

PROJETO DE LEI Nº
1372, DE 1999



CÂMARA DOS DEPUTADOS

APENSADOS

AUTOR:

(DO SR. GERALDO MAGELA)

Nº DE ORIGEM:

EMENTA:

Dispõe sobre as empresas públicas que explorem atividade econômica de comercialização de bens ou de prestação de serviços de interesse difuso, as formas de fiscalização e relações com o Estado e a Sociedade, e dá outras providências.

DESPACHO: 03/08/99 - (AS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

ENCAMINHAMENTO INICIAL:

AO ARQUIVO, EM 22/09/99

REGIME DE TRAMITAÇÃO ORDINÁRIA	
COMISSÃO	DATA/ENTRADA
/ /	/ /
/ /	/ /
/ /	/ /
/ /	/ /
/ /	/ /
/ /	/ /

PRAZO DE EMENDAS		
COMISSÃO	INÍCIO	TÉRMINO
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /

DISTRIBUIÇÃO / REDISTRIBUIÇÃO / VISTA

A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 1.372, DE 1999
(DO SR. GERALDO MAGELA)



Dispõe sobre as empresas públicas que explorem atividade econômica de comercialização de bens ou de prestação de serviços de interesse difuso, as formas de fiscalização e relações com o Estado e a Sociedade, e dá outras providências.

(AS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Esta Lei regulamenta, relativamente às empresas públicas que explorem atividade econômica de comercialização de bens ou de prestação de serviços de interesse difuso, o disposto nos §§ 1º e 3º do art. 173 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998.

Art. 2º. São consideradas empresas públicas produtoras de bens públicos e prestação de serviços de interesse difuso as empresas controladas pela União que explorem atividade econômica ou comercialização de bens ou de prestação de serviços que, pelas suas características, resultem em externalidades apropriadas pelo setor privado e pela sociedade, independentemente da realização de lucro ou de relação custo-benefício favorável à empresa.

Parágrafo único. Incluem-se entre as empresas referidas no “caput” as empresas públicas de pesquisa e desenvolvimento agropecuário, mantidas ou instituídas pela União, pelos Estados e pelos Municípios.

Art. 3º. As empresas públicas de que trata esta Lei farão jus a condições diferenciadas de gestão e aproveitamento de recursos públicos oriundos de suas receitas e do Tesouro Nacional, previstas no Orçamento Geral da União, observado o disposto nesta Lei.

Art. 4º. As licitações e a contratação de obras, serviços, compras e alienações das empresas referidas no artigo anterior observarão as normas gerais fixadas no Estatuto das Empresas Públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, assegurada a adoção de regulamento específico que atenda às peculiaridades das empresas em sua área de atuação.

Parágrafo único. O regulamento das empresas voltadas às atividades de pesquisa e desenvolvimento agropecuário disporá sobre a aquisição e alienação de



insumos e contratação de serviços que envolvam recursos tecnológicos, garantido o acesso do usuário aos seus produtos e serviços independentemente da capacidade econômica.

Art. 5º. A escolha dos titulares da Diretoria Executiva das empresas de que trata esta Lei, limitadas a seis membros, inclusive o Diretor-Presidente, deverá recair em profissionais brasileiros de nível universitário, preferencialmente funcionários efetivos da empresa, de comprovada experiência administrativa e notório conhecimento das atividades desenvolvidas pela empresa, devendo, pelo menos dois deles, deter o grau de mestre ou doutor.

Parágrafo único. Haverá, na diretoria das empresas públicas de que trata esta Lei, pelo menos um cargo de Diretor destinado a provimento por funcionário efetivo, indicado pelo quadro funcional da empresa, o qual terá mandato coincidente com o dos demais diretores.

Art. 6º. O Conselho de Administração das empresas públicas de que trata esta Lei, com seis membros, terá entre seus membros:

- I - um representante do órgão supervisor, que o presidirá;
- II - o Diretor-Presidente da empresa, que será o Vice-Presidente;
- III - um membro indicado pelo Ministro de Estado do Orçamento e Gestão;

IV - três membros indicados pelo titular do órgão supervisor, a partir de indicações oriundas de entidades civis ou governamentais ligadas à área de atuação da empresa, de representações de profissionais e de organizações que congreguem produtores, empresas ou trabalhadores que atuem na mesma área, na forma disciplinada em regulamento, devendo pelo menos dois deles não estar vinculados a entidades com fins lucrativos.

§ 1º As indicações referidas no inciso IV serão feitas pelas entidades ou organizações ao Ministro, em lista com, no mínimo, três nomes para cada vaga.

§ 2º Os membros do Conselho de Administração referidos no inciso IV deverão ser brasileiros com comprovada idoneidade moral e administrativa, experiência profissional e conhecimentos da área de atuação da empresa, e terão mandato coincidente com a duração do contrato de desempenho, vedada a recondução.

Art. 7º. Os responsáveis pela gestão das empresas de que trata esta Lei firmarão, com os órgãos supervisores, contratos de desempenho, os quais observarão as metas de desempenho e os indicadores de eficiência, efetividade e eficácia definidos por Comitê de Gestão, a ser instituído no âmbito de cada empresa.

§ 1º. O contrato de desempenho terá duração mínima de 4 anos e máxima de 7 anos, observadas as características de implementação e expectativa de resultados dos projetos e ações objeto da avaliação.

§ 2º. As metas serão estabelecidas levando em conta o interesse público, a área de abrangência da empresa e suas diferenciações regionais, a natureza dos serviços prestados e produtos oferecidos à sociedade, as condições sócio-econômicas dos usuários, as fontes de custeio e financiamento, os riscos da atividade, os prazos adequados, as limitações tecnológicas e as condições operacionais de atuação das



empresas, observada a prévia inclusão no Plano Plurianual dos projetos de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro.

§ 3º. O Comitê de Gestão será composto:

I - pelo Presidente da Empresa;

II - pelo diretor responsável pela área de Planejamento da Empresa;

III - por dois técnicos representantes dos funcionários da Empresa;

IV - por três representantes da sociedade civil, indicados por entidades representativas dos usuários dos serviços prestados pela Empresa, sendo pelo menos dois deles especialistas na área de atuação da empresa, não vinculados a pessoas jurídicas com fins lucrativos;

V - por um representante do órgão supervisor;

VI - por um representante do Ministério do Orçamento e Gestão.

§ 4º. O Comitê será assessorado pelo quadro técnico da empresa, podendo ser instituídos Sub-Comitês regionais ou setoriais, que subsidiarão o Comitê de Gestão na fixação das metas e no acompanhamento e avaliação da execução dos programas em vários níveis, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 8º. Anualmente, a atuação da empresa será objeto de avaliação de desempenho, conduzida pelo Comitê referido no artigo anterior, o qual emitirá parecer conclusivo sobre o nível de atingimento das metas, os obstáculos e fatores limitantes, o potencial de desempenho da empresa, e as recomendações para o aperfeiçoamento da atuação da empresa avaliada.

Art. 9º. Ao término do período final do contrato de desempenho, o Comitê de Gestão emitirá parecer, que será encaminhado ao Tribunal de Contas da União, concluindo sobre a sua renovação e sobre a adequação da gestão aos princípios constitucionais, às metas estabelecidas, e as medidas de ajuste necessárias para que o aperfeiçoamento e melhoria da gestão, a serem implementadas no período seguinte.

§ 1º. Caso conclua pela não renovação do contrato, caberão ao órgão supervisor proceder à responsabilização dos administradores, mediante a adoção das seguintes medidas:

I - substituição dos dirigentes;

II - revisão dos atos de gestão considerados incompatíveis com as metas e princípios fixados no contrato de desempenho;

III - adoção de medidas judiciais e administrativas necessárias ao resarcimento de eventuais prejuízos causados à empresa pelos atos de gestão referidos no inciso anterior.

§ 2º. Somente será firmado novo contrato após a adoção da medida referida no inciso I deste artigo.

§ 3º. Até que seja firmado novo contrato de gestão, a empresa não poderá firmar novos contratos, ou assumir novos compromissos que envolvam a aquisição ou alienação de patrimônio, sujeitando-se integralmente às normas e orientações emanadas do órgão supervisor.

Art. 10. A definição de metas e prioridades far-se-á mediante processo de planejamento participativo, que envolverá a participação, em instâncias descentralizadas, de usuários dos serviços e produtos oferecidos pela empresa, de



empregados das áreas técnicas envolvidas na prestação dos serviços e de dirigentes das unidades descentralizadas, organizado e regulamentado pelo Comitê de Gestão.

Art. 11. A contratação de pessoal, que somente se dará mediante a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos, observará o disposto na legislação trabalhista, e independe, durante a vigência do contrato de desempenho, da aprovação do Ministério do Orçamento e Gestão, observado o requisito de existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa com pessoal.

Art. 12. A política de remuneração e de administração de pessoal das empresas observará o disposto na legislação trabalhista, bem assim o resultado de dissídio, acordo ou negociação coletiva, cuja validade dependerá, exclusivamente, do atendimento ao disposto no art. 169, inciso I da Constituição Federal.

Art. 13. Durante a vigência do contrato de desempenho, será assegurado à empresa o repasse de recursos orçamentários e financeiros necessários ao seu cumprimento, conforme fixado em cronograma de desembolso, vedado o contingenciamento de recursos financeiros, exceto em caso de situações imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Art. 14. Submetem-se ao disposto nesta Lei as empresas públicas exploradoras de atividade econômica cujas competências envolvam a produção ou comercialização de bens públicos e a prestação de serviços de interesse difuso, definidas em ato do Poder Executivo, e especialmente:

- I - a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA;
- II - a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF;
- III - a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR;
- IV - a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM;
- V - a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

Art. 15. As empresas de que trata esta Lei observarão a forma jurídica de empresas públicas, facultado ao Poder Público admitir, em seu capital social, a participação de outras pessoas de direito público interno, ou de autarquias, fundações ou empresas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Com a vigência da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, o artigo 173 da CF passou a vigorar com nova redação, desta feita para prever que “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”.

Este estatuto deverá dispor sobre a função social e as formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, a licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, a constituição e funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, e os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Esses comandos constitucionais vieram somar-se à previsão, contida no parágrafo segundo do art. 173, de que “a lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade”.

No âmbito das empresas estatais, contudo, existem diferenciações que precisam ser preservadas e reguladas por legislação específica. Mesmo entre as empresas públicas que exploram atividade econômica, há aquelas que, por exercerem atividades “típicas de governo” onde os bens produzidos e os serviços prestados assumem a característica de bens públicos e serviços de interesse difuso, os critérios para que a sua gestão seja considerada adequada não serão os mesmos das empresas que exercem atividades em que há a possibilidade da busca do lucro ou da eficiência, segundo critérios econômicos.

No caso da EMBRAPA, sendo ela uma empresa pública que explora atividade que pode ser classificada como atividade econômica, uma vez que os seus produtos, serviços e tecnologias têm, inequivocamente, valor de mercado, gerando *externalidades* - os chamados *spillover effects* - que podem ser apropriadas pelo conjunto da sociedade e pelo setor privado, torna-se ela merecedora desse tratamento específico, sem que seja descaracterizada a sua natureza empresarial. Da mesma forma, é o caso da CODEVASF, que presta serviços e desenvolve projetos de interesse econômico e social no Vale do São Francisco, com vistas ao progresso da região.

Tratam-se de atividades que, pela sua natureza, requerem um tratamento diferenciado em relação às demais empresas estatais do setor produtivo. Isso porque, em regra, tais entidades podem ser consideradas - como o fez o Projeto de Lei Complementar n.º 18/99 - dependentes de recursos oriundos do orçamento fiscal, uma vez que são voltadas à produção de um *bem público* - a pesquisa e seus subprodutos - e à prestação de serviços de transferência de tecnologia que, conquanto tenham valor econômico, não podem ter a sua oferta condicionada, exclusivamente, aos critérios de preços e lucros que pautam a atuação das empresas privadas.

Esse tratamento diferenciado precisa ser assegurado por meio de regras específicas, compatíveis com o que prevê o art. 173 em sua nova redação, mas que garantam a tais empresas, lado a lado com a autonomia necessária ao desempenho de atividades num segmento altamente dinâmico, o reconhecimento de suas peculiaridades, dentre as quais a elevada taxa de risco a que estão sujeitas em sua atuação e a própria indivisibilidade e período de maturação dos investimentos por ela realizados.



Mas, além disso, a tendência à apropriação dos resultados por ela gerados por grupos de interesse com maiores condições de acesso ao processo de produção dessas empresas precisa ser coibida, o que somente será possível mediante instrumentos específicos que garantam a efetividade do controle social sobre as prioridades e o planejamento estratégico das empresas públicas.

Sendo a pesquisa um bem público que atende aos interesses difusos da sociedade - e cuja promoção, ao teor do art. 218 da CF, compete ao Estado - é necessário que o Estatuto garanta às empresas públicas voltadas à pesquisa e desenvolvimento agropecuário um status diferenciado, enquanto empresas do "setor de produção de bens públicos e prestação de serviços de interesse difuso", cujo relacionamento com a Sociedade e seus usuários seja pautada por um contrato de desempenho diferenciado, onde estejam definidos compromissos, metas e objetivos a serem perseguidos, definidas mediante processo de planejamento participativo que assegure a participação dos seus usuários em instâncias consultivas especialmente instituídas.

A periodicidade de tais contratos de desempenho deverá comportar, evidentemente, seu horizonte de maturação, de 4 a 7 anos, o que os diferencia dos contratos de gestão usualmente considerados, cuja duração máxima é de 3 anos e submete excessivamente a sua execução orçamentária a critérios conjunturais.

Por fim, a natureza pública dessas instituições, e sua vinculação a interesses públicos difusos, exige que seja assegurada uma participação estatal em seu capital que garanta sua permanência e sustentabilidade. Para que se mantenha o seu caráter estatal, evidentemente essa participação não pode ser inferior a 51% do capital com direito a voto; mas, idealmente, tendo em vista não visarem o lucro, o capital dessas empresas deve ser integralmente *público*, com participação eventual de capital da União e dos Estados, ou que remete à preservação ou definição de que tais entidades deverão revestir-se da forma de *empresa pública*.

Essas diretrizes, fixadas em lei específica e principiológica, teriam como resultado garantir que, mediante a fixação de regras de conteúdo excessivamente genérico, as peculiaridades das instituições de pesquisa sejam reconhecidas e preservadas, medida essencial num contexto em que os investimentos públicos em ciência, tecnologia e desenvolvimento agropecuário estão, cada vez mais, subordinados à lógica do interesse privado, orientados por critérios de "eficiência" e orientados pela busca de resultados imediatos.

Ao lado de outras iniciativas, esta proposta tem a capacidade de colocar em debate, de forma transparente, as intenções subjacentes ao atual processo de reforma do aparelho do Estado, que adotando as premissas da administração gerencial, nega a capacidade de serem as *instituições públicas* capazes assegurar em níveis satisfatórios a produção de bens e serviços direcionados para a sociedade.

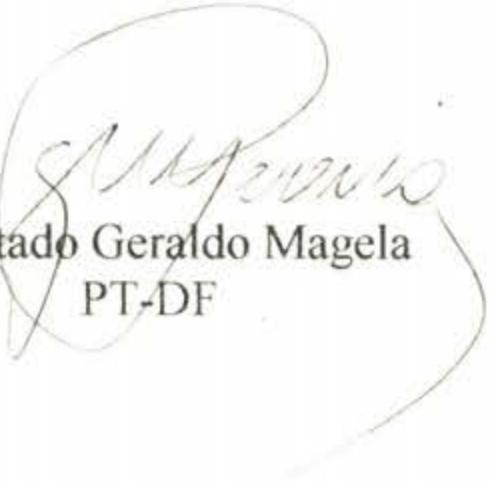


CÂMARA DOS DEPUTADOS



Este debate-ardil precisa ser superado, e a adequada previsão de instrumentos legais que garantam os meios de atuação das instituições de pesquisa e desenvolvimento agropecuário contribuirá, certamente, para esse objetivo.

Sala das Sessões,


Deputado Geraldo Magela
PT-DF

03/08/99

Lote: 79
Caixa: 55
PL N° 1372/1999
8





**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

**TÍTULO VI
Da Tributação e do Orçamento**

**CAPÍTULO II
Das Finanças Públicas**

**SEÇÃO II
Dos Orçamentos**

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

* Artigo, "caput" com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

* § 1º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

* Inciso I com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

* Inciso II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

**TÍTULO VII
Da Ordem Econômica e Financeira**



CAPÍTULO I
Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

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:

* § 1º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

* Inciso I acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

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

* Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

* Inciso III acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

* Inciso IV acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

* Inciso V acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

TÍTULO VIII
Da Ordem Social



CAPÍTULO IV Da Ciência e Tecnologia

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

.....

.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

PROJETO DE LEI N° 1.372/99

Nos termos do art. 119, **caput**, I e §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Sr. Presidente determinou a abertura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para apresentação de emendas, a partir de 04/10/99, por cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao Projeto.

Sala da Comissão, em 11 de outubro de 1999.

Anamélia R. C. de Araújo
Anamélia Ribeiro Correia de Araújo
Secretária