



# **ASPECTOS LEGAIS E DESAFIOS PARA OS CONSELHEIROS DE ADMINISTRAÇÃO REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS PÚBLICAS**



## **Conselheiros de Administração eleitos pelos trabalhadores são elo entre interesses da sociedade e gestão pública**

O Conselho de Administração de uma empresa é um órgão de decisão colegiada e de orientação geral de negócios, responsável por definir diretrizes e objetivos empresariais e por monitorar e avaliar os resultados. No caso das empresas públicas esse papel se amplia ao uso efetivo dos recursos para o desenvolvimento do País. Mas garantir a presença de um representante dos empregados em sua composição não foi tarefa fácil no Brasil, e demandou intensa mobilização de entidades e sindicatos, embora muitos outros países adotem o modelo já há muitos anos.

Aqui, a legislação que estabelece a eleição de trabalhadores para o CA é recente. Algumas iniciativas antecederam as eleições destes representantes. Na década de 1990, por exemplo, Caixa, BB, Banespa e outras empresas públicas tinham a garantia de eleger um diretor representante dos empregados. Mas a experiência não foi consolidada porque logo o governo FHC, com sua política privatista e de perseguição às representações, acabou com a possibilidade. Algumas empresas, como a Vale, no entanto, mantiveram a eleição para o conselho de um trabalhador mesmo após a privatização.

Com a conquista de lei específica no governo Lula as eleições ficaram garantidas, mas ainda há muitas dúvidas sobre aspectos legais que orientam tal função. Também é preciso destacar que existem poucas mulheres no cargo – a presença feminina não ultrapassa os 12% no País, embora seja maior nas estatais federais, chegando a 16%, e alcance 28% entre os eleitos por trabalhadores.

Assim como nos anos FHC, é preciso frisar, ainda, que no atual governo de Jair Bolsonaro os conselheiros que representam os trabalhadores nas estatais vivenciam ataques ao desempenho de suas funções, seja por se posicionarem contrariamente às privatizações, seja pela defesa intransigente do papel da empresa pública e da valorização de seus funcionários. São situações que colocam em risco a própria democracia, já que atentam contra um representante legitimado nos pleitos.

O objetivo desta cartilha, elaborada a partir de trabalho realizado pelo advogado Luiz Alberto dos Santos, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e que assessora o comitê, é ampliar os conhecimentos legais dos conselheiros que representam os trabalhadores nos CAs. Com isso, terão respaldo e argumentação legal para dar prosseguimento a tão importante tarefa, imprescindível para as empresas, para seus trabalhadores e para a democratização dos espaços de poder.

### **Maria Rita Serrano**

Coordenadora do Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas.  
Conselheira de Administração Caixa. Mestre em Administração.



## Aspectos legais para representantes dos trabalhadores nos CAs de empresas públicas

### O que é o CA?

Duas leis podem ser destacadas aqui para falar sobre os conselhos de administração: a 6.404/76, também chamada 'Lei das SA', e a 13.303, conhecida como 'Lei das Estatais', mais recente (de 2016). Segundo a primeira o Conselho de Administração (CA) é o órgão de direção das sociedades de economia mista, nas companhias abertas e de capital autorizado e, em tese, não se aplica a empresas que não sejam S.A. ou tenham capital fechado e 100% estatal. Pela lei 13.303, mesmo a empresa estatal não sendo S.A os conselheiros estão sujeitos à 'Lei das S.A', e consideram-se administradores da empresa pública e da sociedade de economia mista os membros do CA e da diretoria.

A lei 6.404 define competências obrigatórias para o CA da S.A, entre elas fiscalizar a gestão dos diretores e examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da empresa; solicitar informações sobre contratos celebrados, ou em via de celebração, e quaisquer outros atos. Seu artigo 143 estabelece que a diretoria será composta por 2 (dois) ou mais diretores, eleitos e destituíveis a qualquer tempo pelo conselho de administração, ou, se inexistente, pela assembleia-geral, devendo o estatuto estabelecer número de diretores (ou o máximo e o mínimo permitidos), o modo de substituição e prazo de gestão, que não será superior a 3 anos, sendo permitida a reeleição.

## Deveres e responsabilidades dos administradores ('Lei das SA')

**Dever de Diligência:** O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.

**Finalidade das Atribuições e Desvio de Poder:** O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfazidas as exigências do bem público e da função social da empresa. O administrador eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres.

**É vedado ao administrador:** praticar ato de liberalidade à custa da companhia; sem prévia autorização da assembleia-geral ou do CA, tomar por empréstimo recursos ou bens da companhia, ou usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, os seus bens, serviços ou crédito; receber de terceiros, sem autorização estatutária ou da assembleia-geral, qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício de seu cargo.

**Dever de Lealdade:** O administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre os seus negócios.

**É vedado:** usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a companhia, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício de seu cargo; omitir-se no exercício ou proteção de direitos da companhia ou, visando à obtenção de vantagens, deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da companhia ou adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à companhia, ou que esta tencione adquirir.

O administrador de companhia aberta **deve guardar sigilo sobre qualquer informação que ainda não tenha sido divulgada para conhecimento do mercado**, obtida em razão do cargo e capaz de influir de modo ponderável na cotação de valores mobiliários, sendo-lhe vedado valer-se da informação para obter vantagem mediante compra ou venda de valores mobiliários. Também deve zelar para que a violação não ocorra por parte de subordinados ou terceiros de sua confiança.

Não se pode, ainda, **utilizar informação relevante ainda não divulgada** (por qualquer pessoa que a ela tenha tido acesso) com a finalidade de obter vantagem, para si ou outrem, no mercado de valores mobiliários. *(Incluído pela Lei nº 10.303, de 2001).*

## O conflito de Interesses

Pela 'lei das SA' é vedado ao administrador **intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da companhia**, bem como **na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores**, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião do conselho de administração ou da diretoria, a natureza e extensão do seu interesse. Ainda que observado o disposto acima, o administrador somente pode contratar com a companhia em condições razoáveis ou equitativas, idênticas às que prevalecem no mercado ou em que a companhia contrataria com terceiros. Se houver conflito de interesses o negócio contratado é anulável, e o administrador interessado será obrigado a transferir para a companhia as vantagens que tiver auferido.

A **lei 12.353/2010** também trata do assunto em seu segundo artigo, estabelecendo que "os estatutos das empresas públicas e sociedades de economia mista de que trata esta Lei deverão prever a participação nos seus conselhos de administração de representante dos trabalhadores, assegurado o direito da União de eleger a maioria dos seus membros. O representante dos trabalhadores será escolhido dentre os empregados ativos da empresa pública ou sociedade de economia mista, pelo voto direto de seus pares, em eleição organizada pela empresa em conjunto com as entidades sindicais que os representem. Este representante está sujeito a todos os critérios e exigências para o cargo de conselheiro de administração previstos em lei e no estatuto da respectiva empresa.

**O conselheiro de administração representante dos empregados, porém, não participará das discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais, hipóteses em que fica configurado o conflito de interesse.**

**O conflito de interesses é abordado ainda na lei 12.813, de 2013. Ela regula situações que "configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal; os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses".**

Entre os sujeitos a ela estão também **os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso à informação privilegiada capaz de trazer vantagem**

econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento.

Por esta lei considera-se **conflito de interesses** como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, **de maneira imprópria**, o desempenho da função pública. Já **informação privilegiada** é a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.

O ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a **prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada**. No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o **agente público deverá consultar a Comissão de Ética Pública**, criada no âmbito do Poder Executivo federal, ou a Controladoria-Geral da União.

A **ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público**, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro. Assim, entre outros itens, configura-se **conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal** divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão das atividades exercidas; exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza **seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego**, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas e receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento.

**As situações que configuram conflito de interesses aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.**

## A responsabilidade dos Administradores

O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo ou com violação da lei ou do estatuto. O administrador também não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.

Os administradores são **solidariamente responsáveis** pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal da companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles. O administrador que, tendo conhecimento do não cumprimento desses deveres por seu predecessor, ou pelo administrador competente, **deixar de comunicar o fato a assembleia-geral**, será por ele solidariamente responsável. Também responderá solidariamente com o administrador quem, com o fim de obter vantagem para si ou para outrem, concorrer para a prática de ato com violação da lei ou do estatuto.

## Composição – Lei das Estatais

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 constituição e funcionamento do Conselho de Administração, **observados o número mínimo de 7 (sete) e o número máximo de 11 (onze) membros; avaliação de desempenho, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês, observados, entre os quesitos mínimos, o prazo de gestão dos membros do Conselho de Administração e dos indicados para o cargo de diretor, que será unificado e não superior a 2 (dois) anos, sendo permitidas, no máximo, 3 (três) reconduções consecutivas;**

### Requisitos para ser conselheiro – lei 13.303

Todos os conselheiros de administração das empresas estatais devem atender três requisitos obrigatórios:

1. Preencher pelo menos um dentre cinco “perfis profissionais” alternativos:
  - a. Atuação na área da empresa ou em área conexas ao cargo de conselheiro;
  - b. Cargo de alta hierarquia em empresa semelhante;
  - c. Cargo de alta hierarquia em qualquer unidade da administração pública;
  - d. Ensino e pesquisa na área da empresa; ou
  - e. Profissional liberal na área da empresa;
    - I. Ter formação acadêmica compatível com o cargo de conselheiro; e
    - II. Ter notório conhecimento compatível com o cargo de conselheiro.

### Vedações para ser conselheiro:

É vedada a indicação de:

- Representante do órgão regulador ao qual a empresa estatal está sujeita;
- Dirigente estatutário de partido político, ainda que licenciado;
- Titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciado;

- Pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a União, com a própria estatal ou com empresa estatal do seu conglomerado estatal, nos três anos anteriores à data de sua nomeação;
- Pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa estatal ou com a própria estatal;
- Pessoa que se enquadre em qualquer uma das hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990 (Lei da Ficha Limpa);
- Pessoa impedida por lei especial;
- Pessoa condenada por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, contra a economia popular, a fé pública ou a propriedade;
- Pessoa condenada a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; e x. pessoa declarada inabilitada por ato da Comissão de Valores Mobiliários – CVM ou do Tribunal de Contas da União – TCU.

Também não podem ser indicados:

- Ministro de Estado, Secretário Estadual, Secretário Municipal e seus parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau;
- Titular de cargo em comissão na administração pública, direta ou indireta, sem vínculo permanente com o serviço público, e seus parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau;
- Parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau de dirigente estatutário de partido político ou de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciados;
- Pessoa que atuou, nos últimos trinta e seis meses, como participante de estrutura decisória de partido político;
- Pessoa que atuou, nos últimos trinta e seis meses, em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; e
- Pessoa que exerça cargo em organização sindical.

## Quem compõe o CA nas estatais

Em geral, o presidente da empresa é membro do CA, mas não pode presidir o CA. Em regra, a composição seguirá as seguintes diretrizes:

- Um representante do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da Economia;
- Pelo menos um representante do Ministério Setorial, que preside o colegiado;
- Pelo menos um representante da empresa controladora, nas subsidiárias;
- Um representante dos empregados, nas empresas com mínimo de 200 empregados;
- Pelo menos um representante dos acionistas minoritários, se houver; e
- Representante da sociedade civil ou de outros órgãos federais, quando expressamente previsto no Estatuto.

## Conselheiros “independentes” (Lei 13.303)

O Conselho de Administração deve ser composto, no mínimo, por **25% (vinte e cinco por cento) de membros independentes** ou por pelo menos 1 (um), caso haja decisão pelo exercício da faculdade do voto múltiplo pelos acionistas minoritários, nos termos do [\*art. 141 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.\*](#)

Entre outros itens, o conselheiro independente caracteriza-se por **não ter qualquer vínculo com a empresa pública ou a sociedade de economia mista, exceto participação de capital; não ter mantido, nos últimos 3 (três) anos, vínculo de qualquer natureza com a empresa pública, a sociedade de economia mista ou seus controladores, que possa vir a comprometer sua independência; não ser ou não ter sido, nos últimos 3 (três) anos, empregado ou diretor da empresa pública, da sociedade de economia mista ou de sociedade controlada, coligada ou subsidiária da empresa pública ou da sociedade de economia mista, exceto se o vínculo for exclusivamente com instituições públicas de ensino ou pesquisa; não ser funcionário ou administrador de sociedade ou entidade que esteja oferecendo ou demandando serviços ou produtos à empresa pública ou à sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência e não receber outra remuneração da empresa pública ou da sociedade de economia mista além daquela relativa ao cargo de conselheiro, à exceção de proventos em dinheiro oriundos de participação no capital.**

## A atuação do CA

Para que o Conselho de Administração (CA) firme seu poder de orientação geral e fiscalização/ supervisão da administração da companhia deve se preocupar com a construção de um processo decisório eficiente. As decisões acertadas e coerentes nunca serão obra do acaso, mas sim fruto da qualidade do processo decisório, sobretudo da sua instrução e da diligência esperada dos membros do Conselho de Administração.

São condições mínimas para um processo decisório eficiente:

- Pauta bem definida e instruída com todo o material de apoio disponibilizado com no mínimo 7 dias de antecedência.
- Definição clara e separação da pauta decisória da pauta meramente de discussão.
- Ponto focal para envio de pedido de esclarecimentos e informações para Diretoria Executiva – Direx, Comitê de Auditoria Estatutário – COAUD, Auditoria Interna.
- Especialização e fundamentação técnica das decisões. Fluxo de informações mensais (Direx, COAUD e outros Comitês).
- Participação de outros atores na parte inicial da reunião: Principalmente diretores
- Evitar reuniões ordinárias à distância e solicitar, sempre que possível, a participação da Auditoria Interna e jurídico.
- Não avocar para si, nem permitir que outro Conselheiro o faça, matérias de gestão rotineira da companhia.
- Elaboração de Regimento Interno para o Conselho de Administração.

## O representante dos trabalhadores e o direito à informação

É direito do membro de Conselho de Administração de empresas estatais **solicitar informações sobre quaisquer temas ou atos da empresa, sejam ou não objeto de sua apreciação, pois está consignado no art. 142 da Lei das Sociedades Anônimas que compete ao conselho de administração fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração e quaisquer outros atos.**

Esse dispositivo legal, a priori, aplica-se apenas às empresas organizadas sob a forma de sociedade anônima, mas, nos termos do art. 7º da Lei nº 13.303, de 2016 (Estatuto das Estatais), também às empresas estatais em geral.

A priori, **inexiste norma expressa que limite o acesso à informação ao membro do Conselho sobre os temas relativos a relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, ou seja, a atividade de fiscalização que compete ao membro do conselho, inclusive o eleito pelos trabalhadores, lhe assegura, nos termos dos dispositivos antes citados, amplo acesso a informações produzidas no âmbito da empresa.**

Dessa forma, **não pode ser negado ao membro de conselho de administração, eleito pelos trabalhadores, o acesso a informações sobre temas em estudo na área administrativa da empresa que envolvam gestão de pessoas, organização ou reestruturação de planos de cargos ou de carreiras, direitos e benefícios, sob a alegação de que ele se acha impedido de participar da discussão e deliberação sobre temas relativos a remuneração, benefícios e vantagens.**

Por se tratar de norma que restringe direito, ela deve ser aplicada de forma estrita, e apenas e exclusivamente nos termos expressos: discutir e deliberar, no âmbito do Conselho, sobre tais temas. **Mas isso não impede que o membro do Conselho, tomando ciência de dados e informações relativos a tais temas, expresse, inclusive publicamente, quando for o caso, opiniões no sentido de resguardar o interesse da companhia, até mesmo como forma de evitar que tais temas venham a ser submetidos a deliberação e discussão no Conselho sem um exame técnico mais aprofundado.**

Assim, **sem participar da discussão e deliberação**, o Conselheiro eleito pelos trabalhadores, no exercício de sua competência fiscalizadora, que é ampla, **estará cumprindo sua função estatutária**, sem infringir a vedação de conflito de interesses que, nos casos mencionados, é presumida. **Não é admissível** que solicitação de informação de membro de Conselho de Administração eleito pelos trabalhadores seja **denegada** de forma genérica em relação

a todo e qualquer tema que diga respeito a gestão de pessoas, ou a direitos e vantagens, desde que **resguardada a vedação de sua participação na discussão e deliberação** sobre tais temas, até mesmo por se tratar de informação que, nos termos da Lei de Acesso à Informação, não estão, em tese, protegidas pelo sigilo de que trata o art. 5º do Decreto nº 7.724, de 2012.

Cartilha elaborada pelo Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas a partir de estudo realizado por Luiz Alberto dos Santos, advogado, Consultor Legislativo, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Mestre em Administração e Doutor em Ciências Sociais.

Publicada em agosto de 2021 para o  
**1º Encontro dos Conselheiros de Administração**  
**Representantes dos Trabalhadores em Empresas Públicas**

### **Acompanhe também as redes do Comitê**



[www.comiteempresaspublicas.com.br](http://www.comiteempresaspublicas.com.br)



[/comiteempresaspublicas](https://www.facebook.com/comiteempresaspublicas)



[publiccomite@gmail.com](mailto:publiccomite@gmail.com)



11 96188-0437

1º Encontro dos Conselheiros de Administração  
Representantes dos Trabalhadores em Empresas Públicas

