



Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 622, de 2011

Institui o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias a que se refere o art. 173, § 1º da Constituição Federal.

Autor: Dep. Rodrigo Garcia

Relator: Dep. André Figueiredo

I - RELATÓRIO

O projeto de lei acima indicado institui o regime jurídico aplicável às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção de bens ou de prestação de serviços.

A proposta remete à lei específica de criação de cada entidade especificar sua função social, a forma de constituição e funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, a duração do mandato de seus administradores e hipóteses de destituição antecipada e, finalmente, a forma de avaliação individual e coletiva do desempenho dos administradores.



A proposição impõe às estatais o cumprimento de funções sociais, determinando a reserva de pelo menos um décimo do lucro auferido em cada exercício fiscal para investimento, no exercício seguinte, na ampliação do acesso dos consumidores aos seus produtos e serviços; em atividades artísticas, esportivas, culturais e comunitárias; na preservação dos acervos, nacionais e regionais, histórico, ecológico e cultural; em campanhas educativas que promovam valores socialmente relevantes, tais como a educação, o civismo e a saúde; e, finalmente, na promoção da inclusão social de pessoas portadoras de necessidades especiais.

Faculta-se a qualquer cidadão o acesso aos dados e informações referentes à atuação da estatal, ressalvados os sigilosos.

Os administradores das estatais serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, dentre cidadãos brasileiros com mais de vinte e um anos de idade, idoneidade moral, reputação ilibada e notório conhecimento, para exercer mandatos de até dois anos, admitida recondução única. No ato de investidura e a cada exercício fiscal, esses administradores firmarão contrato fixando metas de desempenho para a entidade.

A verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos das estatais será feita por seu Conselho Fiscal e demais órgãos de controle interno; pelo Ministério ou Secretaria em cuja área de competência se enquadrar sua principal atividade; pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal ou Conselho de Contas; e pela sociedade.

Os empregados das estatais serão contratados mediante concurso público e regidos pela legislação trabalhista.

A remuneração dos administradores e dos empregados somente se sujeitará ao teto constitucional se a estatal receber recursos do erário para pagamento de despesas de pessoal ou custeio.

A terceirização de atividades finalísticas da empresa dependerá de prévia justificção.



A estatal responderá perante terceiros pelos danos causados por seus agentes e, havendo culpa desses, contra eles exercerá o direito de regresso.

A contratação de obras, serviços, compras e alienações será feita por meio de licitação, a qual, no que concerne às atividades finalísticas, se dará mediante procedimento simplificado previsto em regulamento próprio, aprovado pelo órgão supervisor e publicado.

As estatais que prestarem serviços públicos terão suas atividades reguladas, predominantemente, por normas de direito público, inclusive no que concerne a seus bens, que serão insuscetíveis de penhora, arresto ou sequestro; aos benefícios fiscais previstos em lei e às prerrogativas processuais asseguradas à Fazenda Pública; à imunidade tributária recíproca; e à integral observância à Lei das Licitações.

As entidades constituídas antes da publicação da lei teriam o prazo de doze meses para se adequarem às novas disposições.

Para justificar o projeto, argumenta-se que a legislação prevista no § 1º do art. 173 da Constituição Federal não foi editada até o momento, e que a proposição promoveria a competitividade das estatais perante a iniciativa privada.

Por fim, afirma-se que a proposta agrega aspectos constantes de proposições legislativas de autoria do ex-deputado Gustavo Fruet e do Senador Álvaro Dias ao entendimento que o próprio Dep. Rodrigo Garcia tem sobre o assunto.

O prazo regimentalmente previsto transcorreu sem que nenhuma emenda ao projeto fosse apresentada a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.



II - VOTO DO RELATOR

Assiste razão ao autor do projeto sob análise quando afirma que permanece sem regulamentação o dispositivo constitucional que prevê a edição de lei dispondo sobre o regime jurídico aplicável às empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias que exercem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

A proposição tem o mérito de suprir a apontada lacuna jurídica, consolidando as disposições constitucionais e a jurisprudência afeta à matéria.

Destaque-se, que ao impor às estatais o cumprimento de funções sociais, determinando a reserva de pelo menos um décimo do lucro auferido em cada exercício fiscal para esse fim, a presente proposição atende ao disposto no artigo 173, § 1º o da Constituição Federal, que determina a obrigatoriedade de o estatuto jurídico dispor sobre a função social das empresas estatais.

Parte da doutrina acredita que a finalidade pública é da essência da intervenção direta do Estado no domínio econômico e, em decorrência disso, a imputação expressa do princípio sob exame às empresas estatais não opera qualquer inovação qualitativa substancial. (GRAU, 2001, p.236).

Outra parte analisa essa função social por outras lentes, apregoando ao Estado que opere a sociedade de economia mista com vistas ao interesse público primário, qual seja, o interesse da coletividade, e não ao interesse público secundário, qual seja, o dos aparelhos estatais (CARVALHOSA, 2002, p.401).

Na verdade, imaginar que a simples consecução dos objetivos para os quais foram criadas as empresas estatais, por si só, seria suficiente para concretizar o princípio da função social, seria o mesmo que



reduzir à inutilidade o dispositivo constitucional que prevê a sua inclusão no estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Assim, considerando que as normas jurídicas devem ser interpretadas de modo que se possa delas extrair a máxima efetividade (CANOTILHO, 2002, p.1.208), subentende-se que a função social referida no artigo 173, § 1.o, I da Constituição Federal não deve ser confundido, portanto, com o interesse público mais amplo que justifica a criação da empresa estatal.

Em consequência, não basta ao Estado empresário perseguir o relevante interesse coletivo ou os imperativos da segurança nacional que o autorizaram a intervir diretamente no domínio econômico, mas devem encaminhar a sua atividade no sentido de priorizar sua função social, cabendo ao respectivo estatuto jurídico delinear as ações que devem ser encetadas nesse sentido.

Também, julgamos ser este projeto de lei, que institui o estatuto de empresa pública, oportunidade ímpar para suprimos uma séria lacuna existente no organograma de funcionamento das empresas públicas. Refiro-me a necessidade de definição com clareza da função de advogado de empresa pública, exatamente pela ausência de disciplinamento normativo que a regule e defina esta atividade. Ademais, advogado de empresa pública não possui o devido amparo jurídico para o exercício de suas funções, em que pese as responsabilidades que recaem sobre seus ombros.

Ressalte-se que, atualmente, conforme previsto no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil, a representação judicial e extrajudicial da União, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo são exercidas pela Advocacia Geral da União - AGU, composta pelos Advogados da União, que atuam na representação de órgãos da administração direta federal; os Procuradores da Fazenda Nacional - PFN, que representam a União em causas de natureza tributária, prestando assessoria ao Ministério da Fazenda; os Procuradores



Federais, que atuam na representação de autarquias e fundações; e os Procuradores do Banco Central, que atuam especificamente nesta autarquia.

A representação judicial e extrajudicial das Empresas Públicas Federais, que compõem a Administração Indireta, dá-se por profissionais do quadro jurídico dessas empresas, admitidos por concurso público, sob o regime celetista.

Cada Empresa Pública possui normatização própria e autônoma quanto ao quadro de empregados, inclusive advogados/procuradores. Esta regulamentação diversificada acarreta tratamento diferenciado aos profissionais da área jurídica, embora pertençam a mesma categoria profissional que atua igualmente na defesa do patrimônio público federal.

Entretanto, o mais grave problema enfrentado pela área jurídica das empresas públicas federais é a subordinação técnica às Diretorias dessas instituições, em detrimento da imparcialidade que a análise jurídica requer.

A situação vigente aponta para a condução da defesa jurídica, de acordo com a ingerência diretiva de cada estatal, enquanto deveria dar-se de forma homogênea no âmbito das Empresas Públicas, como ocorre na Administração Direta e na Indireta autárquica e fundacional.

Considerando que os advogados públicos que atuam perante as empresas públicas federais são regidos pelo regime jurídico celetista, o ideal é que esses profissionais passem a compor uma carreira própria, sob a orientação normativa e supervisão técnica de um único órgão, mantida a subordinação administrativa referente às respectivas empresas públicas federais empregadoras.

Enquanto isso não acontece, por meio da devida criação e estruturação da carreira de procurador de empresa pública - competência privativa do Poder Executivo- incluímos no texto acurada definição das



atribuições, garantias e direitos do advogado de Empresa Pública, visando complementar a presente proposição.

Por todo o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 622, de 2011, acrescido da redação determinada pela Emenda anexa.

Sala da Comissão, em 26 de setembro de 2011.

Dep. André Figueiredo

Relator



COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 622, de 2011

Institui o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias a que se refere o art. 173, § 1º da Constituição Federal.

EMENDA

Acrescenta artigos 17 e 18, renumerando a cláusula de vigência para art. 19, com a seguinte redação:

.....

“Art. 17 - A relação de emprego não retira do advogado de Empresa Pública Federal a isenção técnica, nem reduz a independência profissional inerentes à advocacia pública.

§1º - As Procuradorias das Empresas Públicas Federais, independentemente de sua função de assessoria, devem, no exercício do controle prévio de legalidade, prestar orientação jurídica quanto à adoção de medidas aptas a permitir a efetividade da ação administrativa, em conformidade com os preceitos legais.

§2º Os advogados de Empresa Pública Federal não são passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada



a hipótese de dolo ou erro grosseiro, em parecer obrigatório e vinculante para a autoridade a quem couber a decisão.

§3º *Não se considera erro grosseiro a adoção de opinião sustentada em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificada e majoritária, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de supervisão e controle, inclusive judicial.*

Art. 18º - *Fica vedada a dispensa imotivada do advogado de Empresa Pública Federal a partir de sua contratação.*

§1º *Não se dará término à relação de trabalho do advogado de Empresa Pública Federal a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com seu desempenho.*

§2º *Não deverá ser terminada a relação de trabalho do advogado de Empresa Pública Federal por motivos relacionados ao seu comportamento ou desempenho antes de lhe ser dado a oportunidade de defender-se em processo administrativo das acusações feitas contra ele, assegurados o contraditório e ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes.*

Art. 19 - *Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

Sala da Comissão, 26 de setembro de 2011.

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator