

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 160, DE 1999

(Apensos: PL's 1409/99; 2.543/00; 3.748/00; 4.167/01; 4.269/01; 4.310/01;
4.356/01; 4.708/01; 4.974/01; 61/03 e 1.166/03)

Proíbe a alienação, pela União, do controle acionário das empresas que especifica e dá outras providências.

Autor: Deputado Wilson Santos

Relator: Deputado Jairo Carneiro

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 160, de 1999, do Deputado Wilson Santos, proíbe a alienação de ações do Banco do Brasil S/A e da Caixa Econômica Federal, se de tais operações resultar perda do controle acionário ou administrativo. Além disso, estende as proibições a quaisquer formas de acordo operacional ou outra operação societária, que tenham como resultado a perda do controle administrativo integral da União sobre as referidas empresas.

Por despacho de 5 de agosto de 1999, foi apensado ao principal, tratando de objeto idêntico, o Projeto de Lei n.º 1.409, de 1999, de autoria do ilustre Deputado Rodrigo Maia.

Novo despacho, datado de 25 de maio de 2001, mandou apensar às proposições o Projeto de Lei n.º 2.543, de 2000, ao qual encontravam-se apensadas seis outras proposituras. Assim, tramitam conjuntamente com a principal, as seguintes proposições:

- Projeto de Lei n.^º 2.543, de 2000, do Sr. Wellington Dias e outros, que objetiva alterar a redação do art. 3^º da Lei n.^º 9.491, de 9 de setembro de 1997, de modo a alargar o elenco de empresas e entes estatais afastados do Programa Nacional de Desestatização, ali incluindo o Banco do Estado de São Paulo, o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco da Amazônia, a Petrobrás, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e as demais instituições financeiras de crédito sob controle da União, cuja privatização, sob qualquer modalidade, deverá ser objeto de lei específica;
- Projeto de Lei n.^º 3.748, de 2000, de autoria do ex-Deputado Clementino Coelho, que objetiva, acrescentando um artigo 2-A e alterando a redação do inciso I do art. 6^º da Lei n.^º 9.491, de 9 de setembro de 1997, sujeitar as privatizações de instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias a leis específicas, oriundas de projetos apresentados pelo Poder Executivo por recomendação do Conselho Nacional de Desestatização;
- Projeto de Lei n.^º 4.167, de 2001, de autoria do Sr. Inácio Arruda e outros, que, por alteração do art. 3^º da Lei n.^º 9.491, de 1997, pretende explicitar a vedação à privatização do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, estendendo-a, ainda, aos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, aí abrangidas as empresas concessionárias e os acervos técnico-operacionais que as compõem, bem assim a todas as demais pessoas jurídicas que exerçam atividades de competência exclusiva da União, nos termos constitucionais. A propositura excepciona da vedação a alienação de participações acionárias detidas por essas entidades, desde que sobre elas não incida restrição legal;
- Projeto de Lei n.^º 4.310, de 2001, do Sr. Sérgio Miranda, que intenta adicionalmente vedar a desestatização de Furnas;
- Projeto de Lei n.^º 4.356, de 2001, do Sr. Rubens Bueno e outros, que propõe estender a proibição a todas as empresas geradoras e transmissoras de energia elétrica;
- Projeto de Lei n.^º 4.269, de 2001, dos Srs. Fernando Ferro e Luciano Zica, que, em última análise, promove o mesmo tipo de alteração no art. 3^º da Lei n.^º 9.491, de 1997, apenas nominando as companhias geradoras CHESF, ELETRO NORTE e FURNAS; e

- Projeto de Lei n.^º 4.708, de 2001, do Sr. Barbosa Neto – este, apensado ao PL 4.356, de 2001 -, que objetiva suspender diversos dispositivos da Lei n.^º 9.491, de 1997, no que se refere ao setor de energia elétrica, além de suspender a aplicação do PND ao setor, por dois anos.

Por despacho de 03.08.2001, apensou-se ainda à proposição principal o Projeto de Lei n.^º 4.974, de 2001, de autoria do Sr. José Carlos Coutinho, que visa, mediante alteração da redação do art. 2º da Lei n.^º 9.491, de 9 de setembro de 1997, a excetuar, dos serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização desestatizáveis, os de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e de saneamento básico.

Em 25 de junho de 2003 foi apensado o Projeto de Lei n.^º 1.166, de 2003, de iniciativa da ilustre Deputada Jandira Feghali, que, da mesma forma que o PL 4.356/01, intenta proibir a desestatização de companhias de energia elétrica sob controle da União.

Finalmente, foi apensado, por despacho de 16.07.03, o Projeto de Lei n.^º 61, de 2003, de mesma autoria que o principal e repetindo, na íntegra, o seu conteúdo.

A presente proposição foi distribuída a esta Comissão de Economia, Indústria e Comércio para exame de mérito em consonância com o inciso II, artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No período próprio aberto pela Presidência da Comissão, não foram apresentadas emendas por parte dos senhores parlamentares.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Administração Pública compreende o conjunto de entes administrativos diretos e indiretos de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As entidades da Administração Indireta são dotadas de personalidade jurídica própria e se classificam em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

As entidades autárquicas são criadas por lei específica na forma do inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal, sendo que as sociedades de economia mista são autorizadas por lei, com controle social misto e constituídas sob a forma de sociedade anônima (S/A).

Em 1965, foi sancionada a Lei n.º 4.595, que implantou a reforma bancária e estabeleceu a política para as instituições monetárias, bancárias e creditícias. Essa lei considera o Banco do Brasil como "instrumento de execução da política creditícia e financeira do Governo Federal," tendo sido mantida sua importância como instituto de crédito, permanecendo como o maior do País, misto de banco comercial, rural, de fomento e de exportação.

O Banco do Brasil S/A, criado em 12 de outubro de 1.808 por um alvará do príncipe regente D. João, enquadra-se como pessoa jurídica de direito privado, sociedade anônima aberta, sendo regido pela Lei n.º 6.404, de 15/12/76, que dispõe sobre as sociedades por ações. De seu capital social, subdividido em ações ordinárias sem valor nominal, o Tesouro Nacional possui cerca de 71,8% e os restantes 28,2% pertencem a outros acionistas com posições minoritárias.

É objeto do Banco do Brasil fomentar a produção nacional, promover a circulação dos bens produzidos, executar a comercialização de produtos agropecuários de interesse do Governo Federal, concorrer para o fortalecimento do mercado financeiro e incentivar o intercâmbio comercial do País com o exterior, mediante:

I - a prática de todas as operações bancárias ativas, passivas e acessórias;

II - a prestação de serviços bancários, de intermediação e suprimento financeiro sob suas múltiplas formas; e

III - o exercício de quaisquer atividades negociais facultadas às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

Por sua vez, a Caixa Econômica Federal foi instituída em 22 de agosto de 1.860, através da Lei n.º 1.803, assinada pelo Imperador D. Pedro

II. É uma instituição financeira, sob a forma de empresa pública de direito privado (Decreto-Lei n.º 759, de 12/08/69), vinculada ao Ministério da Fazenda, possuindo patrimônio próprio e autonomia administrativa. Faz parte do Sistema Financeiro Nacional, é órgão auxiliar das políticas de crédito e social do Governo e sujeita-se às decisões e à disciplina normativa estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional e à fiscalização do Banco Central do Brasil. O capital social da CEF é totalmente integralizado pela União.

Num contexto econômico-social, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal integram a estrutura governamental de fomento das atividades indutoras do desenvolvimento regional por via do comércio e do setor produtivo, garantindo a alocação de poupança e a melhoria do desempenho do sistema financeiro nacional.

Especificamente, o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal vêm exercendo atribuições de bancos sociais e de fomento com várias ações no campo social e econômico. Concretamente, essas instituições vêm contribuindo com a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, como entes públicos intermediários, atuando em consonância com os preceitos constitucionais da livre iniciativa.

O Programa Nacional de Desestatização foi instituído pela Lei n.º 8.031, de 12/04/90, e reformulado pela Lei n.º 9.491, de 9/09/1997, com os seguintes objetivos fundamentais:

- a) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- b) contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
- c) permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- d) contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

e) permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

f) contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

Na forma do art. 2º da Lei n.º 9.491/97, poderão ser objeto de desestatização empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou por ato do Poder Executivo.

Assim, as instituições financeiras são passíveis de privatização através de contratos administrativos devidamente discutidos pela Comissão Diretora do PND, diretamente subordinada ao Presidente da República, cujos membros são nomeados após aprovação da indicação pelo Congresso Nacional. No entanto, com base no art. 3º da referida lei reformuladora, não se aplicam essas disposições ao Banco do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal e a empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de que tratam os incisos XI e XXIII do art. 21 e a alínea "c" do inciso I do art. 159, da Constituição Federal.

Portanto, não há razão plausível para qualquer iniciativa proibindo a privatização dessas instituições financeiras, uma vez que a própria lei já dispõe de excepcionalidade sobre esse assunto. Dessa forma, s.m.j., parecemos que os projetos que tratam nominalmente do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal devem, em virtude da Lei n.º 9.491, de 1997, ser considerados prejudicados.

Quanto ao Projeto de Lei n.º 2.543, de 2000, objetiva retirar da órbita do PND instituições como o BANESPA, a EBCT e outras instituições de crédito cujo controle esteja – ou venha a estar – nas mãos da União. A propositura acha-se obviamente prejudicada na parte relativa ao BANESPA, eis que esta instituição já se encontra privatizada. Quanto às demais, lembramos que as limitações mais importantes encontram-se ao abrigo de normas constitucionais ou legais, conforme reconhecem os próprios autores da proposição.

Preservadas estas, acreditamos que o processo de desestatização, conforme regulado pela Lei n.^o 9.491, de 1997, dá ao Poder Executivo a flexibilidade e a agilidade necessárias à condução das melhores estratégias para alienação do controle ou da participação acionária das empresas incluídas no PND, num ambiente de transparência indispensável a operações do gênero.

Não nos parece, pois, necessária a explicitação de empresas não privatizáveis, e muito menos a submissão de cada processo à autorização prévia do Congresso Nacional ou à sanção de leis específicas, como propugna o Projeto de Lei n.^o 3.748/00 apenso, já que, sem dúvida, seriam prejudicados a celeridade e o ideal gerenciamento do processo.

Cabe observar, quanto ao Projetos de Lei n.^o 4.167 e 4.974, ambos de 2001, que as vedações concernentes aos sistemas de saneamento vêm atropelar a serena discussão de um tema que reconhecemos bastante complicado, qual seja, o da configuração do setor de saneamento brasileiro. Com efeito, toda uma série de questões, iniciando-se com a esfera de responsabilidade sobre a ação de saneamento – se dos Estados ou dos Municípios – e passando pela estrutura acionária e as bases de concessão e fiscalização acham-se em discussão no Congresso Nacional e no Poder Executivo. Estão todos os atores envolvidos nestas negociações conscientes da importância do setor de saneamento, dos riscos do monopólio – seja público ou privado -, das implicações sociais desse serviço, que obrigam sobremaneira a sua universalidade, e de muitos outros aspectos. Não nos parece que a simples vedação à eventual privatização – parcial ou total – dos serviços venha a solucionar de modo satisfatório todo este complexo problema.

Finalmente, cabe observação quanto às proposições que pretendem manter o setor elétrico sob controle estatal. O simples exame da grave situação por que passou recentemente o País, que forçou o racionamento do fornecimento de energia a residências e indústrias – destas últimas resultando redução da produção industrial e da renda -, deixa patente a necessidade de maciços investimentos nos setores de geração, transmissão e distribuição de energia. O problema que enfrentamos teve na estiagem sua causa próxima, mas é na incapacidade de o Estado investir na intensidade necessária que se encontra o principal motivo da crise que, ainda hoje, nos atormenta. Urge, pois – ao contrário do que propõem os projetos -, que o setor seja aberto ao capital

privado no mais breve espaço de tempo, sob pena de tornarmos a mergulhar o País num período de estagnação econômica, apesar da estabilidade monetária.

Concluo ainda reafirmando a minha posição absolutamente frontal à privatização do Banco do Brasil S/A e da Caixa Econômica Federal, defendendo integralmente a manutenção da vigência do disposto no artigo 3º da Lei 9.491/1997, objeto de consideração neste documento.

Justamente por acreditarmos que o arcabouço legal e constitucional vigente define de forma suficiente o que pode ou não ser desestatizado é que **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 160, de 1999 e das proposituras a ele apensadas, isto é, os PLs nº 1.409, de 1999, nº 2.543, de 2000, nº 3.748, de 2000, nº 4.167, de 2001, nº 4.269, de 2001, nº 4.310, de 2001, nº 61, de 2003, nº 1.166, de 2003 e nº 4.356, de 2001, bem como seus apensados, Projetos de Lei nº 4.708, de 2001, nº 4.974, de 2001.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2003.

Deputado JAIRO CARNEIRO
Relator

30986000.183