

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.276, DE 2015

Acrescenta parágrafo no artigo 10 da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, que dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências.

Autor: Deputado HISSA ABRAHÃO

Relator: Deputado ENIO VERRI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.276, de 2015, de autoria do Deputado Hissa Abrahão, propõe o acréscimo de um parágrafo único ao art. 10 da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. O novo dispositivo tem a seguinte redação:

“Parágrafo único. As operações realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, assim como seus atos administrativos, estarão sujeitos a Fiscalização e Controle do Congresso Nacional e seus órgãos”.

De acordo com sua Justificação, o Projeto de Lei nº 1.276 quer esclarecer que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entidade integrante da Administração Pública federal, deve

submeter-se ao poder fiscalizador do Congresso Nacional e de seus órgãos auxiliares, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU).

Por despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, a proposição foi distribuída à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

II - VOTO DO RELATOR

Do exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar o projeto de lei quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art.53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º da Norma Interna - CFT, *verbis*:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

O Projeto de Lei em análise, ao propor a inclusão de dispositivo no art. 10 da Lei nº 1.628, de 1952, busca estabelecer que as operações realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, bem como seus atos administrativos, deverão estar sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional. Assim, não tem repercussão direta nos Orçamentos da União, uma vez que se reveste de caráter

meramente normativo, sem impacto em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública.

Em face do exposto, voto pela não implicação do Projeto de Lei nº 1.276, de 2015, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária.

Do mérito

O BNDES é uma empresa pública e, como tal, integra a estrutura da Administração Pública indireta. O principal propósito que justifica sua manutenção é a oferta de crédito a taxas favorecidas a determinados setores considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico nacional e, em consequência, para a ampliação do bem-estar social.

Por ser organizado sob a forma de banco de desenvolvimento, o BNDES realiza intermediação financeira. Isso significa que o banco estatal capta recursos – remunerando suas fontes de captação – e os empresta a tomadores de crédito cujos projetos estejam alinhados a suas missões institucionais.

Para que possa ofertar taxas de juros mais baixas do que aqueles oferecidas pelos bancos privados, a instituição financeira controlada pela União se vale de fontes de captação específicas, formadas pelo recolhimento de contribuições fiscais e parafiscais. As remunerações dessas fontes costumam ser definidas por lei em níveis baixos. Por exemplo, nos últimos anos, o BNDES tem em aportes do Tesouro Nacional e no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – formado pela Contribuição para o PIS-PASEP – suas principais fontes de captação.

O acesso a verbas fiscais e parafiscais é um traço a diferenciar o BNDES das instituições financeiras privadas. Essa circunstância atrai preocupações de ordens diversas para a disciplina do banco público, algumas delas estranhas ao universo de seus congêneres privados. Por lidar com recursos recolhidos compulsoriamente, por determinação estatal, é imprescindível que a atuação do BNDES seja submetida a controle, tal como ocorre com a Administração Pública, de modo geral. Questão central acerca

desse ponto parece ser a análise de custos dos projetos financiados. Não basta que os financiamentos realizados pelo banco público sejam quitados, é indispensável haver preocupação quanto, a saber, se os recursos fiscais e parafiscais, por si manejados, são mesmo aplicados nos projetos financiados, assegurando-se que as políticas públicas de direcionamento de crédito sejam desenvolvidas da forma menos custosa possível. E mais: caso invista em projetos cujas despesas não tenham sido definidas com rigor, o banco de desenvolvimento deixará de destinar valores a outros potenciais tomadores de crédito.

Outra característica peculiar do BNDES é que, ao contrário dos bancos privados, sua atuação não pode ser justificada simplesmente pela invocação do retorno financeiro de suas aplicações. Recursos são dirigidos ao BNDES para produzir determinados resultados associados ao desenvolvimento econômico e social. Caso perseguissem apenas obter remuneração com suas aplicações, os contribuintes que, compulsoriamente, alimentam as fontes de captação utilizadas pelo banco público, teriam à sua disposição opções mais vantajosas.

Conforme lembrado por Lavínia Barros de Castro¹, o objetivo *imediato* dos bancos privados é o lucro, enquanto o dos bancos de desenvolvimento é a promoção do bem-estar da sociedade. O próprio BNDES reconhece esse fato. Em seu sítio eletrônico, foi publicado “Relatório de Efetividade 2007-2014”², de cujo texto de apresentação se extrai a seguinte passagem:

“O BNDES entende que não somente os aspectos financeiros dos projetos apoiados devem ser avaliados, mas também os seus efeitos econômicos, territoriais, ambientais e sociais. Essa geração de efeitos, provocando mudanças na vida das pessoas, nas empresas e nas regiões, é o que se entende por efetividade”.

¹ Lavínia Barros de Castro. Gestão de riscos e regulação em bancos de desenvolvimento. Revista do BNDES 36, dezembro 2011 p. 104. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3603.pdf Acesso em 29 de outubro de 2015. Evidentemente, os agentes econômicos, ao perseguirem o lucro como objetivo imediato, também contribuem para ampliação do bem-estar social.

² http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Efetividade/

Tais análises de efetividade das políticas executadas pelo BNDES, assim como as avaliações dos custos dos empreendimentos, são tipicamente associadas à atuação estatal, e atraem a incidência do controle a que se referem os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, transcritos abaixo:

*“Art. 70. A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e **das entidades da administração** direta e **indireta**, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

*Art. 71. O **controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:***

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades". (sem grifos no original)

O Tribunal de Contas da União é o órgão com competência constitucional e capacidade institucional para auxiliar o Congresso Nacional, na realização de auditorias e inspeções de natureza contábil,

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgãos e entidades do Poder Executivo.

Algumas observações adicionais devem ser feitas sobre o controle externo exercido pelo TCU.

É certo que a submissão de empresas públicas – como o BNDES – ao regime jurídico de direito privado tem por objetivo permitir que, com estrutura mais leve, notadamente para aquisição de bens e serviços e gestão de pessoal, elas consigam realizar as missões a si atribuídas. Não se pode perder de vista, contudo, que as finalidades perseguidas pelo banco de desenvolvimento, assim como a natureza dos recursos por si utilizados, são aspectos a distingui-lo das instituições controladas por particulares.

No mesmo sentido, a classificação do BNDES como empresa estatal, não dependente para determinados fins, não pode induzir à desconsideração de que parte significativa dos custos de capital do banco estatal é suportada externamente, pelo Tesouro Nacional. Com efeito, a partir de 2008, verifica-se crescimento constante da participação da captação de recursos do Tesouro Nacional, que passou de 6,9% para atingir 57,7% dos passivos do BNDES em 2014.

Todas essas circunstâncias pesam a favor do controle das atividades do BNDES pelo Congresso Nacional e seus órgãos auxiliares.

O Supremo Tribunal Federal manifestou-se em semelhante sentido recentemente. Ao julgar o Mandado de Segurança nº 33.340, a Primeira Turma da Corte apontou que o TCU deve ter acesso aos documentos relativos às operações do BNDES necessários para o desempenho de suas atribuições.

Não obstante, por se tratar de decisão proferida por maioria de votos por uma das Turmas da Corte Suprema em apreciação de caso concreto, permanece algum resquício de insegurança jurídica sobre a matéria. Em tese, é possível que a posição do STF seja revista ou que seja contrastada por decisão da outra Turma do Tribunal.

Em suma, a iniciativa do ilustre Deputado Hissa Abrahão é merecedora do mais elevado reconhecimento e permanece tempestiva.

Diante do exposto, voto pela não implicação do Projeto de Lei nº 1.276, de 2015, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. E, quanto ao mérito, votamos pela aprovação da proposição, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ENIO VERRI
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 1.276, DE 2015.

Acrescenta §§ 1º e 2º ao artigo 10 da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, que dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 10 da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 10.
.....

§ 1º As operações realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, assim como seus atos administrativos, estarão sujeitos a fiscalização e controle do Congresso Nacional e de seus órgãos auxiliares”. (NR)

Art. 2º Esta lei entre em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ENIO VERRI
Relator