

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.728, DE 1989 (APENSADOS OS PROJETOS DE LEI NºS 2.463, DE 1989; 2.464, DE 1989; 2.465, DE 1989; 5.977, DE 1990; 6.078, DE 1990; 15, DE 1991; 170, DE 1995; 915, DE 1999; 968, DE 1999; E 1.019, DE 1999)

Estabelece normas para a privatização das empresas públicas e de economia mista, e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator substituto: Deputado José Pimentel

PARECER VENCEDOR

O Projeto de Lei nº 2.728, de 1989, originário do Senado Federal, propõe a obrigatoriedade de apreciação do Programa Federal de Desestatização da Economia Nacional pelo Congresso Nacional, bem como a aprovação deste de cada processo de privatização de empresa pública ou de economia mista a ser realizado pelo Poder Executivo. Encontram-se apensados à proposição os seguintes projetos de lei:

1 - Projeto de Lei nº 2.463, de 1989, que determina o financiamento, pelos bancos de desenvolvimento, de pequenos investidores na compra de ações de empresas em processo de privatização, no montante equivalente a 5% de suas operações no financiamento, com juros iguais aos de investimentos prioritários no processo de desenvolvimento, obedecido o limite de 50% das taxas de mercado;

2 - Projeto de Lei nº 2.464, de 1989, que permite a trabalhadores e servidores públicos utilizar os respectivos saldos e créditos dos programas PIS-Pasep e do FGTS na compra de ações e de partes societárias das empresas públicas e das sociedades de economia mista em processo de privatização, e obriga as últimas a colocar suas ações em bolsa de valores;

3 - Projeto de Lei nº 2.465, de 1989, que autoriza o Poder Executivo a converter parcela da dívida externa em ações de empresas estatais em processo de privatização, respeitada a manutenção de maioria de capital nacional nas mesmas. A conversão acima citada se faria sem deságio;

4 - Projeto de Lei nº 5.977, de 1990, que autoriza o Congresso a excluir do Programa Nacional de Desestatização empresa pública, de economia mista ou autarquia, por meio de decreto legislativo;

5 - Projeto de Lei nº 6.078, de 1990, que assegura aos empregados de empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização a compra de, no mínimo, 20% das ações representativas do capital votante, a ser pagas em 60 meses mediante desconto em folha, e também a compra de 50% das ações ordinárias e das preferenciais de empresa em privatização, mediante uso de saldos de contas no FGTS e no PIS-Pasep. Autoriza a entidade de previdência privada instituída pela empresa a ser privatizada a adquirir até 20% das ações representativas de seu capital votante. Finalmente, determina que os recursos da venda das ações ou bens da empresa sejam aplicados no território da unidade federativa em que se localiza sua sede;

6 - Projeto de Lei nº 15, de 1991, com teor idêntico ao da proposição principal;

7 - Projeto de Lei nº 170, de 1995, que assegura aos empregados de bancos estaduais utilizarem os recursos disponíveis de suas contas individuais no FGTS na compra de ações desses bancos, quando em processo de privatização;

8 - Projeto de Lei nº 915, de 1999, que assegura aos trabalhadores a utilização de recursos de suas contas no FGTS na compra de ações da Petrobrás, quando de sua privatização;

9 - Projeto de Lei nº 968, de 1999, que assegura aos trabalhadores a utilização de recursos das respectivas contas no FGTS na compra de ações do Banco do Brasil S.A., quando de sua privatização; e

10 - Projeto de Lei nº 1.019, de 1999, que assegura aos trabalhadores a utilização de recursos das respectivas contas no FGTS na compra de ações da Cia. Energética de São Paulo, quando de sua privatização.

O Projeto de Lei nº 2.728, de 1989, iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em 27 de junho de 1989, com a designação das Comissões de Constituição e Justiça e de Redação, de Economia, Indústria e Comércio, e de Finanças e Tributação para apreciá-lo. Após a aprovação, pela primeira Comissão, do parecer favorável quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a proposição foi encaminhada à Comissão de Economia, Indústria e Comércio, onde o Deputado José Jorge foi designado para relatá-la. Até 15 de março de 1990, quando foi editada a Medida Provisória nº 155, que criou o Programa Nacional de Desestatização - PND, a matéria ainda não havia sido examinada pela Comissão.

Na referida medida provisória, que foi convertida na Lei nº 8.031/90 em menos de um mês, ficaram explicitados os objetivos do PND, entre os quais citamos: a autorização para a União alienar as empresas por ela controladas, com a ressalva daquelas que exerciam, na forma prevista na Constituição, atividades privativas da União, assim como do Banco do Brasil e do Instituto de Resseguros do Brasil; a criação de uma Comissão Diretora, sendo necessária a aprovação, pelo Congresso Nacional, das pessoas indicadas para compô-la; as competências desta Comissão, destacando-se entre elas a de propor ao Presidente da República a inclusão de empresas no PND, coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do PND, aprovar ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica, bem como o saneamento financeiro de empresas, que sejam necessários à implantação dos processos de alienação, aprovar as condições gerais de venda das ações representativas do controle acionário, das participações minoritárias e de outros bens e direitos, aí se incluindo o preço mínimo dos bens ou valores mobiliários a serem alienados, aprovar a destinação dos recursos provenientes das alienações, aprovar as formas de pagamento das alienações previstas. Destaque-se que na Lei nº

8.031/90, foi prevista a alienação de parte das ações das empresas para os respectivos empregados. (arts. 4º e 21).

O conjunto de normas contido na lei permitiu, ao Governo Collor, realizar as primeiras privatizações de empresas produtivas pertencentes à União, com a utilização das chamadas "moedas de privatização" - títulos representativos da dívida pública federal - na compra das estatais. A inclusão de empresas no PND, por recomendação da Comissão Diretora, era feita mediante decretos do Presidente da República, tendo sido assinados cerca de setenta decretos de inclusão de empresas no Programa, para fins de privatização, até 2000.

O Projeto de Lei em questão foi redistribuído, na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, para os Deputados Osório Adriano, em 1991, e Rubens Medina, em 1995, o qual apresentou seu relatório em julho de 1996. Em dezembro de 1996, a Comissão aprovou o relatório do Deputado Rubens Medina pela rejeição da posição principal e dos Projetos de Lei nº 5.977/90, e nº 15/91, sob o argumento de que a submissão de cada projeto de desestatização à apreciação do Congresso Nacional é incompatível com a necessidade de agilidade inerente a este tipo de alienação, do Projeto de Lei nº 2.463/89, por interferir na organização de instituições financeiras, do Projeto de Lei nº 2.465/89 por haver perdido a oportunidade; e pela aprovação dos Projetos de Lei nº 2.464, de 1989, 6.078, de 1990 e 170, de 1995, que tratam da aquisição de ações pelos empregados de empresas em privatização. No substitutivo adotado são fixadas as normas para a aquisição de ações com direito a voto por empregados de empresas incluídas no PND, prevendo-se a utilização de recursos do FGTS e do PIS/PASEP.

Entretanto, em 1993, o governo já havia submetido ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 327, que alterava o PND em vários aspectos. As sucessivas reedições daquela medida provisória incorporam novas alterações, entre as quais destacamos a autorização para privatização de instituições financeiras estaduais que fossem federalizadas, a substituição da Comissão Diretora pelo Conselho Nacional de Desestatização. A última reedição foi a MP 1.481-52, em agosto de 1997, cujo relator quanto à admissibilidade foi,

também, o Deputado Rubens Medina. Destaque-se que a compra de ações de empresa em privatização com a utilização até 50% do saldo do FGTS de trabalhador já estava permitida por medidas provisórias. A aprovação do Projeto de Lei de Conversão resultou na Lei nº 9.491/97, que consolidou as alterações introduzidas ao longo dos anos de reedição de medidas provisórias.

A seqüência de alienações de empresas da União, no âmbito do PND, durante os anos em que o PL nº 2.728/89 permaneceu na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, ou seja, de 1991 até 1996, atingiu o montante aproximado de 18 bilhões de dólares, aí incluídas as transferências de dívidas.

Em maio de 1997 o PL nº 2.728/89 foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação, sendo designado para relatá-lo o Deputado Germano Rigotto. Em setembro de 1999 a proposição foi redistribuída, cabendo a relatoria ao Deputado Luiz Carlos Hauly. Em março de 2003, o projeto de lei foi novamente redistribuído, desta feita para o Deputado Antônio Cambraia, cujo parecer é pela aprovação da proposição principal e dos Projetos de Lei nº 2.464, de 1989; nº 6.078, de 1990; nº 15, de 1991, na forma de um Substitutivo, e pela rejeição dos Projetos de Lei nº 2.465, de 1989; 5.977, de 1990; 170, de 1995; 915, de 1999; 968, de 1999 e 1.019, de 1999. No Substitutivo ora proposto determina-se que as privatizações futuras dependerão da aprovação do Congresso Nacional, mediante o exame dos dados técnicos referentes à empresa a ser privatizada, e que os detentores de saldos nas contas do FGTS e do PIS-PASEP poderão adquirir ações do capital votante quando da privatização da empresa. Durante os seis anos em que permaneceu nesta Comissão de Finanças e Tributação, as desestatizações e transferências de dívidas somaram cerca de 50 bilhões de dólares, incluindo-se neste montante a privatização do sistema de telefonia fixa e serviços de longa distância.

Não restam dúvidas que o PND foi implementado e executado, praticamente em sua totalidade, a partir de 1990, inicialmente sob a Lei nº 8.031/90; depois, entre 1993 e 1997, sob medidas provisórias editadas com esta finalidade, e, desde novembro de 1997, comandado pela Lei nº 9.491/97.

Entendemos que a apreciação, nos dias atuais, do Projeto de Lei nº 2.728, de 1989, do Projeto de Lei nº 15/91, cuja redação é similar à do principal, e do Projeto de Lei nº 2.465/89, que se propõe a tratar de matéria que, durante a tramitação da proposição, foi regulada em lei e posta em prática na fase inicial do PND, carecem de oportunidade, pois tratam matéria já superada pelas manifestações do Congresso Nacional, quando da aprovação das Leis nºs 8.031/90 e 9.491/97. Quanto ao Projeto de Lei nº; 5.977/90, discordamos porque ao Congresso Nacional já é assegurado sustar atos do Poder Executivo, na forma do art. 49, inciso V, da Constituição Federal. Com relação aos Projetos de Lei nºs 2.464/89, 6.078/90, 170/95, 915/99, 968/99, que tratam do direito de compra de ações de empresas em privatização por empregados e servidores, também entendemos que carecem de oportunidade, pois tal direito já foi assegurado e exercido, por conta da legislação específica do PND. Cabe destacar que os Projetos de Lei nºs 2.464/89 e 6.078/90 pretendem dispor sobre destinação de recursos do PIS-Pasep, o que exige que fossem projetos de lei complementar, conforme dispõe o § 2º do art. 239 da Constituição Federal. Ademais, os Projetos de Lei nºs 915/99 e 968/99 tratam da compra de ações pelos empregados da Petrobrás e do Banco do Brasil, quando das respectivas privatizações. Ocorre que, por força do disposto no art. 3º da Lei nº 9.491/97, o Poder Legislativo excluiu a possibilidade de o Poder Executivo privatizar o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, e empresas públicas e sociedades de economia mista que exerçam atividades relacionadas a minérios nucleares e à exploração de serviços e instalações nucleares, assim como as suas instituições financeiras de caráter regional que recebem e aplicam os recursos previstos na alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal. Já o art. 62 da Lei nº 9.478/97 determina que a União manterá o controle acionário da Petrobrás, empresa que exerce atividades caracterizadas na Constituição como monopólios da União, mediante a posse da metade das ações, mais uma ação, do capital votante. Finalmente, o Projeto de Lei nº 1.019/99, que pretende dispor sobre privatização de empresa pertencente a Estado da Federação, também tem nossa objeção.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro, os Projetos de Lei nº 2.728, de 1989; 2.464, de 1989; 2.465, de 1989; 5.977, de 1990; 6.078, de 1990; 15, de 1991; 170, de 1995; 915, de 1999; 968, de 1999, e 1.019, de 1999, não colidem com o Plano Plurianual, nem com a Lei de Diretrizes Orçamentárias

para 2003, nem ainda com a lei orçamentária. Também não entram em conflito com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Não existindo ainda a Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição da República, não se tem assentado o conceito de política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estabelecer anualmente. Parece-nos inadmissível, contudo, que se determine em lei ordinária, como o faz o PL nº 2.463/89, percentual das operações dos bancos de desenvolvimento que deverá ser utilizado, em cada exercício, no financiamento da compra de ações de empresas estatais por pequenos investidores. Isso subtrairia prerrogativas do Congresso.

Diante do exposto, votamos pela adequação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei nºs 2.728, de 1989; 2.464, de 1989; 2.465, de 1989; 5.977, de 1990; 6.078, de 1990; 15, de 1991; 170, de 1995; 915, de 1999; 968, de 1999, e 1.019, de 1999; e do Substitutivo adotado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio; e pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 2.463, de 1989.

Quanto ao mérito, nosso voto é pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.728, de 1989, assim como dos Projetos de Lei nºs 2.464, de 1989; 2.465, de 1989; 5.977, de 1990; 6.078, de 1990; 15, de 1991; 170, de 1995; 915, de 1999; 968, de 1999, e 1.019, de 1999, a ele apensados.

Sala da Comissão, de setembro de 2003.

Deputado José Pimentel
Relator substituto