



PARECER

PROJETO DE LEI Nº 1.281, DE 1995, que “cria instrumentos financeiros para modernização da infraestrutura.”

AUTOR: Deputado LUCIANO PIZZATO.
RELATOR: Deputado MARCOS CINTRA

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.281, de 1995, dispõe que as empresas concessionárias de obras e serviços públicos poderão emitir debêntures de infra-estrutura, podendo estas serem avalizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. A garantia dessas debêntures será representada pelos contratos de concessão, pela receita das empresas concessionárias e pelos direitos referentes aos bens de uso da concessionária.

De acordo com o Projeto, a União poderá subscrever ou prometer adquirir as debêntures de infra-estrutura. Quando a concessionária estiver realizando programas governamentais prioritários para o desenvolvimento da infra-estrutura e o fortalecimento das empresas que atuam em áreas consideradas estratégicas, poderão ser utilizadas para subscrição ou promessa de aquisição das debêntures as verbas orçamentárias destinadas à realização das obras e serviços objeto da concessão ou as que se destinem a dar apoio a setor específico de atuação das concessionárias. As liberações das verbas serão feitas na medida em que houver necessidade e justificativa para o desembolso, que será acompanhado pelos órgãos competentes da administração pública.

Dispõe o PL que as debêntures de infra-estrutura poderão ser emitidas em moeda estrangeira. Quando colocadas no mercado interno, essas debêntures garantirão o pagamento do principal e dos juros em moeda nacional, convertidos na forma estabelecida pelo órgão competente. Até 1988 (sic), os Fundos de Pensão, as Fundações de Previdência Privada e as Sociedades Seguradoras deverão investir uma parte dos seus recursos aplicados, representando no mínimo 2% e no máximo 5% dos mesmos, em debêntures de infra-estrutura, conforme vier a ser estabelecido pelos órgãos competentes.

O Projeto determina, ainda, que os créditos das empresas concessionárias contra a União, devidamente corrigidos, serão compensados com os seus débitos em relação à mesma, desde que reconhecidos pelo Poder Público, ou decorrentes de decisões transitadas em julgado ou de juízo arbitral, de acordo com os mesmos critérios aplicáveis na privatização. As empresas concessionárias também poderão emitir debêntures de infra-estrutura de valor correspondente aos seus créditos contra a União e os Estados, que serão garantidos direta ou indiretamente pelo Poder Público e cujo pagamento ocorrerá com verbas orçamentárias, na forma que vier a ser convencionada.



Nas sociedades de economia mista que não se destinarem a ser privatizadas, poderá ser aumentado o número de ações preferenciais, sem direito de voto, nos precisos termos do art. 1º, *caput*, do Decreto-Lei nº 6.464/44, mediante conversão das ações ordinárias ou em virtude de aumento do capital, ficando o Poder Executivo autorizado a alienar as ações preferenciais, para com o resultado obtido, realizar investimentos no programa de modernização da infra-estrutura.

O PL 1.281/95 autoriza os credores da União, nacionais ou estrangeiros, que quiserem converter os seus créditos em investimentos no campo da infra-estrutura, a fazê-lo, desde que não alienem as suas participações decorrentes dos recursos investidos pelo prazo de dez anos. A conversão será regulamentada pelo Poder Executivo nas mesmas bases adotadas em relação à privatização.

A fim de evitar a emissão de papel moeda, a conversão dos créditos poderá ser feita em ações preferenciais na forma citada anteriormente, facultando-se, em seguida, que os recursos obtidos com a venda sejam investidos em programas de infra-estrutura aprovados pelo Governo Federal e mantida a permanência do valor capitalizado no setor em que foi investido pelo prazo de dez anos. Essas emissões ou conversões não ensejarão o direito de recesso, podendo ser aprovadas pela maioria simples dos acionistas originários.

No âmbito desta Comissão não foram apresentadas emendas ao Projeto.

2. VOTO

Preliminarmente ao exame do mérito, cabe apreciar a proposição 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, arts. 32, IX, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996. Cabe analisar o Projeto, ainda, à luz da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF).

As debêntures são títulos estranhos ao capital social, que conferem direito de crédito contra a sociedade, nas condições estabelecidas no certificado. De acordo com o Projeto de Lei nº 1.281, de 1995, as debêntures de infra-estrutura serão títulos de médio e longo prazos, com atualização monetária e juros convencionados. O escopo do Projeto é, portanto, viabilizar nova forma de captação de recursos a essas empresas, sem aumento do capital social, e com encargos inferiores àqueles que prevalecem nos financiamentos bancários.

Um primeiro aspecto de adequação que merece análise refere-se ao disposto no art. 3º do PL, que autoriza a União a subscrever ou prometer adquirir as debêntures de infra-estrutura. Sobre o assunto, verificamos que a Lei 10.171, de 5 de janeiro de 2001 (Lei Orçamentária para 2001) não contém dotações para essa finalidade. No §1º do mesmo artigo, o Projeto autoriza, ainda, a utilização para subscrição ou promessa de



aquisição das debêntures das verbas orçamentárias destinadas à realização de obras e serviços objeto da concessão ou as que se destinem a dar apoio a setor específico de atuação das concessionárias. A nosso juízo, essa autorização subverte o princípio orçamentário da especificação, segundo o qual as dotações no orçamento devem ter finalidade precisa e específica.

Já no art. 5º, o Projeto de Lei prevê a compensação de créditos das empresas concessionárias contra os débitos da União em relação às mesmas. O instituto da compensação entre créditos e débitos é matéria de que trata o Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 25.10.1966) que, em seu art. 170, a define como uma das formas de extinção do crédito tributário:

“Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.”

A Lei 9.430, de 27 de dezembro de 1996, por sua vez, restringiu a competência para a análise da compensação tributária, no âmbito federal, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda – SRF/MF:

“Art. 73. Para efeito do disposto no art. 7º do Decreto-lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, a utilização dos créditos do contribuinte e a quitação de seus débitos serão efetuadas em procedimentos internos à Secretaria da Receita Federal, observado o seguinte:...”

“Art. 74. Observado o disposto no artigo anterior, a Secretaria da Receita Federal, atendendo a requerimento do contribuinte, poderá autorizar a utilização de créditos a serem a ele restituídos ou ressarcidos para a quitação de quaisquer tributos e contribuições sob sua administração.”

Pelo texto do Projeto de Lei, pretende-se ampliar o instituto da compensação a créditos de quaisquer natureza que as empresas concessionárias detenham junto à União, inclusive os decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado. Sobre esse aspecto, cabe lembrar inicialmente que o conceito de União não se restringe ao Poder Executivo, estendendo-se aos Poderes Legislativo e Judiciário.

Pode-se argumentar, porém, que as relações dessas empresas concentram-se no âmbito do Poder Executivo. Ainda assim deve-se atentar para amplitude da composição desse Poder, que tem órgãos autorizados a constituir obrigações para a União em toda a Administração Direta (Presidência da República e Ministérios) e também na Administração Indireta (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas). Por outro lado, poucos órgãos respondem pela arrecadação e administração das receitas, com destaque para a Secretaria da Receita Federal e o Instituto Nacional de Seguridade Social.

A prevalecer a sistemática proposta no PL, haverá grande dificuldade de se estabelecer um fluxo adequado entre receitas e despesas, na medida em que o Governo Federal perderá um grau de liberdade na administração e alocação dos recursos orçamentários. Ressalte-se que a programação financeira e os cronogramas anuais de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

desembolso estão previstos na LRF e constituem instrumentos fundamentais para garantir o equilíbrio entre receitas e despesas, e o conseqüente cumprimento dos orçamentos anuais:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Essa distorção se agrava com a inclusão no PL da possibilidade de compensação dos créditos decorrentes de decisões transitadas em julgado. Esses débitos, dado os seu montante, obedecem a sistemática própria de pagamento por meio de precatórios judiciais. A dificuldade de administração desses débitos ensejou, inclusive, a promulgação da Emenda Constitucional nº 30 de 13/9/2000, que incluiu o art. 78 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando que, ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor e os de natureza alimentícia, os precatórios serão liquidados pelo seu valor real, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

Examinando a proposição em tela, verifica-se que fere dispositivos da LRF, não estando previstos seus efeitos na LOA/2001. Portanto, não pode ser considerada adequada ou compatível, sob os aspectos orçamentário e financeiro, malgrado os nobres propósitos que orientaram a sua elaboração.

Dessa forma, fica prejudicado o exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, em função do disposto no art. 10 da Norma Interna - CFT:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Cabe registrar, por fim, que, de acordo com o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, este parecer é terminativo, o que cessa a tramitação da matéria nesta Casa:

“Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - ...

II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;...

Diante de todo o exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI Nº 1.281, de 1995.**

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado MARCOS CINTRA
Relator