



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 317, de 2014, do Senador Fleury, que *autoriza o Poder Executivo a conceder empréstimos subsidiados a empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários para o uso dos funcionários, entre outras coisas.*

SF/17328.77546-92



RELATOR: Senador SÉRGIO PETECÃO

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 317, de 2014, de autoria do Senador Fleury, e nº 383, de 2014, do Senador Wilder Moraes, que tramitam em conjunto.

Os projetos sob exame visam, entre outras medidas, conceder empréstimos subsidiados a empresas ou pessoas jurídicas, destinados à aquisição de bicicletas ou à construção de bicicletários para uso de seus funcionários.

Frise-se, desde já, que o PLS nº 383, de 2014, repete o texto do PLS nº 317, de 2014, tendo sido apresentado, unicamente, por haver entendimento, à época, de que o PLS nº 317, de 2014, seria arquivado ao fim da legislatura, o que não veio a ocorrer. Portanto, propomos seu arquivamento como parte da conclusão deste parecer.

O PLS nº 317, de 2014, fundamentalmente, concede autorização à União para que seja promovido o financiamento, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ou de instituição financeira credenciada, às empresas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários para uso, preferencialmente comunitário, de seus funcionários, sendo que os bicicletários deverão ser instalados dentro das sedes ou das subsidiárias da empresa tomadora do empréstimo.

Ademais, estabelece as condições financeiras dos empréstimos a serem concedidos, que deve ter duração de dez anos, com carência de três anos, e ser remunerado pela taxa de juros de longo prazo (TJLP), ou sua



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

eventual substituta, além dos demais encargos normalmente cobrados pelo BNDES.

Por fim, o PLS nº 317, de 2014, autoriza o Ministério do Meio Ambiente (MMA) a instituir o Selo de Sustentabilidade em Mobilidade Urbana, a ser concedido às pessoas jurídicas que adquirirem bicicletas comunitárias e instalarem bicicletários para uso de seus funcionários.

Conforme justificação do projeto, *o uso de bicicleta como meio de transporte vem sendo incentivado no Brasil de forma crescente - embora ainda tímida se comparada ao padrão de outros países - por meio de algumas iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos. As vantagens do uso da bicicleta incluem aspectos de qualidade de vida do usuário, saúde pública, sustentabilidade e melhoria da mobilidade urbana. A preferência por utilização de bicicletas já é crescente no país, e para que seu uso por trabalhadores não seja freado é necessário que sejam criados incentivos, como a construção de bicicletários e a organização de sistemas de uso compartilhado de bicicletas nos locais de trabalho.*

Nesta Casa, as proposições foram distribuídas, às Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

A CMA, em reunião realizada em 13 de junho de 2017, aprovou relatório, apresentado pelo Senador José Medeiros, contrário aos Projetos de Lei do Senado nº 317, de 2014, e nº 383, de 2014, que passa a constituir o parecer da referida comissão.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a finanças públicas e normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico.

Ocorre que, como o PLS nº 383, de 2014, repete o texto do PLS nº 317, de 2014, entendemos que só o projeto mais antigo deve ser considerado. Iremos propor o arquivamento do PLS nº 383, de 2014, na conclusão deste parecer e nos limitar a analisar apenas o PLS nº 317, de 2014.

A matéria objeto da proposição, qual seja, concessão de subsídios nos financiamentos oficiais, trata de questões atinentes ao Direito

SF/17328.77546-92



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Financeiro, sujeita, nos termos constitucionais, a legislação concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, a disciplina da matéria é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, caput, da CF), não havendo impedimentos constitucionais formais, nem materiais. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Assim, o projeto de lei em exame não apresenta vício de constitucionalidade quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Como estipulado no art. 48 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, certamente, a referente à concessão de subsídios financeiros. Não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da Constituição Federal, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República na matéria tratada no projeto.

De resto, não há reparos a fazer ao texto, salientando, ainda, que o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

A proposição em exame, como já relatado, prevê a concessão de subsídios financeiros implícitos, que impactam as despesas e as receitas públicas.

Logicamente, os benefícios concedidos nos termos propostos, denominados benefícios creditícios, impactam as finanças da União, uma vez que ela recorre ao mercado financeiro para a obtenção de recursos necessários ao financiamento do programa, por meio de emissão de títulos, grosso modo, referenciados na Selic.

Por seu turno, esses recursos são repassados ao BNDES ou a instituições financeiras oficiais credenciadas, que os aplicam no referido programa a um custo embasado na taxa TJLP. O diferencial entre a taxa Selic e a receita recebida das instituições repassadoras dos recursos no programa envolvem renúncia de receita e despesas financeiras, que constituem os subsídios implícitos ou aos custos incorridos pela União.

SF/17328.77546-92



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Assim sendo, é necessário o cumprimento das condições e exigências definidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde é definido o Novo Regime Fiscal, nos termos da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, para a sua realização.

Em particular, as disposições reguladas nos termos dispostos no art. 113 da referida Emenda, e nos arts. 15, 16 e 17 da referida lei, que, nos termos ali definidos, deveram estar acompanhadas da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois exercícios seguintes.

Além disso, para que se enquadre nos termos desses dispositivos da LRF, deverá ser demonstrado que o gasto apresenta adequação com a Lei Orçamentária Anual – LOA, com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, sendo com elas compatíveis, e que não afetará as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e estar acompanhada de medidas de compensação de natureza orçamentária ou tributária.

Como pode ser observado, não há previsão do PLS nº 317, de 2014, nesse sentido, nem em sua justificação.

Relativamente a esse aspecto, vale ressaltar que o programa em exame envolve um tipo particular de despesa obrigatória associada à hipótese de leis autorizativas e com controle de seu fluxo pelo Executivo Federal.

De acordo com o PLS nº 317, de 2014, a União fica autorizada a conceder subsídio implícito, sob a modalidade de concessão de empréstimos a taxas de juros favorecidas, benefício creditício, em operações de financiamento contratadas no âmbito do programa ali definido.

Mais ainda, não há, no projeto, definição acerca do montante dos financiamentos envolvidos, de seu fluxo anual, prazo de concessão e dos benefícios creditícios a serem concedidos e suportados, anualmente, pela União na sua execução orçamentária.

Com essas características fundamentais, a efetividade do PLS nº 317, de 2014, e da lei dele resultante, depende de atos do Poder Executivo que compatibilize a quantidade de beneficiários e de benefícios creditícios com as dotações orçamentárias existentes. Nessa situação, o projeto transfere ao Poder Executivo certo poder de discricionariedade no tocante à definição dos montantes de alocação orçamentária para esse fim, e de sua alteração, de

SF/17328.77546-92



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

forma a sempre compatibilizá-lo com as disponibilidades orçamentárias, sem que, logicamente, o custo incorrido deixe de ser de natureza obrigatória. Ou seja, fixadas as quantidades de benefícios e beneficiários em ato normativo, não mais compete ao gestor decidir sobre a conveniência e oportunidade de execução da despesa.

Note-se, assim, que o programa definido no PLS nº 317, de 2014, trata de despesas obrigatórias e evolvem renúncia de receita cujo resultado se sujeita e se submete ao atendimento de condicionantes definidas na própria legislação específica que o projeto ensejará, e não da discricionariedade do legislador ou do gestor público.

Nessas circunstâncias, entendemos que a adequação e os ajustes a serem feitos devem ser empreendidos pelo Poder Executivo, que dispõe dos órgãos da União materialmente preparados e estruturados para tanto, e é a quem, constitucionalmente, está reservada a iniciativas das leis orçamentárias. Entendemos que ao Poder Executivo, por ocasião da elaboração dos orçamentos, cabe fixar o montante de recursos a serem dispendidos por ano, consignando-os no Orçamento Geral da União do exercício seguinte ao da aprovação desse projeto e nos exercícios seguintes, respeitada a meta de resultado fiscal definida, e discriminada a origem da receita que irá financiar a despesa decorrente da lei oriunda desse projeto.

Portanto, para que o PLS nº 317, de 2014, apresente adequação financeira e orçamentária, faz-se necessária apresentação de emenda ao seu texto, de modo a que cumpra as referidas determinações da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e da LRF. Emenda com esse conteúdo é apresentada como parte da conclusão deste parecer.

Quanto ao mérito propriamente dito, compartilhamos com o expresso na justificação do PLS nº 317, de 2014, que enfatiza que as medidas contidas na proposição têm por objetivo criar incentivos para promover o uso de bicicletas como meio de transporte, contribuindo, assim, para aumentar sua representatividade nos deslocamentos urbanos, o que trará, como consequência, a melhoria na qualidade de vida do usuário, a redução das doenças na população, a diminuição da emissão de gases ou partículas poluentes, e a melhoria da mobilidade urbana.

Por fim, em atendimento ao preceito regimental (art. 260, II, b, do Regimento Interno do Senado Federal), aprovamos o PLS nº 317, de 2014, por ser o mais antigo. Embora de teor idêntico ao que aprovamos, por determinação regimental, o PLS nº 383, de 2014, deve ser arquivado.

SF/17328.77546-92



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentabilidade e adequação orçamentária e financeira do PLS nº 317, de 2014, e, no mérito, pela sua aprovação e arquivamento do PLS nº 383, de 2014, com a seguinte emenda:

SF/17328.77546-92

EMENDA Nº - CAE (ao PLS nº 317, de 2014)

Inclua-se o seguinte art. 4º ao PLS nº 317, de 2014, renumerando-se seu atual art. 4º como art. 5º, com nova redação.

“Art. 4º O Poder Executivo, por ocasião da elaboração dos orçamentos, fixará o montante de recursos a serem dispendidos por ano na modalidade de financiamento de que trata o art. 1º, consignando-o no Orçamento Geral da União do exercício seguinte ao da aprovação desta Lei, bem como nos exercícios seguintes, respeitada a meta de resultado fiscal definida, e discriminada a origem da receita que irá financiar a despesa decorrente desta Lei.

Parágrafo único. A concessão de benefícios creditícios de que trata esta Lei obedecerá aos limites e normas operacionais a serem estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional quanto a custos de captação e de aplicação dos recursos, observadas as condições definidas no art. 2º.”

“Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir do primeiro dia do exercício financeiro imediatamente posterior.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator