

**PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MP N.º 452, DE 2008,
PELA COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL**

**MEDIDA PROVISÓRIA N.º 452, DE 2008
(MENSAGEM N.º 1.041, de 24 de dezembro de 2008)**

Dá nova redação à Lei n.º 11.887, de 24 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Soberano do Brasil – FSB, e à Lei n.º 11.314, de 3 de julho de 2006, que autoriza o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT a executar obras nas rodovias transferidas a entes da Federação, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado José Guimarães

I – RELATÓRIO

A MP n.º 452, de 24 de dezembro de 2008, dá nova redação à Lei n.º 11.887/2008, publicada na mesma data, que cria o Fundo Soberano do Brasil – FSB, e à Lei n.º 11.314, de 3 de julho de 2006, que autoriza o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT a executar obras nas rodovias transferidas a entes da Federação, e dá outras providências.

Com relação à Lei n.º 11.887/2008, a MP altera seu art. 4.º e revoga o inciso IV de seu art. 3.º.

A alteração do art. 4.º visa a possibilitar à União a integralização de cotas no FSB por meio da emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, a valor de mercado, sob a forma de colocação direta – a MP esclarece que a União poderá resgatar antecipadamente, a valor de mercado, os títulos emitidos em favor do FSB.

A revogação do inciso IV do art. 3.º, por sua vez, retira do rol de matérias a serem obrigatoriamente disciplinadas pelo decreto de regulamentação do FSB as condições e os requisitos para a integralização de cotas da União no Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE.

Com relação à Lei n.º 11.314, de 3 de julho de 2006, a MP amplia mais uma vez o prazo contido em seu art. 19 para que o DNIT seja autorizado a utilizar, até 31 de dezembro de 2010, recursos federais para executar obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização das rodovias transferidas e para supervisionar e elaborar os estudos e projetos de engenharia que se fizerem necessários para fins de apoio à transferência definitiva do domínio da Malha Rodoviária Federal para os Estados, prevista na MP n.º 82, de 7 de dezembro de 2002. Sobre a matéria, a MP ainda dispõe que essas obras poderão ser executadas independentemente de solicitação ou de celebração de convênios com as unidades da Federação que tiveram rodovias transferidas na forma da Medida Provisória n.º 82/2002.

Foram apresentadas 13 emendas à MP n.º 452/2008.

As emendas de n.ºs 1 a 5 buscam revogar o art. 1.º, que possibilita a integralização de cotas do FSB por meio da colocação de títulos da dívida pública federal. A emenda n.º 6 altera o art. 1.º, impossibilitando a colocação direta de títulos em favor do FSB, e, ao mesmo tempo, altera outro dispositivo da Lei n.º 11.887/2008, para vedar a capitalização do fundo com recursos advindos de emissão de títulos da dívida pública federal.

A emenda n.º 9 pretende limitar em 5% a participação de títulos públicos na composição do FSB.

A emenda n.º 10 busca extinguir o FFIE.

A emenda n.º 11 propõe a ampliação dos objetivos do FSB, de forma que seus recursos possam também ser utilizados em

investimentos nas áreas de segurança pública, defesa nacional, saúde e educação.

A emenda n.º 12 pretende incluir disposição na Lei n.º 11.887/2008 para que o Conselho Deliberativo do FSB informe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, 30 dias após a regulamentação do Fundo: as diretrizes de aplicação, indicando os critérios e os níveis de rentabilidade e risco dos investimentos do Fundo; os parâmetros de gestão administrativa, orçamentária e financeira; as regras de supervisão prudencial; e as condições e requisitos para integralização de cotas do FFIE.

No que toca à alteração da Lei n.º 11.314/2006, a emenda n.º 7 pretende prorrogar, *ad eternum*, a autorização para a utilização de recursos federais na execução de obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização das rodovias transferidas e para supervisionar e elaborar os estudos e projetos de engenharia que se fizerem necessários para fins de apoio à transferência definitiva do domínio da Malha Rodoviária Federal para os Estados, prevista na MP n.º 82, de 7 de dezembro de 2002. Conforme mencionado anteriormente, a MP n.º 452/2008 estabeleceu o novo prazo para 31 de dezembro de 2010. A emenda n.º 8, além do que determina a de n.º 7, estabelece critérios para a transferência definitiva de domínio de rodovias federais para os Estados.

Por fim, a emenda n.º 13 propõe estabelecer a obrigatoriedade de ressarcimento da União pelo concessionário de rodovias transferidas, caso tenha recebido recursos do DNIT a partir de 2009.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1 – Da Admissibilidade

Nos termos da Exposição de Motivos, a necessidade de se alterar a Lei n.º 11.887/2008 reside no fato de o projeto de lei de crédito especial (PL n.º 54/2008 – CN) que consignaria R\$ 14.244 milhões para a

integralização de cotas do FFIE, montante correspondente ao superávit primário que excedeu as metas fiscais para 2008, não ter sido apreciado ainda no exercício de 2008. Em face do aprofundamento da crise financeira internacional, tornou-se relevante e urgente dotar o FFIE de recursos suficientes para a consecução de suas finalidades.

Sobre a alteração da Lei n.º 11.314/ 2006, conforme a Exposição de Motivos, foi editada a MP n.º 82/2002 com o intuito de transferir aos Estados parte da malha rodoviária federal. Durante a tramitação da MP n.º 82/2002 no Congresso Nacional, foram assinados os termos de transferência de rodovias com 14 Estados, transferindo aproximadamente 14 mil quilômetros da malha rodoviária federal. Aprovada pelo Congresso Nacional na forma de um Projeto de Lei de Conversão, a matéria foi vetada em maio de 2003.

Com o veto, foram geradas muitas controvérsias quanto à validade dos termos de transferência, uma vez que o Congresso Nacional deixou de editar o decreto legislativo regulamentando os atos praticados durante a vigência da MP n.º 82/2002. Com isso, a extensa malha rodoviária transferida ficou, por muito tempo, sem qualquer assistência por parte dos Estados. Em virtude da falta de qualquer assistência na execução de obras nos trechos transferidos, demandadas por parte dos Estados, e em decorrência das dúvidas surgidas acerca de a União poder fazer investimentos naqueles trechos, foi sancionada a Lei n.º 11.314/2006 – Lei de Conversão da MP n.º 283/2006 –, que autorizou a União a utilizar recursos federais, até 31 de dezembro de 2008, para realizar investimentos nas rodovias transferidas.

Uma vez que muitos investimentos ainda estão em andamento, a MP n.º 452/2008 prorrogou a autorização legislativa para que a União, através do DNIT, possa continuar executando obras nas rodovias transferidas aos Estados, independentemente de solicitação ou celebração de convênios.

Com base no exposto e tendo em vista o cumprimento do que estabelece o art. 62 da Constituição Federal e o que dispõe o § 1.º do art. 2.º da Resolução n.º 1, de 2002, somos pela admissibilidade da Medida Provisória n.º 452, de 2008.

II.2 – Da Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa

No que se refere à juridicidade, a proposição guarda harmonia com a lei e não se constata qualquer violação ao ordenamento jurídico-constitucional vigente. A MP apresenta, ainda, adequada técnica legislativa.

No que se refere às emendas apresentadas, não se observam óbices nos quesitos ora analisados.

Diante disso, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória n.º 452, de 2008, e das emendas que lhe foram apresentadas.

II.3 – Da Adequação Financeira e Orçamentária

A presente MP atende, em termos gerais, às normas orçamentárias e financeiras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na lei do plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária da União para o presente exercício financeiro.

Conforme nota técnica da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, no que tange ao FSB, a autorização trazida pela MP não difere, fundamentalmente, daquela já existente no inciso I do art. 4.º da Lei n.º 11.887/2008, segundo a qual o Tesouro Nacional pode aportar recursos ao Fundo mediante a emissão de títulos.

Com respeito à autorização para obras do DNIT em rodovias transferidas, quaisquer que sejam essas despesas, o trânsito orçamentário é condição necessária à sua realização.

Quanto às emendas, não se evidenciam problemas quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

Em resumo, nosso voto é pela adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n.º 452, de 2008, assim como das emendas apresentadas.

II.4 – Do Mérito

Em um contexto de expressivos superávits primários consecutivos obtidos nos últimos anos, que têm contribuído para a redução da relação dívida/PIB do setor público, o FSB foi aprovado pelo Congresso Nacional, em 2008, para funcionar como verdadeiro instrumento anticíclico de intervenção. A idéia por trás do FSB é constituir uma reserva financeira com recursos poupados que excedam as metas fiscais fixadas para cada exercício financeiro, para que estes sejam utilizados pelo governo federal na implementação de sua política econômica, conferindo, assim, maior estabilidade na execução financeira das despesas da União.

Houve, durante a apreciação do FSB por esta Casa, uma grande controvérsia acerca de sua constituição em meio a déficits nominais recorrentes como os que o País hoje apresenta. O principal argumento dos críticos do FSB é o de que não faria sentido falar em poupança pública quando o que o governo arrecada não é suficiente para o pagamento de todas as suas despesas, incluindo o serviço da dívida pública.

Entretanto, essa questão deve ser analisada de maneira dinâmica: tão ou mais importante que gerar um superávit nominal no presente é assegurar, ao longo dos próximos anos, instituições capazes de propiciar a diminuição consistente e permanente da relação dívida/PIB. O FSB terá um

papel fundamental nesse sentido, ao permitir a expansão do investimento público em períodos de arrefecimento e incertezas econômicas, justamente quando a atuação do governo é mais necessária.

E é justamente em uma conjuntura de incerteza quanto aos rumos da economia mundial que discutimos esta MP. Como bem lembrou a Exposição de Motivos, “a deterioração das condições da economia internacional, com reflexos que vêm se transmitindo por todas as economias, exige que o país adote soluções substanciais, efetivas e tempestivas para suportar as contingências delineadas para o próximo ano, fazendo face aos desdobramentos da grave crise financeira internacional”.

Ao longo de 2008, enquanto o Legislativo discutia se o País deveria ou não constituir seu fundo soberano, o governo federal, devido ao bom desempenho da economia e ao expressivo esforço fiscal impetrado, gerou superávit primário superior em 0,5 ponto percentual do PIB à meta fiscal estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente para o período, o que corresponde a aproximadamente R\$ 14,2 bilhões.

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em setembro de 2008, projeto de alteração da Lei Orçamentária para aquele exercício a fim de transferir essa poupança ao FSB. O Poder Legislativo, apesar de ter se posicionado a favor da criação do FSB, não chegou a analisar a proposta que tratava da transferência dos recursos até o encerramento da sessão legislativa, o que, no termos do ordenamento jurídico vigente, levaria à utilização daqueles R\$ 14,2 bilhões para a amortização extraordinária da dívida pública, justamente em um momento no qual essa reserva financeira se faz tão necessária para custear investimentos públicos que possam amenizar os efeitos da crise financeira internacional.

Nesse sentido, convém lembrar que as medidas que vêm sendo tomadas em todo o mundo têm-se orientado para disponibilizar mais recursos ao mercado, a fim de se evitar que o clima de insegurança gerado por problema de solvência do passado afete a liquidez no presente e ainda mais o desempenho futuro das economias. A presente MP colocou-se em harmonia

com essas políticas, pois se destravaram recursos decorrentes de poupança fiscal que o governo já fez. Conforme mencionado na Exposição de Motivos, com o FSB devidamente capitalizado, abre-se espaço para dirimir o canal de transmissão da crise internacional para a economia brasileira.

É uma medida fundamental para combater os efeitos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira, principalmente em um cenário no qual estimativas de várias instituições de pesquisa e do próprio governo apontam para um arrefecimento significativo da expansão econômica já neste ano.

Por tudo isso, esta Relatoria se posiciona pela rejeição das emendas 1 a 6, 9 e 10, que descaracterizariam os objetivos da MP e da Lei do FSB.

Quanto à emenda n.º 11, a despeito da nobre intenção de seu autor, propomos sua rejeição, visto que o Orçamento Anual já contempla, a cada ano, dotações suficientes para investimentos nas áreas que a emenda pretendia contemplar – em 2009, a Lei Orçamentária prevê investimentos que superam R\$ 14,4 bilhões nas funções de segurança pública, defesa nacional, saúde e educação.

Propomos, ainda, a rejeição da emenda n.º 12, por entender que o Legislativo poderá tomar conhecimento da regulamentação do FSB tão logo seu ato seja oficializado, não sendo necessário seu envio para o Congresso Nacional. Ademais, entendemos que a transparência na condução do FSB e a fiscalização pelo Poder Legislativo já são garantidas pela Lei n.º 11.887/2008, ao determinar ao Ministério da Fazenda o encaminhamento trimestral de relatório de desempenho do FSB ao Congresso Nacional.

Quanto à alteração da Lei n.º 11.314/ 2006, que prorroga autorização para que o DNIT efetue as obras necessárias à recuperação de rodovias estadualizadas até 31 de dezembro de 2010, temos as seguintes considerações. Primeiro, muitas das obras se encontram em andamento e sua paralisação comprometeria os investimentos já realizados. Além disso, autorizar essas obras é oferecer ao Poder Público a possibilidade de, mesmo

que em menor escala, realizar investimentos que possam mitigar os efeitos da crise financeira sobre a economia brasileira. Por último, a consecução das obras autorizadas garantirão maior segurança aos cidadãos que trafegam nas rodovias transferidas.

A fim de facilitar a execução das obras dentro do novo prazo, esta Relatoria entendeu relevante acrescentar dispositivo que altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, para dispensar as obras rodoviárias de melhoramentos, recuperação e ampliação de capacidade no âmbito das faixas de domínio de rodovias federais que constam do Plano Nacional de Viação – PNV de licenciamento ambiental prévio. Entende-se que o licenciamento ambiental prévio é cabível no caso de empreendimentos novos, utilizadores de recursos ambientais, considerados efetivos ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, que não estejam contemplados ou previstos em adequado planejamento governamental, respaldado em lei. No entanto, não é este o caso da malha rodoviária já existente, cujas faixas de domínio têm destinação vinculada em lei, inscritas no PNV. Deste modo, julgamos que apenas empreendimentos rodoviários novos, ainda não incluídos no PNV, necessitariam de licenciamento ambiental prévio.

Além disso, fixou-se prazo de 60 dias para a emissão do licenciamento ambiental de instalação, as Autorizações de Supressão de Vegetação – ASV e demais autorizações ambientais, necessárias para a execução das obras mencionadas anteriormente.

Quanto às emendas apresentadas sobre essa matéria, houvermos por bem rejeitá-las, pelas razões que se seguem.

A emenda de n.º 7, que pretende “prorrogar *ad eternum*” a autorização, poderia gerar incentivos para que a execução das obras fossem postergadas, o que atrapalharia a conclusão do processo de transferência das rodovias aos Estados. No entanto, entendemos que o prazo oferecido pela MP é exíguo frente às ações que se fazem necessárias, o que acabaria por ensejar

outras MPs prorrogando o prazo. Nesse sentido, propomos que a autorização vigore até 31 de dezembro de 2012.

A emenda n.º 8, apesar de pretender instituir o que parece ser uma solução mais completa e definitiva para o impasse, promoveria alterações por demais expressivas que mereceriam ser melhor analisadas por esta Casa, no âmbito de um processo legislativo ordinário.

Por fim, quanto à emenda n.º 13, que busca determinar o ressarcimento da União caso as rodovias recuperadas sejam concedidas à iniciativa privada, temos que as rodovias estadualizadas não são, nos termos da MP n.º 82/2002, estratégicas e, portanto, seu fluxo limitado não viabilizaria suas concessões.

Por todo o exposto, somos pela aprovação da MP n.º 452, de 24 de dezembro de 2008, na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado, e, pela rejeição das emendas a ela apresentadas.

Sala das Sessões, em de de 2009.

Deputado José Guimarães
Relator

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N.º , DE 2009

Dá nova redação à Lei n.º 11.887, de 24 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Soberano do Brasil – FSB, e à Lei n.º 11.314, de 3 de julho de 2006, que autoriza o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT a executar obras nas rodovias transferidas a entes da Federação, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º O art. 4.º da Lei n.º 11.887, de 24 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4.º

.....

IV – títulos da dívida pública mobiliária federal.

.....

§ 2.º Fica a União autorizada a emitir, a valor de mercado, sob a forma de colocação direta em favor do FSB, títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal.

§ 3.º A União poderá resgatar antecipadamente, a valor de mercado, os títulos de que trata o § 2.º.” (NR)

Art. 2.º O art. 19 da Lei n.º 11.314, de 3 de julho de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19. Para fins de apoio à transferência definitiva do domínio da Malha Rodoviária Federal para os Estados, que estava prevista na Medida Provisória n.º 82, de 7 de dezembro de 2002, fica o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT autorizado a utilizar, até 31 de dezembro de 2012, recursos federais para executar obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização das rodovias transferidas e para supervisionar e elaborar os estudos e projetos de engenharia que se fizerem necessários.

Parágrafo único. As obras de que trata o *caput* poderão ser executadas independentemente de solicitação ou de celebração de convênios com as unidades da Federação que tiveram rodovias transferidas na forma da Medida Provisória no 82, de 2002.” (NR)

Art. 3.º O art. 10 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10

.....

§ 5.º As obras rodoviárias de pavimentação, melhoramentos, adequação e ampliação de capacidade a serem executadas no âmbito das faixas de domínio de rodovias federais existentes, por terem estas a destinação vinculada a lei e constarem do Plano Nacional de Viação – PNV, ficam dispensadas de licenciamento ambiental prévio.

§ 6.º Os licenciamentos ambientais de instalação, as Autorizações de Supressão de Vegetação – ASV e demais autorizações ambientais necessárias para a execução das obras referidas no § 5.º serão emitidos em até sessenta dias, contados, para novos empreendimentos, a partir da publicação do pedido de licenciamento junto ao órgão ambiental licenciador competente, e, para obras com licenciamento em andamento, a partir da publicação desta Lei.

§ 7.º Decorrido o prazo mencionado no § 6.º e cumpridas as condições estabelecidas pelo órgão licenciador, fica autorizado o início das obras.

§ 8.º O licenciamento ambiental das obras a que se refere o § 6.º, cujo impacto ambiental é de natureza estadual, será descentralizado, cabendo aos órgãos estaduais de meio ambiente a competência para realizá-lo no âmbito de seus respectivos territórios.

§ 9.º O Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e os demais órgãos empreendedores, deverão, concomitantemente à execução das obras a que se referem os §§ 5.º e 6.º, realizar as medidas mitigadoras e cumprir com a redução do passivo ambiental originário das obras, de acordo com parâmetros definidos pelo órgão licenciador.“ (NR)

Art. 4.º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5.º Fica revogado o inciso IV do art. 3.º da Lei n.º 11.887, de 24 de dezembro de 2008.

Sala das Sessões, em de de 2009.

Deputado José Guimarães
Relator