

PROJETO DE LEI N.º 9.283-C, DE 2017

(Do Senado Federal)

PLS Nº 314/17

OFÍCIO Nº 1.306/18 - SF

Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e sobre a carteira de títulos mantida pelo Banco Central do Brasil para fins de condução da política monetária; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. SERGIO VIDIGAL); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária deste e da Emenda da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; e, no mérito, pela aprovação deste e da Emenda da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (relator: DEP. PAUDERNEY AVELINO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e da Emenda de redação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (relator: DEP. PAUDERNEY AVELINO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

**PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 9.283, de 2017, oriundo do Senado Federal, onde tramitou como o Projeto de Lei nº 314, de 2017, dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e sobre a carteira de título mantida pelo Banco Central do Brasil para fins de condução na política monetária. O autor do projeto é o Senador Ricardo Ferraço.

O projeto tem as seguintes motivações técnicas:

- a) Afastar a possibilidade de financiamento indireto do Banco Central a despesas primárias do Tesouro Nacional;
- b) Dar maior transparência ao impacto das variações cambiais na contabilidade do Banco Central;
- c) Minimizar o fluxo de recursos transferidos do Banco Central ao Tesouro Nacional e deste para o Banco Central, a título de transferência de resultados positivos e cobertura de resultados negativos, também contribuindo para maior transparência das contas públicas;

- d) Garantir ao Banco Central a disponibilidade de uma carteira mínima de títulos para fins de política monetária;
- e) Minimizar os custos do Tesouro Nacional com o pagamento de juros sobre títulos em carteira do Banco Central;
- f) Revogar dispositivos anacrônicos da Lei 9.069, de 1995 (Lei do Plano Real), que não mais se aplicam desde a mudança da política monetária para o modelo de metas de inflação.

Segundo o art. 2º da proposição, “O resultado positivo apurado no balanço do Banco Central do Brasil após a constituição de reservas será considerado obrigação da referida entidade com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço”.

Conforme § 1º do citado art. 2º, “Durante o período compreendido entre a data da apuração do resultado do balanço e a data do efetivo pagamento referido no caput, a obrigação de que trata este artigo terá remuneração idêntica àquela aplicada às disponibilidades de caixa da União depositadas no Banco Central do Brasil”.

Os valores pagos à União na forma do *caput* do art. 2º serão destinados exclusivamente ao pagamento da dívida pública mobiliária federal (DPMF).

Pelas definições que traz, o art. 3º do projeto, ora sob análise, merece ser transcrito:

“Art. 3º Será destinada à constituição de reserva de resultado a parcela do resultado positivo apurado no balanço do Banco Central do Brasil que corresponder ao resultado financeiro positivo de suas operações com reservas cambiais e operações com derivativos cambiais realizadas no mercado interno, observado o limite do valor integral do resultado positivo.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se: I – resultado financeiro das operações com reservas cambiais: o produto entre o estoque de reservas cambiais, apurado em reais, e a diferença entre sua taxa média ponderada de rentabilidade, em reais, e a taxa média ponderada do passivo do Banco Central do Brasil, nele incluído seu patrimônio líquido; II – resultado financeiro das operações com derivativos cambiais realizadas no mercado interno: a soma dos valores referentes aos ajustes periódicos dos contratos de derivativos cambiais firmados pelo Banco Central do Brasil no mercado interno, apurados por câmara ou prestador de serviços de compensação, liquidação e custódia.

§ 2º Ato normativo conjunto do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda regulamentará o procedimento de cálculo dos resultados financeiros de que trata o § 1º deste artigo.

§ 3º A reserva de resultado de que trata este artigo somente poderá ser utilizada para a finalidade prevista no art. 4º, inciso I, ressalvada a hipótese prevista no art. 5º.”

A proposição cuida ainda dos resultados negativos e das formas de superá-los. Ela também detalha e disciplina as obrigações da União para com o Banco Central, em caso de resultado negativo, quando se poderá mesmo emitir títulos da dívida pública mobiliária federal interna, cujo formato será definido pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Preveem-se ainda mecanismos que regulam a emissão de títulos, que são explicitados nos arts. 7º e 8º do projeto. Para além da previsão objetiva de tais mecanismos, em função, por exemplo, da relação dos títulos da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) livres para com a carteira total de títulos do Banco Central (*caput* do art. 7º), poderão o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil avaliar a necessidade de aporte emergencial de títulos disponíveis para a execução da política monetária.

Com prévia autorização do Conselho Monetário Nacional, a União, por intermédio do Ministério da Fazenda, poderá efetuar o resgate, sem desembolso financeiro a favor do Banco Central do Brasil, e o correspondente cancelamento de títulos livres para negociação do Banco Central do Brasil, com vistas a reduzir a DPMFi.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços aprovou a matéria com emenda de redação. A Emenda EMC A-1 CDEICS adequa a redação dos artigos 2º, 3º e 4º do PL 9.283/2017, com o objetivo de deixá-los compatíveis com o disposto pelo art. 7º da LRF, que determina que a apuração dos resultados contábeis-patrimoniais do BCB será efetuada a cada semestre. Sendo a LRF norma superior e regradora da matéria ora em análise, e não dispondo o projeto de qualquer dispositivo que altere a periodicidade da apuração do balanço do Banco Central, a alteração promovida pela CDEICS procurou tão somente deixar a norma mais clara, sem qualquer alteração de mérito. A Comissão de Finanças e Tributação concluiu pela não implicação do Projeto de Lei nº 9.283, de 2017, e da Emenda EMC A-1 CDEICS em aumento de despesas ou redução de receitas, hipótese em que não cabe a esse Órgão Colegiado manifestar-se em relação à adequação financeira. Quanto ao mérito, a Comissão de Finanças e Tributação manifestou-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 9.283, de 2017, e da emenda oferecida pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições na forma do art. 32, inc. IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A União tem competência privativa para legislar sobre títulos, na forma do art. 22, VI, da Constituição da República. O Projeto de Lei nº 9.283, de 2017, tem como um de seus eixos os títulos da DPMFi. Eis por que parece a esta relatoria constitucional.

No que toca à juridicidade, observa-se que a matéria em nenhum momento atropela os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio. Eis por que é jurídica.

No que toca à técnica legislativa e à redação, conclui-se que se observaram na feitura da proposição as imposições da Lei Complementar nº 95, de 1998.

A Emenda nº 1, oferecida pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, apenas precisa o período de apuração do resultado positivo previsto no projeto, sem representar qualquer alteração ao mérito da matéria, sendo, assim, constitucional e jurídica.

Quanto à técnica legislativa e à redação, não há reparos a fazer em tal emenda.

Um ponto relevante a se discutir refere-se à eventual possibilidade de a matéria aqui tratada necessitar ser objeto de lei complementar. Afinal, trata-se aqui de dívida pública interna e de emissão e resgate de títulos da dívida pública. Da leitura do art. 163 da Constituição Federal temos que:

“Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

Todavia, não é este o caso. Há clara jurisprudência a favor de veicular-se a matéria por lei ordinária.

Na Constituição Federal, o art. 163 está inserido na seção “Normas Gerais” do capítulo “Das Finanças Públicas”, o que já indica que estão reservados a lei complementar apenas os princípios organizadores das finanças públicas, da dívida pública interna e da emissão de títulos públicos. A reserva de lei complementar não guarda pertinência com toda e qualquer norma sobre finanças públicas, estando adstrita à fixação de normas gerais a serem observadas por todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conforme nos ensina José Afonso d Silva, em “Comentário contextual à Constituição:

“[...] A exigência de lei complementar justifica-se pelo fato de que se trata de fixar normas gerais de aplicação a todas as entidades federativas. [...] o que está em harmonia com os princípios da Constituição, que sempre exige lei complementar quando a regulação se estende a todos os entes federativos.” (P. 698, negritos acrescidos.)

Certamente o Projeto de Lei em análise não trata de norma geral. Trata, isto sim, de uma questão bastante específica: os fluxos financeiros decorrentes do relacionamento entre BC e Tesouro.

Ainda que fosse aplicável o art. 163 da Constituição ao caso, temos que a matéria já se encontra regulada por lei complementar. Afinal, o art. 7º, caput, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), já estabelece as condições gerais para apuração e registro contábil do resultado do Banco Central. O projeto ora em análise em nada confronta os ditames da LRF.

Registre-se, ademais, que o objeto aqui tratado vem sendo regulado por lei ordinária nos últimos trinta anos, sem qualquer oposição do Supremo Tribunal Federal, valendo citar:

- a) art. 4º da Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, que dispôs sobre os resultados positivos da Autarquia;
- b) art. 75 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que alterou a redação do citado art. 4º da Lei nº 7.862, de 1989;
- c) Medida Provisória nº 1.789, de 29 de dezembro de 1998, que revogou o precitado art. 4º da Lei nº 7.862, de 1989, e, após sucessivas reedições, resultou na Medida Provisória nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001;
- d) Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008, que dispõe inclusive sobre as mencionadas relações Tesouro-BCB e sobre a carteira de títulos mantida nesta Autarquia para fins de política monetária;
- e) Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, que autoriza a União a emitir títulos em favor do BCB sem contrapartida financeira;
- f) Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, que, regulamenta a demonstração do impacto e do custo fiscal das operações da Autoridade Monetária nos balanços e balancetes (art. 148) e a apresentação ao Congresso Nacional quanto ao cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial de que trata o art. 9, § 5º, da LRF.

O TCU também já se manifestou sobre o assunto e não vislumbrou óbices a que questões afetas ao relacionamento entre BC e Tesouro sejam disciplinadas pela via da lei ordinária, conforme se verifica do Acórdão nº 1.259/2011-Plenário:

“32. Tais questões, a nosso ver, por não tratarem da regulação geral das finanças públicas, e, sim, ao que parece, de aspectos financeiros e contábeis na relação entre Banco Central e Tesouro Nacional no que diz respeito à variação cambial, não constituem matérias próprias de lei complementar, conforme asseverado pelo Supremo Tribunal Federal. Destaque-se, ainda, que, em relação à exigência de lei complementar, não se admite sequer interpretações analógicas em relação ao art. 163 ou 165 da Carta Republicana, conforme afirmado na ADI 789-STF:

[...] a exigência de lei complementar não se presume e nem se impõe, quer por analogia, quer por força de compreensão, quer, ainda, por inferência de situações que possam guardar relação de similitude entre si’ (Voto Min. Celso de Mello).

33. Deste modo, resta demonstrada a constitucionalidade formal da legislação indicada, em razão da possibilidade das questões referentes à constituição de reservas do Banco Central do Brasil e à forma de apuração e liquidação de resultados financeiros em operações cambiais serem tratadas por meio de lei ordinária.”

Portanto, há suficiente respaldo jurídico para afirmar, sem risco de questionamento fundado, que a matéria objeto do PL nº 9.283, de 2017, deve ser veiculada em lei ordinária e não em lei complementar.

Haja vista o que se acaba de expor, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 9.283, de 2017, e da Emenda nº 1 de redação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços.

Sala da Comissão, em 22 de novembro de 2018.

Deputado PAUDERNEY AVELINO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 9.283/2017 e da Emenda de redação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Pauderney Avelino.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Daniel Vilela - Presidente, Hildo Rocha - Vice-Presidente, Alceu Moreira, Arnaldo Faria de Sá, Chico Alencar, Clarissa Garotinho, Covatti Filho, Danilo Forte, Delegado Edson Moreira, Edio Lopes, Evandro Roman, Fábio Trad, Fausto Pinato, Felipe Maia, Félix Mendonça Júnior, Janete Capiberibe, João Campos, José Carlos Aleluia, Maria do Rosário, Osmar Serraglio, Paulo Abi-Ackel, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Pr. Marco Feliciano, Rubens Pereira Júnior, Silvio Torres, Subtenente Gonzaga, Tadeu Alencar, Aliel Machado, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Domingos Sávio, Efraim Filho, Gilberto Nascimento, Gonzaga Patriota, Jerônimo Goergen, Lincoln Portela, Pastor Eurico, Pauderney Avelino, Ricardo Izar, Roberto Balestra, Sandro Alex, Valtenir Pereira e Vicentinho Júnior.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2018.

Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ
Presidente em exercício