

NOTA TÉCNICA

Assunto: Projeto de Lei nº 9.215, de 2017, que dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais.

Solicita a Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (Fenae) o exame do Projeto de Lei nº 8.215, de 2017, do Poder Executivo, que “dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais.”

A proposição foi enviada à Câmara dos Deputados em 29 de novembro de 2017, e distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Finanças e Tributação (CFT), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e acha-se sujeita a apreciação conclusiva, ou seja, se aprovado por essas comissões, poderá ser dispensada a apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, antes de seu envio ao Senado Federal. Até esta data (16.03.2018) a proposição ainda não foi apreciada por nenhuma dessas comissões, e aguarda a designação de Relator na CDEICS.

A proposição está organizada em dez artigos, e de forma sintética ela estabelece procedimentos e competências para que empresas estatais sejam classificadas ou desclassificadas como empresas estatais dependentes, conceito que surgiu na ordem constitucional, originalmente, na forma da redação dada ao art. 37, § 9º pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que prevê que o teto de remuneração do serviço público fixado no inciso XI do mesmo art. 37 aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. Em oposição, as empresas que não recebam recursos do Tesouro para essas finalidades não estariam sujeitas ao teto de remuneração. O conceito foi apropriado pela Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que define como empresa estatal dependente, no seu art. 2º, III “a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.

Esse conceito repercute ao longo da LRF: no art.1º, § 3º, I, “b”, quando inclui nas referências ao longo da Lei à União, Estados, DF e Municípios, a administração direta, autárquica e fundacional, as empresas dependentes, o que implica na aplicação a essas empresas de todas as regras dirigidas à União, no caso das empresas dependentes federais. Assim, por exemplo, as despesas de investimento, custeio e pessoal das estatais dependentes, na forma do art. 5º, § 6º da LRF, devem integrar em sua totalidade o Orçamento da União, e suas despesas serão computadas para os fins de limites de despesa de pessoal fixados no art. 19 da LRF. No art. 35 da LRF, é vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob

a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. O art. 36 da LRF proíbe operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo e o inciso III do art. 37, III, equipara a operações de crédito a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, mas exclui dessa vedação as a empresas estatais dependentes. Assim, uma empresa estatal dependente é, para tal efeito, equiparada à própria Administração do ente estatal. E o art. 48, § 6º, também equipara as empresas dependentes aos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas, obrigando-as a utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo. Na mesma linha o art. 50, III prevê que na escrituração de contas públicas as estatais dependentes adotarão as mesmas regras da administração direta, autárquica e fundacional, integrando as demonstrações contábeis do ente estatal.

Assim, para escapar dessas restrições, pode ocorrer a “classificação” de empresas estatais como “independentes”, ainda que a empresa tenha como objeto a prestação de serviços ao próprio Estado, de forma monopolista, o que permitiria, mediante a assinatura de um contrato entre o Ente estatal e a empresa, assegurar-lhe receitas que poderia executar de forma mais flexível, já que não integrariam a Lei Orçamentária Anual em sua totalidade, além de poder remunerar de forma diferenciada seus trabalhadores.

Mas, além de medidas para submeter a classificação das empresas ao juízo dos ministros que integram a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR (Planejamento, Fazenda e Casa Civil), o projeto de lei prevê que as empresas, antes de serem classificadas como dependentes, deverão ser submetidas a um rigoroso procedimento de recuperação e de melhoria empresarial (Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial – PRME), cujas condições de apresentação e conteúdo serão disciplinados em regulamento, mas que desde logo está associado a drásticas medidas de ajuste fiscal e econômico, impedindo, inclusive, que durante a sua vigência a empresa conceda sequer a reposição de perdas inflacionárias aos seus trabalhadores na data-base anual.

Trata-se, a rigor, da aplicação a essas empresas que, sequer, foram ainda classificadas como dependentes (e o que se dirá daquelas que já o são!), de medidas semelhantes às que a Emenda Constitucional 95/2016 prevê no âmbito do Novo Regime Fiscal a ser aplicado até o ano de 2026, e que fixa rígidos limites para a evolução da despesa pública. Se tais limites forem ultrapassados (a despesa do ano de 2017 corrigida pelo IPCA, a cada ano, já a partir de 2018) ficam vedadas a concessão de reajustes, ainda que a título de revisão geral, e a contratação de pessoal, exceto para reposição de aposentados. Tais regras são, assim, estendidas às empresas que estiverem sujeitas ao Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial, com o fim de “reduzir” as suas despesas e permitir ou que sejam mantidas na classificação de “não-dependente”, que que sejam doravante classificadas, para todos os fins, como “dependentes”.

O art. 9º do Projeto desde logo determina que as disposições relativas ao procedimento de recuperação e de melhoria empresarial serão aplicados às empresas estatais federais já classificadas como dependentes na data de publicação desta Lei. Essa medida impacta, de imediato, as seguintes empresas dependentes, cuja necessidade de recursos do Tesouro (despesas não cobertas com receitas próprias da empresa) vai de 35% a 100%%, e que tem um quadro total de pessoal de 74.000 trabalhadores:

Empresas Dependentes do Tesouro Nacional (dez 2017)

Empresa	Atividade	NR
AMAZUL	Pesquisa, Implantação e Gestão de Projetos	100%
VALEC	Ferroviária	99%
CPRM	Pesquisa, Implantação e Gestão de Projetos	99%
EBSERH	Administração Hospitalar	99%
EPL	Pesquisa, Implantação e Gestão de Projetos	98%
EPE	Pesquisa, Implantação e Gestão de Projetos	97%
CEITEC	Fabricação de Dispositivos Microeletrônicos	96%
EMBRAPA	Pesquisa, Implantação e Gestão de Projetos	95%
CODEVASF	Pesquisa, Implantação e Gestão de Projetos	92%
NUCLEP	Fabricação de Equipamentos Nucleares e Navais	87%
CBTU	Transporte Urbano	85%
HCPA	Hospitais	79%
TRENSURB	Transporte Urbano	78%
EBC	Comunicações	72%
IMBEL	Fabricação de Material Bélico	54%
CONAB	Abastecimento Alimentar	48%
GHC	Hospitais	45%
INB	Fabricação de Urânio Enriquecido	35%

Fonte: MPDG/SEST - Boletim das Empresas Estatais Federal nº 4, dez 2017.

A proposta está justificada em recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União. Segundo a sua Exposição de Motivos, visa “suprimir uma importante lacuna presente no atual ordenamento” e atender recomendações do Tribunal de Contas da União relativamente ao tema (Acórdãos nº 3.145/2011-Plenário, 3561/2014-Plenário, 2915/2016-Plenário, 6751/2016-1ª Câmara, dentre outros), fixando as regras para que Administração Pública reconheça suas entidades como dependentes ou não do orçamento federal e assim possa estabelecer melhor supervisão, coordenação e governança sobre elas. Ao prever procedimentos prévios à classificação das empresas como “dependentes”, alega que é necessário “atuar antecipadamente aos primeiros sinais detectados pela Administração Pública com o objetivo exato de evitar referida classificação”, e, assim, assegurar que a empresa seja auto-sustentada, já que a classificação de empresa estatal como “dependente” significa para União o ingresso das contas do ente – receitas e despesas – para o orçamento federal, “fato indesejável no atual momento de ajuste fiscal”, dado que inexistente folga para novos gastos. Assim “tentativa de colocar em prática ações que possam resgatar sua sustentabilidade financeira, evitando sua inclusão no orçamento, é medida que se impõe”.

A proposição parte ainda da premissa de que a tentativa de “resgate” da capacidade de sustentação da empresa estatal seria similar ao processo de recuperação de empresas privadas, como etapa prévia à decretação de sua falência. Assim, analogamente, se a empresa estatal não puder ser “saneada”, a conclusão que a proposição acaba por contemplar é que deverá ser extinta ou privatizada, ou seja, não mais ser considerada como uma empresa estatal. Nessa linha, a EM alega que a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) não previu medida de reestruturação da empresa estatal em desajuste fiscal, remetendo, apenas, à aplicação da Lei das Sociedades Anônimas.

A proposta não abrange os demais entes da Federação, diversamente da Lei das Estatais, sendo aplicável, apenas, às empresas estatais da União. Igualmente não se vislumbra, sob o prisma formal, ofensa ao campo materialmente reservado às leis complementares pela Constituição, podendo o tema ser objeto de lei ordinária como proposto.

O seu mérito, porém, carece de estudo mais atento, já que, embora seja lícito prever critérios para a classificação das empresas e até mesmo procedimentos e regras para que seja promovida a sua recuperação em caso de dificuldades de financiamento e manutenção, essas regras não podem, como proposto, ser remetidas integralmente a regulamento, ou ferir direitos constitucionalmente assegurados aos trabalhadores das empresas estatais, como a irredutibilidade salarial, e o direito à negociação coletiva (que fica drasticamente prejudicado pelo impedimento de reajustes salariais) Respeitosamente,

Assim, para que se evite a aprovação de proposição cujo conteúdo extrapola o que seria lícito e legítimo acolher, recomenda-se o seu acompanhamento e proposição de ajustes na fase de tramitação e discussão da matéria nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados.

A seguir, apresentamos o texto da Lei, com observações e comentários relativos aos seus dispositivos.

Em 16 de março de 2018.

Luiz Alberto dos Santos
Advogado – Consultor

PROJETO DE LEI nº 9.215, de 2017	OBSERVAÇÕES
Dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais.	
O CONGRESSO NACIONAL decreta:	
<p>Art. 1º Compete ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Ministro de Estado da Fazenda e ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto e na forma estabelecida em regulamento, a classificação de empresas estatais federais como dependentes ou não dependentes, nos termos do inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.</p>	<p>Mais uma medida no sentido do “empoderamento” dos ministros componentes da CGPAR.</p> <p>A classificação de empresas estatais dependentes independe de um juízo discricionário de um grupo de Ministros, pois ou a empresa é ou não dependente apenas e enquanto ocorrer o previsto no art. 2º, III da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, receber do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.</p> <p>Assim, os ministros não tem poder para dizer que a empresa é ou não dependente, se ela receber recursos para pagamento da folha ou de custeio.</p> <p>Eles poderão, porém, “desclassificar” uma empresa como não-dependente se ela, de fato, passar a receber recursos para esses fins, ou depender de um único órgão público, ou de órgãos públicos apenas, como contratantes de seus serviços, sem ter qualquer receita fora desse ambiente (e.g. Serpro e Dataprev) e tentar assim justificar que não recebe recursos do Tesouro.</p> <p>No caso da EPE, o próprio TCU a desclassificou como não-dependente pois recebia a totalidade de suas receitas de contratos com o MME.</p>
<p>Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, será considerada empresa estatal dependente aquela que receber recursos financeiros do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, observado o disposto no art. 3º.</p>	<p>Repete o conceito da LRF. Nada de novo.</p>
<p>§ 1º Para os fins do disposto no caput, excluem-se os recursos financeiros recebidos do Tesouro Nacional:</p> <p>I - classificados como receita própria, incluídos aqueles recebidos a título de subvenção em operação de crédito, tais como equalização de taxa de juros ou rebate;</p> <p>II - referentes à integralização do capital social inicial; e</p> <p>III - referentes à transferência para aplicação em programas de financiamento, nos termos do disposto na alínea “c” do inciso I do caput do art. 159 e no § 1º do art. 239 da Constituição.</p>	<p>Dispositivo confuso.</p> <p>Permite, paradoxalmente (inciso I), que as empresas que recebam recursos do Tesouro classificados como “receita própria”, ou seja, pela prestação de serviços, não sejam consideradas “dependentes”.</p> <p>Exclui, também (incisos I e III) do cômputo das receitas que seriam destinadas a pagamento de pessoal e custeio receitas que, embora financeiras, não têm o caráter de repasses para essas finalidades, mas que são compensações por perdas de receitas, ou são receitas de capital, ou são recursos que a empresa só pode aplicar no seu objeto específico (e.g. financiamentos).</p> <p>Assim, ele nada traz de relevante, aparentemente.</p>
<p>§ 2º Nas empresas estatais em que a União detiver cem por cento do capital social, o aumento do capital social</p>	<p>Dispositivo que apenas se presta para gerar confusão. É evidente que nas empresas públicas que tenham</p>

<p>com recursos do Tesouro Nacional, com ou sem emissão de novas ações, equivale, para os fins estabelecidos no caput, ao aumento de participação acionária.</p>	<p>capital dividido em ações, o aumento de capital social com recursos do Tesouro equivale a aumento de participação acionária. Nesse caso, porém, ou se emitem novas ações, ou se altera o valor de cada ação, mas isso apenas se for o caso de empresa com capital dividido em ações.</p> <p>Mas se a empresa não tiver capital representado por ações, essa regra não pode ser aplicada, ou seja, “equivaler” a aumento de participação acionária.</p> <p>Assim, deve ser ajustado para admitir as duas situações.</p>
<p>§ 3º A classificação da empresa estatal como dependente será antecedida de procedimento de recuperação e de melhoria empresarial, nos termos do art. 3º.</p>	<p>A regra parte da premissa de que uma empresa não dependente (e.g. Correios) poderia, por estar em situação crítica, passar a ser considerada dependente. Contudo, antes dessa “classificação”, e da inclusão da empresa no Orçamento da União, ele deve ser submetida a um plano de recuperação, que tem como fulcro reduzir as suas despesas e “melhorar” a sua gestão.</p> <p>Contudo, isso só se mostrará correto, conceitualmente, se ela estiver recebendo recursos do Tesouro para pessoal, custeio e despesas de capital, pois o conceito de empresa dependente está relacionado tanto ao art. 2º, III da LRF, quanto ao art. 37, § 9º da CF, que assim prevê:</p> <p>“§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”</p>
<p>Art. 3º A empresa estatal deverá, nas hipóteses previstas em regulamento, apresentar proposta de Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial - PRME, com o objetivo de assegurar sua sustentabilidade econômico-financeira, sua eficiência e sua produtividade.</p>	<p>Confere-se aqui uma ampla delegação para o Regulamento, já que a Lei não define quais são as hipóteses em que a empresa deverá apresentar um plano de recuperação e melhoria empresarial.</p> <p>Dadas as consequências dessa previsão a lei deveria ser mais precisa e clara quanto a isso.</p>
<p>§ 1º O PRME poderá prever prazo de até quatro anos para a sua execução, incluídas as eventuais prorrogações.</p>	
<p>§ 2º Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:</p>	
<p>I - estabelecer as diretrizes gerais para elaboração do PRME pelas empresas estatais federais;</p>	<p>Competência compatível com o papel do MPDG na orientação das empresas estatais em termos de Governança.</p>
<p>II - recomendar que a empresa estatal federal elabore o seu PRME;</p>	<p>O inciso contraria o “caput”, pois classifica como “recomendação” o que seria, na forma do “caput”, uma obrigação, nas condições definidas no tal regulamento.</p>
<p>III - homologar a proposta de PRME;</p>	
<p>IV - classificar a empresa como “Em recuperação e melhoria empresarial”;</p>	<p>Competência compatível com o papel do MPDG na orientação das empresas estatais em termos de Governança.</p>
<p>V - recomendar alterações ao PRME em execução;</p>	<p>Competência compatível com o papel do MPDG na orientação das empresas estatais em termos de</p>

	Governança.
VI - após o encerramento do PRME, submeter ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e ao Ministro de Estado da Fazenda proposta de classificação da empresa estatal como dependente ou não dependente; e	Aqui temos uma vez mais um equívoco, pois o que determina ou não o status de dependente ou não dependente é receber ou não recursos do Tesouro para despesas de custeio, pessoal e capital. Se estiverem presentes tais necessidades, a classificação como “dependente” é obrigatória.
VII - a qualquer tempo, submeter ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e ao Ministro de Estado da Fazenda proposta de recomendação ao Presidente da República de edição de decreto que tenha por objeto dissolver ou alienar a empresa estatal.	Ora, submeter a outros Ministros esse tipo de recomendação não demanda essa previsão legal, pois dependerá de cada caso e situação. O que está posto, porém, é que um simples decreto poderá levar à extinção ou privatização de uma empresa, problema que está vinculado ao amplo poder conferido atualmente ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI, em substituição ao Conselho Nacional de Desestatização.
Art. 4º Ficam vedados à empresa estatal durante a execução do PRME:	Aqui se encontram as medidas mais graves e drásticas previstas no PL, na medida em que permite que restrições sejam aplicadas por até 4 anos às empresas, impactando direitos de seus empregados de forma dramática.
I - a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de administradores, a qualquer título, nos termos do PRME homologado, exceto aqueles provenientes de decisão judicial transitada em julgado;	No inciso I, tem-se o congelamento salarial dos administradores, ou seja, dirigentes e conselheiros.
II - a concessão de vantagem, aumento ou adequação de remuneração de empregados, a qualquer título, nos termos do PRME homologado, exceto aqueles provenientes de decisão judicial transitada em julgado;	No inciso II, tem-se o congelamento salarial dos salários dos empregados, independentemente de data base anual, dissídio coletivo ou acordo coletivo, impedindo a empresa de conceder até mesmo a reposição inflacionária. Com isso, joga-se por terra a garantia da irredutibilidade salarial dos trabalhadores e restringe-se drasticamente o objeto da negociação coletiva.
III - a alteração ou a implementação de novo Plano de Cargos e Salários e de Plano de Funções que implique aumento de despesa;	Decorrência do inciso II, de modo a impedir aumento da despesa com pessoal a qualquer título.
IV - a criação ou o aumento do quantitativo de funções de confiança e de cargos em comissão que implique aumento de despesa;	Idem, mas impedindo criação de cargos e funções comissionados.
V - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as hipóteses previstas no PRME aprovado;	Congelamento do quadro, impedindo até mesmo, a princípio, a reposição de aposentados, embora o regulamento possa excepcionar esse caso, como foi feito na EC 95/16. Note-se que, no caso da EC 95/16, as restrições somente se aplicam no caso de ser ultrapassado o limite global de despesas da União.
VI - a distribuição de resultados em montante superior ao mínimo legal;	O inciso IV teria como efeito impedir (mesmo que haja meios) pagamento em função de metas e resultados efetivamente alcançados. Por outro lado, faz menção a um mínimo legal, conceito que inexistente na legislação, pois a PLR não é obrigatória nem tem um piso mínimo estabelecido em lei. O argumento para justificar essa medida é a fiscalização pelo TCU que teria apontado

	irregularidades no pagamento de PLR em empresas que registraram grandes prejuízos, como a PETROBRÁS em 2014 (ver https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/01/31/bonus-para-diretores-de-estatais-entra-na-mira-do-tcu.htm).
VII - a implementação ou a ampliação de benefícios a empregados, inclusive aqueles relativos à previdência complementar e à assistência à saúde; e	Decorrência do inciso II, de modo a impedir aumento da despesa com benefícios. A redação é aderente à linha adotada nas Resoluções CGPAR 22 e 23/2018, e visa limitar direitos a benefícios de assistência à saúde ou previdência complementar.
VIII - a prática de outros atos vedados na forma do regulamento, exceto se autorizados em assembleia geral de acionistas ou cotistas da empresa.	Abertura enorme para impedir quaisquer atos de gestão, exceto os autorizados pela assembleia de acionistas ou cotistas.
Art. 5º A empresa estatal federal em recuperação e melhoria empresarial poderá, nos termos do PRME, sem prejuízo de outras hipóteses definidas em regulamento, receber recursos para:	O artigo abre espaço, na realização das despesas durante o PRME, para implementar PDVs ou promover contribuições extraordinárias em caso de déficit do plano de previdência complementar, ou de assistência à saúde. O propósito em ambos os casos seria “reequilibrar” o custeio, o que, nos termos do caput, implicaria em aporte adicional de recursos.
I - financiar despesas de adequação do efetivo de pessoal;	
II - reequilibrar plano de previdência complementar que patrocine; e	
III - reequilibrar o custeio de benefício de assistência à saúde, concedido na forma de autogestão.	
Art. 6º Durante o período em que permanecer classificada como “Em recuperação e melhoria empresarial”, a empresa estatal federal ficará vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.	Mais uma medida para empoderamento do MPDG e SEST, retirando a empresa da supervisão do respectivo ministro enquanto estiver em processo de “recuperação”. A medida é para garantir que o MPDG terá poderes plenos para impor as medidas de ajuste, cobrar sua execução e monitorar a empresa.
Art. 7º A empresa estatal federal dependente que encerrar dois exercícios consecutivos sem receber subvenção da União poderá requerer a revisão de sua classificação, condicionada à apresentação de Plano de Negócio que demonstre sua viabilidade econômico- financeira.	A rigor, dois anos seria um prazo além do correto, pois bastaria um ano para configurar que a empresa voltou à condição de autosustentação. Assim, ela voltaria a ser tratada como não-dependente, deixando de constar no orçamento da União por falta de objeto. O dispositivo – baseado na ideia de que a precaução é necessária – estabelece um procedimento burocrático para isso, com a comprovação pela empresa de que tem viabilidade econômico-financeira.
Art. 8º A empresa estatal federal classificada como não dependente que tenha sido submetida a procedimento de recuperação e de melhoria empresarial fica impedida de requerer a medida novamente pelo prazo de cinco anos, contado da data do ato de classificação de que trata o inciso IV do § 2º do art. 3º.	O art. 8º proíbe a empresa que tenha passado por processo de recuperação de ser novamente submetida a esse processo no prazo de cinco anos. Isso implica que, se após 2 ou 4 anos, a empresa sair da “recuperação”, e dois anos depois, estiver novamente em situação crítica, ela não poderá requerer novamente a recuperação. O que aconteceria com essa empresa? O sentido dessa proposição é o de que ela deverá ser dissolvida ou privatizada, já que estaria configurada situação “crônica” de dependência, equiparando-se à de falência.

<p>Art. 9º As disposições relativas ao procedimento de recuperação e de melhoria empresarial, previsto no art. 3º ao art. 8º, aplicam-se às empresas estatais federais já classificadas como dependentes na data de publicação desta Lei.</p>	<p>O art. 9º tem conteúdo ambíguo, pois o simples fato de uma empresa ser dependente, não implica em sua sujeição a um plano drástico de recuperação e melhoria empresarial.</p> <p>O artigo sugere que todas as empresas dependentes (eg. Embrapa, Trensurb, Ceitec, Conab, Codevasf, CPRM, EPE, EPL, EBC) teriam que ser imediatamente sujeitas às medidas de ajuste.</p>
<p>Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	
<p>Brasília,</p>	

Brasília, 28 de Agosto de 2017

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência proposta de Projeto de Lei com o objetivo de estabelecer as competências e o rito para a classificação de empresas estatais da União como dependentes ou não dependentes, nos termos do inciso III, do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como dispor sobre a sistemática de recuperação e melhoria empresarial destes entes.
2. A proposta em apreço visa suprimir uma importante lacuna presente no atual ordenamento, assim como atende a diversas recomendações do Tribunal de Contas da União relativamente ao tema (Acórdãos nº 3.145/2011-Plenário, 3561/2014-Plenário, 2915/2016-Plenário, 6751/2016-1ª Câmara, dentre outros). De fato, inexistente, de forma clara, previsão legal a respeito dos procedimentos necessários para que Administração Pública reconheça suas entidades como dependentes ou não do orçamento federal e assim possa estabelecer melhor supervisão, coordenação e governança sobre elas.
3. Deste modo, percebe-se que o tema é importante não apenas do ponto de vista da definição das atribuições aos órgãos envolvidos, mas também em função da segurança jurídica que a matéria exige, seja em relação aos conceitos aplicáveis, seja acerca das medidas e orientações devidas, pela União, a suas empresas estatais.
4. A respeito do modelo concebido neste momento por este Ministério do Planejamento, a minuta ora encaminhada prevê que caberá à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, em conjunto e na forma do Regulamento, a classificação de empresas estatais da União como dependentes ou não dependentes. O ponto é convergente com a atual disposição prevista no Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, que prevê à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR a tarefa de classificar as empresas estatais.
5. Entretanto, um dos aspectos mais relevantes da proposta refere-se à previsão de uma etapa anterior à classificação da empresa estatal com indicadores desfavoráveis, por meio da qual se pretende realizar um procedimento de recuperação e melhoria empresarial.
6. Conforme avaliação deste Ministério do Planejamento, muito mais relevante do que classificar as empresas estatais como dependentes ou não do orçamento federal é atuar antecipadamente aos primeiros sinais detectados pela Administração Pública com o objetivo exato de evitar referida classificação.
7. A verificação do atributo da dependência não possui um fim em si mesmo, servindo apenas para que certas medidas, antes permitidas à empresa, sejam limitadas dada a mudança de contexto em que passa a ser inserida. Não é portanto uma meta a ser seguida; pelo contrário, é uma situação a ser evitada.
8. É sabido que a classificação das empresas estatais como dependentes importa em uma significativa mudança de tratamento, impactando não apenas nas ações da União, mas também da própria empresa e, quando o caso, na adequada prestação do serviço público envolvido.
9. Atribuir o adjetivo de dependente a uma empresa estatal significa para União o ingresso das contas do ente – receitas e despesas – para o orçamento federal, fato indesejável no atual momento de ajuste fiscal.

Dado que inexistem folgas para novos gastos, a tentativa de colocar em prática ações que possam resgatar sua sustentabilidade financeira, evitando sua inclusão no orçamento, é medida que se impõe.

10. Levando em conta as atuais regras de governança, que permitem o melhor monitoramento da saúde fiscal das empresas, com o advento da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e a experiência adquirida nos últimos anos em matéria de gestão pública e orçamento, verifica-se possível identificar situações, a partir dos indicadores corretos, que permitem o saneamento da empresa, de forma a evitar a classificação como dependente.

11. Ocorre que inexistem na atual legislação um regramento que autorize, de forma prévia e eficaz, a recuperação das empresas estatais cujos sinais apontem possível desajuste econômico- financeiro e que, sabidamente, quedando-se inerte a Administração, serão incluídas na categoria dos entes dependentes.

12. O entendimento é de que a previsão em lei de um procedimento que permita a reestruturação da empresa que, nos primeiros momentos, apresente indícios de que nada sendo feito será classificada como dependente, é medida necessária e aderente ao princípio constitucional da eficiência, seja em nome do interesse público, seja em razão do atual momento de escassez.

13. Assim, pela proposta, é prevista a atuação do Ministério do Planejamento como órgão responsável pela verificação e acompanhamento da empresa estatal durante todo o período em que permanecer sob a condição de “em recuperação e melhoria empresarial”. À empresa, caberá apresentar um Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial - PRME, período em que estará vinculada a esta Pasta Ministerial durante todo o procedimento.

14. São estabelecidos, ainda, limites para a atuação da empresa, de modo que se permita o surgimento de um ambiente favorável ao reequilíbrio financeiro da entidade, sem descuidar da sua missão institucional. Ao final, caberá ao colegiado referido em linhas anteriores analisar os resultados e classificar a empresa como dependente ou não dependente.

15. Apresentada a proposta, cabe fazer alguns esclarecimentos a respeito da legitimidade da proposta na perspectiva legislativa e jurídica.

16. De início, é importante observar que não se trata de incluir normas de direito financeiro no atual ordenamento. A questão é diversa. Muito embora seja necessária a utilização de conceitos oriundos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que regulamentou o art. 163, da Carta de 1988, a previsão em lei da sistemática de recuperação das empresas estatais possuiu fundamento no art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal, de seguinte teor:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

17. Em que pese a expressa sujeição das empresas estatais às regras de direito comercial e demais aplicáveis às empresas privadas, o que se verifica é uma evidente omissão no ordenamento a respeito dos mecanismos de recuperação de sociedades de economia mista e empresas públicas. Note-se que a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência de empresas privadas, expressamente afasta de seu âmbito de aplicação as empresas estatais em seu art. 2º, **in verbis**:

Art. 2º Esta Lei não se aplica a:

I - empresa pública e sociedade de economia mista;

18. São bastante conhecidos os argumentos que recomendam a tentativa de resgate da empresa privada antes da decretação de sua falência. Os efeitos sociais e econômicos do encerramento das atividades são indesejados por toda a coletividade e pelo Poder Público.

19. Entretanto, tal paralelo inexistente em se tratando de empresas estatais e, já que não podem falir e tampouco se recuperar, são necessariamente classificadas como dependentes, não havendo, na prática, qualquer perspectiva de reversão do quadro a partir daí.

20. A lacuna que se pretende preencher, portanto, possui fundamento direto na Constituição Federal e refere-se estritamente a edição de normas de direito administrativo e comercial, temas objeto de lei ordinária (art. 22, I, CF/1988) e que em nada se confundem com as regras de direito financeiro, veiculadas por meio de lei complementar.

21. É importante registrar que, infelizmente, a Lei nº 13.303/2016 não previu medida de reestruturação da empresa estatal em desajuste fiscal. Muito embora preveja que as mesmas devem obedecer as normas relativas à Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1973), ainda assim não é possível estabelecer um vínculo entre essa submissão e as regras de recuperação judicial previstas na Lei nº 11.101/2005, já citada, uma vez que a exclusão é expressa (art. 2º, I).

22. Ao revés, note-se que, no único ponto de contato que a Lei nº 13.303/2016 estabelece acerca de eventual interrupção das atividades ou encerramento da pessoa jurídica é quando faz referência à Lei nº 12.846/2013, e exatamente para preservar a continuidade dos serviços, **in verbis**:

Lei nº 13.303/2016:

Art. 94. Aplicam-se à empresa pública, à sociedade de economia mista e às suas subsidiárias as sanções previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, salvo as previstas nos incisos II, III e IV do caput do art. 19 da referida Lei.

Lei nº 12.846/2013:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

(...)

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III -

dissolução compulsória da pessoa jurídica;

23. A reestruturação de empresas estatais é tema constante em diversos Acórdãos do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 3.145/2011-Plenário, 3561/2014-Plenário, 2915/2016-Plenário, 6751/2016-1ª Câmara, dentre outros). Apreciando a situação de empresas vem alertando a Administração direta quanto à necessidade de elaborarem planos específicos de recuperação, sob pena de necessária classificação como empresas estatais dependentes. Portanto, a elaboração de mecanismos que evitem a inclusão de tais entes no orçamento federal é ação plenamente legítima do ponto de vista da preservação do interesse público e gestão eficiente da Administração Pública.

24. Desse modo, entende-se que o envio ao Congresso Nacional de Projeto de Lei, com fundamento no art. 173, § 1º, II, CF/1988, veiculando normas de direito comercial e administrativo que estabelecem a sistemática de reestruturação das empresas estatais que caminham para a dependência, é a única medida capaz de preencher este importante hiato no ordenamento jurídico pátrio. E, conforme já citado, a proposta prestigia o princípio da eficiência administrativa, contida no art. 37, CF/1988, em relação ao qual também se sujeitam as empresas estatais, uma vez que a reestruturação tem por meta - ao contrário da classificação de dependência - exatamente recolocar a entidade numa trajetória de reequilíbrio e adequação das contas **vis a vis** o setor econômico em que se insere e o serviço público a que está comprometida em prestar.

25. Em função das categorias criadas e das competências a serem previstas, propõe-se que apenas os principais conceitos sobre o tema sejam definidos no plano legal, cabendo ao Decreto estabelecer os ritos envolvendo a atuação dos órgãos do Poder Executivo, de modo a permitir mais facilmente a realização de eventuais ajustes no trâmite da matéria.

26. Um aspecto importante a ser esclarecido, neste momento, refere-se ao cabimento da disciplina ora proposta por Projeto de Lei Ordinária. A dúvida que se coloca é saber se a definição dos contornos acerca do conceito de empresa estatal dependente estaria ou não afeta à seara do direito financeiro, de modo que, em caso positivo, seria prudente a veiculação da norma por meio de Lei Complementar, em atendimento ao disposto no art. 163, I e V, CF/1988, de seguinte teor:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

(...)

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.

27. A controvérsia se torna relevante na medida em que a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), contém referências ao tema, inclusive conceituando a expressão empresa estatal dependente.

28. Analisando o modo pelo qual referida lei complementar trata o tema, verifica-se que a definição ali inserida não tem o objetivo de regular propriamente o conceito em tela, como se o mesmo fosse próprio da seara do direito financeiro, mas tão somente para dizer que as regras de direito financeiro ali veiculadas alcançam tais entidades.

29. Tal constatação é importante, na medida em que o fato de que a previsão da categoria empresa estatal dependente não pode ser por si só suficiente a tornar a matéria como pertencente a um ramo do Direito. Admitir o contrário seria o mesmo que compreender que os demais conceitos estabelecidos no art. 2º da Lei Complementar são de direito financeiro apenas porque estão previstos neste diploma, o que não é verdade. A respeito, confira-se:

Art. 2º. Para efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

30. Conforme é sabido, a noção de “ente da Federação” é tema afeto diretamente ao direito constitucional. Por sua vez, empresa controlada, é conceito típico de direito comercial. Por fim, entende-se que o assunto “empresa estatal dependente” é próprio do direito administrativo, dado que se refere a aspectos especiais de organização do Poder Executivo. Tais previsões na Lei de Responsabilidade Fiscal não tornaram a matéria como objeto de estudo do direito financeiro e, por isso, a serem veiculadas em Lei Complementar.

31. Verifica-se, portanto, que a Lei Complementar nº 101/2000 não tem o propósito de disciplinar o conceito de empresa estatal dependente. As referências ali existentes a estes entes são apenas para que se estabeleça o âmbito de aplicação das regras de direito financeiro nela inseridas, assim como o faz às autarquias, fundações, fundos etc, não sendo a própria definição de empresa estatal dependente uma categoria pertencente a este ramo do direito.

32. Tanto é verdade que o Senado Federal, por meio de resoluções editadas imediatamente à

publicação da LRF, estabeleceu, para os fins daquelas normas, o que entendeu por ser empresa estatal dependente. A título de exemplo, por meio das Resoluções nº 40/2001 e 43/2001, buscou-se disciplinar o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, DF e Municípios, bem como os limites das operações de crédito interno e externo destes mesmos entes. A respeito, vale destacar que não se recorda a existência de qualquer crítica a esta iniciativa sob o argumento de que, ao assim fazê-lo, o Senado estaria invadindo campo a ser tratado por meio de Lei Complementar. No mesmo sentido, vide ainda a Resolução nº 48/2007.

33. Nessa linha, entende-se que os parâmetros estabelecidos na LRF abordam matéria de direito administrativo e, por esta razão, próprios de disposição por meio de lei ordinária. No ponto, cumpre recordar do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da distinção entre inexistência de hierarquia entre leis ordinárias e complementares, sendo que a distinção entre ambas existe apenas no que se refere à matéria nelas reguladas, cabendo à constituição estabelecer aquilo que se entende por “reserva de lei complementar”. Detectada a inexistência de tal reserva na espécie, conclui-se que as disposições da LRF podem ser objeto de novo regramento via lei ordinária, uma vez que o direito administrativo é por esta via legislado. Sobre o tema, **in verbis:**

EMENTA: Segundos Embargos de Declaração. Sociedade Civil de prestação de serviços profissionais relativos ao exercício de profissão legalmente regulamentada. COFINS. Modalidade de Contribuição Social. Outorga de isenção por lei complementar (LC nº 70/91). Matéria não submetida à reserva constitucional de lei complementar. Consequente possibilidade de utilização de lei ordinária (Lei nº 9.430/96) para revogar, de modo válido, a isenção anteriormente concedida pela LC nº 70/91. Inexistência de violação constitucional. A questão concernente às relações entre lei complementar e a lei ordinária. Inexistência de vínculo hierárquico-normativo entre a lei complementar e a lei ordinária. Espécies legislativas que possuem campos de atuação materialmente distintos. Doutrina. Precedentes (STF). Nova orientação jurisprudencial firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Embargos recebidos. (ED-ED-AGREG-AI- 467.822/RS, Relator Min. Celso de Mello, julgado em 20.9.2011)

34. Ainda sobre o assunto, vale esclarecer que são mantidas todas as regras de direito financeiro atualmente em vigor, bem como são preservadas as competências dos setores envolvidos, a saber, Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda.

35. São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam à submeter a presente minuta de Projeto de Lei.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Dyogo Henrique de Oliveira