalidade e inobservância de competência pertencente ao Poder Legislativo;

Considerando que eventual ilegalidade, ilegitimidade e/ou antieconomicidade da operação ensejará a responsabilização de quem lhe der causa, o que pode ocorrer nas esferas administrativa, cível, penal e controladora;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Considerando que a ciência das situações de fato e de direito ora expostas é suficiente para atender ao disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dispositivo incluído pela Lei nº 13.655, de 2018;

Considerando o inteiro teor do Despacho de Instauração do Inquérito Civil nº 021.2021.854, que **acompanha a presente Notificação Recomendatória e integra sua fundamentação**;

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS E O
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

RECOMENDAM

às autoridades epigrafadas, ora notificadas, que procedam à realização de todas as diligências e/ou ingerências necessárias para que:

- i. **garantam o amplo acesso das instituições de controle externo** – como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo – às informações e aos documentos de qualquer natureza, **assegurando o livre exercício da fiscalização** sobre a operacionalização da política estadual de desestatização da CODEMIG e CODEMGE;
- ii. **abstenham-se de praticar** quaisquer atos, preparatórios ou de execução, em **procedimentos de desinvestimento enquanto não for editada eventual lei autorizativa ou de os praticar de forma simulada**, com o intuito de ocultar a decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado no mercado por meio da desestatização em sentido estrito (privatização ou extinção) da CODEMIG e CODEMGE, sob pena de responsabilização por desvio de finalidade;
- iii. **deixem de dar cumprimento** e/ou adotem as medidas necessárias, em seu âmbito de atuação, para **retirar a vigência** do flagrantemente inconstitucional **Decreto Estadual nº 47.766, de 2019**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Por fim, o Ministério Público de Contas e o Ministério Público Federal fixam o prazo de 30 (trinta) dias para que, de maneira fundamentada, as autoridades epigrafadas respondam sobre o atendimento das recomendações ora expedidas.

Belo Horizonte, 23 de julho de 2021.

Maria Cecília Borges
Procuradora
Ministério Público de Contas

Sara Meinberg
Procuradora
Ministério Público de Contas

Tarcísio Henriques Filho
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Notícia de Irregularidade nº 021.2021.854

D E S P A C H O

1. A Notícia de Irregularidade – NI – nº 021.2021.854 contém relatos de potenciais condutas irregulares e antieconômicas possivelmente realizadas no curso do desenvolvimento das políticas de desestatização da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG – e/ou da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais – CODEMGE.
2. Para fins de admissibilidade da NI em apreço, foi oportunizada oitiva preliminar à CODEMIG/CODEMGE (art. 2º, § 3º, da Resolução MPC nº 14, de 18 de dezembro de 2019).
3. Na resposta enviada ao MPCMG pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE, Sr. Thiago Coelho Toscano, ficou claro que, com fundamento em uma equivocada interpretação da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF – na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – nº 5.624 e em um decreto sem respaldo em lei, membros do Governo de Minas Gerais e dirigentes da mencionada estatal, sem autorização legal e sob a aparência de desinvestimentos, têm a intenção de dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado por meio da mencionada empresa estatal, a qual, então, deixará de existir.
4. Ocorre que, caso essa estratégia seja levada a cabo, ficará configurada patente e dolosa prática de atos com desvio de finalidade, conforme será oportunamente demonstrado nesta manifestação.
5. Tão ou mais grave é a confessada intenção de que isso seja feito sem a participação dos órgãos incumbidos de realizar controle sobre os atos da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual.
6. A análise sobre essas importantes questões será feita pormenorizadamente a seguir tendo por fundamento, principalmente, entendimentos extraídos de decisões proferidas pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

STF na Reclamação – Rcl – nº 42.576¹ e nas ADIs nº 5.624² e nº 6.241³, assim como pelo Tribunal de Contas da União – TCU – no Acórdão Plenário nº 1.952/2020⁴.

I. ALIENAÇÃO DE ATIVOS POR EMPRESAS ESTATAIS. INEXISTÊNCIA DE PODER DISCRICIONÁRIO ILIMITADO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E PELO PODER JUDICIÁRIO.

7. Em sua resposta enviada ao Ministério Público de Contas de Minas Gerais – MPCMG –, o Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE, Sr. Thiago Coelho Toscano, em síntese, alega que, em um Estado Democrático de Direito, devido à tripartição de poderes, o Executivo poderia executar políticas públicas, tal qual a desestatização, de forma discricionária e sem se submeter ao controle de outros poderes:

Como Estado Democrático de Direito, o arcabouço legal constitucional e infraconstitucional vigente construído ao longo dos anos compõe a proteção jurídica necessária para conferir efetividade ao postulado das garantias fundamentais, na medida em que se revela como sistemas e métodos para organização da vida do cidadão, notadamente estabelecendo harmonia e separação dos Poderes, sistema de eleição dos representantes do povo, formas de elaboração e alteração de leis.

Na concepção tripartite, cada um dos poderes previstos tem suas competências previstas no texto constitucional, sendo imperativa a regra de harmonia entre eles. Não obstante a existência do sistema de freios e contrapesos, é preciso destacar as funções constitucionais, calcadas no princípio da especialidade, atribuídas ao Poder Executivo, que exerce a função administrativa (administração do Estado naquilo que não for da competência interna dos outros poderes) e função de governo (implementação de ações e políticas públicas que determinam os destinos do Estado).

A eleição de um novo Chefe do Poder Executivo parte da opção de voto do eleitor baseada nas sugestões/visões de políticas públicas. Pressupõe-se, então, que àquele representante, uma vez eleito, incumbirá a implementação de ações e políticas públicas, dentre elas as atividades e estruturas das empresas estatais para otimização do desenvolvimento do Estado. Neste ponto, vale lembrar do disposto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que estabelece que ‘na

¹ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443028/false>. Acesso em: 07/07/2021.

² Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415929/false>. Acesso em: 07/07/2021.

³ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442747/false>. Acesso em: 07/07/2021.

⁴ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2420044%22>. Acesso em: 07/07/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados’.

Tem-se, então, que os atos de gestão do Chefe do Poder Executivo, enquanto representante eleito pelo povo para realização da política pública e econômica do Estado, não poderia ter seu mérito administrativo controlado pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário, sob pena de violação do primado constitucional de separação dos poderes.

Como visto acima, a política de desestatização não se resume à privatização de estatais, englobando outras formas de aprimoramento da atuação do Estado para maior bem-estar dos mineiros com menor sacrifício dos cofres públicos (desinvestimentos, desmobilização de ativos e/ou delegação).

8. Ocorre que tal posição sustentada pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE contraria a própria essência de um Estado Democrático de Direito. Nesse paradigma de Estado de Direito, o Poder Executivo somente possui legitimidade democrática para decidir discricionariamente dentro do espaço delimitado pela lei produzida pelo Poder Legislativo em observância aos aspectos materiais e formais previstos na Constituição. Além disso, compete aos demais órgãos de controle externo fiscalizar; ao Poder Judiciário, em última palavra, decidir se os atos – inclusive os discricionários – praticados pelo Governo de ocasião estão compreendidos ou não dentro da moldura da juridicidade.

9. Dessa maneira, mesmo quando genericamente autorizado a promover programa de desestatização, o Chefe do Poder Executivo não possui ampla discricionariedade para promover a venda de quaisquer ativos, uma vez que sua atuação deve se conformar aos parâmetros fixados na lei autorizadora. E, no caso concreto, como se demonstrará no item IV abaixo, sequer lei autorizativa existe.

10. Nesse sentido, a Min. Cármen Lúcia, na fundamentação do voto proferido na ADI nº 6.241, resgata entendimento do STF sobre a inexistência de discricionariedade irrestrita do Chefe do Poder Executivo para decidir sobre a desestatização de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, sendo necessário verificar, em cada caso concreto, se os motivos justificadores do procedimento estão de acordo com os limites estabelecidos pela lei local:

[...] o Plenário deste Supremo Tribunal examinou lei do Rio Grande do Norte instituindo o Programa Estadual de Desestatização e criando o Fundo de Privatização do Rio Grande do Norte. Alegava-se, então, inconstitucionalidade por terem sido conferido amplos poderes ao Executivo estadual para alienar controle acionário de qualquer empresa controlada pelo Rio Grande do Norte, bastando ao Executivo apresentar a sua decisão por decreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

No julgamento da medida cautelar, indeferida pelo Plenário deste Supremo Tribunal, no voto do então Relator o Ministro Néri da Silveira, anotou-se:

“(…) o programa de desestatização em exame não confere ao Governador inteira discricção quanto à privatização de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, senão que sua execução fica sujeita à verificação, caso a caso, dos motivos que justifiquem o procedimento respectivo, nos limites definidos na Lei Complementar local, podendo, destarte, sofrer o controle judicial, desde que provocado por quem quer seja, pois a enumeração constante do art. 7º transcrito bem demonstra estar a Comissão Diretora do Programa obrigada a amplos esclarecimentos, estudos, avaliações, definição de critérios de fixação do preço total de alienação da empresa a ser privatizada e valor de cada ação, de tudo prestando contas e elaborando relatórios. Ora, cuidando-se, assim, de processo aberto ao público, assegurada, pelo inciso V do aludido art. 7º, ‘rigorosa transparência dos processos de alienação’, bem de compreender é que os partidos políticos e a sociedade em geral poderão fiscalizar os procedimentos e impugná-los, perante o Poder Judiciário, a teor do art. 5º, XXV, da Constituição, tal como tem sucedido no âmbito federal, desde a vigência da Lei n. 8.031, de 12/4/1990, agora, substituída pela Lei n. 9491, de 9/9/1997.

Penso que, no caso concreto do Estado do Rio Grande do Norte, o legislador local, seguindo a disciplina deduzida no âmbito federal, regulou, em lei geral, a matéria concernente a seu programa de desestatização”.

No voto do julgamento de mérito proferido pelo Relator, Ministro Gilmar Mendes, acompanhado por unanimidade, constou: “não parece haver dúvida de que a autorização conferida ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte subordina-se às regras legalmente estabelecidas no Programa de Desestatização, estando as decisões administrativas submetidas a amplo controle social e, especialmente, ao controle judicial”.⁵

11. Imprescindível esclarecer também que a possibilidade de exercício de controle externo pelo Poder Judiciário ou pelo Tribunal de Contas sobre a alienação de ativos de empresa estatal é inquestionável, não tendo a decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.624 promovido nenhuma modificação sobre isso. O seguinte trecho do voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes na Rcl nº 42.576 bem elucida a questão:

Aqui cabe talvez afastar o fantasma que se construiu em torno do julgamento desta reclamação: a tese escatológica de que a decisão do STF seria uma carta branca para que as empresas estatais brasileiras pudessem realizar uma sucessiva formação de subsidiárias para tão somente empreender uma extinção in totum da empresa estatal.

Essa visão, com as devidas vênias, é totalmente incompatível com a visão estratégica que tem sido perseguida pela Petrobras, conforme será discutido a seguir. Além disso, a tese escatológica, com o devido respeito, parece presumir que a exigência de autorização legislativa seria a única via possível de controle público sobre atos de desinvestimentos.

⁵ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442747/false>. Acesso em: 07/07/2021. Grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Ocorre que, como apreciado no próprio caso Petrobras, o exercício do controle externo é dever atribuído ao próprio Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, que tem, nos últimos dois anos, revisado absolutamente todos os atos de desinvestimento daquela empresa estatal.

Assim, a decisão tomada pelo STF na ADI 5.624-MC-Ref não afasta – antes reforça – a centralidade dos mecanismos de controle administrativo das estatais.⁶

12. Oportuno demonstrar que, para o exercício de amplo e contínuo controle sobre todos os atos de desinvestimento da Petrobrás, o TCU tem tido acesso irrestrito e contemporâneo a todas as informações produzidas pela estatal, inclusive, as consideradas sensíveis a sua atividade empresarial. O seguinte trecho extraído do Acórdão nº 1.952/2020 do TCU⁷ não deixa nenhuma dúvida sobre isso:

40. Para o acompanhamento dos projetos no biênio 2017-2018, foram autuados no TCU os TC 014.566/2017-6, para o acompanhamento da Carteira de Desinvestimentos e TC 031.247/2017-2, para a seleção de objetos de desinvestimentos da Petrobras. No âmbito do TC 014.566/2017-6 foi exarado o Acórdão 477/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que autorizou a autuação do TC 009.508/2019-8 com o objetivo de acompanhar a Carteira de Desinvestimentos no Biênio 2019-2020 e de selecionar casos concretos de vendas de ativos para implementar ações de controle específicas, com base em critérios de oportunidade, relevância, materialidade e risco, mediante aprovação do Plenário do TCU.

41. Referido Acórdão determinou ainda a implementação de uma metodologia para se realizar um acompanhamento completo e contínuo de todos os projetos, que consiste na atualização periódica da planilha de controle, sob responsabilidade e iniciativa da companhia jurisdicionada, e no envio automático da documentação de suporte à aprovação de cada portão, em cada um dos projetos da carteira de desinvestimentos, para esta Corte de Contas:

9.1. determinar à Petrobras, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, combinado com a Resolução-TCU 265, de 9/12/2014, que adote as seguintes providências quanto à sua Carteira de Desinvestimento:

9.1.1. atualize, em arquivo compatível com a extensão xlsx, a planilha eletrônica com informações listadas no Anexo I da instrução autuada como peça 46, disponibilizando-as em data room virtual, no prazo de 30 (trinta) dias contados da aprovação da passagem do respectivo projeto pelos portões estabelecidos na Sistemática de Desinvestimentos;

9.1.2. também no prazo de 30 (trinta) dias contados da aprovação da passagem de qualquer projeto por um dos portões estabelecidos na Sistemática de Desinvestimentos da estatal, envie os respectivos Documentos Internos aprovados pela Diretoria Executiva ou pelo Conselho de Administração,

⁶ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443028/false>. Acesso em: 07/07/2021. Grifos nossos.

⁷ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2420044%22>. Acesso em: 07/07/2021. Grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

acompanhados dos pacotes de suporte às decisões, bem como de seus anexos;

42. Desta forma, após a prolação do referido Acórdão, a Petrobras iniciou a execução dos procedimentos e vem disponibilizando, mensalmente, a planilha de controle atualizada, e conforme a evolução dos projetos pelos portões, a documentação de suporte à decisão, ambos em um ambiente de virtual data room, que garante a segurança da informação. Essa documentação está sendo analisada atualmente dentro do escopo dos trabalhos desenvolvidos no âmbito deste TC 009.508/2019-8.

43. Sendo assim, no atual estágio, o Tribunal tem acesso a todos os Documentos Internos Petrobras (DIPs) referentes às aprovações de cada um dos portões dos projetos que compuseram/compõem a nova Carteira de Parcerias e Desinvestimentos da Petrobras, além da planilha atualizada mensalmente que provê uma visualização rápida do panorama da Carteira, desde a terceira revisão da Sistemática de Desinvestimentos, aprovada em 23/1/2017, sendo feito periodicamente, de forma sistemática, a seleção de objetos para análise.

13. Pelo exposto, embora haja possibilidade de que o Poder Executivo e as empresas estatais sob seu controle procedam à venda de ativos, não há que se cogitar a existência de qualquer impedimento para que atos dessa natureza sejam submetidos ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário.

14. Necessário consignar, então, que, como consequência disso, os agentes públicos pertencentes à Administração Pública Direta e Indireta do Estado – incluídos nesse rol os dirigentes e empregados de empresas estatais – não podem, por ação ou omissão, obstruir o livre exercício de fiscalização ou sonegar acesso a informações e documentos de qualquer natureza aos órgãos de controle externo, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário, sob pena de responsabilização pessoal em âmbito administrativo, cível e penal.

II. IMPOSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO POR MEIO DA SIMULAÇÃO DE DESINVESTIMENTOS. CARACTERIZAÇÃO DE DESVIO DE FINALIDADE.

15. Na resposta enviada ao MPCMG, o Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE aduziu o seguinte:

No que concerne à desestatização relacionada às empresas estatais, a sua execução pode se dar em duas esferas distintas. A desestatização pode ocorrer diretamente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

pelo poder executivo, na modalidade de privatização, quando o Estado de Minas Gerais, controlador e titular das ações da estatal, vende suas ações e a estatal passa a ser empresa privada. É modalidade de desestatização que ocorre no âmbito da administração direta, com autorização do Poder Legislativo, quando necessário. A execução das demais modalidades de desestatização (desinvestimento, desmobilização de ativos e delegação) deve ocorrer, em regra, diretamente pela própria estatal, que possui autonomia legal para gerir seus próprios bens e direitos.

Nota-se, então, que a desestatização, em qualquer de suas formas, foi alçada à condição de política pública.

[...]

Ainda para desenvolvimento da política estabelecida pelo Poder Executivo, o Decreto estabelece que as empresas públicas e as sociedades de economia mista controladas pelo Estado e incluídas na PED, terão sua estratégia voltada para atender aos objetivos da desestatização (artigo 9º) e que os acionistas controladores e os administradores de tais empresas adotarão, nos prazos estabelecidos, as providências que vierem a ser determinadas pelo CMD, necessárias à implantação dos processos de desestatização.

No que concerne à desestatização relacionada às empresas estatais, a sua execução pode se dar em duas esferas distintas. A desestatização pode ocorrer diretamente pelo poder executivo, na modalidade de privatização, quando o Estado de Minas Gerais, controlador e titular das ações da estatal, vende suas ações e a estatal passa a ser empresa privada. É modalidade de desestatização que ocorre no âmbito da administração direta, com autorização do Poder Legislativo, quando necessário. A execução das demais modalidades de desestatização (desinvestimento, desmobilização de ativos e delegação) deve ocorrer, em regra, diretamente pela própria estatal, que possui autonomia legal para gerir seus próprios bens e direitos.

No âmbito interno da estatal, a execução da política pública de desestatização deve buscar atender aos objetivos da própria política pública e ser executada à luz das normas que regem a atuação da estatal, tais como lei de criação, estatuto social e políticas internas. (Grifos nossos).

16. É preciso chamar a atenção sobre a importância das ideias e conceitos revelados pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE para todo o Plano de Desestatização Estadual criado a partir do Decreto Estadual nº 47.766, de 2019, uma vez que fornecem o substrato básico para implementação das ações.

17. Deve-se ter em conta, sobretudo, que essas construções partem de pressuposto teórico equivocado, pois nitidamente confundem o cumprimento de uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico com a execução de decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

18. Tais ideias serão oportunamente retomadas e melhor desenvolvidas logo a seguir. Isso porque, para esclarecer a impossibilidade da prática dos atos de alienação de ativos da CODEMIG/CODEMGE na forma pretendida pelo Governo de Minas Gerais e pela empresa estatal, reputa-se útil considerar as decisões proferidas pelo STF na Reclamação nº 6.241 e pelo TCU no Acórdão nº 1.952/2020. Nesses julgados, foi apreciada questão bastante semelhante à ora em apreço, conforme pode ser observado da síntese elaborada pelo Min. Edson Fachin em seu voto no referido julgado do STF:

Aduzem os reclamantes que a intenção da Petrobras é criar subsidiárias para “fatiar” os ativos estratégicos e colocá-las à venda direta no mercado, situação que contorna a decisão paradigma “desviando-se de qualquer controle do órgão democrático e representativo da população” resultando em um “esvaziamento do papel congressual na deliberação sobre os bens de domínio da União (art. 48, inciso V, CF/88) (eDoc1 , pp. 7 e 11).

19. Interessam aqui os caminhos percorridos e os argumentos considerados pelo STF e pelo TCU para apurar se houve desestatização travestida de mera gestão empresarial de ativos da Petrobrás (desinvestimento). Na oportunidade, foram analisadas a validade jurídica e a motivação empresarial da alienação de ativos pretendida pela Petrobrás.

20. A partir de tais critérios, torna-se possível, então, analisar e comparar a alienação de ativos da Petrobrás com o programa de desestatização cuja implementação é pretendida no âmbito da CODEMIG/CODEMGE.

21. Dessa maneira, conforme demonstrado a seguir, será possível sustentar, de maneira fundamentada, a conclusão sobre a impossibilidade da alienação de ativos da CODEMIG/CODEMGE na forma pretendida pelo Governo de Minas Gerais e pela empresa estatal.

II.1. Validade jurídica

II.1.1 Redefinição de conceitos a partir de distinções realizadas com base nas finalidades perseguidas em cada tipo de ação administrativa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

22. O Min. Gilmar Mendes, no voto proferido por ocasião do julgamento da Reclamação nº 42.576, didaticamente, explica a diferença entre os processos de privatização (ou desestatização em sentido estrito) e de desinvestimento:

Trata-se da recente diferenciação entre os processos de privatização ou desestatização em sentido estrito e os processos de desinvestimento. As duas classes de desestatização se distinguem por seus fundamentos factuais e legais. Enquanto a privatização ou desestatização em sentido estrito envolve necessariamente uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico, os processos de desinvestimento cingem-se à execução de decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos de uma empresa. Diferenciar esses dois institutos permite esclarecer que nem toda alienação de ativos de uma empresa estatal corresponde à opção de se desfazer a intervenção direta da União no domínio econômico.

23. É preciso complementar essa ideia, uma vez que, em relação à desestatização em sentido estrito, há duas (e não apenas uma) formas de operacionalizar uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico. Sobre essa questão, a Min. Cármen Lúcia, em seu voto proferido na ADI nº 6.241, esclarece que “ao final do processo de desestatização, a sociedade de economia mista ou empresa pública não mais existirá: na privatização, porque o controle acionário deixou de ser do Estado; na extinção, porque se decretou o fim da pessoa jurídica.”⁸

24. Com base nesses conceitos, verifica-se que a decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico demanda um procedimento que resulte na extinção da condição de estatal, o que pode se dar de duas maneiras: pela retirada do Poder Público do controle acionário de uma empresa estatal, a qual, então, doravante, será uma empresa privada; ou pela extinção dessa empresa pelo fim de sua personalidade jurídica.

25. Importa também considerar que, conforme pontuado pela Min. Cármen Lúcia em seu voto proferido na ADI nº 6.241⁹:

A extinção da empresa estatal significa o fim da pessoa jurídica, não havendo transferência de controle acionário, mas o encerramento de suas atividades e a

⁸ Importante ressaltar que, no âmbito da União, enquanto privatização se desenvolve segundo os parâmetros da Lei nº 9.491, de 1997, a extinção deve observar o disposto Na Lei nº 8.029, de 1990. Nesse sentido, vide art. 24 da Lei nº 9.491, de 1997: “No caso de o Conselho Nacional de Desestatização deliberar a dissolução de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, aplicar-se-ão, no que couber, as disposições da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.”

⁹ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442747/false>. Acesso em: 7 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

decretação da perda da personalidade jurídica. A extinção da empresa inicia-se com a deliberação de sua dissolução e, por conseguinte, na liquidação de ativos e passivos.

26. Isso significa dizer que a extinção da empresa estatal pelo fim de sua personalidade necessariamente se dá por meio de procedimento desenvolvido nas seguintes fases: 1ª fase, deliberação sobre dissolução; 2ª fase, liquidação de ativos e passivos; e 3ª fase, encerramento das atividades e decretação da perda da personalidade jurídica.

27. Oportuno esclarecer que, na classificação proposta pelo Min. Gilmar Mendes, tanto a transferência do controle acionário quanto a extinção da empresa estatal podem ser consideradas como “desestatização estrito senso”, uma vez que possuem a mesma finalidade, qual seja, concretizar a decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico, bem como produzem o mesmo resultado prático-jurídico, que é o fim da existência da empresa estatal.

28. Por seu turno, também conforme o mencionado entendimento do Min. Gilmar Mendes em seu voto na Reclamação nº 42.576, o processo de desinvestimento tem por finalidade a “[...] execução de decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos de uma empresa.”

29. Importante destacar que a finalidade do procedimento de desinvestimento não é desfazer a intervenção direta da União ou de outro ente federativo no domínio econômico, mas tão somente realizar a gestão econômica dos ativos de uma empresa estatal.

30. Dessa maneira, com base nas valiosas contribuições teóricas extraídas dos votos proferidos pelo Min. Gilmar Mendes na Reclamação nº 42.576 e pela Min. Cármen Lúcia na ADI nº 6.241, é possível, por meio de uma síntese aglutinadora das ideias e conceitos, elaborar o seguinte esquema:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg



31. Reputa-se necessário consignar que, independentemente da nomenclatura empregada, o cerne da distinção proposta a partir do entendimento do STF reside na finalidade dos atos praticados. Nos chamados procedimentos de desestatização em sentido estrito, a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico, o que pode se operar tanto pela transferência do controle acionário quanto pela extinção da empresa. Por sua vez, os procedimentos de desinvestimento visam a executar decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal.

32. Tal distinção é de suma importância em razão dos diferentes regimes jurídicos que incidem e dos pressupostos fáticos que devem ser cumpridos em cada uma dessas modalidades de desestatização.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

33. Conforme bem apontou o Min. Gilmar Mendes em seu voto na Reclamação nº 42.576¹⁰, diferenciar “desestatização em sentido estrito” e “desinvestimento” “[...] permite esclarecer que nem toda alienação de ativos de uma empresa estatal corresponde à opção de se desfazer a intervenção direta da União no domínio econômico.” Permite entender também que o processo de desinvestimento, que pressupõe a gestão econômica dos ativos em atendimento a decisões estratégicas empresariais, não se confunde com a mera alienação de seus ativos, sobretudo quando isso caracterizar uma etapa do procedimento de extinção da empresa estatal.

II.1.2. Necessidade de autorização legislativa

II.1.2.1 Desestatização em sentido estrito

34. O STF possui entendimento consolidado sobre a necessidade de autorização legislativa, ainda que genérica, para a criação de programas de desestatização que tenham por finalidade dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico – desestatização em sentido estrito, seja por privatização, seja por extinção da empresa estatal.

35. Vale notar que a Min. Cármen Lúcia, no voto vencedor na ADI nº 6.241, aduziu o seguinte:

19. As empresas estatais e suas subsidiárias são tratadas, no art. 173 da Constituição da República, com especificidade. Ali se determinam os imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo como condicionantes para sua manutenção e continuidade. [...]

[...]

As balizas estabelecidas no art. 173 da Constituição da República, em especial, o relevante interesse coletivo, são especificadas quando o Estado atua para realizar interesse público primário objetivamente formalizado, que se consubstanciam nas atividades-fim de efetivação das necessidades coletivas e no interesse público secundário de natureza patrimonial ou financeira do Estado.

Os interesses públicos primários e secundários são indisponíveis. Nessa linha, Alexandre Aragão pondera que ‘o Estado não pode dispor dos seus bens dominicais e dos seus créditos pecuniários, salvo mediante prévia lei autorizativa, de acordo inclusive com a Lei 8.666/1993 (17, I) e o Código Tributário Nacional (art. 171)’

¹⁰ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443028/false>. Acesso em: 7 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

(Empresas Estatais: O regime jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. São Paulo: Forense, 2017. p. 102)

É certo haver doutrinadores como, por exemplo Diogo de Figueiredo Moreira Neto (A arbitragem nos Contratos Administrativos. Revista de Direito Administrativo. 209/88, jul.-set. 1997), que consideram o interesse público secundário direito patrimonial disponível, inserindo-se apenas o primário na expressão ‘relevante interesse coletivo’.

A expressão ‘relevante interesse coletivo’, tido como conceito indeterminado, não significa autorização irrestrita a legitimar o Estado para atuar como agente econômico indiscriminadamente. O conceito vago ou fluido é determinável em cada situação cuidada. Por isso sustenta, por exemplo, André Rodrigues Cyrino:

‘(...) já a partir do sentido etimológico dos termos de relevante interesse coletivo, infere-se, para os fins do art. 173, caput, da Constituição, que o interesse coletivo consiste na existência de uma necessidade transindividual, comum a número significativo de pessoas, cuja satisfação não possa ser proporcionada de forma adequada senão que pela atuação direta do Estado-empresário. Ainda que exista espaço para as escolhas daquilo que se entenda relevante, não se trata, tão somente, de um mero interesse da coletividade. Se fosse assim, qualquer opção legislativa seria relevante pois aprovada pela maioria dos representantes eleitos. (...) O cunho marcadamente aberto dessas interpretações salta aos olhos. Mas isso não pode significar uma autorização irrestrita. Mormente nas zonas de certeza positiva e negativa’ (Direito Constitucional Regulatório. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 132-133).

36. Dessa forma, não é possível que o Estado disponha de seus bens dominicais e de seus créditos pecuniários, sem lei prévia autorizativa, em razão da indisponibilidade dos interesses públicos primário e secundário, os quais estão necessariamente presentes quando, nos termos do art. 173 da Constituição Federal, o Estado decide criar empresas estatais e suas subsidiárias para atender relevante interesse coletivo.

37. Dessa maneira, a retirada do Poder Público do controle acionário de uma empresa estatal e a extinção dessa empresa pelo fim de sua personalidade jurídica somente podem ocorrer como consequência de uma política pública de desestatização autorizada pelo Poder Legislativo. Tal autorização, embora possa ser genérica, deve possuir objeto com previsão de fim determinado com o intuito de não conferir ao Chefe do Poder Executivo uma delegação discricionária e arbitrária.

38. Assim, a autorização conferida para desestatização deve ser pautada em objetos e princípios que devem ser observados nas diversas fases deliberativas do processo de desestatização em sentido estrito, em que a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

econômico, possível de se operar mediante transferência do controle acionário ou pela extinção da empresa. Essa é a conclusão do voto proferido pela Relatora da ADI nº 6.241, Min. Cármen Lúcia:

23. Para a desestatização de empresa estatal é suficiente a autorização genérica prevista em lei que veicule programa de desestatização. O que essa legislação há de observar é que seja aquele objeto com a previsão do fim determinado.

Autorização legislativa genérica não corresponde a delegação discricionária e arbitrária ao Chefe do Poder Executivo. Essa autorização é pautada em objetivos e princípios que têm de ser observados nas diversas fases deliberativas do processo de desestatização. A atuação do Chefe do Poder Executivo vincula-se aos limites e condicionantes legais previstos.

A retirada do Poder Público do controle acionário de uma empresa estatal ou a extinção dessa empresa pelo fim da sua personalidade jurídica é consequência de política pública autorizada pelo Congresso Nacional em previsão legal pela qual se cria o Programa de Desestatização, objetivando a redução da presença do Estado na economia e fixando-se, objetivamente, para os parâmetros a serem seguidos para a efetivação de eventual desestatização pelo Poder Executivo.

39. Ainda na conclusão, a Relatora da ADI nº 6.241, Min. Cármen Lúcia, esclareceu que, “quanto às empresas estatais cuja lei instituidora tenha previsto, expressamente, a necessidade de lei específica para sua extinção ou privatização, é mister observe o administrador público a norma legal.”

II.1.2.2 Desinvestimento

40. Na ementa do Acórdão da decisão proferida pelo STF sobre a medida cautelar requerida na ADI nº 5.624 consta o seguinte:

Ementa: 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

III – Medida cautelar parcialmente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.¹¹

41. Uma leitura apressada e isolada da ementa pode levar à incorreta concepção de que o STF teria decidido sobre a possibilidade de vender toda e qualquer subsidiária de empresa estatal sem necessidade de autorização legislativa específica.

42. Tal interpretação, no entanto, não condiz com o que foi decidido pelo STF: a possibilidade de alienação de subsidiárias de forma mais ágil apenas nos procedimentos de desinvestimento em que, necessariamente, são executadas decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal.

43. Nos procedimentos de desestatização em sentido estrito, em que a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico, permanece o entendimento do STF sobre a exigência de lei, ainda que a autorização concedida pelo Poder Legislativo seja genérica.

II.1.3 Análise comparativa entre “caso Petrobrás” e “caso CODEMIG/CODEMGE” quanto à validade jurídica dos procedimentos pretendidos

II.1.3.1 Análise do “caso Petrobrás”

44. Na decisão proferida pelo STF na Reclamação nº 6.241 e naquela do TCU, constante do Acórdão nº 1.952/2020, fica bastante evidente a alegação da Petrobrás de que os atos impugnados foram praticados no bojo de um procedimento de desinvestimentos, razão pela qual se amolda ao caso o precedente da ADI nº 5.624 no tocante à possibilidade de transferência do controle de subsidiárias sem anuência do Poder Legislativo e 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.

45. Tal alegação foi acompanhada de farta instrução a fim de demonstrar que, de fato, foram executadas decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal. Ocorre que tal condição somente pode ser comprovada por

¹¹ Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415929/false>>. Acesso em: 07/07/2021. Grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

meio da análise de provas sobre a motivação empresarial da empresa estatal, conforme, no tópico a seguir, será analisado.

II.1.3.2 Análise do “caso CODEMIG/CODEMGE”

46. Na resposta enviada ao MPCMG pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE pontua as diversas modalidades operacionais que, previstas no Decreto Estadual nº 47.766, de 2019, poderiam ser consideradas “desestatização”:

Vale pontuar as várias modalidades operacionais que podem ser considerados desestatização elencadas no artigo 4º, a saber: I- privatização (alienação para a iniciativa privada de ações que garantam o controle, direto ou indireto, nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias); II – desinvestimento (alienação de participação acionária direta ou indireta detida pelo Estado em empresa estatal ou privada ou em fundos de investimento, sem direito a controle, bem como extinção de empresa, desativação seletiva de empreendimentos e abertura ou aumento de capital social com renúncia, total ou parcial, dos direitos de subscrição); III – desmobilização de ativos (alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações, aforamento, remissão de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel, de bens móveis e imóveis, conforme o caso); IV – delegação (delegação de serviço público a entidades privadas mediante concessão, inclusive nas modalidades patrocinada ou administrativa, permissão ou autorização, com amparo nas Leis Federais nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. § 1º – A transformação, incorporação, fusão ou cisão de sociedades e a criação de subsidiárias integrais poderão ser utilizadas a fim de viabilizar a implementação da modalidade operacional escolhida).

47. Em seguida, o Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE, de forma categórica, afirma o seguinte: “Nota-se, então, que a desestatização, em qualquer de suas formas, foi alçada à condição de política pública.”

48. Dessa maneira, ficou caracterizado que o termo “desestatização”, no contexto em que foi empregado, remete à ideia já exposta de “desestatização em sentido estrito”, em que a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico.

49. Tal erro pode ser graficamente representado da seguinte maneira:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg



50. Na sequência de sua resposta, o Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE aduz:

No que concerne à desestatização relacionada às empresas estatais, a sua execução pode se dar em duas esferas distintas. A desestatização pode ocorrer diretamente pelo poder executivo, na modalidade de privatização, quando o Estado de Minas Gerais, controlador e titular das ações da estatal, vende suas ações e a estatal passa a ser empresa privada. É modalidade de desestatização que ocorre no âmbito da administração direta, com autorização do Poder Legislativo, quando necessário. A execução das demais modalidades de desestatização (desinvestimento, desmobilização de ativos e delegação) deve ocorrer, em regra, diretamente pela própria estatal, que possui autonomia legal para gerir seus próprios bens e direitos.

51. Tal passagem confirma que o termo “desestatização” foi empregado no sentido da ideia já exposta de “desestatização em sentido estrito”.

52. Também deixa claro que o Estado de Minas Gerais somente entende necessitar de autorização legal para “privatização”, a qual é entendida como um procedimento em que o cumprimento de decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado no domínio econômico se dá pela transferência do controle acionário da empresa estatal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

53. Segundo o Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE, as demais modalidades de desestatização “devem ocorrer, em regra, diretamente pela própria estatal, que possui autonomia legal para gerir seus próprios bens e direitos.”

54. Reputa-se relevante analisar duas das mencionadas modalidades. Segundo o Decreto Estadual nº 47.766, de 2019, o “desinvestimento” deve ser entendido como sendo a “alienação de participação acionária direta ou indireta detida pelo Estado em empresa estatal ou privada ou em fundos de investimento, sem direito a controle, bem como extinção de empresa, desativação seletiva de empreendimentos e abertura ou aumento de capital social com renúncia, total ou parcial, dos direitos de subscrição”; e a “desmobilização de ativos” como sendo a “alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações, aforamento, remissão de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel, de bens móveis e imóveis, conforme o caso”.

55. É preciso considerar, então, que, como exposto, independentemente da nomenclatura empregada, o cerne da distinção proposta a partir do entendimento do STF reside na finalidade dos atos praticados. Nos chamados procedimentos de desestatização em sentido estrito, a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico, o que pode se dar tanto pela transferência do controle acionário quanto pela extinção da empresa. Por sua vez, os procedimentos de desinvestimento visam a executar decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal.

56. Nesses termos, a extinção da empresa estatal não ocorre de um só jato, mas sim por meio de uma sucessão de atos praticados para o atingimento de uma finalidade. Trata-se, portanto, de um procedimento, o qual é desenvolvido nas seguintes fases: 1) deliberação sobre dissolução; 2) liquidação de ativos e passivos; e 3) encerramento das atividades e decretação da perda da personalidade jurídica.

57. Assim, independentemente do nome dado aos atos praticados, o que importa para o Direito é seu conteúdo e, também, sua finalidade. Dessa maneira, a alienação de ativos de uma empresa estatal que denote a intenção do controlador de inviabilizá-la não poderá ser considerada como uma legítima gestão econômica de seu patrimônio, independentemente do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

“rótulo” dado aos atos praticados, mas sim como uma das etapas de um procedimento de extinção. E isso, conseqüentemente, atrai o regime jurídico inerente à desestatização, em que a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico, o que pode se dar pela transferência do controle acionário ou pela extinção da empresa

58. Relativamente ao “desinvestimento”, o Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE alegou o seguinte:

Importante destacar que a questão da necessidade de edição de lei autorizativa específica para alienação de participações acionárias em empresas subsidiárias, controladas ou participadas foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 5624/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, no âmbito da qual se entendeu ser despicienda a autorização legislativa, sendo necessária, apenas, a realização de procedimento competitivo para selecionar a proposta mais vantajosa para a aquisição da empresa ou das ações que a integram.

59. Especificamente quanto à interpretação adotada pela CODEMIG/CODEMGE quanto ao procedimento de desinvestimento, vale notar que não condiz com o que foi decidido pelo STF na ADI nº 5.624, oportunidade em que fixou entendimento sobre ser possível a alienação de subsidiárias de forma mais ágil apenas nos procedimentos de desinvestimento em que, necessariamente, são executadas decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal.

60. É preciso considerar, ainda, que, nos procedimentos de desestatização em sentido estrito, em que a finalidade perseguida é dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico, permanece o entendimento do STF sobre a exigência de lei, mesmo que a autorização concedida pelo Poder Legislativo seja genérica.

61. Sobre esse tema, a Constituição do Estado de Minas Gerais¹² é expressa em prever que cabe ao Poder Legislativo dispor sobre bens do domínio público e a alienação de bem

¹² “Art. 61 - Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente:

[...]

XIV - bens do domínio público;

XV - aquisição onerosa e alienação de bem imóvel do Estado;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

imóvel do Estado. Oportuno esclarecer que “o conjunto de bens públicos forma o ‘domínio público’, que inclui tanto bens imóveis como móveis.”¹³

62. Pelo exposto, ficam evidentes graves ilegalidades nessa concepção externada pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE, uma vez que incorre em confusão entre desestatização em sentido estrito e desinvestimento; por conseguinte, confessa intenção de dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico sem autorização legal.

63. Portanto, ficou demonstrado que, nos termos informados ao MPC pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE, os eventuais atos praticados pela empresa estatal com o intuito de dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado no domínio econômico devem ser considerados inválidos, posto estarem em desacordo diversas normas do ordenamento jurídico.

II.2 Motivação empresarial

II.2.1 Análise do “caso Petrobrás”

64. Necessário rememorar que os procedimentos de desinvestimento visam a executar decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal. A análise sobre o atendimento dessa finalidade requer, então, a consideração de elementos fáticos comprobatórios referentes à motivação empresarial da empresa estatal.

65. Conforme também já exposto na decisão do STF, na Reclamação nº 6.241, e do TCU, no Acórdão nº 1.952/2020, fica bastante evidente a alegação da Petrobrás de que os atos impugnados foram praticados no bojo de um procedimento de desinvestimentos, razão pela qual se amolda ao caso o precedente da ADI nº 5.624 no tocante à possibilidade de transferência do controle de subsidiárias sem anuência do Poder Legislativo e 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.

¹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. Ver., atua. Até a Ementa Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 937.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

66. Essa alegação foi acompanhada de farta instrução a fim de demonstrar que, de fato, foram executadas decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal, conforme se depreende dos seguintes excertos dos referidos julgados que serão em sequência colacionados.

67. Nesse sentido, no Acórdão nº 1.952/2020, o TCU constatou o seguinte:

O argumento central da representação também sugere que a estatal estaria utilizando o expediente de criação de subsidiárias para desmembrar a empresa-matriz.

É preciso, então, averiguar se a alienação das refinarias por meio da constituição de subsidiárias é necessária sob a ótica econômico-financeira e no contexto em que foi definida.

Além das questões de estratégia empresarial, apresentadas no relatório, em que a companhia declara a intenção de concentrar sua atuação em segmentos com maior rentabilidade, há o fator regulatório, que impôs a alienação de parte considerável da área de refino da Petrobras.

A partir do reconhecimento de que a Petrobras detém 99% da capacidade de refino do país, o Cade concluiu que essa posição permite à companhia, devido à sua localização geográfica isolada dos mercados mundiais, internalizar na sua margem de lucro o custo de transporte e deliberou pela necessidade de alienação de 50% dessa capacidade, a fim de tornar o mercado de refino competitivo.

Observa-se que a decisão do Cade não tem o intuito de que a Petrobras apenas aliene ativos, mas que esses ativos possam ser operados por outras gestões empresariais, a fim de que o mercado de refino se torne mais competitivo e promova a abertura do mercado petrolífero brasileiro.

Nessa perspectiva, os potenciais investidores e interessados em empreender no mercado de refino não baseiam seu processo de decisão de investimentos na avaliação econômico-financeira de um simples bem imóvel ou ativo fixo, devido à impossibilidade de ele poder ser operado em outra localização geográfica, mas na avaliação da operação de um negócio de refino, que envolve ativos produtivos, gestão de relacionamentos e contratos com fornecedores e com clientes, além da definição de estratégias competitivas que leve em consideração as peculiaridades jurídicas e culturais do país.

A avaliação, nesse caso, é de um empreendimento e não simplesmente de um ativo ou conjunto de ativos.

Outrossim, para que esses potenciais investidores cogitem iniciar suas operações no Brasil imediatamente após a aquisição do empreendimento e fomentem, conforme espera o Cade, a competitividade no mercado de refino e induzam a abertura do segmento petrolífero, é necessário que os contratos em vigor com os fornecedores e clientes das refinarias, hoje celebrados diretamente com a Petrobras, sejam devidamente alocados às unidades de negócios de refino.

Dessa forma, a constituição de pessoas jurídicas para a transferência das unidades de negócios de refino é imprescindível.

O próprio processo de avaliação econômico-financeira de unidades de negócio, tanto pela ótica do investidor quanto pela do vendedor, corrobora essa necessidade ao incorporar elementos que reconhecem o objeto sob avaliação como capaz de gerir contratos com fornecedores, que permitem a estimativa dos custos dos produtos a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

serem vendidos, com clientes, que permitem a estimativa de receitas, e de pagamentos de impostos, entre outras atividades tipicamente empresariais.

Por fim, a comparação entre os montantes envolvidos nas negociações de refino, da ordem de R\$ 68 bilhões, e os montantes do ativo total e imobilizado da Petrobras, em 31/12/2019, da ordem de R\$ 1,1 trilhão e R\$ 663 bilhões respectivamente, não permite qualquer sugestão de que a empresa esteja se valendo da criação de subsidiárias para desmembrar seu ativo e promover sua privatização ao arrepio da lei.

A baixa materialidade dos ativos de refino a serem alienados em relação ao ativo total ou imobilizado da Petrobras afasta qualquer presunção de que a empresa esteja sendo desmembrada e privatizada em blocos por conta dessas alienações.

Portanto, sob a ótica econômico-financeira e no contexto da necessidade de alienar parte do parque de refino em atenção ao TCC celebrado com o Cade, também não foram identificadas irregularidades nos procedimentos adotados pela Petrobras.

68. Por sua vez, o Min. Alexandre de Moraes, em seu voto na Reclamação nº 42.576, assim se posicionou:

[...] as partes reclamantes sustentam, em apertada síntese, que a Petrobras pretende alienar seu patrimônio estratégico a partir de criação de novas subsidiárias, de tal maneira que o que se pretende seria uma privatização fatiada da própria Petrobras. Consequentemente, isso seria uma fraude, e esta fraude ou, como salientado pelo Senado, esse espaço para o cenário de fraude, acabaria por desrespeitar decisão do Supremo Tribunal Federal dada na ADI 5.624.

Em verdade, Presidente, o pano de fundo me parece extremamente simples. Alegam os reclamantes, trazendo novamente ou tentando, em parte, trazer novamente uma discussão decidida por maioria, mas já decidida, na ADI 5.624: a questão de eventual desvio de finalidade ou fraude. A Petrobras quer criar subsidiárias não dentro de um mecanismo de gestão de negócios e desinvestimento, mas, sim, para fatiar seu patrimônio e, com isso, abriria mão do controle acionário.

[...]

Parece-me que não se trata de perda de controle acionário. Entendo também, como rapidamente demonstrarei ou pretenderei demonstrar, inexistentes quaisquer desvios de finalidade ou fraude na criação da subsidiária impugnada. Entendo que não há comprovação no sentido da alegação de se fatiar a empresa-mãe, permitindo uma oculta e parcial privatização da Petrobras como um todo - aí, sim, sem autorização legislativa.

Entendo que há um plano negocial, um desinvestimento como citarei. Dentro desse plano de gestão, parecem-me presentes os pressupostos do art. 64 da Lei nº 9.478, analisados na referida ADI 5.624. Em legítimo e lícito exercício de sua discricionariedade de gestão administrativa, a empresa-mãe Petrobras pretende o quê? Ela não pretende perder valor na Bolsa de Valores, não pretende perder comando acionário, não pretende negociar o comando.

Ela pretende realizar um plano de desinvestimento, buscando otimizar sua atuação e, consequentemente, garantir maior rentabilidade, eficiência e eficácia à empresa. E isso, como disse, gera rentabilidade a partir do aumento do valor das ações na Bolsa.

[...]

A autorização legislativa - e ressaltei isso em meu voto anterior - não criou ou autorizou especificamente a criação da subsidiária A ou B. Ele não obrigou qualquer criação, mas permitiu o quê? Que o Executivo, em ato de gestão empresarial,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

analisasse essas possibilidades, que, se concretizadas fossem, deveriam vincular uma única exigência congressual: respeitar a finalidade de cumprir as atividades e seu objeto social.

Respeitar a finalidade de cumprir as atividades de seu objeto social é cumprir, da melhor maneira possível, com rentabilidade, eficiência e eficácia, o objetivo da empresa, nem que haja necessidade de, eventualmente, deslocar prioridades daqui para lá, de lá para cá. Isso faz parte da gestão empresarial, faz parte de quem analisa a gestão empresarial interna e externa, o próprio mercado internacional de petróleo e seus derivados.

Ainda destaquei, na ADI 5.624, e destaco novamente que, com base nessa autorização legislativa genérica, o Poder Executivo pode entender - e parece-me que aqui é exatamente essa hipótese, exatamente esse caso - que a dinâmica empresarial do mercado foi alterada e que novas subsidiárias precisam ser criadas. Assim como pode entender que antigas subsidiárias devam ser extintas, que há necessidade de alienações societárias nas subsidiárias, que há necessidade de venda - como aqui foi referido e é impugnado - para que possa haver um investimento maior em outras áreas. Isso tudo faz parte de uma dinâmica empresarial. O que não se pode, em momento algum, é pretender alterar o controle acionário da empresa-mãe, da Petrobras, o que, ao meu ver, não ocorre nesta hipótese.

A inexistência - e aqui também é importante essa observação - de expressa proibição ou limitação de alienação societária em relação à autorização legislativa genérica para criação de subsidiárias corresponde, como já decidimos, à concessão pelo Congresso Nacional, pelo próprio Poder Legislativo, ao Executivo de um importante instrumento de gestão empresarial, para garantir a eficiência e a eficácia da empresa-mãe no cumprimento de suas finalidades societárias. Se, dentro dessa gestão empresarial, toda vez que pretendesse desinvestir aqui, aplicar ali, vender aqui, precisasse de autorização judicial, sem que houvesse quaisquer desses mecanismos, sem que, de forma alguma, acabassem resvalando no controle acionário, seria absolutamente impossível gerir uma sociedade de economia mista como a Petrobras, que atua no mundo todo. Exatamente por isso há essa autorização legislativa genérica.

O que me parece importante no caso em questão, na utilização dessa autorização legislativa genérica para criação, ampliação ou extinção de subsidiárias, o preceito maior da gestão empresarial que deve ser seguido - ao qual me referi em vários apartes no julgamento da referida ADI, como a impossibilidade de desvio de finalidade, a impossibilidade de fraude - é garantir a melhor atuação, eficiência e eficácia da empresa-mãe. Não há nenhuma comprovação de que não esteja sendo isso o pleiteado pela empresa-mãe. Parece-me que é exatamente a busca por um plano de atuação que permita maior eficiência, maior eficácia e maior rentabilidade, direcionando probidade e investimentos. No presente caso concreto, parece-me que está sendo seguido, que não há desvio de finalidade, não há fraude.

Com a devida vênua ao sempre bem fundamentado entendimento do eminente Ministro-Relator, Ministro Edson Fachin, entendo que, na presente hipótese, aplica-se e foi respeitado exatamente o que o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, não havendo necessidade de prévia e específica autorização legislativa, seja para criação, seja para posterior alienação de ativos da empresa subsidiária, dentro - citarei brevemente na sequência - do elaborado plano de gestão de desinvestimento, voltado não para diminuir a Petrobras, para enxugar - do ponto de vista pejorativo -, para fatiar a Petrobras. Não! O elaborado plano de gestão de desinvestimentos é voltado a garantir maiores investimentos, priorizando determinadas áreas e, consequentemente, garantir maior eficiência e eficácia da empresa-mãe, enquadrando-se a hipótese, assim como decidido na ADI anterior, a ADI 5.624, no art. 64 da Lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Portanto, Senhor Presidente, entendo que o presente caso trata de criação de empresa subsidiária com fundamento e autorização genéricos previstos em lei nos exatos termos da decisão proferida na ADI 5.624.

Da mesma maneira, como salientei acima, não me parecem presentes razões fáticas que possibilitem o reconhecimento, seja de desvio de finalidade, seja de fraude, no sentido que as várias sustentações orais pretenderam indicar de utilização da criação de subsidiárias para privatizar parcialmente, de forma fatiada, a empresa-mãe, sem autorização legislativa.

Afasto essas possibilidades exatamente porque, em momento algum, está-se discutindo qualquer privatização parcial, fatiada ou não, da Petrobras. Nem tampouco, em momento algum, debate-se a perda de seu controle acionário. Não é disso que estamos tratando. A hipótese dos autos, Presidente, trata de legítima opção gerencial. E legítima opção gerencial de quem? Do controlador acionário da Petrobras.

Com todo respeito às Mesas da Câmara e do Senado Federal, quem deve realizar essa legítima opção gerencial do controle acionário, como priorizar, como garantir maior competitividade, economicidade, eficiência, é a direção da Petrobras. A Constituição somente resguardou, ao importante controle legislativo, a perda do controle acionário da empresa, no caso, da Petrobras.

E essa questão de se tratar de uma legítima opção de gerenciamento do controle acionário da Petrobras vem muito bem detalhada no parecer, juntado aos autos, do Ministério da Economia. Vou citar dois rápidos trechos - no voto, alongo-me um pouco mais -, onde o Ministério da Economia aponta, dentro desse plano de desinvestimento, os inúmeros benefícios à empresa-mãe, a própria Petrobras, trazidos pela criação dessa subsidiária e com a venda dessas refinarias. Coloca várias razões, vantagens financeiras e tributárias.

[...]

Por fim, Presidente - já me encaminho para a conclusão -, é importante destacar que todo o procedimento de desestatização que envolve a venda das empresas subsidiárias foi supervisionado pelo Tribunal de Contas da União, que não encontrou nenhuma irregularidade, desvio de finalidade ou fraude. Analisou detalhadamente, e eu destaco aqui os itens 75, 76, 77, 78 e 82 do Acórdão 1.952/2020, do TCU, a questão, também lá alegada, de desvio de finalidade, mas afastou, dizendo que o que se pretende com essa reorganização da empresa-mãe, a partir de suas subsidiárias, é o aproveitamento de novas oportunidades de negócio. Não se está querendo desmembrar a empresa-mãe, fatiar a empresa-matriz na intenção do que se alegou, a condução de uma privatização branca. Pelo contrário, priorizam o que pode levar a maior rentabilidade, maior eficiência e maior eficácia na Petrobras. Isso é facilmente perceptível, obviamente, nas sociedades de , pela inexistência de qualquer privatização disfarçada. Os itens 80, 81, 82 e 87 do acórdão claramente descrevem isso: não há nenhuma ideia de privatização disfarçada, mas, sim, o que há é uma nova forma de priorização de gestão para buscar uma eficiência e eficácia maior da própria empresa-mãe.

Com essas razões, Senhor Presidente, não vislumbro, de forma alguma, nem desrespeito ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, à decisão do Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade citada anteriormente, nem o alegado desvio de finalidade ou qualquer tipo de fraude que pretenda, na presente hipótese, transformar o plano de desinvestimento em privatização disfarçada da empresa-mãe.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

II.2.2 Análise do “caso CODEMIG/CODEMGE”

69. Deve-se ressaltar que, na resposta do Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE para o MPCMG, houve apenas uma tímida e indireta menção sobre a possibilidade de os procedimentos de desinvestimentos serem utilizados com a finalidade de executar decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal:

Outrossim, a gestão de uma empresa pressupõe a manutenção de ativos que contribuam com a saúde financeira e finalística da Companhia, de forma que os bens inservíveis ou deficitários devem ter destino adequado para evitar maiores prejuízos, ainda que seja sua alienação. A missão traçada pelo atual acionista é de contribuir para o desenvolvimento de Minas Gerais, colaborando para um ambiente de eficiência, simplificação e sustentabilidade, gerando valor para o Estado. A visão é de que a Companhia seja uma empresa sustentável, focada no compromisso com austeridade e governança responsável e na capacidade de geração de resultados. Sob esta ótica, a gestão do portfólio de ativos é voltada para eficiência, baseada na simplificação e na busca de rentabilidade da Companhia e autossuficiência financeira, garantindo um fluxo de caixa positivo na Codemge e maximizando os dividendos do acionista.

[...]

Neste contexto, a redirecionamento das atividades da CODEMGE com o intuito de conferir mais eficiência e aderência com a política atual e otimizar as receitas do Estado decorrem do exercício constitucional do mister do acionista majoritário (Estado de Minas Gerais) e de sua respectiva direção superior pelo Poder Executivo (art. 90, inc. II, da Constituição Estadual), de forma que o Conselho de Administração está executando e conduzindo os trabalhos da Diretoria na estrita observância da orientação de seu acionista majoritário, conforme prerrogativa definida no Estatuto Social da Companhia, revelando a fragilidade de argumentos da denúncia.

70. Ocorre que, segundo afirmado pela Min. Cármen Lúcia em seu voto na ADI nº 6.241, o exercício da atividade empresarial pelo Estado com o único objetivo de obter lucro deve ser considerado ilegítimo, uma vez que essa orientação contraria a autorização conferida pelo art. 173 da Constituição Federal para o exercício de atividade econômica qualificada como de relevante interesse coletivo:

O exercício da atividade econômica pelo Estado com o fim exclusivo de obter lucro é que não pode ser considerado exercício legítimo estatal conferido pelo art. 173 da Constituição da República.

No exercício pelo Estado da atividade econômica, qualificada como de relevante interesse coletivo e legalmente autorizada, se poderá auferir lucro decorrente de negócios acessórios ou complementares, sem que se desnature a finalidade da empresa estatal e o relevante interesse coletivo identificado quando de sua criação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

71. Não pode, portanto, o Estado orientar suas empresas estatais prioritariamente à obtenção de lucro, sobretudo quando essa diretriz acaba competindo com a sua verdadeira finalidade de relevante interesse coletivo, a qual justificou sua criação.

72. No entanto, fica nítido aos olhos que, frente a seu peculiar objeto social, a atuação da CODEMIG/CODEMG nunca esteve tão distante dos objetivos que motivaram sua criação. Afinal, segundo declarou seu Diretor-Presidente:

No âmbito interno da estatal, a execução da política pública de desestatização deve buscar atender aos objetivos da própria política pública e ser executada à luz das normas que regem a atuação da estatal, tais como lei de criação, estatuto social e políticas internas. (Grifos nossos).

73. Fica evidente que as intenções confessadas pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE são ilegítimas, uma vez que são sustentadas em uma deliberada confusão entre as ideias de “desestatização em sentido estrito” e “desinvestimento”, o que, como consequência, revela a motivação de dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado em determinado domínio econômico sem autorização legal.

74. A referida afirmação pode ser corroborada pelo seguinte trecho da manifestação do Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE:

Com a inclusão da Codemge nas atividades e estudos do Conselho Mineiro de Desestatização – CMD (instância de deliberação superior da PED, diretamente subordinado ao Governador), a Codemge solicitou diretrizes do acionista Estado sobre sua desestatização (CE. CA 02/20 -18757737 Anexo) e em resposta ao Comitê de Coordenação e Governança de Estatais encaminhou para o Presidente do Conselho de Administração da Codemge o Ofício CCGE nº. 105/2020 (anexo), por meio do qual os atuais membros do Conselho de Administração e da Diretoria da Codemge foram orientados a adotar todas as medidas necessárias para alienar, privatizar, desinvestir, desmobilizar, descontinuar ou paralisar todos os ativos, participações, fundos, subsidiárias, imóveis e atividades que a companhia detém, exerce ou possui participação majoritária ou minoritária.

Nota-se então que, para além das determinações do Decreto Estadual, houve orientação expressa do acionista controlador Estado de Minas Gerais para que a Companhia adotasse medidas para atendimento à Política Estadual de Desestatização estabelecida, inclusive para descontinuidade de investimentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

75. A propósito, essa é justamente a orientação recebida pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE de importantes membros do Governo do Estado:



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Secretaria de Estado de Fazenda
Comitê de Coordenação e Governança de Estatais

Ofício CCGE nº. 105/2020

Belo Horizonte, 17 de setembro de 2020.

Ilmo. Senhor
Francisco Sérgio Soares Cavaliéri
Presidente do Conselho de Administração
Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais - Codemge

C/C

Exmo. Senhor
Mateus Simões de Almeida
Secretário-Geral
Estado de Minas Gerais

Exmo. Senhor
Otto Alexandre Levy Reis
Secretário de Estado de Planejamento e Gestão
Estado de Minas Gerais

Exmo. Senhor
Fernando Passalio de Avelar
Secretário Adjunto de Estado de Desenvolvimento Econômico
Estado de Minas Gerais

Assunto: diretriz do acionista Estado de Minas Gerais sobre desestatização da Codemge.

Referência: [Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 1190.01.0014487/2020-83].

Senhor Presidente,

em resposta ao CE. 02/20 (18757737), o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais, em sua 8ª Reunião realizada em 17/09/2020, deliberou por comunicar, à administração da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais - Codemge, o posicionamento do Estado Acionista na forma do Ofício SEDE/ADES_CODEMGE nº. 2/2020 (18861891), exarado pelo Conselho Mineiro de Desestatização, que afirmou estar incluída essa estatal na Política Estadual de Desestatização, desde a primeira reunião ordinária ocorrida no dia 14 de janeiro de 2020.

Com efeito, os atuais membros do Conselho de Administração e da Diretoria da Codemge devem adotar todas as medidas necessárias para alienar, privatizar, desinvestir, desmobilizar, descontinuar ou paralisar todos os ativos, participações, fundos, subsidiárias, imóveis e atividades que a companhia detém, exerce ou possui participação majoritária ou minoritária, seja por meio de seus empregados ou com auxílio de assessores técnicos.

Ofício 105 (15541616)

SE 1190.01.0014487/2020-83 / pg. 1

Atenciosamente,

GUSTAVO DE OLIVEIRA BARBOSA
Secretário de Estado de Fazenda
Presidente do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg



COVENO DO U.;STADO 01;1 MI AS GE'RNS
Secretaria de l'sts.do d'e Des:emooMmento Econôl lli
Oeeesl:lllZaç o COO l6MG&;

Ofício SEOEIAOES_ COOEMGE. rP. 2!202()

Belo or:imrda, 31 de agQSU:l de 2020_

Se-b:JF
Francisco Sergio Soares Cavalieri
Presi:it:lelie do ConSElito de 1 dmlido da CodE lllTlllE!

Assunto: Resposta à Codemge

Prezado Senhor,

Emre!E f!0sta ao ofício SEi rP:U.OO.OJ..OO:!.Mil712000-lll3 .lemOs a imma:r que o
Coffielho MiiEiro de Desesfati2açAo (CMO) Já marfl!sto fmmafmleniE . l iidsive-
na3"ReuriAo emadtrmla 00 C o'ocor(dÇllnod a lU. de ,üi!Dde 20120, g1E
oo uc:oma preserç.a, do PresidEln!do Conselilode i\dmim iida
COO EMG • ancfsoo Sérgio Soares Cavaltell, eo Dire1Dr PresidenIE da
COOeMG:e. ábfó AmoJÚTlllla ocha .damo d i!\$Tiz para. a des!l5t<lliza ll.c
oomplea e illll:egral da Compamia de OesemooMmelliO de Mina.e; Gel'ais-
COOEMGE.

O Conselln lVlnelm de Oe9estalizaçilo já ha..ta l'n::lui:lo enea
COOEMGE na Pof:lrea Estadual de- Desestalização na primeira reunião otidimne
oonida do dia 1A de jant?rn de :2020. Co.r!l1:lio, as: atas das mll!liidas r,e: milles
s:lo Sigibsase Rio podem serrompa lhadas oorn p!!SS085 que o
membros 00 CIMO .uma .i; que (j)fl1Em lii'ormaQl:i: sig. llosas sobm outras
empieS<S:c:mtroladas pelo Gm!tm de inas Gerais. algl. llllaS dela: 3 fistasd em
olsat de vai:Jres..

IstDposto, resta claro que os atuais membros do Coosell:lo de Adrninistaçm e
da OiieiDlia da COOE.MGE m tornar lDdas as medirlas neecessárias pa:ra,
alenar, privtizar, desilflJ@>ir, desmobilizar, desro[11ln:lar oo pamolsar todos os
alijs., paticip.aq15es, furdos, subsidiaries, imóveis e atividades grea
Companlta lP!flrn . el(E!fOe ou possui parki:paç!loll maP!itãria oumi:mlillál:lia, seja
por meo de seus e regados l>U c:omauxlio de asse!lSO!es: técnicos.

Pera a!!prfmento do eqmsto, recomerdamos qre os administradores
abseiVElm e ado:l.Elm lDdas as ques1te-slel-ge!s para ale'UimJenlll adeqLBdc às
es ;<dasa gpverna!ç<ll oorpo:raliV8 e marido lo acior5la E:slado
di!! Minas Geiais m sHlido de orierure Sl!bsi ara a11Jaç!lto dlo Canselho de
Admini!! lllrn na ekbm: aç:la do Pfamde Negócios e E.slrntég.la di!! llongo
Pram 20l -20i25.fazE!l!do coll5.lar l!eSte a <= . desestaliza-ç<lo da
Comparilia m tempo mais Clido possM!l.

Pai<| além das qUl'Sit!les l!!gais e processuais. en!2ndemos qUl! a administmç

pode e deve sermieniBda no scliido de iniciiBl as aqOes para desestatzJaçda
Companlia. lndeperleniE da c:on:::kE:lo do Fifaro de egóclos e l!l:slrnté9ia de
longe Pr:azo 20242025, 1a!S oo.mo alena.ção de pa.r:tiolpaQlces em stibsiidiárias..
.rUa de participaes em furdos, paraHzaçao, fec.hame:,rD e desoomTll!idade
d>e atiO'dates; a enaç!lo e l'El!l da de lm0 is, e até mesmo oorl!r:ataçllo de
as.sesoortélri.oo pa43 aj)Jdar a Comparh, a nes.sas larefas reoessáio.

ES'la, ÁSSel!Sotfa de! Oesestatzizar; l!b5á à d!spasiçllo para aUJáfier a
COOE ,e a implattar essas aç!1es imedialame

AlProct!lsaiJ!E'.r!EI,
litiB!lO Toscaao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

76. Não sem razão então a tentativa do Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE de, a um só tempo, proclamar (i) uma inexistente amplíssima margem de discricionariedade ao Poder Executivo, (ii) afastar a participação do Poder Legislativo e, (iii) também, dos demais órgãos de controle, como Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário:

Como Estado Democrático de Direito, o arcabouço legal constitucional e infraconstitucional vigente construído ao longo dos anos compõe a proteção jurídica necessária para conferir efetividade ao postulado das garantias fundamentais, na medida em que se revela como sistemas e métodos para organização da vida do cidadão, notadamente estabelecendo harmonia e separação dos Poderes, sistema de eleição dos representantes do povo, formas de elaboração e alteração de leis.

Na concepção tripartite, cada um dos poderes previstos tem suas competências previstas no texto constitucional, sendo imperativa a regra de harmonia entre eles. Não obstante a existência do sistema de freios e contrapesos, é preciso destacar as funções constitucionais, calcadas no princípio da especialidade, atribuídas ao Poder Executivo, que exerce a função administrativa (administração do Estado naquilo que não for da competência interna dos outros poderes) e função de governo (implementação de ações e políticas públicas que determinam os destinos do Estado). A eleição de um novo Chefe do Poder Executivo parte da opção de voto do eleitor baseada nas sugestões/visões de políticas públicas. Pressupõe-se, então, que aquele representante, uma vez eleito, incumbirá a implementação de ações e políticas públicas, dentre elas as atividades e estruturas das empresas estatais para otimização do desenvolvimento do Estado. Neste ponto, vale lembrar do disposto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que estabelece que 'na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados'.

Tem-se, então, que os atos de gestão do Chefe do Poder Executivo, enquanto representante eleito pelo povo para realização da política pública e econômica do Estado, não poderia ter seu mérito administrativo controlado pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário, sob pena de violação do primado constitucional de separação dos poderes.

Como visto acima, a política de desestatização não se resume à privatização de estatais, englobando outras formas de aprimoramento da atuação do Estado para maior bem-estar dos mineiros com menor sacrifício dos cofres públicos (desinvestimentos, desmobilização de ativos e/ou delegação).

77. Em razão desses fatos, reputa-se imprescindível resgatar aqui a firme e pertinente advertência realizada pelo Min. Gilmar Mendes em seu voto na Reclamação nº 42.576:

Aqui cabe talvez afastar o fantasma que se construiu em torno do julgamento desta reclamação: a tese escatológica de que a decisão do STF seria uma carta branca para que as empresas estatais brasileiras pudessem realizar uma sucessiva formação de subsidiárias para tão somente empreender uma extinção in totum da empresa estatal.

Essa visão, com as devidas vênias, é totalmente incompatível com a visão estratégica que tem sido perseguida pela Petrobras, conforme será discutido a seguir. Além disso, a tese escatológica, com o devido respeito, parece presumir que a exigência de autorização legislativa seria a única via possível de controle público sobre atos de desinvestimentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Ocorre que, como apreciado no próprio caso Petrobras, o exercício do controle externo é dever atribuído ao próprio Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, que tem, nos últimos dois anos, revisado absolutamente todos os atos de desinvestimento daquela empresa estatal.

Assim, a decisão tomada pelo STF na ADI 5.624-MC-Ref não afasta – antes reforça – a centralidade dos mecanismos de controle administrativo das estatais.

78. Portanto, foi demonstrado que a CODEMIG/CODEMGE e o Estado de Minas Gerais não pretendem desenvolver desinvestimentos na empresa estatal de acordo com os parâmetros fixados na decisão do STF na ADI nº 5.624.

79. Ao contrário, o que ficou bastante evidente é que, com fundamento em uma equivocada interpretação da decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.624, membros do Governo de Minas Gerais e dirigentes da mencionada estatal, sem autorização legal e sob a aparência de desinvestimentos, têm a intenção de dar cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado por meio da mencionada empresa estatal, a qual, em virtude disso, poderá deixar de existir.

II.3 Síntese conclusiva da comparação entre a validade e a estratégia empresarial no “caso Petrobrás” e no “caso CODEMIG/CODEMGE”

80. O fato de o desinvestimento pretendido pela Petrobrás ter sido considerado válido representa uma enorme contribuição para a situação vivida hoje no Estado de Minas Gerais, mais especificamente, na CODEMIG/CODEMGE, pois pode servir como valioso parâmetro para que os órgãos de controle possam avaliar se as condutas empreendidas em procedimentos de desestatização estão de acordo com o regramento aplicável ao tema.

81. Tanto que, por meio da comparação aqui realizada entre as condutas da Petrobrás e da CODEMIG/CODEMGE, ficou bastante claro que, com fundamento em uma equivocada interpretação da decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.624 e no Decreto Estadual nº 47.766, de 2019, membros do Governo de Minas Gerais e dirigentes da mencionada estatal têm a intenção de executar, sem autorização legal e sob a aparência de desinvestimentos, uma política de privatização no âmbito da mencionada empresa estatal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

82. O simples contraste entre a postura empresarial da Petrobrás e da CODEMIG/CODEMGE na condução de procedimentos de desinvestimento permite constatar a existência de uma enorme e preocupante diferença de tratamento em relação à motivação empresarial dessas empresas para a realização dos procedimentos.

83. Conforme foi demonstrado, dirigentes da CODEMIG/CODEMGE e membros do Governo de Minas Gerais não executariam decisões estratégicas empresariais de reorganização do portfólio de investimentos da empresa estatal, mas sim, sem autorização legal e sob a aparência de desinvestimentos, dariam cumprimento a uma decisão governamental de reversão da atuação direta do Estado, o que, no limite, pode levar ao fim dessa empresa estatal.

84. Dessa maneira, caso a estratégia do Estado de Minas Gerais e da CODEMIG/CODEME seja levada a cabo, ficará configurada patente e dolosa prática de atos com desvio de finalidade.

IV. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGAL PARA CRIAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO EM MINAS GERAIS

85. Segundo informado pelo Diretor-Presidente da CODEMIG/CODEMGE, Thiago Coelho Toscano, “em 27/11/2019, foi publicado o ‘Decreto Estadual nº 47.766’, dispondo sobre a Política Estadual de Desestatização - PED, a que se refere o inciso III do art. 24 da Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019.”

86. Entretanto, topograficamente, tal importante dispositivo está inserido na subseção IV, “Das Secretarias de Estado”, da Seção II, “Da Administração Direta”, do Capítulo III, “Da estrutura da Administração Pública do Poder executivo” da Lei Estadual nº 23.304, de 2019, a qual, segundo sua ementa, “estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências”.

87. Trata-se indubitavelmente, portanto, de lei de organização administrativa que, em seu art. 24, III, não tratou de autorizar a realização de uma Política Estadual de Desestatização, mas, tão-somente, de fixar como competência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

econômico “planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas: [...] à política estadual de desestatização”.

V. INOBSERVÂNCIA DA COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO PELA CRIAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO POR DECRETO DO CHEFE O PODER EXECUTIVO

88. Conforme demonstrado, a instituição de um programa estadual de desestatização precisa ser autorizada por lei, o que, contudo, não foi feito no âmbito do Estado de Minas Gerais.

89. Soma-se a esse cenário o fato de que, para pretensamente concretizar a norma prevista no art. 24, III, da Lei Estadual nº 23.304, de 2019, foi expedido pelo Governador de Minas Gerais o extenso e detalhado Decreto Estadual nº 47.766, de 2019. Curioso notar então que o conteúdo desse decreto é bastante semelhante ao da Lei Federal nº 9.491, de 1997, a qual, essa sim, autoriza e regulamenta o Programa Nacional de Desestatização, mas restrito ao âmbito da União.

90. Tal afirmação pode ser corroborada pelo simples confronto entre os dispositivos desses diplomas normativos no quadro a seguir:

Decreto Estadual nº 47.766, de 2019	Lei Federal nº 9.491, de 1997
Art. 1º – A Política Estadual de Desestatização – PED a que se refere o inciso III do art. 24 da Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, será regida pelo disposto neste decreto.	Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:
Art. 2º – A PED tem como objetivos:	I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, concentrando sua atuação em atividades de relevante interesse coletivo e transferindo à iniciativa privada atividades que podem ser melhor exploradas pelo setor privado;	II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
II – contribuir com a eficiência econômica do Estado, visando a reestruturação do setor público e a busca do equilíbrio fiscal.	III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
	IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Decreto Estadual nº 47.766, de 2019	Lei Federal nº 9.491, de 1997
	V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.
Art. 3º – Poderão ser objeto de desestatização, nos termos deste decreto, observados os preceitos constitucionais e a necessidade de lei autorizativa, se for o caso: I – empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado; II – direitos que assegurem preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores de sociedades; III – serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização; IV – ativos, participações e direitos em fundos e empreendimentos já constituídos ou em constituição; V – bens móveis e imóveis da Administração direta e indireta do Estado.	Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei: I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; (Vide ADIN nº 3.577) II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; (Vide ADIN nº 3.577) III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização; IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987. (Vide ADIN nº 3.577) V - bens móveis e imóveis da União. [...]
Art. 4º – Para fins do disposto neste decreto, considera-se desestatização qualquer uma das modalidades operacionais descritas abaixo, sem prejuízo de outras que se façam necessárias: I – privatização: alienação para a iniciativa privada de ações que garantam o controle, direto ou indireto, nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias; II – desinvestimento: alienação de participação acionária direta ou indireta detida pelo Estado em empresa estatal ou privada ou em fundos de investimento, sem direito a controle, bem como extinção de empresa, desativação seletiva de empreendimentos e abertura ou aumento de capital social com renúncia, total ou parcial, dos direitos de subscrição; III – desmobilização de ativos: alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações, aforamento, remissão de foro, permuta,	Art. 2º [...] § 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; b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade. c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei. § 2º Aplicam-se os dispositivos desta Lei, no que couber, às participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de quaisquer outras sociedades e às ações excedentes à participação acionária detida pela União representativa do mínimo necessário à manutenção do controle acionário da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Decreto Estadual nº 47.766, de 2019	Lei Federal nº 9.491, de 1997
cessão, concessão de direito real de uso resolúvel, de bens móveis e imóveis, conforme o caso; IV – delegação: delegação de serviço público a entidades privadas mediante concessão, inclusive nas modalidades patrocinada ou administrativa, permissão ou autorização, com amparo nas Leis Federais nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. § 1º – A transformação, incorporação, fusão ou cisão de sociedades e a criação de subsidiárias integrais poderão ser utilizadas a fim de viabilizar a implementação da modalidade operacional escolhida. § 2º – As desestatizações serão executadas, preferencialmente, mediante instrumentos de mercado de capitais, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários, com o objetivo de maximizar o retorno para o Estado por meio de adequada precificação e estruturação, bem como garantir a transparência das operações. § 3º – A desmobilização de ativos prevista no inciso III, quando envolver operações com bens imóveis, observará as atribuições da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e da Secretaria de Estado de Fazenda quanto aos bens sob sua gestão, nos termos da legislação estadual vigente.	Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, nos termos do artigo 62 da Lei nº 9.478, de 06.08.97. § 3º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização, definido nesta Lei, e por solicitação de Estados ou Municípios, poderá firmar com eles ajuste para supervisionar o processo de desestatização de empresas controladas por aquelas unidades federadas, detentoras de concessão, permissão ou autorização para prestação de serviços públicos, observados, quanto ao processo de desestatização, os procedimentos estabelecidos nesta Lei. § 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a licitação para a outorga ou transferência da concessão do serviço a ser desestatizado poderá ser realizada na modalidade de leilão. § 5º O Gestor do Fundo Nacional de Desestatização deverá observar, com relação aos imóveis da União incluídos no Programa Nacional de Desestatização, a legislação aplicável às desestatizações e, supletivamente, a relativa aos bens imóveis de domínio da União, sem prejuízo do disposto no inciso VII do art. 6º. [...] Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais: I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações; II - abertura de capital; III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos; VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos. VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União. § 1º A transformação, a incorporação, a fusão ou a cisão de sociedades e a criação de subsidiária



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Decreto Estadual nº 47.766, de 2019	Lei Federal nº 9.491, de 1997
	integrais poderão ser utilizadas a fim de viabilizar a implementação da modalidade operacional escolhida. § 2º Na hipótese de dissolução, caberá ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão acompanhar e tomar as medidas cabíveis à efetivação da liquidação da empresa. § 3º Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V, VI e VII deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão. § 4º O edital de licitação poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que: I - encerrada a fase de classificação das propostas ou de oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital; II - verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor; III - inabilitado o licitante mais bem classificado, serão analisados os documentos de habilitação do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital; IV - proclamado o resultado do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.
Art. 5º – Fica criado o Conselho Mineiro de Desestatização – CMD, instância de deliberação superior da PED, diretamente subordinado ao Governador, integrado pelos seguintes membros: I – Vice-Governador, que o presidirá; II – Secretário-Geral; III – Consultor-Geral de Técnica Legislativa; (Inciso com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 47.929, de 28/4/2020.) IV – Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico; V – Secretário de Estado de Fazenda; (Inciso com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 47.929, de 28/4/2020.) VI – Secretário de Estado de Governo;	Art. 5º O Programa Nacional de Desestatização terá como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização - CND, diretamente subordinado ao Presidente da República, integrado pelos seguintes membros: I - Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na qualidade de Presidente; II - Chefe da Casa Civil da Presidência da República; III - Ministro de Estado da Fazenda; IV - Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. § 1º Das reuniões para deliberar sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos participará, com direito a voto, o titular do Ministério ao qual a empresa ou serviço se vincule.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Decreto Estadual nº 47.766, de 2019	Lei Federal nº 9.491, de 1997
VII – Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade; VIII – Secretário de Estado de Planejamento e Gestão. § 1º – O Vice-Governador será substituído, em suas ausências ou impedimentos, pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico. § 2º – Participarão das reuniões do CMD, sem direito a voto, o Advogado-Geral do Estado, o Diretor-Presidente do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – Indi, e o titular da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública, visando auxiliar na promoção do alinhamento entre as diretrizes da PED e da Política de Governança e Coordenação das Estatais. § 3º – Outros membros poderão participar das reuniões do CMD na qualidade de convidados, sem direito a voto. § 4º – A atuação dos membros do CMD e dos integrantes de grupos de trabalho a que se refere o inciso IV do art. 7º não será remunerada. § 5º – O Indi prestará o suporte técnico e administrativo ao CMD, como Secretaria Executiva. § 6º – O CMD manifestar-se-á mediante deliberação. § 7º – O CMD reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que for convocado por seu Presidente. § 8º – O Governador reunir-se-á com o CMD uma vez por bimestre, no mínimo, para acompanhamento da execução da PED. § 9º – Os membros do CMD, com e sem direito a voto, poderão se fazer representar nas reuniões e deliberações do Conselho por suplente, a ser indicado por cada membro titular.	§ 2º Quando se tratar de desestatização de instituições financeiras, participará das reuniões, com direito a voto, o Presidente do Banco Central do Brasil. § 3º Participará também das reuniões, sem direito a voto, um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. § 4º O Conselho deliberará mediante resoluções, cabendo ao Presidente, além do voto de qualidade, a prerrogativa de deliberar, nos casos de urgência e relevante interesse, ad referendum do colegiado. § 5º Quando deliberar ad referendum do Conselho, o Presidente submeterá a decisão ao colegiado, na primeira reunião que se seguir àquela deliberação. § 6º O Presidente do Conselho poderá convidar Ministros de Estado, bem como representantes de entidades públicas ou privadas, para participar das reuniões, sem direito a voto. § 7º O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que for convocado por seu Presidente. § 8º Nas ausências ou impedimentos do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, as reuniões do Conselho serão presididas pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República. § 9º Nas suas ausências ou impedimentos, os membros do Conselho serão representados por substitutos por eles designados.
Art. 6º – Compete ao CMD: I – recomendar, para aprovação do Governador, projetos para integrar a PED; II – aprovar, observadas as competências do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais previsto no inciso IV do art. 7º da Lei nº 23.304, de 2019: a) a priorização estratégica de iniciativas, no âmbito da PED, considerando os objetivos estabelecidos no art. 1º;	Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização: I - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Decreto Estadual nº 47.766, de 2019	Lei Federal nº 9.491, de 1997
b) a modalidade operacional a ser aplicada às empresas ou aos ativos objeto de desestatização; c) os ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários às desestatizações; d) as condições aplicáveis às desestatizações; e) a criação de ação de classe especial, a ser subscrita pelo Estado; f) a fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral, necessárias à viabilização das desestatizações; g) a inclusão e exclusão de bens móveis e imóveis do Estado no âmbito da PED; III – expedir normas necessárias ao exercício de sua competência; IV – deliberar sobre outras matérias relativas à PED que venham a ser encaminhadas pelo Presidente do CMD; V – outras atividades correlatas.	II - aprovar, exceto quando se tratar de instituições financeiras: a) a modalidade operacional a ser aplicada a cada desestatização; b) os ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários às desestatizações; c) as condições aplicáveis às desestatizações; d) a criação de ação de classe especial, a ser subscrita pela União; e) a fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral, necessárias à viabilização das desestatizações; f) a contratação, pelo Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, de pareceres ou estudos especializados necessários à desestatização de setores ou segmentos específicos. g) a exclusão de bens móveis e imóveis da União incluídos no PND. (Incluída pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001) III - determinar a destinação dos recursos provenientes da desestatização, observado o disposto no art. 13 desta Lei; IV - expedir normas e resoluções necessárias ao exercício de sua competência; V - deliberar sobre outras matérias relativas ao Programa Nacional de Desestatização, que venham a ser encaminhadas pelo Presidente do Conselho; VI - fazer publicar o relatório anual de suas atividades. VII - estabelecer as condições de pagamento à vista e parcelado aplicáveis às desestatizações de bens móveis e imóveis da União. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001)
Art. 7º – Compete ao Presidente do CMD: I – convocar e presidir as reuniões do CMD; II – coordenar e supervisionar a execução da PED; III – encaminhar à deliberação do CMD as matérias previstas no art. 6º; IV – requisitar aos órgãos competentes a designação de servidores e empregados públicos da Administração direta e indireta, para integrar grupos de trabalho aprovados pelo CMD;	Art. 6º [...] § 4º Compete ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização: a) presidir as reuniões do Conselho; b) coordenar e supervisionar a execução do Programa Nacional de Desestatização; c) encaminhar à deliberação do Conselho as matérias previstas no caput e nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Decreto Estadual nº 47.766, de 2019	Lei Federal nº 9.491, de 1997
V – exercer o voto de qualidade, nos casos em que houver empate na deliberação; VI – a faculdade de deliberar ad referendum do CMD, devendo submeter a decisão à apreciação do órgão colegiado, na primeira reunião subsequente.	d) requisitar aos órgãos competentes a designação de servidores da Administração Pública direta e indireta, para integrar os grupos de trabalho de que trata o inciso III do art. 18 desta Lei.
Art. 8º – Compete à Secretaria Executiva do CMD: I – receber os pleitos para deliberação do CMD; II – organizar e acompanhar as reuniões do CMD; III – formalizar atas e respostas das decisões do CMD e encaminhar os respectivos documentos.	
Art. 9º – As empresas públicas e as sociedades de economia mista controladas pelo Estado, incluídas na PED, terão sua estratégia voltada para atender aos objetivos da desestatização. § 1º – As empresas e as sociedades de economia mista controladas pelo Estado deverão encaminhar relatório para o CMD com os seguintes elementos: I – data, ato e motivos que determinaram a constituição da empresa originariamente estatal ou, se estatizada, que determinaram sua estatização; II – demonstração do relevante interesse coletivo atendido por meio da exploração direta de atividade econômica da empresa ou sociedade controlada pelo Estado; III – justificativa e contextualização que demonstrem a necessidade da participação do setor público e do controle estatal sobre a empresa; IV – demonstrações financeiras da sociedade, auditadas, explicitando a situação patrimonial, ativos e passivos, demonstração do resultado, de mutações do patrimônio líquido e do fluxo de caixa, dos quatro últimos exercícios; V – pagamento de dividendos ao Estado ou a sociedades por esse controladas direta ou indiretamente, e aporte de recursos à conta capital, providos direta ou indiretamente pelo Estado, nos últimos quatro exercícios. § 2º – A produção e o envio ao CMD do relatório de que trata o § 1º deverá ocorrer a cada quatro anos, devendo o primeiro relatório ser enviado até o quarto mês do ano subsequente àquele em que este decreto entrar em vigor.	Art. 16. As empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização que vierem a integrar o Fundo Nacional de Desestatização terão sua estratégia voltada para atender os objetivos da desestatização.
Art. 10 – Os acionistas controladores e os administradores das empresas incluídas na PED	Art. 19. Os acionistas controladores e os administradores das empresas incluídas no Programa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

Decreto Estadual nº 47.766, de 2019	Lei Federal nº 9.491, de 1997
adotarão, nos prazos estabelecidos, as providências que vierem a ser determinadas pelo CMD, necessárias à implantação dos processos de desestatização.	Nacional de Desestatização adotarão, nos prazos estabelecidos, as providências que vierem a ser determinadas pelo Conselho Nacional de Desestatização, necessárias à implantação dos processos de alienação.
Art. 11 – O fornecimento de informações necessárias à execução dos processos de desestatização das sociedades empresárias incluídas na PED, em tempo hábil, será de responsabilidade exclusiva dos seus administradores. § 1º – O CMD poderá solicitar dados e informações às empresas estatais, por meio eletrônico ou físico, de forma eventual ou contínua, com ou sem integração de sistemas, observadas as normas referentes ao acesso à informação. § 2º – Quando as empresas públicas e sociedades de economia mista forem demandadas, a resposta deverá ser encaminhada ao solicitante, no prazo máximo de cinco dias úteis ou outro fixado pelo demandante.	Art. 20. Será de responsabilidade exclusiva dos administradores das sociedades incluídas no Programa Nacional de Desestatização o fornecimento, em tempo hábil, das informações sobre as mesmas, necessárias à execução dos processos de desestatização. Parágrafo único. Será considerada falta grave a ação ou omissão de empregados ou servidores públicos que, injustificadamente, opuserem dificuldades ao fornecimento de informações e outros dados necessários à execução dos processos de desestatização.

91. Dessa maneira, fica evidenciado que o Chefe do Poder Executivo de Minas Gerais, ao expedir o Decreto Estadual nº 47.766, de 2019 sem que houvesse lei correspondente, acabou por invadir a competência do Poder Legislativo, a quem, nos moldes do que foi observado no âmbito da União, incumbe não só autorizar a instituição de um plano de desestatização, como também fixar seus parâmetros mínimos.

VI. ENCAMINHAMENTOS

92. Por todo o exposto, com o intuito de aprofundar as investigações deste Ministério Público de Contas e preparar as medidas necessárias para a tutela do interesse público, decidimos pela instauração de Inquérito Civil, nos termos do art. 4º, caput, inciso II e § 2º, todos da Resolução MPC nº 14/2019.

93. Em razão disso, nos termos do art. 6º da Resolução MPC nº 14/2019, determinamos a publicação da Portaria de Instauração do Inquérito Civil, a qual segue em anexo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinetes das Procuradoras Maria Cecília Borges e Sara Meinberg

94. Após referida publicação, como medida preliminar objetivando o respeito e a efetividade de direitos e interesses cuja defesa incumbe ao Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 73, §2º, II, no art. 129, III, e no art. 130, todos da Constituição da República, de 1988; no art. 77, §4º, da Constituição de Minas Gerais, de 1989; no art. 30 e no art. 32, caput, da Lei Complementar estadual nº 12, de 2008; e no art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75, de 1993, c/c art. 80 da Lei nº 8.625, de 1993, determinamos o envio de notificações recomendatórias a seus respectivos destinatários juntamente com cópias deste despacho para que delas seja parte integrante. Além disso, fixamos o prazo de 30 (trinta) dias para que, de maneira fundamentada, respondam sobre o atendimento ou não das recomendações.

95. Determinamos ainda que seja juntado aos autos o Relatório de Gestão 2020 da CODEMGE, o qual também se encontra em anexo.

96. Em seguida, os autos devem retornar conclusos aos Gabinetes das Procuradoras signatárias.

Belo Horizonte, 22 de julho de 2021.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público de Contas

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas