

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 128, DE 2015

Apensado: PDC nº 186/2015

Susta a aplicação do art. 7º, inciso III, da Portaria nº 357, de 15 de outubro de 2012, do Ministério da Fazenda, que dispõe sobre o pagamento de equalização de encargos financeiros sobre os saldos médios diários de financiamentos concedidos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e pela Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP.

Autor: Deputado RUBENS BUENO

Relator: Deputado LUIS MIRANDA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 128, de 2015, pretende sustar, com base no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, o inciso III do art. 7º da Portaria nº 357, de 15 de outubro de 2012, do Ministério da Fazenda, o qual autoriza o pagamento de subvenção econômica, sob a forma de equalização de encargos financeiros, sobre os saldos médios diários de financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP.

O art. 7º da Portaria MF nº 357/2012, sobre o qual se pretende fazer incidir a sustação, tem o seguinte texto:

“Art. 7º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo constante do Anexo I, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que:

I - os pagamentos das equalizações de que trata o caput podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional;



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218317106100>

* C D 2 1 8 3 1 7 1 0 6 1 0 0

II - os valores das equalizações a que se refere o caput serão atualizados desde a data da apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional; e

III - os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES, serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração e atualizados pelo Tesouro Nacional desde a data de apuração até a data do efetivo pagamento.

Parágrafo único. Os valores de equalização das operações indiretas em que a taxa de juros ao mutuário for inferior à remuneração do Agente Financeiro, contratadas entre 1º de setembro de 2012 e 31 de dezembro de 2012, serão apurados conforme metodologia constante do Anexo II desta Portaria, observado que o montante da equalização correspondente à diferença entre a taxa de juros fixada ao mutuário e a remuneração do Agente Financeiro será apurada mensalmente e devido a partir de 1º de janeiro de 2013.”

A Portaria MF nº 357/2012, segundo seu preâmbulo, foi editada com base no art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, e no art. 4º da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, os quais reproduzimos a seguir, destacando os dispositivos que constituem o poder regulamentar:

Lei nº 12.096/2009

“Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015: (“Caput” do artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 663, de 19/12/2014, convertida na Lei nº 13.132, de 9/6/2015)

I - ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, destinadas: (Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 526, de 4/3/2011, convertida na Lei nº 12.453, de 21/7/2011, e com nova redação dada pela Lei nº 12.814, de 16/5/2013)

a) à aquisição, produção e arrendamento mercantil de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados, e o capital de giro associado; à produção de bens de consumo para exportação; ao setor de energia elétrica, a estruturas para exportação de granéis líquidos; a projetos de engenharia; à inovação tecnológica; a projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia; a projetos e equipamentos de reciclagem e tratamento ambientalmente adequados de resíduos; e a investimentos no setor de armazenagem nacional de grãos e açúcar; e (Alínea acrescida pela Lei nº 12.873, de 24/10/2013, com redação dada pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)



CD218317106100

b) a projetos de infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo Governo federal; (Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 606, de 18/2/2013, com redação dada pela Lei nº 12.814, de 16/5/2013)

II - à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP destinadas exclusivamente para a modalidade de inovação tecnológica. (Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 526, de 4/3/2011, convertida na Lei nº 12.453, de 21/7/2011)

§ 1º O valor total dos financiamentos subvencionados pela União é limitado ao montante de até R\$ 452.000.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta e dois bilhões de reais). (Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 663, de 19/12/2014, convertida na Lei nº 13.132, de 9/6/2015)

§ 2º A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.453, de 21/7/2011)

§ 3º O pagamento da equalização de que trata o caput fica condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.453, de 21/7/2011)

§ 4º Aplica-se o disposto neste artigo à produção ou à aquisição de aeronaves novas por sociedades nacionais e estrangeiras, com sede e administração no Brasil, em conformidade com a respectiva outorga de concessão e autorização para operar pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, nos casos de exploração de serviços públicos de transporte aéreo regular.

§ 5º (Revogado pela Medida Provisória nº 501, de 6/9/2010, convertida na Lei nº 12.385, de 3/3/2011)

§ 6º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá a distribuição entre o BNDES e a FINEP do limite de financiamentos subvencionados de que trata o § 1º e definirá os grupos de beneficiários e as condições necessárias à contratação dos financiamentos, cabendo ao Ministério da Fazenda a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.545, de 14/12/2011)

§ 7º (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 492, de 29/6/2010, com prazo de vigência encerrado em 8/11/2010, conforme Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 42, de 12/11/2010)

§ 8º O BNDES deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês subsequente de cada trimestre, relatório pormenorizado sobre as operações realizadas,



CD218317106100*

indicando, entre outras informações, a quantidade e o valor das operações de financiamento realizadas, detalhadas por modalidade do investimento, setor produtivo beneficiado, localização dos empreendimentos e estimativa dos impactos econômicos dos projetos, inclusive em termos de geração de emprego e renda, resguardado o sigilo bancário. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 526, de 4/3/2011, com redação dada pela Lei nº 12.453, de 21/7/2011)

§ 9º Ato do Poder Executivo disporá sobre composição e competências de conselho interministerial responsável pela aprovação da elegibilidade dos projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia de que trata o inciso I do caput, para fins de concessão da subvenção econômica de que trata o caput. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 564, de 3/4/2012, convertida na Lei nº 12.712, de 30/8/2012)

§ 10. A definição das garantias a serem prestadas nos financiamentos a que se refere o inciso I do caput ficará a critério do BNDES, e os encargos dos fundos garantidores de que trata o art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, poderão ser incluídos no valor do financiamento nas operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2010. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 594, de 6/12/2012, convertida na Lei nº 12.814, de 16/5/2013)

§ 11. (VETADO na Lei nº 12.814, de 16/5/2013)

I - (VETADO na Lei nº 12.814, de 16/5/2013)

II - tenham os mesmos beneficiários e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional para as linhas de crédito do BNDES passíveis de subvenção. (Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 594, de 6/12/2012, convertida na Lei nº 12.814, de 16/5/2013)

§ 12. (VETADO na Lei nº 12.814, de 16/5/2013)

§ 13. Fica a União autorizada a subvencionar, na forma e no limite dispostos neste artigo, operações de financiamento contratadas por outras instituições financeiras e que foram objeto de reembolso por parte do BNDES, desde que tais operações:

I - tenham os mesmos beneficiários e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional para as linhas de crédito do BNDES passíveis de subvenção;

II - não contemplem operações inadimplentes. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.833, de 20/6/2013)

§ 14. Entende-se como reembolso a restituição pelo BNDES às instituições financeiras dos valores referentes às liberações de recursos por elas realizadas nas operações de que trata o § 13. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.833, de 20/6/2013)

§ 15. A subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, tratada nesta Lei, beneficiará, exclusivamente, pessoas físicas e jurídicas brasileiras visando



CD218317106100*

à aquisição, produção, arrendamento de bens de capital e execução de projetos realizados em território nacional, assim como o apoio à exportação de bens e serviços brasileiros de interesse nacional. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.000, de 18/6/2014)

§ 16. (VETADO na Lei nº 13.000, de 18/6/2014)

§ 17. O Ministério da Fazenda publicará, até o último dia do mês subsequente a cada bimestre, na internet, os seguintes demonstrativos:

I - do impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES, juntamente com a metodologia de cálculo utilizada, considerando o custo de captação do Governo Federal e o valor devido pela União;

II - dos valores inscritos em restos a pagar nas operações de equalização de taxa de juros, no último exercício financeiro e no acumulado total.”

Lei 12.409/2011

“Art. 4º É a União autorizada a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, em operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2013 destinadas a capital de giro e investimento de sociedades empresariais, cooperativas, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas caracterizadas como produtores rurais, localizados em Municípios atingidos por desastres naturais que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, nos termos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e relacionados em ato editado na forma do regulamento. (“Caput” do artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 600, de 28/12/2012, convertida na Lei nº 12.833, de 20/6/2013)

§ 1º O valor do total dos financiamentos a que se refere o caput é limitado ao montante de até R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais). (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.693, de 24/7/2012)

§ 2º A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte dos recursos, acrescido da remuneração do BNDES e dos agentes financeiros por ele credenciados.

§ 3º O pagamento da equalização de que trata o caput fica condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES, para fins de liquidação da despesa.

§ 4º (Revogado pela Lei nº 12.453, de 21/7/2011)

§ 5º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá as condições necessárias à contratação dos financiamentos, cabendo ao Ministério da Fazenda a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este



* C D 2 1 8 3 1 7 1 0 6 1 0 0

artigo, entre elas a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros.

§ 6º A equalização de juros de que trata o caput deverá priorizar as operações de financiamento contratadas por agricultores familiares e pequenos produtores rurais e será paga se os reconhecimentos federais forem realizados com base em decretos municipais e estaduais editados a partir de 1º de janeiro de 2010. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.597, de 21/3/2012, e com redação dada pela Lei nº 12.693, de 24/7/2012)

§ 7º (VETADO na Lei nº 12.693, de 24/7/2012)

§ 8º A definição das garantias a serem prestadas nos financiamentos a que se refere o caput ficará a critério do BNDES, e os encargos dos fundos garantidores de que trata o art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, poderão ser incluídos no valor do financiamento nas operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2010. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 594, de 6/12/2012, convertida na Lei nº 12.814, de 16/5/2013”)

Como justificação de sua iniciativa, o Autor assinala que o inciso III do art. 7º da Portaria permite um “empréstimo” do BNDES ao Tesouro Nacional, já que posterga a obrigatoriedade do pagamento de seu compromisso com a equalização instituída. Dessa forma, ele estaria em desacordo com o que está explicitado na Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando-se no caso o disposto no art. 36 da LRF, que proíbe a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Apensado, encontra-se o Projeto de Decreto Legislativo nº 186, de 2015, cujo objetivo é sustar os efeitos dos incisos II e III do art. 7º da Portaria nº 193, de 14 de abril de 2014, que “autoriza o pagamento de equalização de encargos financeiros sobre os saldos médios diários de financiamentos concedidos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, em ambos os casos com recursos próprios”.

A Justificação do PDC nº 186, de 2015, é vazada na mesma linha da do PDC nº 128, de 2015, ou seja, no sentido de elidir as normas regulamentares que possibilitam as manobras denominadas de “pedaladas fiscais”, consistentes na postergação dos pagamentos da subvenção econômica, de responsabilidade do Tesouro Nacional.



* C D 2 1 8 3 1 7 1 0 6 1 0 0

A proposição tramita em regime ordinário e sujeita-se à apreciação das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Nesta Comissão de Finanças e Tributação, a matéria deverá ser apreciada quanto ao mérito e quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas citam-se, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e, como adequada, “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

No caso concreto em análise, importa registrar que a Portaria nº 357, de 15 de outubro de 2012, do Ministério da Fazenda – norma objeto desta proposição – não mais está em vigor, visto que foi revogada pela Portaria nº 71, de 5 de março de 2013. O PDC 128/2015 incide, portanto, sobre ato normativo inexistente. Tal constatação, aliada à eficácia *ex nunc* dos efeitos do eventual ato que decorreria projeto em análise, força a conclusão no sentido de que a matéria não tem implicação orçamentária e financeira sobre os Orçamentos da União.



CD218317106100*

Idêntico remate aplica-se à proposição apensada – PDC 186/2015 – que pretende sustar os efeitos dos incisos II e III do artigo 7º da Portaria nº 193, de 14 de abril de 2014, do Ministério da Fazenda: é que tais dispositivos foram expurgados do mundo jurídico com a edição da Portaria nº 950, de 24 de dezembro de 2015, do Ministério da Fazenda, que deu nova redação ao art. 7º da citada Portaria MF nº 193/2014.

Cite-se ainda, por oportuno, o Decreto nº 8.535, de 15 de outubro de 2015, que dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Referido diploma estatui em seu que *“É vedado aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis”* (art. 3º), exigindo a cobertura de eventuais insuficiências em 48 horas, proibindo a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro e determinando a adequação a tais ditames, no prazo de sessenta dias, mediante a celebração de aditivo contratual, de contratos porventura dissonantes de tais cláusulas. Portanto, prima facie, restam alcançados os objetivos perseguidos pelos projetos em comento.

Vale rememorar, então, o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT, prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.



CD218317106100*

Quanto ao mérito, cabe reiterar, inicialmente, que os dispositivos em análise pelo PDC nº 128/2015 e pelo PDC nº 186/2015 – respectivamente pertencentes à Portaria nº 357, de 2012, e à Portaria nº 193, de 2014 – encontram-se atualmente revogados pela edição de outras Portarias do Ministério da Fazenda a respeito do assunto.

Ademais, cabe observar a apreciação de projetos de decretos legislativos deve ser feita, necessariamente, segundo a interpretação estrita dos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, o qual concede competência ao Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo, “que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”.

Assim, tratando-se de competência condicionada do Congresso Nacional, eficaz apenas quando se evidencia a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, o exame dessas condições é imprescindível para apreciação da matéria, abstraindo-se qualquer análise de mérito do conteúdo do normativo.

Ao examinarmos o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, vamos identificar, no seu § 6º, a autorização clara para que o Ministério da Fazenda decida sobre as “*condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros*”. Por outro lado, não se identifica na lei condicionantes de prazo a serem observadas pelo Ministro da Fazenda na regulamentação autorizada. Portanto, salvo melhor juízo, a edição de portarias a respeito do assunto em análise encontra-se lavrado nos termos da autorização legal concedida ao Ministério da Fazenda pela Lei nº 12.906, de 2009.

De igual forma, o art. 4º da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, em seu § 5º, autoriza o Ministério da Fazenda a efetuar “*a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros*”.

Assim, estamos diante de uma circunstância em que, o Ministério da Fazenda regulamentou a matéria no exercício de seu poder



CD218317106100

discricionário em conformidade com as autorizações contidas nas Leis nº 12.096, de 2009, e nº 12.409, de 2011, fato esse que impossibilita o Congresso Nacional de exercer a competência constante do art. 49, inciso VI, da Constituição Federal, de sustação dos atos regulamentares, uma vez que tal poder se condiciona à exorbitância do poder regulamentar ou da delegação legislativa pelo Poder Executivo, condição que não se configura no caso.

Por fim, ressaltamos que, com relação a eventual descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o referido ato estaria sujeito aos mecanismos de controle externo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, no exercício de suas competências de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. Entretanto, o remédio para a possível infração não estaria fundado no art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

Diante do exposto, **votamos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria** em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 128, de 2015, bem como de seu apensado, Projeto de Decreto Legislativo nº 186, de 2015; e, no mérito, **VOTAMOS PELA REJEIÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo nº 128, de 2015, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 186, de 2015 (apensado).**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2021.

Deputado LUIS MIRANDA
Relator

2019-14416



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218317106100>



* C D 2 1 8 3 1 7 1 0 6 1 0 0 *