

COORDENADORIA GERAL DO SISTEMA JURÍDICA

Parecer nº 6/2016-APCBCA /PG-15 – Aline Paola C. B. C. de Almeida

Processo nº E-11/002/671/2016

Controle Interno: inteligência dos arts. 70, *caput* e 74, CF – arts. 122 e 129 da CE – Abrangência do controle interno – Entidades com personalidade jurídica de direito privado – Limite: autonomia financeira – Finalidade: mérito da gestão financeira, orçamentária, operacional e patrimonial – Art. 84, II, CF e art. 145, II, CE – Poder de Direção Central do Chefe do Executivo – Empresas Estatais não dependentes: alcance finalístico e de resultado, sem apego ao formalismo ou critérios rígidos sem relevância – Lei nº 13.303, de 2016: manutenção do sistema de controle interno.

AgeRio: Sujeição às normas dos órgãos reguladores do Sistema Financeiro nacional – Decreto Estadual nº 42.697/10: procedimento para atendimento da legislação previdenciária e fiscal – art. 8º: Possibilidade de afastamento – Hipótese: outra regra de apuração de responsabilidade quanto ao pagamento de juros –intempestividade de recolhimento de tributos – Sindicância: procedimento alinhado às modernas técnicas de *compliance*: alcance finalístico – Eventual desproporcionalidade da medida: outra norma do órgão regulador do Sistema Financeiro.

Senhora Procuradora-Chefe¹,

1. Cuida-se de processo administrativo encaminhado pela Agência Estadual de Fomento – AgeRio a respeito da aplicabilidade do Decreto Estadual nº 42.697, de 16 de novembro de 2010, que “estabelece procedimento para atendimento da legislação previdenciária e fiscal pelos órgãos e entidades integrantes da administração direta e indireta estadual e dá outras providências”.

2. O processo está instruído com solicitação de consulta sobre a questão, pelo i. Gerente Executivo (fls. 5); manifestação jurídica do advogado da Gerência Executiva Jurídica Consultiva (fls. 6/8); manifestação da Assessora Especial e da i. Chefe de Gabinete questionando sobre a necessidade de consulta a esta Procuradoria

¹ Ilma. Sra.
Dra. Fabiana Morais Braga Machado
MD Procuradora-Chefe da Coordenadoria-Geral do Sistema Jurídico – PG-15

Geral do Estado (fls. 9/10); ata de reunião do Conselho fiscal que, na parte final, relata debate sobre o mesmo tema (fls. 12/13); cópia do referido decreto (fls. 14/15); nota técnica da Diretoria Jurídica (fls. 16); relatório anual de auditoria – Exercício 2015 (fls. 17/33) que, em relação ao decreto antes mencionado, sugeriu a aplicação do art. 8º (fls. 28/V) que trata da abertura de sindicância para a apuração de responsabilidade dos servidores que não cumprirem suas normas; manifestação do Assessor Especial a respeito de tal recomendação, em razão de manifestação anterior da Diretoria Jurídica (fls. 35); Decreto nº 32.376, que institui a Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro (fls. 36/37); Decreto nº 36.703, que dispõe sobre a autonomia administrativa e financeira da referida agência (fls. 38/39); Parecer 18/2010-HBR, da lavra do i. Procurador do Estado, Dr. HENRIQUE BASTOS ROCHA, então exercendo o cargo de Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços, a respeito da autonomia da referida Agência e a aplicabilidade da Lei nº 8.666/93 e decreto estadual limitando a quantidade de bens e serviços a serem adquiridos (fls. 40v/44), Parecer nº 2/2016 – HBR, sobre a questão em tela (fls. 46/51) e encaminhamento pelo i. Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da Pasta antes referida (fls. 53).

3. O Parecer nº 2/2016 – HBR, da lavra do i. Procurador do Estado, Dr. HENRIQUE BASTOS ROCHA, menciona que a norma é aplicável às empresas estatais dependentes, o que não é o caso da AgeRio, que é sociedade de economia mista com personalidade jurídica própria, autônoma e não dependente em relação ao Estado do Rio de Janeiro.

3.1 Cita decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (ACO 1848 AgR) que, reconhecendo o princípio da intranscendência, impediu que os Estados-membros sofressem limitações em sua esfera jurídica em razão de inadimplência de suas autarquias, entidades paraestatais, sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais, deduzindo que eventual e acidentária inobservância da legislação previdenciária e fiscal traria consequências à própria entidade.

3.2 Salienta que a não sujeição da referida norma à AgeRio não contraria os seus objetivos, posto que a entidade é obrigada a gerir, controlar e contabilizar o seu patrimônio em conformidade com a legislação societária e fiscal, assim como às normas emitidas pelos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional, em especial o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central. Cita, em especial, as Resoluções CMN nº 2.554/1998 e 3380/2006, que, respectivamente, dispõem sobre a implantação de sistema de controles internos e trata sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco operacional nas instituições financeiras e a Circular BACEN Nº 1273, DE 1987.

3.3 Conclui, ao final, que o Decreto Estadual nº 42.697, de 16 de novembro de 2010, não se aplica à Agência Estadual de Fomento – AgeRio, o que não afasta as competências dos órgãos estaduais, como o Tribunal de Contas do Estado e a Procuradoria Geral do Estado.

É o relatório.

4. Cabe examinar se a AgeRio, sociedade de economia mista que não recebe recursos do Tesouro Estadual para a sua manutenção, sendo, portanto, independente, deve se submeter ao Decreto Estadual nº 42.697.

4.1 A referida norma, em apertada síntese, determina a responsabilidade direta dos ordenadores de despesas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta quanto ao cumprimento das obrigações relativas aos tributos e contribuições federais e municipais, que deverão envidar esforços para uma correta apuração, declaração e pagamento dos referidos tributos; determina que o processo de autorização da despesa será instruído com planilha de cálculo, assinada pelo Assessor de Contabilidade Analítica ou equivalente; prevê procedimento para os casos de recolhimento de tributo ou contribuição cuja Fonte de Recursos seja administrada pela Secretaria de Estado de Fazenda (estabelece preceitos a respeito da guia, emissão de Programação de Desembolso - PD, prazos para sua emissão e encaminhamento); indica documentos que devem instruir o processo administrativo; trata das providências acessórias que devem ser tomadas pelos ordenadores de despesa (obter relatório mensal de pendências relativas aos tributos e contribuições federais; renovar o Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, assim como as Certidões Conjuntas da Procuradoria Geral Fazenda Nacional e da Secretaria da Receita Federal - PGFN/SRF; enviar à Secretaria de Estado da Casa Civil, as certidões referidas, informando a existência de pendências e, quando houver, as medidas adotadas para saná-las), cujo cumprimento deverá ser acompanhado pela Secretaria de Estado da Casa Civil.

4.1.1 Especifica, ainda, que a autorização de despesa referente a penalidades decorrentes de atraso de pagamento ou descumprimento de obrigação principal ou acessória somente poderá ser concedida pelo ordenador de despesa nato e que, neste caso, o processo deverá ser instruído com a manifestação do Assessor-Chefe de Controle Interno ou equivalente do órgão ou entidade que, por sua vez, deverá verificar, junto à Auditoria Geral do Estado e, quando for o caso, à Procuradoria Geral do Estado, se o débito é objeto de parcelamento ou se está sendo discutido administrativa ou judicialmente; trata do pagamento de débito objeto de lançamento ou de inscrição em dívida ativa;

4.1.2 Por fim, determina aos Assessores de Contabilidade Analítica e aos de Controle Interno ou equivalentes a atualização na aplicação da legislação tributária e previdenciária e, por fim, determina que será aberta sindicância para apurar a responsabilidade dos servidores que não cumprirem as obrigações mencionadas no Decreto ou que causarem danos ao Erário estadual, tais como o aumento do ônus financeiro com o pagamento de multas, juros e correção monetária, inscrição do órgão no Cadastro Único de Convênios (CAUC) e no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) ou impedimento à

contratação de Operações de Crédito Interno e Externo e Transferências Voluntárias da União.

4.2 Trata-se, pois, de decreto que estabelece procedimento para o estrito cumprimento da legislação previdenciária e fiscal, evitando pagamento intempestivo de tributos para que não suceda ônus financeiro pela cobrança de multas, juros e correção monetária e nem a inscrição do órgão em cadastros federais que impeçam a contratação de operações de crédito interno e externo e transferências voluntárias da União. É, pois, típica norma de controle interno.

5. A questão que se coloca nessa oportunidade é examinar, portanto, se a AgeRio está submetida ao controle interno emanado pelo Poder Executivo e da sua estrutura ou, ao contrário, se está sujeita apenas ao seu próprio regramento de controle interno, uma vez que, sendo uma instituição financeira, já deve se curvar às rígidas regras editadas pelos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional. Tal análise deve ser realizada também à luz da Lei nº 13.303, de 2016, que 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.

6. A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 70², as duas formas precípuas de controle no que se refere às atividades contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais dos Entes e também das Entidades da Administração Direta e Indireta, sob o foco da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. A primeira, exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e o segundo, pelo sistema de controle interno de cada Poder. Tal regra foi reproduzida pelo art. 122³ da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

6.1 As finalidades do sistema de controle interno foram preceituadas no art. 74 da Carta Magna e também reproduzidas no art. 129 da Constituição Estadual, a seguir: (i) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; (ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (iii) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e (iv) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

³ Art. 122 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

6.2 DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO⁴ explica que “por *gestão financeira*, entende-se todo o gênero, que é a disposição administrativa dos recursos públicos; por *gestão orçamentária*, a submissão contábil dos dispêndios públicos à previsão legislativa, expressa nas três modalidades de leis de natureza orçamentária instituídas; por *gestão operacional*, a busca da eficiência administrativa, através da maximização quantitativa e qualitativa dos resultados, com a minimização dos dispêndios; e por *gestão patrimonial*, a disposição jurídica do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado.”

6.3 E esclarece a finalidade de cada uma das espécies de controle:

O controle financeiro volta-se à fiscalização e à correção das ilegalidades cometidas na gestão dos dinheiros públicos, inclusive o endividamento, implicando, assim, o *controle contábil*, quanto a seus aspectos técnicos peculiares.

O *controle orçamentário* destina-se a fiscalizar e a corrigir as infrações às leis de meios – o orçamento plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual – sempre zelando pela juridicidade da *disposição* dos dinheiros públicos.

A conjugação dos dois controles, o *financeiro* e o *orçamentário*, possibilita a realização do que se tem como uma *gestão fiscal responsável* – a que, para tanto, é a *planejada* e a *preventiva* de riscos (objeto da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 1.º, § 1.º).

O *controle operacional* direciona-se à supervisão das atividades administrativas quanto ao fiel cumprimento dos planos e programas e, especialmente, quanto ao atendimento dos resultados e metas específicas, por eles visado.

O *controle patrimonial* objetiva a rigorosa observância das normas que regem o uso, a conservação e a disposição dos bens públicos, com ou sem dispêndios de recursos fazendários.

6.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal tratou do “sistema de controle interno de cada Poder”, no art. 59, estipulando que seu objetivo é, também, a fiscalização do cumprimento das suas normas, com ênfase no que se refere ao atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições

⁴ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de direito administrativo*. 16º ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2016, p. 626-627.

constitucionais e as desta Lei Complementar e cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

6.5 Do exposto até então, já se pode depreender: (i) há diversas espécies de controle: contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial; (ii) que são exercidas tanto por órgãos externos à estrutura da Administração Pública (como o Tribunal de Contas), como pelo sistema de controle interno; (iii) o sistema de controle interno é instituído em cada Poder; (iv) as espécies de controle de que trata o art. 70, CF, incidem, também, sobre a Administração Pública Indireta, e que (v) têm por parâmetro os indicadores estabelecidos no art. 74, CF, para o cumprimento dos controles acima descritos ou das finalidades descritas no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

7. RICARDO LOBO TORRES⁵ expõe que o “controle interno é o que exerce cada um dos Poderes na missão de autotutela da legalidade e da eficácia da gestão financeira” e que, ao contrário do controle externo, minuciosamente regulado pela Constituição Federal e solidamente estruturado em torno do Tribunal de Contas e das Comissões do Poder Legislativo, o controle recebeu diminuta atenção e é pulverizado por diversos órgãos da Administração.

7.1 E sustenta, quanto à sua extensão, que o controle interno abrange não só os órgãos, mas também as próprias entidades da administração, mesmo as dotadas de personalidade jurídica de direito privado, explicando, ao final, que há diferença na extensão do seu controle, conforme se cuide de administração direta ou indireta. Em se tratando de entidade da administração indireta, com personalidade jurídica de direito privado, o controle é genérico e global, com o objetivo precípuo de evitar a ilegalidade da ação das estatais, mas sem lhes prejudicar o funcionamento segundo os métodos das empresas privadas.

7.2 Por sua vez, MARIO ENGLER PINTO JUNIOR⁶ aponta que a personalidade jurídica de direito privado confere à empresa estatal elevado grau de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, permitindo-lhe maior flexibilidade de atuação e destaca que, atualmente, o grande dilema é encontrar o ponto ideal de equilíbrio entre controle estatal e autonomia gerencial.

7.3 De outro lado, sem classificar, expressamente, como “controle interno” explica como ocorre o “controle governamental”. Ainda que extensa a citação, considera-se de extrema importância ao caso concreto:

O controle governamental pode ser exercido pela interferência direta da autoridade ministerial no processo decisório interno

⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Volume V: o orçamento na Constituição. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 486 e 480-481.

⁶ PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresa estatal: função econômica e dilemas societários*. 2ª ed. São Paulo: Atlas. 2013. p. 95.

da companhia controlada, ou mediante a expedição de prescrições normativas que imponham comportamentos comissivos ou restrinjam a discricionariedade dos administradores para prática de certos atos de gestão, sujeitando-os à autorização prévia de alguma instância externa. No primeiro caso, os agentes governamentais integram os órgãos de administração e participam ativamente das deliberações sociais para assegurar o alinhamento com o objetivo de política pública pretendidos pelo Estado enquanto acionista controlador. No segundo caso, a efetividade do comando estatal pressupõe a existência de canais institucionais para transmitir orientações juridicamente vinculantes aos administradores, emanadas da autoridade pública responsável, que não sejam consideradas meras recomendações de conduta. (...)

A intensidade da supervisão externa depende da estrutura do mercado em que a empresa estatal atua e dos objetivos visados. No caso de monopólio (legal ou natural), o controle governamental adquire importância fundamental para evitar que eventual ineficiência de custos seja transferida aos preços dos bens e serviços fornecidos, em detrimento do conjunto de consumidores. Relativamente às companhias que recebem subsídios do tesouro para complementar o custeio de suas atividades, o foco da supervisão recai sobre o aspecto financeiro, que tem como pano de fundo a preocupação de minimizar desperdícios para reduzir a dependência de recursos orçamentários. No ambiente de mercado competitivo, a intervenção estatal torna-se menos relevante como fator de indução de eficiência produtiva, na medida em que a própria concorrência com empresas privadas já se encarrega de impor disciplina em matéria de preço e qualidade. É de se supor que as próprias forças de mercado irão condicionar a atuação empresarial. O mesmo efeito também decorre do compartilhamento da propriedade acionária com investidores privados, cuja vigilância contribui para cercear desvios de conduta dos administradores e prevenir possíveis desfalques patrimoniais. No entanto, se a intenção for utilizar a empresa estatal como instrumento de políticas públicas ou para geração de benefícios sociais, haverá necessidade de reforçar os mecanismos de indução, pois tal comportamento não surgirá espontaneamente pela falta de incentivos externos. Em outras palavras, nem a concorrência de mercado, nem tampouco o ativismo acionário minoritário, são capazes por si sós de assegurar o cumprimento da missão pública inerente à empresa estatal.

O controle governamental tem por fundamento tradicionalmente a necessidade de atuação coordenada com o restante da administração pública. A importância da coordenação administrativa pressupõe que a empresa estatal não seja simplesmente uma unidade produtiva isolada e com independência funcional para perseguir seus próprios objetivos. Ao contrário, trata-se de peça integrante de um complexo maior, que atua – ou deveria atuar – com base em planejamento macroeconômico mais abrangente e visando a um fim comum que transcende o interesse individual de cada companhia. A empresa estatal deve agir sempre de forma sincronizada com outras ações setoriais de governo, buscando o ponto de equilíbrio entre autonomia e sujeição, entre resultados financeiros e bem-estar social, entre êxitos empresariais e objetivos macroeconômicos. O isolamento político e o excesso de autonomia favorecem a feudalização da empresa estatal, enquanto que as ingerências externas e o peso exagerado dos controles podem anular as vantagens associadas ao dinamismo e flexibilidade do modelo de gestão empresarial.

Estudos sobre o padrão de comportamento das empresas estatais no Brasil demonstram que o grau de autonomia é diretamente proporcional à sua capacidade de acesso a fontes de financiamento, sendo a mais importante delas a retenção de lucros e a decisão sobre a sua alocação. Não por acaso, a companhia financeiramente autônoma é a que costuma oferecer maior resistência para se vincular às diretrizes do governo central e, por tabela, a aceitar qualquer redução na sua lucratividade para implementar objetivos de política pública. Tal engajamento tem o condão de limitar o potencial de autofinanciamento da companhia e, por via de consequência, também sua independência em face do Estado. Por outro lado, a aptidão de gerar excedentes financeiros está correlacionada com a liberdade de fixação de preços, que, por sua vez, depende da essencialidade dos bens e serviços produzidos. A busca do autofinanciamento, no entanto, pode anular o mandato estatal da companhia, transformando-a em grande empresa capitalista.

7.4 Extraí-se, daí, que um dos desafios atuais para a compreensão destas criaturas é compatibilizar o regime do controle interno da Administração Pública, que em última instância, visa o atendimento do interesse público – e, até mesmo, avaliar se os motivos que justificaram a sua criação e amparam a sua manutenção – com as modernas práticas de controle interno das estatais, especialmente a partir de então em que a Lei nº 13.303, de 2016 enalteceu o controle interna *corporis* das Entidades.

8. O problema parece se agravar com as sociedades de economia mista, que visam o lucro⁷, como é o caso da AgeRio, que realiza investimentos em projetos no Estado do Rio de Janeiro, por meio de recursos próprios; de repasses de linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep (Inovacred); ou de fundos de fomento⁸. A tudo isso se agrega o fato da referida Entidade não ser dependente.

8.1 WEDER DE OLIVEIRA⁹ revela que o conceito de “empresa estatal dependente” teve origem em disposições das leis de diretrizes orçamentárias da União anteriores a 1998, como as Leis n° 9.692, de 1998 e a LDO, de 1999, que, estabeleceram que estas não deveriam ser incluídas no orçamento de investimentos, mas, ao invés, sua programação seria descrita nos orçamentos fiscal ou da seguridade social.

8.2 E destaca que, embora criado, implicitamente, o conceito de empresa estatal dependente, esta só foi incorporada à ordem jurídica financeira, de modo expresso, pelo inciso III do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que, com seu advento, outras questões também passaram a ser tratadas¹⁰. E apresenta distinção entre as empresas contingencialmente dependentes e empresas estruturalmente dependentes:

Distinguir as empresas que, por razões conjunturais, necessitaram de aporte de recursos para cobertura de suas despesas de manutenção (despesas com pessoal e custeio) das empresas que já nasceram com essa perspectiva e que, para se tornarem independentes, teriam que, certamente, desenvolver outras atividades. Essas empresas são, na essência, empresas deficitárias por natureza.

8.3 Diante deste quadro, é inevitável qualquer racionalidade que não aproxime o controle interno exercido pelo Poder Executivo das entidades da Administração Indireta dependentes. Estas devem se submeter, com muito mais razão, a um grau de rigidez muito próximo ao controle exercido pelos órgãos da

⁷ Marcos Juruena Villela Souto anota que “A diferença entre as empresas de capital público e as empresas de capital misto é que as primeiras não exigem finalidade lucrativa, já que, em princípio, não é objetivo do Estado produzir riquezas; já as sociedades de economia mista, que vão buscar parceiros no mercado – financiadores ou sócios estratégico – devem remunerar tal expectativa de retorno de investimento”. (SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo da economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 4)

⁸ Conforme informação no site da AgeRio: <http://www.agerio.com.br/index.php/somos-quem>, acesso em 10/08/2016.

⁹ Oliveira, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 220-222.

¹⁰ questões afetas à dívida pública, limites e condições para realização de operações de crédito, despesas com pessoal, receita corrente líquida, apuração de resultado primário

Administração Direta. Apenas para citar um exemplo, não seria absurdo imaginar a limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º¹¹, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para as estatais dependentes, quando a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

8.3.1 De outro lado, tal contingenciamento violaria a autonomia financeira da sociedade de economia mista não dependente de recursos do Estado, afastando-se das finalidades precípuas do controle interno.

9. Neste espectro, o desafio é estabelecer critérios que possam distinguir os atos de controle interno que poderiam ser classificados como excessivos (tal o caso acima) e os mais adequados às empresas estatais estaduais não dependentes.

9.1 E um deles parece ser o da autonomia financeira, de modo que o ato, como um Decreto, não poderia avançar em premissas ou condições que pudessem ferir a liberdade de autogestão dos recursos da Entidade.

9.2 Sobre esta questão há precedente (Parecer nº 18/2010) que, aliás, foi analisado pelo mesmo Procurador do Estado que atualmente ocupa o cargo de Diretor da Agência, Dr. HENRIQUE BASTOS ROCHA, e que encontra anexado ao processo (fls. 40v/44). Concluiu-se, naquele caso, que a então Investe Rio, por força de sua autonomia administrativa e financeira estaria desobrigada a cumprir normas limitadoras de quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos.

9.3 Mas não seria irrazoável a fixação de normas gerais de conduta, organização e integração da Administração Pública, para fins de apuração de aspectos de legalidade e economicidade da gestão financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Tais normas poderiam fixar procedimentos e rotinas gerais com o objetivo de estabelecer uniformidade às regras de controle no Poder Executivo e evitar ineficiências.

9.4 O poder de editar normas desta natureza vem fundado no próprio art. 70, da Constituição Federal, que cuida do controle interno, mas também pode ser exercido pelo Chefe do Poder Executivo, em razão do poder hierárquico que atua sobre toda a Administração Pública. Tal Poder de Direção Central é estatuído pelo art. 84, inciso II, da Constituição Federal e, no caso do Estado do Rio de Janeiro, pelo art. 145, inciso II, da Constituição Estadual.

¹¹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

9.5 Um dos exemplos de norma que cumpre a finalidade acima descrita é o Decreto nº 43.463, de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

9.6 Como o exercício do controle interno não possui um modelo próprio e limitado por apenas uma norma ou uma forma de agir, sendo estabelecido por um “sistema”, tal qual a vontade da Constituição Federal, pode se materializar de diversas formas, sempre integrado ao sistema normativo. De todo o modo, o controle interno para as empresas estatais não dependentes deve buscar o alcance finalístico e de resultado, sem apego ao formalismo ou critérios rígidos sem relevância.

10. A antes mencionada Lei nº 13.303, de 2016, também não se afastou dos preceitos acima mencionados e ratificou a *ratio* do controle interno, igualmente quanto à legitimidade, economicidade e eficácia da aplicação dos recursos, sob os aspectos contábil, financeiro, operacional e patrimonial.

10.1 É verdade que um dos pontos mais comemorados com a edição da lei foi a previsão de adoção de práticas de governança e controles, denominadas normas de *compliance* e riscos, proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio (que estabeleceram, dentre outros, dever de divulgação de carta com os objetivos de políticas públicas e de dados operacionais e financeiros que evidenciem os custos da atuação e instituição de comitê de auditoria estatutário), que enaltecem típico controle *interna corporis* exercido pelos sócios privados e demais investidores.

10.2 Mas, esta atenção do legislador não o fez descuidar do controle interno que deve ser exercido pelo próprio Poder, tal qual especificado no capítulo “da fiscalização pelo estado e pela sociedade”, especialmente, nos arts. 85¹², 86¹³ e 89¹⁴, sendo que este último, inclusive, menciona, expressamente, o “exercício da supervisão por vinculação da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula”.

10.3 Este regime, em última análise, tem por objetivo finalístico a realização do interesse coletivo de que trata o art. 27 da mesma lei, que ressalta a função social

¹² Art. 85. Os órgãos de controle externo e interno das 3 (três) esferas de governo fiscalizarão as empresas públicas e as sociedades de economia mista a elas relacionadas, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial.

¹³ Art. 87. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo tribunal de contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando as empresas públicas e as sociedades de economia mista responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição.

¹⁴ Art. 89. O exercício da supervisão por vinculação da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.

da empresa pública e da sociedade de economia mista. O dispositivo menciona que tal realização “deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos” por estas.

11. Fixadas estas premissas, cabe agora analisar o Decreto Estadual nº 42.697/10, em razão de uma peculiaridade que foi chamada a atenção pelo Parecer nº 2/2016 – HBR. É que, como a AgeRio é uma instituição financeira, já deve obediência às normas dos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional (Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central), tendo até citado, como exemplo, as Resoluções CMN nº 2.554/1998 e 3380/2006, que, respectivamente, dispõem sobre a implantação de sistema de controles internos e trata sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco operacional nas instituições financeiras e a Circular BACEN Nº 1273, DE 1987.

11.1 Se, especificamente, estas normas atendem os mesmos objetivos do Decreto Estadual, no que se refere ao dever de prudência quanto ao pagamento tempestivo de tributos, seria desproporcional o seu cumprimento pela forma instituída. Com efeito, o princípio da proporcionalidade, fixado no art. 2º, da Lei Estadual nº 5.427¹⁵, de 2009, fixou no inciso VIII, do § 1º, do art. 2º, a regra de “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”, significando, pois a constatação de que o meio adotado está apto a atingir o fim que se pretende. Deste modo, seria desproporcional o cumprimento de uma norma estadual cujos preceitos já estão descritos em norma do sistema financeiro nacional.

11.2 De outro lado, não consta do processo qualquer registro quanto à consequência do desatendimento da regra de pagamento tempestivo, eis que o Relatório Anual de Auditoria, do Exercício de 2015, apontou o registro de juros, no valor de R\$ 12.293,62 (doze mil, duzentos e noventa e três reais e sessenta e dois centavos), consoante fls. 28. Se o Decreto tivesse que ser aplicado, deveria ser observado o art. 8º, tal qual apontado pela Auditoria Geral do Estado, que prescreve a instauração de “sindicância para apurar a responsabilidade dos servidores que não cumprirem as obrigações mencionadas no Decreto ou que causarem danos ao Erário estadual, tais como o aumento do ônus financeiro com o pagamento de multas, juros e correção monetária”.

11.3 Deste modo, se as normas do Sistema Financeiro Nacional apontarem para a necessidade de apuração da responsabilidade do agente que deu causa ao dano, a aplicação do Decreto seria um excesso, de modo que tal questão deve ser avaliada internamente pela AgeRio.

¹⁵ Estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

11.4 Cabe um parêntese aqui apenas para destacar que a instauração de sindicância não é ato meramente formal; ao contrário, coincide com o momento em que os critérios de governança corporativa são enaltecidos para evitar falhas desnecessárias da empresa estatal, tal qual a atuação das empresas privadas. Constata-se, pois, o objetivo finalístico da sindicância, de verificar a existência de irregularidade, apurar a veracidade dos fatos e apontar provável responsável, tudo com vistas a estabelecer regras de conduta interna, caso necessário, que evitem, futuramente, o pagamento intempestivo de tributos.

11.5 Por isso que o princípio da intranscendência, que impede que as penalidades e restrições da ordem jurídica impostas ao infrator irradiem seus efeitos para outras pessoas, mencionado na decisão do Supremo Tribunal Federal, citada pelo Parecer HBR nº 02/2016, não é bastante suficiente para resolver a questão posta, eis que o objetivo do Decreto ora em análise parece mesmo de estabelecer regras de máxima eficiência em todos os órgãos da Administração.

12. Pelo exposto, conclui-se:

a) o art. 70, da Constituição Federal e 122 da Constituição do Estado estabeleceram sistema de controle interno, no que se refere às atividades contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais dos órgãos e Entidades;

b) as finalidades do sistema de controle interno foram preceituadas no art. 74 da Carta Magna e também reproduzidas no art. 129 da Constituição Estadual: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

c) em âmbito infraconstitucional, o sistema de controle interno de cada poder foi ratificado pelo art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) quanto à extensão, o controle interno abrange não só os órgãos, mas também as próprias entidades da administração, mesmo as dotadas de personalidade jurídica de direito privado;

e) embora haja distinção entre as empresas estatais dependentes e não dependentes (art. 2º, inciso III, LRF), ambas devem se submeter ao controle interno;

f) um dos limites de atuação do controle interno da empresa estatal não dependente é a autonomia financeira, que autoriza a liberdade de autogestão dos seus recursos;

g) não viola a autonomia financeira a observância de normas que estabeleçam regras gerais de conduta, organização e integração da Administração Pública, para fins de apuração de aspectos de legalidade e economicidade da gestão

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, respeitados os artigos 89 e 90 da Lei 13.303/2016;

h) o poder de editar tais normas vem fundado no próprio art. 70, da Constituição Federal, e também pelo art. 84, inciso II, da Constituição Federal e, no caso do Estado do Rio de Janeiro, pelo art. 145, inciso II, da Constituição Estadual, que estabelecem o Poder de Direção Central do Chefe do Executivo;

i) o controle interno para as empresas estatais não dependentes deve buscar o alcance finalístico e de resultado, sem apego ao formalismo ou critérios rígidos sem relevância;

j) a Lei nº 13.303, de 2016 ratificou a *ratio* do controle interno, igualmente quanto à legitimidade, economicidade e eficácia da aplicação dos recursos, sob os aspectos contábil, financeiro, operacional e patrimonial, respeitados os artigos 89 e 90 da Lei 13.303/2016;

k) o Decreto Estadual nº 42.697/10 pode deixar de ser aplicado pela AgeRio, caso as normas dos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional tenham estabelecido regra de apuração de responsabilidade quanto aos juros relativos à pagamento intempestivo de tributos;

l) caso contrário, a aplicação de tal norma seria desproporcional, já que cumpriria o mesmo resultado das regras do sistema financeiro nacional.

13. Em observância aos termos da Resolução PGE nº 2.828/2010, em especial o art. 7º, inciso VI, registro que foram localizados precedentes, na base do sistema *Folio Views*, sobre controle interno, mas cujos preceitos não se aplicavam especificamente ao caso em tela (Pareceres nº 24/08-FAG, 12/96-NND; 02/96-JAF, 08/02-HBR e Parecer Conjunto nº 01/2006 SPBC/FAAR/BBF/FAG).

Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2016.

ALINE PAOLA C. B. C. DE ALMEIDA
Procuradora-Assistente da Coordenadoria
Geral do Sistema Jurídico

VISTO

Aprovo o Parecer nº 2/2016 – HBR nº 6/2016, da lavra do Procurador do Estado e Diretor Jurídico da Age-Rio HENRIQUE BASTOS ROCHA e o Parecer nº 6/2016-APCBCA /PG-15, da lavra da I. Procuradora-Assistente desta Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico ALINE PAOLA CORREA BRAGA CAMARA DE ALMEIDA, **com os acréscimos a seguir.**

Trata-se de processo administrativo em que se discute a aplicabilidade do disposto no Decreto nº 42.697/2010 à Age-Rio (Agência Estadual de Fomento), em razão de sua autonomia, por ser sociedade de economia mista não-dependente, a teor do que prevê o art. 1º, §3º, I, b, da Lei Complementar nº 101/2000.

Sinteticamente – e com algum risco de reducionismo – pode-se dizer que o primeiro opinamento dedica-se a sustentar a autonomia da Age-Rio, invocando, ainda, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual baseia no princípio da intranscendência da sanção a vedação para que débitos de entidades e determinados órgãos (como Poderes de Estado) impeçam o ente federativo de receber transferências voluntárias da União. O segundo opinamento enfrenta mais profundamente a questão atinente aos controles internos e externos que devem incidir sobre as estatais, tendo em vista, especialmente, as regras constantes da Lei nº 13.303/2016, e do sistema financeiro nacional, tendo em vista que a Age-Rio é uma instituição financeira.

A prolação de visto mais extenso no caso em tela funda-se na necessidade de **acrescentar algumas reflexões** à discussão, propondo, ao final, compatibilizando-se as conclusões dos dois bem lançados Pareceres.

Pois bem, o citado Decreto “estabelece o procedimento para atendimento da Legislação previdenciária e fiscal pelos órgãos e entidades integrantes da Administração direta e indireta e dá outras providências.” Trata-se de ato infralegal editado com o objetivo de estabelecer para os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual as rotinas administrativas relativas ao regular recolhimento dos tributos devidos, de forma a não impedir que o Estado receba transferências voluntárias da União, especialmente, por força do disposto no art. 25, §1º, IV, a, da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 25 - Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º - São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

(...)

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

Em outras palavras, o objetivo do Decreto é o que **evitar** que eventual débito tributário de órgão ou entidade estadual “polua” as certidões negativas (ou positivas com efeitos de negativas) do Estado em si. Ou seja, busca-se impedir que haja apontamento na certidão do Estado de débitos sem a exigibilidade suspensa oriundos de órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

A preocupação do Decreto inclui até mesmo aspectos disciplinares decorrentes do não recolhimento ou recolhimento em mora dos aludidos tributos, ao determinar a abertura de sindicância para apurar os fatos que ensejaram a falha administrativa (art. 8º).

Conforme já dito, a fundamentação da Age-Rio cita decisões do E. STF que impedem que débitos de Poderes de Estado e de entes da Administração indireta constem dos cadastros de inadimplentes mantidos pela União (CADIN, CAUC e SIAFI), e bloqueiem, dessa forma, as transferências voluntárias. Exemplificativamente, transcreve-se o recente aresto a seguir, acórdão do Pleno:

Agravo regimental em ação cível originária. Conflito federativo. Inscrição de Estado em cadastros federais de inadimplência. CAUC/SIAFI. Julgamento por decisão monocrática. Artigo 21, § 1º, RISTF. Sistemática da repercussão geral. Inexistência de óbice à apreciação do mérito de ação cível de competência originária do Supremo Tribunal. **Princípio da intranscendência subjetiva das sanções. Ocorrência de violação.** Necessidade de prévia tomada de contas especial. Precedentes. Agravo regimental não provido. 1. Não há que se falar em obrigatoriedade de julgamento colegiado se a decisão monocrática segue entendimento firmado em precedente do Plenário (ACO nº 1.612-AgR/MS), sob expressa permissão do art. 21, § 1º, do RISTF. 2. O reconhecimento da existência de repercussão geral da questão constitucional veiculada em recurso extraordinário implica o sobrestamento tão somente de recursos que versem a mesma controvérsia, efeito que não atinge as ações de competência originária do Supremo Tribunal Federal. 3. **A jurisprudência da Corte está orientada no sentido de que a imposição de sanções ao Executivo estadual em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência, na medida em que o Governo do Estado não tem competência para**

intervir na esfera orgânica daquelas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgadas por efeito de expressa determinação constitucional.

Precedentes. 4. Sem a conclusão de tomadas de contas especial, ou de outro procedimento específico instituído por lei, que permita a apuração dos danos ao erário federal e as respectivas responsabilidades, fica inviabilizada a imposição de restrições para a transferência de recursos entre entes federados. Precedentes. 5. Agravo regimental não provido.

(ACO 2648 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 01-06-2016 PUBLIC 02-06-2016)

Com efeito, os julgados mais recentes do E. STF referem-se a ações ajuizadas pelos entes políticos, quando os apontamentos tenham como responsáveis os Tribunais de Contas, o Ministério Público, e os Poderes Legislativo e Judiciário: por serem órgãos dotados de autonomia financeira e orçamentária – nos quais o Poder Executivo não tem ingerência direta – sustenta a Suprema Corte a não aplicação ao ente federativo da sanção prevista no art. no art. 25, §1º, IV, a, da Lei Complementar nº 101/2000, pelo fato deste não ter dado causa ao inadimplemento, e não ter tampouco poderes para regularizar a situação de inadimplência.

Vale dizer, a partir da pesquisa de jurisprudência do E. STF, nota-se que as decisões mais recentes (por volta, aproximadamente, de 2012) não fazem menção expressa às autarquias, fundações e estatais. Em outras palavras: os apontamentos de débitos das entidades da Administração indireta parecem ter deixado de ser um problema para os entes federativos.

De fato, a partir de 2012 os cadastros de inadimplência, na forma de sua **legislação de regência**, passaram a considerar somente os CNPJ's dos órgãos da Administração direta, e não da indireta, para efeitos do disposto no art. 25, §1º, IV, a, da Lei Complementar nº 101/2000. Vale dizer, eventual débito da Age-Rio, **atualmente**, não repercute nas eventuais listagens de pendências de débitos do Estado. Voltaremos ao ponto logo adiante.

Um dos casos mais emblemáticos enfrentando a questão parece ter sido a AC 1.033-DF (litisconsórcio de 18 Estados e o DF), julgada pelo Pleno em 25/06/2006¹⁶, que teve como relator o Ministro Celso de Mello. Trata-se de acórdão recorrentemente citado nos julgados posteriores. Ali aparece ventilada a tese da 'intranscendência das medidas restritivas de direitos e de desrespeito ao postulado da reserva de lei formal'. Questionava-se especificamente o disposto

¹⁶ Anteriormente, igualmente julgada pelo Pleno foi a AC 266 QO, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 28-10-2004 PP-00036 EMENT VOL-02170-01 PP-00001 RTJ VOL-00192-03 PP-00767, versando sobre a mesma temática, mas questionando dispositivo da Lei nº 10.522/2002, que instituiu o CADIN (Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais).

na Instrução Normativa nº 01/2005, da Secretaria do Tesouro Nacional, que exigia a regularidade fiscal do ente federativo e suas entidades da Administração indireta para efeitos de verificação dos condicionantes da LRF para percepção de transferência voluntária.

Tal IN foi revogada pela Instrução Normativa STN nº 02/2012 (esta posteriormente alterada pela IN STN nº 01/2015). Tal ato infralegal instituiu o CAUC, nos termos a seguir:

Art. 1º Fica instituído o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, de caráter facultativo, que deverá **espelhar informações que estiverem disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, geridos pelo Governo Federal, ora discriminadas nesta Instrução Normativa.**

A referida IN é bastante clara quanto ao ponto: a somente os débitos de responsabilidade do ente federativo **OU** da entidade da Administração indireta vinculam o beneficiário da transferência voluntária:

Art. 11. A abrangência da consulta dar-se-á nos termos das normas específicas de realização de transferência voluntária, operação de crédito ou concessão de garantia pela União, e utilizará numeração de inscrição existente no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica mantido pelo Ministério da Fazenda (MF), segundo listagem a ser informada ou validada de acordo com o art. 13, desta Instrução Normativa.

§ 1º O Serviço Auxiliar de que trata esta Instrução Normativa disponibilizará os seguintes critérios de pesquisa:

I - consulta de adimplência do CNPJ principal do ente da Federação;

II - consulta de adimplência do conjunto de CNPJs dos órgãos da Administração direta;

III - consulta de adimplência de determinado órgão da Administração direta OU de entidade da Administração indireta.

§ 2º **Deve ser considerado “CNPJ principal”**, para os fins desta Instrução Normativa, aquele que representa a personalidade jurídica do ente da Federação. (grifou-se)

Tal IN é ainda reforçada pelo disposto na Instrução Normativa Conjunta nº 1.257/2012, que sepulta definitivamente qualquer dúvida quanto ao tema, *in verbis*:

CAPÍTULO II DA VINCULAÇÃO DAS DEMAIS INSCRIÇÕES AO NÚMERO DE INSCRIÇÃO PRINCIPAL NO CNPJ

Art. 3º Para efeitos do disposto no § 2º do art. 32 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, **todos os números de inscrição das unidades administrativas ou órgãos da Administração Pública Direta que não possuem personalidade jurídica própria serão vinculados ao Número de Inscrição Principal do respectivo ente da Federação no CNPJ.**

Parágrafo único. **A vinculação de que trata o caput não inclui as inscrições correspondentes às pessoas jurídicas de direito público ou privado da Administração Pública Indireta dos entes da Federação, nem os respectivos fundos públicos.**

Cumpra salientar que a menção a todo este arcabouço infralegal de verificação do atendimento ao previsto no art. 25, §1º, IV, a, da Lei Complementar nº 101/2000 justifica-se pelo seguinte: **não mais subsiste a realidade que ensejou a edição do Decreto nº 42.697/2010; ou seja, por força da legislação federal atualmente em vigor não há possibilidade de um eventual inadimplemento de tributo da Age-Rio impedir o Estado de receber transferência voluntária. Desse modo, me parece que não se aplica à Age-Rio o disposto no Decreto nº 42.697/2010, por este fundamento.**

E todos os demais dispositivos do Decreto seguem a lógica da Administração direta ou de estatal dependente, ao determinar, por exemplo, que seja a Secretaria de Estado de Fazenda a recolher a PD (programação de desembolso).

Por via de consequência, **nem mesmo o disposto no art. 8º do referido Decreto revela-se aplicável.** Tal dispositivo determina a instauração de sindicância para apurar a responsabilidade dos servidores que não cumprirem as obrigações constantes do citado Decreto ou que causarem danos ao erário estadual, tal como o aumento de ônus financeiro com o pagamento de multas, juros e correção monetária, inscrição do órgão no CAUC, CADIN ou, ainda, que acarretarem impedimento à contratação de operações de crédito interno e externo e transferências voluntárias da União.

De todo modo, **qualquer conduta de empregado ou ocupante de função de confiança da companhia haverá de ser objeto de apuração de responsabilidade, de acordo com as normas internas da empresa, através de seus órgãos societários (controle interno especialmente em relevo após a edição da Lei nº 13.303/2016, c/c com o disposto na Lei nº 6.404/1976), e segundo as normas de controles aplicáveis às instituições financeiras, na forma da normatização federal.** Quanto ao ponto, **remete-se às conclusões** do I. Diretor Jurídico da Age-Rio, ao afirmar que:

“(…) [A] Age-Rio está obrigada a gerir, controlar e contabilizar seu patrimônio em conformidade com a legislação societária e fiscal e as normas editadas pelos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional, em especial o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco do Brasil.

Em especial, deve-se destacar a sujeição da Age-Rio, como instituição financeira, à Resolução CNM nº 2.554/1998, que dispõe sobre a implantação de sistema de controles internos, bem como a Resolução CNM nº 3.380/2006, que trata sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco operacional nas instituições financeiras.”

Entendo, ainda, que **a ingerência do Estado na companhia, na qualidade de acionista controlador, há de se fazer, de toda sorte, na forma autorizada na Lei nº 13.303/2016, e posteriores atos normativos estaduais aplicáveis à matéria.**

E, na linha do opinamento da I. Procuradora Assistente, **a fixação de normas estaduais gerais de conduta, organização e integração para fins de apuração de aspectos de legalidade e economicidade da gestão financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das estatais há de ser compatibilizada com as diretrizes constantes da Lei nº 13.303/2016,** e o regramento estadual por ventura editado para fins de regulamentá-la.

Por fim, ainda como bem pontuou a I. Procuradora Assistente desta PG-15, **submete-se a Age-Rio ao controle interno da Auditoria-Geral do Estado e ao externo exercido pelo Tribunal de Contas** do Estado ou da União, caso a instituição receba recursos federais, na forma como preceitua a Constituição da República (arts. 70 e 74), e a Constituição do Estado (arts. 122 e 129).

À D. PG-2, em prosseguimento.

FABIANA MORAIS BRAGA MACHADO

Procuradora-Chefe da Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico – PG-15

VISTO

Visto. Aprovo o Parecer n.º 02/16 – HBR, da lavra do Procurador do Estado **HENRIQUE BASTOS ROCHA**, atualmente ocupando o cargo de Diretor Jurídico da Agência Estadual de Fomento – AGERIO e o Parecer n.º 06/16 da lavra da Procuradora-Assistente da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico, **ALINE PAOLA C. B. C. DE ALMEIDA**, devidamente chancelados pela Procuradora-Chefe da referida especializada, **FABIANA**

MORAIS BRAGA MACHADO, que concluíram pela inaplicabilidade do Decreto Estadual nº 42.697/2010 - que estabelece procedimento de controle do atendimento à legislação previdenciária e fiscal pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta - à Agência Estadual de Fomento - AGERIO.

A inaplicabilidade de normas desta natureza às estatais independentes – como é o caso da AGERIO – foi objeto de recente exame nesta Casa. Para evitar repetições desnecessárias, anexo o Visto do Ilmo. Subprocurador-Geral do Estado, **FERNANDO BARBALHO MARTINS** aos Pareceres 01/16 – HBR e 08/16 – APCBCA, que reflete e expressa o posicionamento da Procuradoria Geral do Estado sobre a matéria.

Importante destacar que, no caso em exame, a circunstância da inaplicabilidade do Decreto nº 42.697/2010 à AGERIO, em especial do artigo 8º - que determina a abertura de sindicância para apurar responsabilidade dos servidores que não cumprirem as obrigações mencionadas na norma estadual e causarem dano ao erário, tais como o aumento do ônus financeiro como o pagamento de multa, juros e correção monetária – não exonera a AGERIO de, por meio das suas normas internas, apurar responsabilidade dos seus empregados por eventual descumprimento da legislação previdenciária ou fiscal.

De outro lado, a preocupação central de que eventual inobservância da legislação previdenciária ou fiscal da AGERIO pudesse produzir reflexos para o Estado do Rio de Janeiro, tais como a inscrição no Cadastro Único de Convênio (CAUC), no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) ou impedimento à contratação de Operações de Crédito Interno e Externo e Transferências Voluntárias da União (conforme previsto no próprio artigo 8º, do Decreto nº 42.697/2010), não mais subsiste, seja em razão da incidência do princípio da intranscendência das sanções, como reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, seja em razão da atual legislação federal, que não mais admite tais vinculações, conforme destacado no Visto de fls. 64/70.

Extraia-se cópia dos Pareceres e Vistos para posterior encaminhamento à Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico, a fim de que se dê ciência do posicionamento da Procuradoria Geral do Estado para a Auditoria Geral do Estado.

À Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços para ciência e posterior encaminhamento à AGERIO.

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2016.

RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS
Subprocurador-Geral do Estado