



A Lei federal nº 11.941/2009 e a administração indireta: modernização e eficiência

A Lei Federal nº 11.941/2009, entre outros pontos, dispõe sobre a possibilidade de uso de instituições financeiras públicas, por parte dos órgãos responsáveis pela cobrança da dívida ativa da União, para a realização de atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos. Nesse pormenor, trata-se de lei que dispõe sobre instrumentos alternativos de cobrança de créditos públicos. É uma medida normativa de modernização e de agilização da atuação de governança. Há forte atração para sua aplicação na administração indireta também.

Aplicação da lei às empresas públicas e às sociedades de economia mista

No contexto dessa lei federal, que acena com formas alternativas para o alcance de créditos devidos, defende-se a aplicação de seus dispositivos às empresas públicas e às sociedades de economia mista. Há uma proximidade conceitual muito nítida, o que sugere as reflexões vindouras.

Há vários casos nos quais a empresa pública ou a sociedade de economia mista são umbilicalmente ligadas ao ente federativo (União, estado, Distrito Federal, município), em todos os sentidos, inclusive, e principalmente, no plano da participação societária. A Lei nº 11.941/2009 guarda certa reserva de sentido interpretativo que justifica sua aplicação junto à administração indireta também.

É que, acredita-se, várias empresas públicas e sociedades de economia mista vivem certas especificidades e enfrentam urgência na melhoria no sistema de cobranças. E porque há (ou pode haver) carteira expressiva de débitos, indaga-se se a situação ensejaria a aplicação de regras de dispensa de licitação, exatamente como previsto na Lei nº 11.941/2009.

A Lei nº 11.941/2009 é uma lei federal, que vincula seus destinatários à União e que, no seu conjunto de finalidades, revela-se também como uma lei nacional. Por isso, entende-se que se aplica a todas as unidades federadas e, em um sentido mais substancialmente finalístico, também a entes da administração indireta.

O artigo 58 da lei

Consequentemente, e em princípio, o modelo do artigo 58 da Lei nº 11.941/2009 poderia se projetar imediatamente sobre todas as unidades federadas. Dispõe mencionado artigo que os órgãos responsáveis pela cobrança da Dívida Ativa da União poderão utilizar serviços de instituições financeiras públicas para a realização de atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos.

Inclusive, há previsão de dispensa de licitação, desde que a instituição financeira pública possua notória competência na atividade de recuperação de créditos não pagos. Essa dispensa vai ao encontro de uma concepção prospectiva de governança.

O artigo 58 da Lei nº 11.941/2009, quanto a seus propósitos, deve alcançar a administração indireta. Poderia haver, no plano federal, incidência no ambiente das sociedades de economia mista, a exemplo da Petrobrás, do Banco do Brasil, do Banco da Amazônia e do Banco Nordeste do Brasil, entre outros.

Em favor dessa ideia, fortíssima tendência jurisprudencial de se estender a empresas públicas e sociedades de economia mista alguns privilégios que escoram a administração direta, suas autarquias e fundações. Essa circunstância tem sido recorrente em inclusive em matéria tributária, a exemplo da extensão da imunidade ao Correio, à Infraero e à Casa da Moeda. Não se rompe a lógica concorrencial do artigo 170 da Constituição, especialmente no caso da administração indireta que se insere no conjunto de atuações do chamado monopólio natural.



Precedentes

De interesse mais próximo de sociedades de economia mista, recente decisão do Supremo Tribunal Federal em favor da Companhia de Saneamento do Sergipe (Deso), em tema de imunidade recíproca em favor de sociedade de integrante da administração indireta de estado-membro [\[1\]](#).

Mencionada decisão tem como *rationale* o regime de monopólio de alguns serviços, postulado que se enfatizou para que se afastasse a incidência do § 2º do artigo 173 da Constituição, que dispõe que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Há sociedades de economia mista que detém monopólio de distribuição de água, que é um monopólio natural, o que justificaria, em algum momento, o aproveitamento de decisões proferidas nos casos acima mencionados.

Há no Tribunal de Contas da União precedente próximo que pode jogar luzes no caso presente. Trata-se da decisão em Plenário produzida no acórdão n. 1207/2023. No caso, a Corte de Contas respondeu consulta de interesse de Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas.

Com base no artigo 264, IV, do RI/TCU, indagou-se sobre a possibilidade de os conselhos de fiscalização profissional contratarem o Banco do Brasil para procederem às cobranças de dívidas referentes as anuidades devidas aos Conselhos Federais e Regionais de Fiscalização Profissional. O processo foi relatado pelo ministro Vital do Rêgo. Entendeu-se que a contratação do Banco do Brasil era juridicamente possível.

A preocupação maior seguramente consiste na construção de mecanismos eficientes para recuperação de créditos. Busca-se a racionalidade, a efetividade e a eficiência. É matéria afeta ao artigo 37 da Constituição Federal. Por isso, a compreensão de que a Lei Federal nº 11.941/2009 também se projeta no



contexto da administração indireta, de todos os entes da Federação, à luz da simetria e da desejada eficiência administrativa.

[1] STF- Emb. Decl. na ACO 3.410-SE, relatada pelo ministro Roberto Barroso, decisão de 3 de outubro de 2022.

Autores: Eduardo Roriz