



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

N.º 655-A, DE 2019

(Do Sr. José Guimarães)

Susta os efeitos do Decreto nº 10.045, de 04 de outubro de 2019, que "Dispõe sobre a qualificação da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo - Ceagesp no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização."; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela rejeição (relator: DEP. ALEXIS FONTEYNE).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do art. 49, inciso V e XL, da Constituição Federal, os efeitos do Decreto nº10.045 de 04 de outubro de 2019, que *inclui a Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo no programa de desestatização*.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo é uma empresa pública federal; representa um importante elo na cadeia de abastecimento de produtos hortícolas. Ela possibilita que a produção do campo, proveniente de vários estados brasileiros e de outros países, alcance a mesa das pessoas com regularidade e qualidade. Garantindo, de forma sustentável, a infraestrutura necessária para que atacadistas, varejistas, produtores rurais, agricultores familiares, cooperativas, importadores, exportadores e agroindústrias desenvolvam suas atividades com garantia de segurança, eficiência e serviços qualificados.

A CEAGESP mantém a maior rede pública de armazéns, silos (grandes depósitos, em forma de cilindro, para guardar produtos agrícolas) e graneleiros (locais que recebem ou abrigam mercadorias a granel) do Estado de São Paulo, totalizando 18 unidades ativas distribuídas em todo o estado. Conta também com uma rede de entrepostos (depósitos ou venda de mercadorias) com 13 unidades ativas, também distribuídas pelo Estado de São Paulo, incluindo a maior central de abastecimento de frutas, legumes, verduras, flores, pescados e diversos (alho, batata, cebola, coco seco e ovos) da América Latina.

Incluí-la em programa de desestatização é atentar contra o direito a alimentação saudável e, pior fazer com que alimentos nem cheguem à mesa dos cidadãos e das cidadãs. Vejamos o elencado na **Resolução nº 81, de 21 de agosto de 2019**

*“Considerando a necessidade de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público (...) Considerando a necessidade de permitir que a administração pública federal concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das **prioridades nacionais** (...); Considerando a necessidade de ampliar as oportunidades de investimento e emprego no País e de estimular o desenvolvimento econômico nacional, em especial por meio de ações centradas na ampliação e na melhoria dos serviços voltados ao cidadão (...).*

O Decreto nº 10.045, de 04 de outubro de 2019 extrapola, e muito, o poder regulamentar concedido ao Poder Executivo, sendo absolutamente incompatível com os princípios norteadores da Constituição Federal, especialmente o Direito à alimentação presente em seu art. 6º, após a Emenda Constitucional 064/2010 que incluiu o **direito à alimentação** entre os direitos sociais individuais e coletivos. Vale lembrar que o **direito humano à alimentação** adequada está contemplado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Mais uma vez o Presidente da República falta com um dos pressupostos básicos da democracia; não ouve os interessados; muito menos o Sindicato dos Permissionários em Centrais de Abastecimento de Alimentos do Estado de São Paulo (Sincaesp).

Por outro lado, a agricultura familiar responde pelo emprego de mais de 14 milhões de trabalhadores rurais, o que corresponde a 74% da mão de obra empregada no campo, e é a

principal fonte de alimentos do país. Ora colocar a CEAGESP no programa de desestatização é não gerar emprego; muito pelo contrário é continuar retirando postos de trabalho de milhares de mulheres e de homens do campo. Contrariando frontalmente a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Por todo o exposto, considerando que o referido Decreto representa claro desrespeito à ordem constitucional, cabe ao Congresso Nacional, com fundamento na Constituição Federal, sustar o referido ato.

Sala das Sessões, em 8 de outubro de 2019.

José Guimarães
Deputado Federal (PT-CE)

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

..... **TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

..... **CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS**

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([*Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015*](#))

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - fundo de garantia do tempo de serviço;

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64, DE 2010

Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."
(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 4 de fevereiro de 2010.

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado MICHEL TEMER

Presidente

Deputado MARCO MAIA

1º Vice-Presidente

Deputado ANTONIO CARLOS MAGALHÃES NETO

SLHESSARENKO

2ª Vice-Presidente

Deputado RAFAEL GUERRA

FORTES

1º Secretário

Deputado INOCÊNCIO OLIVEIRA

CLAUDINO

2º Secretário

Deputado ODAIR CUNHA

3º Secretário

Deputado NELSON MARQUEZELLI

SABOYA

4º Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador JOSÉ SARNEY

Presidente

Senador MARCONI PERILLO

1º Vice-Presidente

Senadora SERYS

2º Vice-Presidente

Senador HERÁCLITO

1º Secretário

Senador JOÃO VICENTE

2º Secretário

Senador MÃO SANTA

3º Secretário

Senadora PATRÍCIA

4ª Secretária

DECRETO Nº 10.045, DE 4 DE OUTUBRO DE 2019

Dispõe sobre a qualificação da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - Ceagesp no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, e na Resolução nº 81, de 21 de agosto de 2019, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República,

DECRETA:

Art. 1º Fica a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - Ceagesp qualificada no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI e incluída no Programa Nacional de Desestatização - PND.

Art. 2º Fica designado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES como responsável pela execução e acompanhamento dos atos necessários à desestatização da Ceagesp, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de outubro de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Paulo Guedes
Marcos Montes Cordeiro

RESOLUÇÃO PPI Nº 62, DE 21 de agosto de 2019

Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF e dá outras providências.

O CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 7º, caput, inciso I, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016,

Considerando a necessidade de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

Considerando a necessidade de permitir que a administração pública federal concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

Considerando a necessidade de contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; e

Considerando a necessidade de ampliar as oportunidades de investimento e emprego no País e de estimular o desenvolvimento econômico nacional, em especial por meio de ações centradas na ampliação e na melhoria dos serviços voltados ao cidadão; resolve:

Art. 1º Opinar favoravelmente e submeter à deliberação do Presidente da República para qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI e inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ONYX DORNELLES LORENZONI

Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República

MARTHA SEILLIER

Secretária Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Preâmbulo

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;

Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do Homem conduziram a actos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do Homem;

Considerando que é essencial a proteção dos direitos do Homem através de um regime de direito, para que o Homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão;

Considerando que é essencial encorajar o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações;

Considerando que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla;

Considerando que os Estados membros se comprometeram a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efectivo dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais;

Considerando que uma concepção comum destes direitos e liberdades é da mais alta importância para dar plena satisfação a tal compromisso:

A Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades e por promover, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação universais e efectivos tanto entre as populações dos próprios Estados membros como entre as dos territórios colocados sob a sua jurisdição.

Artigo 25º

1.Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

2.A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma protecção social.

Artigo 26º

1.Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

2.A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.

3.Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.

LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006

Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Art. 2º A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais serão articuladas, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 655, DE 2019

Susta os efeitos do Decreto nº 10.045, de 04 de outubro de 2019, que "Dispõe sobre a qualificação da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo - Ceagesp no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização."

Autor: Deputado JOSÉ GUIMARÃES

Relator: Deputado ALEXIS FONTEYNE

I - RELATÓRIO

O Decreto nº 10.045, de 04 de outubro de 2019 qualifica a Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo - Ceagesp no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI e a inclui no Programa Nacional de Desestatização - PND. O PDL 655/2019, em análise, susta esta qualificação no PPI e inclusão no PND.

Além desta Comissão, a proposição foi distribuída à Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação do plenário em regime de tramitação ordinária.

Não houve emendas.

É o relatório.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213157093600>

II - VOTO DO RELATOR

Há várias motivações para o governo federal ter estatais e/ou participações em empresas privadas. A principal razão da literatura para a existência de empresas estatais, o que motivou uma onda de estatizações no mundo, se baseia na teoria do interesse público: naqueles setores considerados estratégicos seria melhor ter uma empresa estatal com o objetivo de maximizar o interesse público do que ter empresas privadas maximizando o lucro. Presumir-se-ia que o objetivo “interesse público” não seria conciliável com o objetivo “lucro”.

A teoria do interesse público, no entanto, foi sendo crescentemente questionada ao longo do tempo.

Uma das principais contestações ao uso da ideia de “interesse público” para justificar estatais é o problema de agente/principal. Esta questão é uma característica geral das empresas modernas não geridas (parcial ou completamente) pelos seus acionistas. Há um problema de *moral hazard* (perigo moral) entre o acionista principal, que deseja o maior esforço do gestor para gerar o maior lucro possível, e o deste mesmo gestor, que pode ter vários outros objetivos, como mais lazer, mais publicidade (para ele próprio), etc.

Na verdade, pode ocorrer na relação entre o proprietário e todos os seus contratados, gestores ou não. O problema será tão maior quanto mais distante da administração estiverem os proprietários principais.

Nesse contexto, o problema de agente/principal tende a ser mais significativo nas empresas estatais em virtude da enorme distância dos “principais” da sociedade com os agentes relativamente às empresas privadas.

De fato, enquanto nas empresas privadas os principais são um conjunto de acionistas, nas estatais os principais são representados por toda a sociedade. O problema de ação coletiva (*free-riding*) é naturalmente muito mais severo no “grupo da sociedade” do que grupo (menor) dos acionistas.



Na empresa privada há um conjunto de principais de um lado, representado pelos acionistas, e os agentes, representado pelos gestores da empresa, de outro. Já na empresa estatal, há dois níveis de “principais”, o ministério ao qual a empresa estatal está ligada e os “proprietários finais”, que são os cidadãos comuns. Naturalmente a função objetivo do principal “ministério” ou “governo” nem sempre está em sintonia com a função objetivo do principal “sociedade”.

Similarmente, o agente “gestor da estatal” será mais responsivo ao “principal intermediário” “governo”, que não obrigatoriamente (ou quase sempre) é o mesmo da sociedade. Também podemos pensar no ministério ou políticos como “agentes” intermediários da sociedade frente aos “agentes” finais, representados pelos gestores da empresa estatal. Haveria, portanto, diversas camadas de agentes/principais na gestão da empresa estatal. O ponto principal é que isto torna os problemas de agente/principal muito mais complexos em empresas estatais do que em empresas privadas. Para Aharoni (1982)¹, o problema é tão agudo que as estatais seriam como agentes sem principais bem definidos, o que dificultaria medir o desempenho da empresa: *“O principal (a população) seria representado por uma coalizão frouxa de agentes: o ministro da pasta a que está ligada a estatal, o Tesouro, os funcionários públicos, outros ministros, e o parlamento. Suas decisões são influenciadas por todo o tipo de grupos de interesse -consumidores, sindicatos, e outros- todos alegando algum direito de participar no processo de formulação dos objetivos da empresa ... A falta de acordo sobre objetivos parece estar na raiz de muitas das dificuldades indicadas nos estudos sobre empresas estatais ... O problema de definir objetivos para as estatais permanece em grande medida não resolvido”*.

Musacchio e Lazzarini (2014)² destacam a ignorância dos próprios gestores sobre quem seria, afinal, o principal: *“Muitas atividades do setor público envolvem vários principais dispersos em várias áreas. Ao mesmo tempo, os próprios gestores de estatais podem não saber quem é o principal*

1 Aharoni, Y. “State-Owned Enterprise: An Agent without a Principal”. In: Jones, L. P. (Ed.). Public Enterprises in Less Developed Countries. Cambridge University Press, 1982. Cap. 4.

2 Musacchio, A. e Lazzarini, S. Reinventando o Capitalismo de Estado. Schwarcz, 2014.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213157093600>



mais importante e a quem devem prestar contas. Seria o governo, um ministro, uma holding estatal ou a população em geral? Não raro, os empregados das estatais sentem que esses próprios são o principal”.

Em síntese, a propriedade extremamente difusa da empresa estatal (sociedade como um todo) comparada à sociedade anônima ou outros arranjos societários privados tende a aprofundar significativamente os problemas de agente/principal entre “acionistas” e gestores. Na verdade, o mais importante “principal” a ser considerado pelos gestores tende a ser um agente político que conta com uma assimetria de informação gigantesca comparativamente ao resto da população em relação à operação da estatal.

Este problema mais agudo de agente/principal das empresas estatais as torna mais propensas à captura por organizações de interesses especiais, o que inclui os sindicatos dos próprios trabalhadores da empresa e os partidos políticos. O exemplo recente da Petrobrás é bastante eloquente quanto a isso. Será que tal empresa teria aceitado ser roubada por tanto tempo da forma que foi se fosse privada?

No caso da Petrobrás, estes agentes (ou principais) intermediários foram chave para entender todo o processo de captura da empresa pelos grupos de interesse, empreiteiros em geral, e dos esquemas de propina envolvidos no Petrolão.

O problema de agente/principal ensejou a discussão e promulgação de uma lei de responsabilidade em empresas estatais ([Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#)) no Brasil. Isto pode mitigar, mas dificilmente resolverá o problema.

Enfim, a teoria do interesse público tinha como premissa que os gestores das estatais sempre trabalhariam em prol deste interesse público, seja lá como se define este último. E esta dificuldade de definição do interesse público faz recair em outro problema: a falta de clareza de objetivos das empresas estatais.



De fato, os objetivos tendem a ser mais claros na empresa privada do que na empresa estatal. Na empresa privada o objetivo é uma variável quantificável muito concreta que é o lucro. Na empresa estatal o objetivo do que se entende por “bem-estar social” tende a ser muito mais difuso e subjetivo.

Assim, as empresas estatais apresentam muitos objetivos não econômicos como a universalização do serviço, o que inclui a exploração em áreas não lucrativas, mas com alegado impacto social (ou político). O fato é que a existência de múltiplos objetivos com pouca clareza torna difícil mensurar resultados, obscurecendo a eficácia e a eficiência da empresa.

Mas afinal, qual é o objetivo da empresa estatal? O Banco Mundial (1995)³ afirma que: *“Os burocratas tipicamente operam mal os negócios, não porque sejam incompetentes (eles não o são), mas porque se deparam com objetivos contraditórios e incentivos perversos que podem desestimular e desencorajar mesmo os mais capacitados e dedicados funcionários públicos”*. Ou seja, a falta de clareza nos objetivos constitui forte comprometedor dos incentivos dos gestores.

Pinheiro (1996)⁴, avaliando os efeitos microeconômicos da privatização no Brasil, também destaca a dupla face das empresas estatais com objetivos comerciais de um lado e de política pública de outro: *“Esta dupla face tem um impacto negativo sobre a eficiência econômica pois: i) os gerentes das empresas estatais nem sempre têm clareza dos objetivos do acionista controlador, o setor público, o que dificulta a tomada de decisões e a alocação de recursos; ii) os objetivos sociais são usualmente alcançados com o sacrifício dos objetivos comerciais e da rentabilidade da empresa. Esta situação contrasta com a existente no setor privado, onde as empresas e sua direção são orientadas pelo objetivo maior do lucro”*.

3 Banco Mundial. “Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership”. Policy Research Report n. 15037, 1995.

4 Pinheiro, A. “Impactos Microeconômicos da Privatização no Brasil”. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 26, n. 3, dez. 1996.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213157093600>



Cave (1990)⁵, discutindo a experiência de privatização britânica, nega que o bem estar social seria o objetivo principal das estatais. Segundo o autor, “*empresas estatais maximizam o seu suporte político*” e não o bem estar social, o que é corroborado pela evidência empírica de Shleifer e Vishny (1994)⁶.

Niskanen (1975), citado por Sidak e Sappington (2003a)⁷, destaca que os gerentes das empresas estatais usualmente seriam avaliados não pelos lucros, mas pelo crescimento puro e simples da empresa que eles chefiam. Assim, a função objetivo do agente seria primordialmente maximizar o tamanho das operações da empresa, independente de se os projetos geram retorno ou não. Não é nada claro que uma empresa ser grande é sempre positivo para o bem estar social.

Mas a diferença entre empresas estatais e privadas é, mais do que nunca, a questão de incentivos. A empresa estatal tem o que se chama de *soft budget*, ou seja, o governo tende a resgatá-la quando tem problemas financeiros, gerando um genuíno problema de *moral hazard*. Isso significa que o acionista “governo”, sem objetivo de lucro, tende a ser mais tolerante que o privado aos prejuízos gerados por má gestão. Nesse caso, o “acionista governo” tende a responder à situação aportando novos recursos para resgatar a empresa com problemas, o chamado *bailing-out*.

Ou seja, quando a estatal quebra, normalmente não vai à falência, tornando este tipo de empresa relativamente mais inclinada a entrar em investimentos e ações mais arriscados do que a privada. Afinal, se o acionista majoritário é relativamente mais tolerante com os prejuízos do que a empresa privada, por que os dirigentes da estatal deverão se esforçar para serem mais cuidadosos?

A privatização transforma os incentivos gerenciais. Os gestores privados seriam mais “disciplinados” pelo mercado de capitais ao sofrerem maior

5 Cave, R. “Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice, and Corporate Governance”. *Journal of Economic Behavior and Organization* n. 13, 1990.

6 Shleifer, A. e Vishny, R. “Politicians and Firms”. *The Quarterly Journal of Economics*, nov. 1994.

7 Sappington, D. E. M. e Sidak, J. G. “Are public enterprises the only credible predators?”. *University of Chicago Law Review* n. 67, 2000.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213157093600>



ameaça de *take-overs* hostis de outras empresas mais eficientes. Se tais gestores forem ineficientes no setor privado, outros investidores podem acabar comprando ações que impliquem transferência ou nova dinâmica do controle da empresa de modo a equacionar as ineficiências. Provavelmente na transformação da empresa de ineficiente para eficiente, a mudança dos gestores será um ingrediente fundamental. Na estatal este processo é inibido, pois a empresa deve permanecer com controle do governo, que tem uma lógica política e não econômica de indicação dos gestores.

O gestor da estatal tende a perder o emprego mais porque não beneficiou o fornecedor da preferência de algum agente político do que pelo fato de ser incompetente da perspectiva da eficiência empresarial.

Relacionado a isso está o fato de que a função objetivo da empresa estatal é uma variável menos objetiva que o lucro (que é um número), objetivo por excelência da empresa privada. Esta maior subjetividade da função objetivo da estatal torna mais difícil avaliar a competência do gestor relativamente a uma empresa privada.

E quando a empresa tem “valor estratégico” para o governo? Há várias possibilidades do que se considera como “estratégico”. Mas há dois pontos importantes aqui. Independentemente do que é ou não considerado estratégico, uma forma de incorporar esta questão é regulando a empresa ou mesmo todo o setor em que está a empresa. Isso não foi diferente com a Telebrás, com as distribuidoras do setor elétrico, com a venda de gasodutos da Petrobras e muitos outros. Se há questões estratégicas com a empresa, a melhor forma de endereça-las é regulando a empresa. O governo introduz obrigações de comando e controle ou incentivos para fazer com que a empresa faça o que ele deseja que ela faça consistente ao objetivo estratégico, inclusive definindo obrigações de investimentos, qualidade de serviço, dentre outros. Toda a questão relevante de interesse público sobre a empresa pode e deve estar contemplada na regulação e não na propriedade de algumas ações da empresa.



A regulação permite separar as funções de governo das funções empresariais. O governo pode ser bom regulador, não bom empresário. E será melhor regulador quanto mais separado estiver da empresa privada. Caso contrário, é possível ter conflito: um agente (o governo) regula o comportamento de uma empresa que é dele mesmo. A missão do governo é “navegar” e não “remar”. Quando tenta fazer as duas coisas, faz errado.

A Justificativa do PDL 655/2019 colocada pelo ilustre autor, Deputado José Guimarães, é a seguinte:

“A Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo é uma empresa pública federal; representa um importante elo na cadeia de abastecimento de produtos hortícolas. Ela possibilita que a produção do campo, proveniente de vários estados brasileiros e de outros países, alcance a mesa das pessoas com regularidade e qualidade. Garantindo, de forma sustentável, a infraestrutura necessária para que atacadistas, varejistas, produtores rurais, agricultores familiares, cooperativas, importadores, exportadores e agroindústrias desenvolvam suas atividades com garantia de segurança, eficiência e serviços qualificados.....

Incluí-la em programa de desestatização é atentar contra o direito a alimentação saudável e, pior fazer com que alimentos nem cheguem à mesa dos cidadãos e das cidadãs.....

colocar a CEAGESP no programa de desestatização é não gerar emprego; muito pelo contrário é continuar retirando postos de trabalho de milhares de mulheres e de homens do campo. Contrariando frontalmente a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais..”

Ora, por que o fato de representar um importante “elo da cadeia” que possibilita alcançar a mesa das pessoas é um impeditivo para a desestatização? Por que isso atentaria contra uma alimentação saudável ou mesmo propiciaria a fome? Por que geraria desemprego? Será que uma Ceagesp privada implicaria trocar os alimentos que passam por lá de saudáveis em não saudáveis? Não vejo a menor conexão destes argumentos

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213157093600>



da justificação com a desestatização da Ceagesp. São tão somente palavras de impacto sem qualquer demonstração de causa e efeito.

Os argumentos que apresentamos mais acima, ao contrário, demonstram que a esperada redução dos problemas de agente/principal, *soft-budget* e de falta de clareza nos objetivos da Ceagesp estatal tende a tornar a empresa mais eficiente se tornando privada para o atingimento do objetivo de favorecer a chegada de alimentos saudáveis às famílias paulistas aos preços mais módicos possíveis. Cabe ressaltar que as atividades desempenhadas pela empresa não são serviços públicos de competência da União, mesmo considerando sua evidente função social.

A CEAGESP – Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo é uma empresa pública federal, sob a forma de sociedade anônima, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que tem como compromisso estatutário, dentre outros, executar a política de abastecimento alimentar por meio da instalação e administração de entrepostos atacadistas de hortigranjeiros e da rede de armazéns e silos graneleiros, voltada para a guarda de grãos e produtos industriais. A composição societária da empresa é distribuída da seguinte forma: União - 99,68%; CONAB - 0,316% e Outros - 0,004%.

A federalização da CEAGESP ocorreu em 1997, com suas ações sendo transferidas para a União, como parte da amortização extraordinária da dívida do Estado de São Paulo, que trata a Lei nº 9.497, de 11 de setembro de 1997. Já no início de 1998, por meio do Decreto nº 2.504, de 26 de fevereiro de 1998, a companhia foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND). No entanto, por meio do Decreto nº 8.417, de 18 de março de 2015, a CEAGESP foi excluída do Programa. Desde então, mesmo sem as restrições colocadas pelo PND, que visam reger e proteger o patrimônio da companhia, observa-se que não tem logrado êxito econômico e financeiro em suas operações, tendo compensado seus prejuízos com receitas financeiras da alienação de ativos.

De fato, a empresa apresentou prejuízos recorrentes nos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, conforme apresentado na tabela a seguir.

Quadro I – Resultados Financeiros da CEAGESP 2014/2019



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213157093600>



CEAGESP - Demonstração do Resultado do Exercício		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Operacional Bruta	(a)	90.922	99.174	104.557	110.298	103.783	117.791
Impostos incidentes sobre serviços prestados e vendas	(b)	-9.183	-10.102	-10.235	-18.040	-17.224	-20.006
Receita Operacional Líquida	(c) = (a) - (b)	81.739	89.072	94.322	92.258	86.559	97.785
Custo	(d)	-57.496	-59.366	-52.870	-48.491	-47.261	-60.816
Lucro Bruto	(e) = (c) - (d)	24.243	29.706	41.452	43.767	39.298	36.969
Despesas (Receitas) Operacionais	(f)	-33.431	-42.753	-60.953	-60.912	-40.159	-46.008
Resultado Antes das Despesas (Receitas) Financeiras	(g) = (e) - (f)	-9.188	-13.047	-19.501	-17.145	-861	-9.039
Receitas (Despesas) Financeiras	(h)	19.486	26.079	4.230	416	-8.224	-1.647
Lucro/Prejuízo Operacional	(i) = (g) - (h)	10.298	13.032	-15.271	-16.729	-9.085	-10.686
Contribuição Social e IRPJ	(j)	-4.513	-4.957	0	-751	0	0
Lucro do Exercício	(k) = (i) - (j)	5.785	8.075	-15.271	-17.480	-9.085	-10.686

Fonte: Balanços Patrimoniais 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019

Pela rubrica “Resultado Antes das Despesas (Receitas) Financeiras”, evidencia-se que o lucro do exercício apurado em 2014 e 2015 não tem origem na sua operação, mas sim em função de receitas financeiras. Em 2016, quando a empresa reduz sua disponibilidade financeira, começa o ciclo de prejuízo do exercício, que se estendeu até o exercício de 2019.

Esta piora da situação financeira vem prejudicando, inclusive, a melhor prestação do serviço, acendendo uma luz amarela sobre a possibilidade de buscar recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU).

A CEAGESP é a maior rede armazenadora estadual pública do país, tendo movimentado 459.417 toneladas de produtos agrícolas e industriais em 2018. A Unidade de Armazenagem de São Paulo tem capacidade para armazenamento de 20.000 toneladas nos silos verticais, trabalhando, principalmente, com grãos processados. Cumpre destacar que a armazenagem de grãos, cada vez mais, é uma atividade que está sendo exercida por agentes privados. Além disso, o Estado de São Paulo apresenta modais logísticos que possibilitam escoamento, indicando que a operação de armazenagem e transbordo de grãos no Estado de São Paulo não apresenta características que justifiquem ser explorada pelo Estado, na forma preconizada pelo art. 173 da Constituição Federal (imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na qualidade de Gestor do FND, foi incumbido de elaborar os estudos para empresas recém incluídas no PND, com o objetivo de avaliar qual a modalidade de desestatização mais adequada. Nesse contexto, o BNDES iniciou os estudos relativos à CEAGESP em março de 2020, contando com a contratação de consultoria especializada para a avaliação dos ativos e



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213157093600>



passivos objetivando a promoção da melhor forma de desestatização, além dos seguintes aspectos: due diligences jurídica e contábil-patrimonial; avaliação de recursos humanos, gestão e governança, inclusive passivos trabalhistas contingentes; contratos com os permissionários; avaliação atuarial e previdenciária; avaliação da infraestrutura existente; avaliação ambiental; avaliação institucional e regulatória para proposição de modelo de negócios; estudo de mercado; avaliação econômico-financeira, inclusive valuation; e, por fim, estratégia de venda para fins da alienação dos ativos.

Em síntese, podemos concluir que a retirada da CEAGESPE do PND faria perseverar a atual ineficiência, implicando tornar a empresa, mais cedo ou mais tarde, dependente. Ademais, faria perder o conjunto de estudos já iniciados pelo BNDES e que pretendem realizar um diagnóstico da situação da empresa. A perda de tais estudos implicaria bloquear a busca das soluções urgentes que a empresa precisa.

Sendo assim, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo Nº 655, DE 2019.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado ALEXIS FONTEYNE
Relator

2021-7008



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213157093600>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA,
COMÉRCIO E SERVIÇOS**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 655, DE 2019

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, opinou pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 655/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Alexis Fonteyne, contra o voto do Deputado Helder Salomão.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Otto Alencar Filho - Presidente, Marco Bertaiolli e Capitão Fábio Abreu - Vice-Presidentes, Amaro Neto, Eli Corrêa Filho, Guiga Peixoto, Helder Salomão, Hercílio Coelho Diniz, Joenia Wapichana, Julio Lopes, Lourival Gomes, Zé Neto, Alê Silva, Alexis Fonteyne, Geninho Zuliani, Jesus Sérgio, Joaquim Passarinho, José Ricardo e Josivaldo Jp.

Sala da Comissão, em 25 de agosto de 2021.

Deputado OTTO ALENCAR FILHO
Presidente



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216999196300>