



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

PARECER Nº 198, DE 2021 - PLEN/SF

De **PLENÁRIO**, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 22, de 2021, da Câmara dos Deputados, à Medida Provisória nº 1.052, de 19 de maio de 2021, que *“altera as Leis nºs 12.712, de 30 de agosto de 2012, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 9.126, de 10 de novembro de 1995, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001”*

Autor: **PODER EXECUTIVO**

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, para emissão de parecer, após apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 22, de 2021, referente à Medida Provisória nº 1.052, de 2021, que *“altera as Leis nºs 12.712, de 30 de agosto de 2012, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 9.126, de 10 de novembro de 1995, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001”*.

O PLV nº 22, de 2021, em seus 12 artigos, preserva, em linhas gerais, o conteúdo da MPV nº 1.052, de 2021, mas incorpora, total ou parcialmente, várias das 97 emendas que foram apresentadas à Comissão Mista da MPV nº 1.052, de 2021, na forma do substitutivo apresentado pelo relator naquela Casa, que foi aprovado em plenário em 16 de setembro de 2021.

O art. 1º modifica a redação de dispositivos da Lei nº 12.712, de 2012, com a finalidade de:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

- i) Autorizar a União a participar como cotista, até o limite de R\$ 11 bilhões, de fundo garantidor de projetos de concessões e de parcerias público-privadas (PPP) em que sejam parte a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, que poderá ser utilizado para viabilizar:
 - a) Prestação de serviços técnicos especializados para estruturação e desenvolvimento dos projetos;
 - b) Cobertura de riscos; e
 - c) Participação em fundos de investimento.
- ii) Estabelecer que o fundo:
 - a) Será utilizado preferencialmente para atender as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sem prejuízo das demais;
 - b) Funcionará sob o regime de cotas e será administrado e representado por instituição financeira oficial selecionada por meio de chamada pública, exceto nos casos dos projetos desenvolvidos nas Regiões Nordeste e Norte, quando essas funções serão de atribuição do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da Amazônia S.A.;
 - c) Poderá ter suas cotas adquiridas e integralizadas por pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado;
 - d) Terá natureza privada e seu patrimônio será separado do patrimônio dos cotistas e dos administradores e será sujeito a direitos e obrigações próprios;
 - e) Não obrigará seus cotistas e administradores, exceto pela integralização de suas cotas;
 - f) Não pagará rendimentos, mas permitirá o saque parcial ou total de cotas com base em sua situação patrimonial, que não



SF/21699.73878-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

poderá ser superior ao montante de recursos ainda não vinculados às estruturas integradas já contratadas;

- g) Não contará com garantia da administração pública direta ou indireta e responderá por suas obrigações até o limite de seus bens e direitos.
- iii) Dispor que a integralização das cotas do fundo pela União será feita de acordo com as disponibilidades financeiras e orçamentárias;
- iv) Estabelecer que a contratação de estudos, planos e projetos com recursos do fundo terá critérios estabelecidos pela instituição administradora segundo os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência;
- v) Determinar que a integralização de cotas pela União será condicionada à submissão do estatuto do fundo, pela instituição administradora, ao Conselho criado pelo art. 35 da Lei nº 12.712, de 2012;
- vi) Prever que a representação da União na assembleia de cotistas se dará de acordo com o disposto no inciso V do *caput* do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 1967;
- vii) Dispor que as instituições administradoras poderão ser contratadas diretamente, com dispensa de licitação;
- viii) Estabelecer que o patrimônio do fundo poderá ser constituído por integralização de cotas, doações de qualquer natureza, reembolso de valores despendidos, bonificações, comissão pecuniária pela concessão de garantias, rendimentos financeiros e outras fontes;
- ix) Prever que os rendimentos auferidos pelo fundo não se sujeitam à incidência de imposto de renda na fonte, devendo integrar a base de cálculo dos impostos e contribuições devidos pelo





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

cotista, na forma da legislação vigente, quando houver o resgate de cotas, total ou parcial, ou na dissolução do fundo;

- x) Listar exaustivamente os elementos constitutivos do estatuto do fundo e as matérias que deverá disciplinar, tais como atividades e serviços técnicos passíveis de contratação com seus recursos, limites de participação, critérios de contratação, os riscos a serem cobertos por suas garantias, entre outros;
- xi) Criar o Conselho do fundo, cuja regulamentação será de competência do Poder Executivo.

O art. 2º dispõe que compõem os R\$ 11 bilhões autorizados para a constituição do fundo criado pela MPV nº 1.052, de 2021, os valores já integralizados pela União no fundo de que trata o art. 32 da Lei nº 12.712, de 2012.

O art. 3º altera dispositivos da Lei nº 7.827, de 1989, para:

- i) Assegurar que 10% dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNO) – ou o valor demandado, o que for menor – serão alocados aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito, que assumirão integralmente os riscos das operações a serem realizadas com esses recursos;
- ii) Determinar que as instituições financeiras beneficiárias de repasses dos fundos constitucionais deverão assumir integralmente o risco das operações respectivas;
- iii) Estabelecer em 0,09% ao ano a taxa de administração paga aos bancos administradores sobre recursos dos fundos constitucionais sob sua alçada;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

- iv) Prever taxa de performance de até 20% sobre o valor da taxa de administração, cuja regulamentação será feita por ato conjunto dos Ministério da Economia e do Desenvolvimento Regional;
- v) Prever remuneração de até 0,01% ao ano sobre os retornos e resultados das aplicações dos fundos constitucionais, a ser destinada às respectivas superintendências de desenvolvimento regional, para contratação de avaliação de impactos econômicos e sociais de suas operações.

O art. 4º altera o art. 1º-A da Lei nº 10.177, de 2001, para:

- i) Estabelecer que os encargos financeiros e os bônus de adimplência das operações com recursos dos fundos constitucionais serão disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional mediante proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional e que estes poderão ser diferenciados em função da destinação, do porte do tomador, do setor de atividade ou da localização do projeto, ou, ainda, reduzidos, quando voltados para projetos nos setores de preservação do meio ambiente, ciência, tecnologia e inovação;
- ii) Determinar que ato conjunto dos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional disciplinará os critérios para a identificação das operações do BNDES voltadas para infraestrutura nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que poderão usufruir da equalização de taxas previstas no § 9º do art. 1º-A da Lei nº 10.177, de 2001;
- iii) Definir que o Coeficiente de Desequilíbrio Regional (CDR) será resultante da razão entre o rendimento domiciliar *per capita* da região de abrangência do respectivo fundo e o rendimento domiciliar *per capita* do País.

O art. 5º altera o art. 4º da Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, para prever que os saldos diários dos recursos dos fundos constitucionais, enquanto não desembolsados, do Finor, do Finam e do Funres, bem como os





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

saldos dos depósitos das empresas nas áreas da Sudene e Sudam correspondentes a 40% do imposto de renda devido, serão remunerados pela taxa Selic.

O art. 6º prevê que as fórmulas de cálculo dos encargos e bônus de adimplência constantes do Anexo I do PLV prevalecerão enquanto o Conselho Monetário Nacional não os fixar.

O art. 7º estabelece os limites máximos do *del credere* a ser percebido pelas instituições financeiras, que variam de acordo com o porte do tomador e com o grau de compartilhamento de risco na operação.

O art. 8º inclui dispositivo na Medida Provisória nº 2.199-14, de 2001, para prever que, do total de 75% de direito de redução do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração da empresa previsto naquela norma, até 74% serão fruídos como benefício fiscal e 1% será destinado a contas específicas a serem criadas em instituição financeira de escolha da Sudene e da Sudam, para aplicação na forma regulamentada pelos respectivos Conselhos Deliberativos.

O art. 9º altera dispositivo da Lei nº 11.079, de 2004, para permitir que também instituições financeiras controladas pelo Poder Público possam oferecer garantias em parcerias público-privadas.

O art. 10 dispensa de licitação a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de serviços prestados por entidades que integrem a administração pública federal e que tenham, entre as suas finalidades legal, regulamentar ou estatutária, a prestação de serviços técnicos para projetos de concessão e de parceria público-privada.

Finalmente, os arts. 11 e 12 são cláusula revogatória e de vigência, respectivamente.

No Plenário desta Casa foi apresentada a Emenda nº 98, da Senadora Rose de Freitas, que discutirei adiante.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

II – ANÁLISE

II.1 – Admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à admissibilidade e constitucionalidade da proposição, consideramos que a MPV nº 1.052, de 2021, que deu origem ao PLV nº 22, de 2021, não trata de matéria vedada pela Constituição para esse tipo de norma, não conflita com os demais dispositivos da Carta Política e atende aos pressupostos constitucionais de urgência e relevância. A Exposição de Motivos da MPV nº 1.052, de 2021, atribui a relevância à “imperiosa necessidade de se garantir a contínua execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e a urgência à “necessidade de [...] mecanismos efetivos de alocação de recursos para investimentos que promovam o desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, além da necessidade de se promover um reequilíbrio entre as receitas e despesas dos fundos constitucionais de financiamento [...]”.

A MPV nº 1.052, de 2021, é admissível, pois trata de matéria não vedada para esse tipo de modalidade normativa, conforme previsto no art. 62 e no art. 246 da Constituição e atende aos pressupostos de urgência e relevância.

Não há vícios de juridicidade na proposição, uma vez que guarda harmonia com o ordenamento jurídico e não viola princípios gerais do Direito.

Por fim, quanto à técnica legislativa, observamos que respeita os balizamentos previstos na Lei Complementar nº 95, de 1998.

Ratificamos, assim, o entendimento da Câmara dos Deputados de que os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa foram atendidos pela MPV nº 1.052, de 2021, originalmente, e também na forma do PLV nº 22, de 2021.

II.2 – Da adequação financeira e orçamentária

O exame da MPV nº 1.052, na forma do PLV nº 22, de 2021, demonstra a observância dos requisitos de adequação orçamentária e financeira. Não há implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, pois não impõe renúncia de receita nem aumento de despesa fiscal ou expansão da dívida





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

pública. Ao contrário, por elevar a receita dos fundos constitucionais de financiamento, tem impacto primário positivo.

Desse modo, está em conformidade com a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que determina que, previamente à análise de mérito das proposições sob deliberação, que se verifique sua compatibilidade com as regras financeiras e orçamentárias vigentes, notadamente o disposto na Lei Complementar nº 101, de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal” ou “LRF”), na Lei do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei do Orçamento Geral da União.

Portanto, não há obstáculos à deliberação sobre a matéria sob o prisma da adequação orçamentária e financeira.

II.3 – Do mérito

A MPV nº 1.052, de 2021, sob a forma do PLV nº 22, de 2021, é meritória e merece aprovação.

O País vive momento complexo, de crise econômica provocada pela pandemia da covid-19. Essa conjuntura exige respostas rápidas e eficazes.

Inicialmente, a reformulação do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) e as adequações na governança, nas remunerações e nos encargos dos fundos constitucionais de financiamento são essenciais para dar impulso às parcerias público-privadas e para a expansão do investimento privado, especialmente nas regiões com menor grau de desenvolvimento econômico.

O PLV nº 22, de 2021, aperfeiçoa o disposto na MPV nº 1.052, de 2021, além de conter alguns de seus excessos, no que respeita à redução, que esta última promoveu, na remuneração dos bancos administradores dos fundos constitucionais e também dos agentes financeiros. A eventual asfixia que seria provocada nos bancos regionais de desenvolvimento traria graves consequências não só para as economias locais, mas afetaria negativamente a economia brasileira como um todo. Por essa razão, a manutenção das taxas de administração dos bancos administradores dos fundos e a mitigação da redução no *del credere*, promovidas pelo PLV nº 22, de 2021, merecem acolhida.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

A proposição também inova ao dar maior flexibilidade para a elaboração de projetos e sua implantação, por permitir a contratação direta dos bancos de desenvolvimento regional, sem o crivo de processos licitatórios para esse fim. De igual modo, a possibilidade de os bancos serem contratados para a gestão do FGIE propicia maior organicidade aos instrumentos de promoção de investimentos na infraestrutura.

É também positiva a previsão de que, a exemplo do que já ocorre com os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), possam ser repassados até 10% dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNO) aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito. Tal medida certamente ampliará a capilaridade das ações de financiamento do desenvolvimento regional.

Merece destaque a transformação de parte do benefício fiscal recebido pelas empresas atuantes nas regiões Norte e Nordeste em fonte de recursos para investimentos alinhados com os planos de desenvolvimento regionais, desde que aprovados pelos respectivos conselhos deliberativos.

Apoiamos ainda a introdução promovida no PLV nº 22, de 2021, de permitir que também instituições financeiras oficiais possam atuar como garantidores de parcerias público-privadas (art. 9º). A possibilidade de estruturar e de oferecer produtos de garantias a PPPs de estados e municípios tem potencial para gerar retornos positivos em termos de ampliação da oferta de ativos para investimentos privados e, conseqüentemente, da efetivação de mais projetos de PPPs voltados à infraestrutura social ou econômica.

Já o art. 10 do PLV, que busca ampliar o rol de instituições financeiras públicas que podem ser contratados por “dispensa de licitação”, permitirá reduzir os custos de transação para contratação de serviços de estruturação de projetos. Na prática, já existe o mecanismo da “inexigibilidade de licitação” para contratar diretamente os serviços de estruturação de projeto prestados por bancos oficiais. Embora esse mecanismo tenha boa aceitação e entendimento no âmbito das procuradorias jurídicas federais, estaduais e municipais, o custo de transação para sua implementação é alto, dado o volume de informações, documentos e interações que precisam ser realizadas com mote de configurar, de forma juridicamente adequada, a situação de “inexigibilidade de licitação”. A ampliação da possibilidade de “dispensa de licitação”, dessa forma,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

iria ao encontro da necessidade de dar maior celeridade e eficiência à essa fase pré-contratual do rito voltado à estruturação de projetos de infraestrutura.

A Senadora Rose de Freitas apresentou a Emenda nº 98-PLN, que propõe suprimir o art. 8º do PLV. Conforme destacamos, esse dispositivo destina 1% do imposto devido para a contas específicas a serem criadas em instituição financeira de escolha da Sudene e da Sudam, para aplicação na forma regulamentada pelos respectivos Conselhos Deliberativos.

Entendemos que esses recursos adicionais poderão ser aplicados em projetos no Norte e Nordeste, com forte impacto favorável para o desenvolvimento dessas Regiões. Sendo assim, opinamos pela rejeição da Emenda nº 98.

É possível, contudo, aprimorar a redação do PLV. O *caput* dos arts. 32-A e 33-B da Lei nº 12.712, de 2012, nos termos da redação proposta pelo art. 1º do projeto, ficou muito extenso, misturando propostas de caráter geral com de caráter particular. Mais especificamente, para melhor compreensão e fluidez do texto, considero mais adequado expor no *caput* o comando geral (*grosso modo*, atribuições dos fundos e dispensa de licitação, respectivamente), e deixar para os parágrafos o comando particular (papel do BNB e Basa), razão pela qual apresentei 2 (duas) emendas de redação.

III - VOTO

Diante do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei de Conversão nº 22, de 2021, oriundo da Medida Provisória nº 1.052, de 2021, rejeitando a emenda nº 98-PLN, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 99 – PLN (de redação)

Dê-se ao *caput* e ao § 1º do art. 32-A da Lei nº 12.712, de 2012, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei de Conversão nº 22, de 2021, a seguinte redação, renumerando-se os atuais §§ 1º a 8º como §§ 2º a 9º:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

“**Art. 32-A.** O fundo de que trata o art. 32 desta Lei funcionará sob o regime de cotas e será administrado e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira oficial selecionada por meio de chamada pública.

§ 1º No caso das atividades financiadas ou garantidas com recursos do referido fundo nas Regiões Nordeste e Norte, a administração e a representação de que tratam o *caput* deverão ser atribuídas, respectivamente, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. e ao Banco da Amazônia S.A.

.....”

EMENDA Nº 100 – PLEN (de redação)

No art. 33-B da Lei nº 12.712, de 2012, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei de Conversão nº 22, de 2021, dê-se a seguinte redação ao *caput*, insira-se o seguinte § 1º e renomeie o atual parágrafo único como § 2º.

“**Art. 33-B.** A instituição financeira oficial administradora poderá ser contratada diretamente, mediante dispensa de licitação, por entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, direta e indireta, para desenvolver, com recursos do fundo de que trata o art. 32 desta Lei, as atividades e os serviços técnicos necessários para viabilizar a licitação de projetos de concessão e de parceria público-privada, hipótese em que poderão ser incluídos a revisão, o aperfeiçoamento ou a complementação de trabalhos anteriormente realizados.

§ 1º O disposto no *caput* se aplica ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. e ao Banco da Amazônia S.A. nos casos dos projetos nas Regiões Nordeste e Norte, respectivamente.

§ 2º As atividades e os serviços técnicos previstos no *caput* deste artigo poderão ser objeto de contratação única.”

Plenário do Senado Federal,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

, Presidente

, Relator



SF/21699.73878-50