



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS
SUBPROCURADORIA JURÍDICA - 2
RUA 7 DE SETEMBRO, Nº 111, 31º ANDAR, CENTRO, RIO DE JANEIRO

PARECER n. 00052/2024/GJU - 2/PFE-CVM/PGF/AGU

NUP: 19957.004394/2024-80

INTERESSADOS: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS - CVM

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: Estatais. Conselho Fiscal. Composição. Requisitos e impedimentos. Art. 161, §6º, da Lei nº 6.404/76. Art. 13, IV e VIII, da Lei nº 13.303/16. Conselho Fiscal de Funcionamento Permanente. Prazo para o exercício de Mandato de Conselheiro Fiscal. Direito Essencial de Fiscalizar. Considerações.

Senhor Subprocurador-Chefe da GJU-2,

Faz-se referência ao Ofício Interno nº 159/2024/CVM/SEP/GEA-3 (2072655), para tecer as considerações que se seguem.

I – SÍNTESE DA CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela SEP/GEA-3, a qual teve origem em reclamação referente à não realização de eleição do Conselho Fiscal na Assembleia Geral Extraordinária da Caixa Seguridade Participações S.A., realizada em 25.04.2024.

Conforme esclarece a SEP/GEA-3, tem-se que:

2. (...) em AGO realizada em 26.04.2023 foi deliberada a eleição dos membros do Conselho Fiscal da Companhia. Diante da inexistência de candidato indicado pelos acionistas minoritários, para que o Conselho Fiscal se mantivesse completo foi eleito um terceiro membro cuja titularidade ficou condicionada a eventual eleição de candidato indicado pelos acionistas minoritários em futura assembleia.
3. Não obstante, na AGOE 2024 não constou na ordem do dia a eleição de membros do Conselho Fiscal.
4. Em sua manifestação a Companhia informou que, nos termos do art. 48, §1º do Estatuto Social, "o prazo de atuação dos membros do Conselho Fiscal será de 2 (dois) anos, permitidas, no máximo, 2 (duas) reconduções consecutivas".

Observa-se que o Estatuto Social da Companhia reproduz a regra prevista no art. 13, VIII, da Lei nº 13.303/16. Nada obstante, a área técnica assinalou na sua manifestação que:

5. Entretanto, dispõe o seguinte o art. 161, §5º da Lei nº 6.404/76: "os membros do conselho fiscal e seus suplentes exercerão seus cargos até a primeira assembleia-geral ordinária que se realizar após a sua eleição, e poderão ser reeleitos" (grifei).
6. Assim, restou claro que o mandato do conselheiro fiscal não pode ser de dois anos como previsto no estatuto social, uma vez que se encerra na próxima AGO.
7. Verificando as versões iniciais do Estatuto Social da Companhia, verificamos que até o exercício de 2016 o Estatuto Social previa a mesma regra disposta no art. 161, §5º da Lei nº 6.404/76, tendo a alteração do mandato ocorrido na versão aprovada em 2017.
8. Assim, possivelmente o Estatuto Social foi alterado para atender as exigências previstas na lei nº 13.303/16. A respeito, dispõe o seguinte o art. 13, inciso VIII da citada lei: Art. 13. A lei que autorizar a criação da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá dispor sobre as diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia, em especial sobre (...) VIII -prazo de gestão dos membros do Conselho Fiscal não superior a 2 (dois) anos, permitidas 2 (duas) reconduções consecutivas. (grifei)
9. A nosso ver não há que se falar em conflito entre normas, **uma vez que as companhias podem atender ambas as exigências ao definirem o mandato do conselheiro fiscal até a próxima AGO.**
10. Ademais, **entendemos que a regra prevista no art. 13, inciso VIII da lei nº 13.303/16 não deve se sobrepor a regra prevista no art. 161, §5º da Lei nº 6.404/76 por ser mais específica, uma vez que a Lei nº 13.303/16** "Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", ou seja, não somente a sociedades de economia mista.
11. Isto posto, **entendemos que cabe a companhia aberta também regida pela lei nº 13.303/16, observar ambas as legislações**, e não somente a regra prevista da lei das estatais.

Feito o breve relato, requer a SEP/GEA-3 que a PFE-CVM esclareça se as companhias abertas que são regidas tanto pela Lei nº 6.404/76 como pela Lei nº 13.303/16 devem observar a exigência prevista no art. 161, §5º, da Lei nº 6.404/76.

Pontua-se que a Lei nº 10.303/01 estabeleceu nova redação para o §5º do art. 161 da Lei nº 6.404/76, que restou vetado, e reenumerou a disposição original como §6º, razão pela qual será utilizada essa referência numérica na presente manifestação[1].

Isso posto, segue o parecer.

II – DO PRAZO DO MANDATO DE CONSELHEIRO FISCAL EM COMPANHIA ESTATAL

A princípio, cumpre ressaltar que o conselho fiscal se estabelece como um desdobramento do direito essencial do acionista de “*fiscalizar a gestão dos negócios sociais*”, previsto no art. 109, III, da Lei do Anonimato (Lei nº 6.404/76) e, portanto, caracterizado pela inalienabilidade e intangibilidade, não podendo ser afastado nem pelo estatuto, nem pela assembleia-geral; o exercício desse direito, como cediço, poderá se dar de forma direta, mediante, v.g., o requerimento de exibição dos livros sociais pela companhia aberta (art. 105); ou indireta, precipuamente pela atuação do conselho fiscal (controle interno) e comitês de auditoria (controle externo).

Dito isso, observa-se que a questão relativa ao prazo do mandato de conselheiro fiscal foi tratada originariamente pelo art. 161, §§ 2º e 6º, da Lei nº 6.404/76, que assim disciplinou a matéria:

Art. 161. A companhia terá um conselho fiscal e o estatuto disporá sobre seu funcionamento, de modo permanente ou nos exercícios sociais em que for instalado a pedido de acionistas.

(...)

§ 2º O conselho fiscal, quando o funcionamento não for permanente, será instalado pela assembleia-geral a pedido de acionistas que representem, no mínimo, 0,1 (um décimo) das ações com direito a voto, ou 5% (cinco por cento) das ações sem direito a voto, e **cada período de seu funcionamento terminará na primeira assembleia-geral ordinária após a sua instalação.**

(...)

§6º Os membros do conselho fiscal e seus suplentes exercerão seus ~~cargos~~ **até a primeira assembleia-geral ordinária que se realizar após a sua eleição**, e poderão ser reeleitos. Grifou-se.

Em comentários ao referido dispositivo, Nelson Eizirik, dispõe que:

“A existência do Conselho Fiscal é obrigatória, sendo opcional, a depender do estatuto social, o seu funcionamento permanente, **exceto no caso das sociedades de economia mista**. Assim, o estatuto deve disciplinar o órgão, **dispondo se o seu funcionamento será permanente ou se dependerá da solicitação dos acionistas minoritários** para que se instale e passe a funcionar naquele exercício social”[2].

No caso das sociedades de economia mista, conforme assinalado supra, o art. 240 da Lei nº 6.404/76 determina que seu funcionamento será permanente.

Sobre o tema, vale citar, ainda, a doutrina de José Waldecy Lucena, ao comentar o disposto nos §§ 2º e 6º do art. 161 da Lei das S.A.:

“Lê-se no parágrafo 6º: ‘Os membros do conselho fiscal e seus suplentes exercerão seus cargos até a primeira assembleia-geral ordinária que se realizar após a sua eleição, e poderão ser reeleitos’. E o parágrafo 2º, *in fine*, estatui que o funcionamento do conselho fiscal **não permanente** ‘terminará na primeira assembleia geral ordinária após sua instalação’.

A regra geral está posta no parágrafo 6º: o exercício vai da assembleia que elegeu os fiscais e os suplentes até a primeira assembleia geral ordinária que se seguir. Ou seja, **para os conselheiros permanentes, vai de assembleia a assembleia, ambas ordinárias, o que significa que a duração de exercício do cargo será de cerca de um ano (um pouco menos, um pouco mais), dependendo da data das respectivas assembleias**. A exceção fica por conta da necessidade de preencher algum cargo vago (v.g.: morte, doença, exclusão, renúncia), o que demandará eleição em assembleia geral extraordinária, para que se complete o período até a primeira assembleia ordinária que se seguir.

Essa regra geral alcança naturalmente os membros do conselho transitório, porquanto também eles perderão seus cargos na primeira assembleia ordinária que se seguir à assembleia que os elegeu, **o que tornaria supérflua a norma específica constante do parágrafo 2º, se não fosse o propósito de deixar bem claro que o conselho, instaurado pelo modo nele disciplinado, não se torna, só por isso, permanente**, devendo os minoritários, caso o queiram manter em funcionamento, formular novo pedido de sua instalação, e que renovarão a cada ano”.[3] Grifou-se.

Posteriormente, com o advento da Lei nº 13.303/16, que tratou do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o conselho fiscal passou a ser considerado órgão de funcionamento permanente para todas as estatais, fixando-se o prazo para o exercício de mandato de até 2 (dois) anos, permitida duas reconduções, a teor do disposto no art. 13, IV e VIII, *in verbis*:

Art. 13. A lei que autorizar a criação da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá dispor sobre as diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia, em especial sobre:

(...)

IV - constituição e funcionamento do Conselho Fiscal, **que exercerá suas atribuições de modo permanente**;

(...)

VIII - prazo de gestão dos membros do Conselho Fiscal **não superior a 2 (dois) anos, permitidas 2 (duas)**

reconduções consecutivas. Grifou-se.

Observa-se, portanto, que, a não ser que a lei autorizativa disponha de maneira diversa, o art. 13, VIII, transcrito retro, permite que o estatuto social da estatal estipule prazo inicial de gestão de até 2 anos, sem que haja necessidade de observância do interregno previsto no art. 161, §6º, da Lei nº 6.404/76, o qual, no entendimento da doutrina, acaba por assinalar o prazo de aproximadamente um ano para o exercício do cargo, quer se cuide de conselho fiscal de funcionamento permanente, quer temporário.

Veja-se que o entendimento que pretende compatibilizar a observância simultânea de ambos os dispositivos pelas empresas estatais, acaba por esvaziar a previsão contida no art. 13, VIII, que, como visto, efetivamente autoriza que seja fixado mandato inicial de 2 (dois) anos para membros do Conselho Fiscal.

Em relação às empresas estatais, portanto, a Lei nº 6.404/76 será aplicada subsidiariamente, naquilo que não for incompatível com o referido diploma legal, não havendo que se falar em antinomia, a qual, na esteira da doutrina de Norberto Bobbio, define-se:

“como aquela situação na qual são colocadas em existência duas normas, das quais uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento. Mas a definição não está completa. Para que possa ocorrer antinomia são necessárias duas condições, que, embora óbvias, devem ser explicitadas:

1. As duas normas devem pertencer ao mesmo ordenamento jurídico (...).
2. As duas normas devem ter o mesmo âmbito de validade. Distinguem-se quatro âmbitos de validade de uma norma: temporal, espacial, pessoal e material”. Bobbio, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 6ª Ed., 1995, pp. 87 e 88.

Assim, conclui o autor no sentido de que não se colocam em situação de antinomia duas normas que não coincidem com respeito a: validade temporal, validade espacial, validade pessoal e validade material.

No caso em testilha, a antinomia entre o art. 161, §5º, da Lei nº 6.404/76 e o art. 13, VIII da Lei nº 13.306/16, de fato, mostra-se apenas aparente, haja vista que este último diploma legislativo, além de posterior (validade temporal), constitui norma especial (validade material) relativamente à Lei do Anonimato.

O entendimento ora sustentado corrobora-se pelo disposto nos artigos 5º e 7º da Lei nº 13.303/16, ao determinar que:

Art. 5º A sociedade de economia mista será constituída sob a forma de sociedade anônima e, **ressalvado o disposto nesta Lei**, estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 .

(...)

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

No que concerne às sociedades de economia mista, o art. 5º traz previsão genérica determinando a aplicação da Lei nº 6.404/76, mas com ressalva expressa ao disposto no estatuto das empresas estatais; e, no que toca especificamente ao conselho fiscal, o art. 26 estipula, para todas as espécies de estatais, a observância da Lei do Anonimato relativamente aos poderes, deveres e responsabilidades, a requisitos e impedimentos para investidura e a remuneração, sem ressaltar o prazo de duração do mandato do conselheiro.

O tema, nada obstante, foi objeto de disciplina pelo Decreto nº 8.945/16, o qual regulamentou a Lei nº 13.303/16, ao dispor que:

Art. 10. A sociedade de economia mista será constituída sob a forma de sociedade anônima e estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 , exceto no que se refere:

I - à quantidade mínima de membros do Conselho de Administração;

II - ao prazo de atuação dos membros do Conselho Fiscal; e

III - às pessoas aptas a propor ação de reparação por abuso do poder de controle e ao prazo prescricional para sua propositura.

(...)

Art. 24 O estatuto social da empresa estatal deverá conter as seguintes regras mínimas:

(...)

IX - prazo de atuação dos membros do Conselho Fiscal não superior a dois anos, sendo permitidas, no máximo, duas reconduções consecutivas.

Relativamente às sociedades de economia mista, portanto, o art. 10, II, do Decreto nº 8.945/16 é expresso ao excepcionar o prazo de atuação de membros do Conselho Fiscal da disciplina da Lei nº 6.404/76. Nesse caso, portanto, sequer se cogita da necessidade de compatibilização.

No que se refere às demais estatais, a lei que autorizar sua criação poderá, por igual, dispor acerca do tema, respeitado, no entanto, o prazo de gestão máximo inicial de 2 (dois) anos, previsto no inciso VIII, do art. 13, acima citado. Caberá, ainda, ao estatuto, na forma do art. 24, IX, disciplinar a questão, em conformidade, evidentemente, com o tratamento que for dado à matéria pela lei de criação; ou, no silêncio desta, atento, da mesma forma, ao disposto no art. 13, VIII.

Também nessa hipótese não se coloca a questão de necessidade de compatibilização, haja vista que a disciplina da matéria caberá à lei criadora e/ou ao estatuto social. Num ou noutro caso, o prazo inicial de 2 (dois) anos poderá ser fixado, sem que reste caracterizado descumprimento ao disposto no art. 161, §6º, da Lei nº 6.404/76.

Dado que nas empresas estatais o conselho fiscal necessariamente terá funcionamento permanente, ao contrário do que ocorre com as companhias abertas regidas pela Lei nº 6.404/76, por força do disposto no art. 13, IV, da Lei nº 13.303/16, acima transcrito, parece que a intenção do legislador positivo foi garantir estabilidade ao conselheiro fiscal, ao mesmo tempo em que assegura a alternância de mandatos, conforme se infere do Manual do Conselho Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, ao dispor que: *“Com a regra acima, o período máximo em um mesmo colegiado será de 6 anos. A medida estimula a alternância dos conselheiros e tem efeito salutar na atividade de fiscalização, evitando-se o efeito da comodidade e incentivando a contribuição de outras pessoas, com enfoques e especialidades diferentes”*[4].

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

a) o art. 13, VIII, da Lei nº 13.303/16 permite que o estatuto social da estatal estipule prazo inicial de gestão de até 2 anos, sem que haja necessidade de observância do interregno de 1 ano previsto no art. 161, §6º, da Lei nº 6.404/76, sendo certo que a antinomia entre os diplomas se mostra apenas aparente, haja vista que o Estatuto das Estatais, além de posterior, constitui lei especial relativamente ao disposto na Lei do Anonimato; a exigência de compatibilização, a rigor, acabaria por esvaziar a previsão contida no art. 13, VIII, que, como visto, efetivamente autoriza que seja fixado mandato inicial de 2 (dois) anos para membros do Conselho Fiscal.

b) para as sociedades de economia mista, o entendimento é corroborado pelo disposto no art. 10, II, do Decreto nº 8.945/16, o qual é expresso ao excepcionar o prazo de atuação de membros do Conselho Fiscal da disciplina da Lei nº 6.404/76;

c) no que se refere às demais estatais, a lei que autorizar sua criação poderá, por igual, dispor acerca do tema, respeitado, no entanto, o prazo de gestão máximo inicial de 2 (dois) anos, previsto no inciso VIII, do art. 13, da Lei nº 13.303/16. Caberá, ainda, ao estatuto, na forma do art. 24, IX, disciplinar a questão, em conformidade, evidentemente, com o tratamento que for dado à matéria pela lei de criação; ou, no silêncio desta, atento, da mesma forma, ao disposto no art. 13, VIII e;

d) a *mens legis* decorre do fato de que, nas empresas estatais, o conselho fiscal necessariamente terá funcionamento permanente, ao contrário com o que ocorre com as companhias abertas regidas pela Lei nº 6.404/76, por força do disposto no art. 13, IV, da Lei nº 13.303/16, parecendo que a intenção do legislador positivo foi garantir estabilidade ao conselheiro fiscal, ao mesmo tempo em que assegura a alternância de mandatos

É o que se tem a opinar, em 10 de julho de 2024, s.m.j.

À consideração superior.

LUCIANA SARAIVA SCHIAVONI MILLER
PROCURADORA FEDERAL

[1] "Art. 161.

(...)

§ 5º (VETADO)

§ 6º Os membros do conselho fiscal e seus suplentes exercerão seus cargos até a primeira assembleia-geral ordinária que se realizar após a sua eleição, e poderão ser reeleitos.

§ 7º A função de membro do conselho fiscal é indelegável." (NR)

In https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10303.html.

[2] EIZIRIK, Nelson. A Lei das S/A Comentada. Volume II – Arts. 121 a 188. São Paulo : Quartier Latin, 2011, p. 428.

[3] LUCENA, José Waldecy. Das sociedades anônimas. Comentários à Lei. Vol. 1 (arts. 1º ao 120). Rio de Janeiro : Renovar, 2009, pp. 729

[4]https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28550_1665957/MCF_MANUAL%20DO%20CONSELHEIRO%20FISCAL.pdf v=69, p. 17.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS
SUBPROCURADORIA JURÍDICA - 2
RUA 7 DE SETEMBRO, Nº 111, 31º ANDAR, CENTRO, RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 00191/2024/GJU - 2/PFE-CVM/PGF/AGU

NUP: 19957.004394/2024-80

INTERESSADOS: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS - CVM

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Estou de acordo com o PARECER n. 00052/2024/GJU - 2/PFE-CVM/PGF/AGU.
2. À superior consideração.
Rio de Janeiro, 18 de julho de 2024.

MARCELO MELLO ALVES PEREIRA
SUBPROCURADOR-CHEFE DA GJU-2
AGU/PGF/PFE-CVM

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19957004394202480 e da chave de acesso 1428d9f9