

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 243, de 2009 –
Complementar, que *altera dispositivos da Lei
Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que
estabelece normas de finanças públicas voltadas
para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras
providências.*

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 243, de 2009 – Complementar, de autoria do Senador TASSO JEREISSATI, que altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O art. 1º do projeto define que a lei complementar objetiva introduzir dois aperfeiçoamentos na LRF: modificar a concessão de garantia por empresa estatal e fomentar a modernização da administração dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O art. 2º modifica o art. 40 da LRF para permitir a concessão de garantia por empresa estatal não-dependente a subsidiária ou controlada sua, direta ou indiretamente, proporcionalmente a sua participação no capital social de empresa. Portanto, amplia o escopo da concessão de garantia por empresa estatal não-dependente.

O art. 2º também modifica o art. 64 da LRF para ampliar a prestação de assistência técnica e cooperação financeira da União, com o objetivo de modernização das administrações subnacionais. Para tanto, estende essa assistência e cooperação aos estados e Distrito Federal, já que o texto atual da LRF contempla apenas os municípios. A alteração do *caput* do art. 64 prevê também, especificamente, a modernização da gestão dos programas sociais.

O § 2º do art. 64 também é alterado para permitir a contratação, diretamente pelo ente da Federação, de operação de crédito junto a organismo financeiro multilateral com aval da União, com vistas a financiar programas de modernização da gestão. Por fim, é introduzido § 3º para que as ações previstas no art. 64 não sejam limitadas por dispositivos da própria LRF, das leis de refinanciamento dos estados e dos municípios e por resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN).

O art. 3º constitui a cláusula de vigência.

Na Justificação, o autor argumenta que o objetivo do projeto é “promover dois aperfeiçoamentos pontuais na Lei de Responsabilidade Fiscal, sem nada relaxar ou flexibilizar sua aplicação, com vistas a fomentar investimentos essenciais para combater a crise financeira global, seja para atender a infraestrutura, seja para modernizar as administrações públicas”.

O projeto foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Econômicos. Foi aprovado na CCJ, com uma emenda de redação que altera sua ementa. Cabe a mim a honra de relatá-lo no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, avaliar o mérito da matéria, já tendo a CCJ opinado favoravelmente a respeito da sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Considero que qualquer alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser feita com cuidado cirúrgico, para que até mesmo uma mudança bem intencionada não venha a dar margem a abertura de brechas que resultem em gastos ou endividamento excessivo por parte dos entes públicos. Por esse

motivo solicitei à Consultoria Legislativa da Casa um exame exaustivo da matéria. Ademais, tendo em vista que a proposição refere-se a alterações em regras para concessão de garantias em operações de crédito, também recorri ao auxílio do corpo técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com experiência prática na montagem de operações de crédito junto ao setor público, para que a redação das alterações propostas fosse a mais clara e precisa possível. A assessoria do Senador Jereissati também participou das discussões, de modo que foi possível construir um parecer consensual e, acredito, de qualidade técnica.

Analisemos, inicialmente, a alteração proposta para o art. 40. O seu objetivo é permitir que empresas estatais não-dependentes do erário possam conceder garantias em operações de crédito realizadas por empresas nas quais tenham participação. A garantia deve ser, no máximo, igual à participação da estatal na empresa contratante do empréstimo.

Há que se questionar a lógica desta alteração. A Lei de Responsabilidade Fiscal, já no seu art. 2º, define como “empresa estatal dependente” a “empresa controlada [por ente público] que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.

Toda a filosofia da LRF, no que diz respeito a empresas estatais, é de impor restrições às empresas estatais dependentes, pois são estas que podem vir a trazer risco fiscal ao erário dos entes, devido à sua ligação financeira estreita com estes. Não há, na LRF, qualquer intenção de restringir a ação das empresas estatais não-dependentes, que devem atuar em um ambiente de mercado, respondendo pelos riscos assumidos.

Ocorre que o art. 40 acabou por impor, incidentalmente, restrições às empresas não-dependentes ao dispor, no seu § 6º, que “é vedado às entidades da administração indireta, **inclusive suas empresas controladas e subsidiárias**, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos”. Como esse dispositivo não especifica que a restrição não se aplica às empresas não-dependentes, elas passaram a sofrer restrição quanto à concessão de garantias.

O § 7º do mesmo artigo, que abre exceções à restrição acima descrita, em sua redação atual, não libera totalmente as empresas não-dependentes da restrição. Tal parágrafo permite a concessão de garantias, por

empresas dependentes e não-dependentes, nos casos em que a garantia é para empresas controladas ou subsidiárias.

Com a redação atual, as empresas não-dependentes não podem conceder garantias a empresas nas quais tenham participação minoritária (só àquelas que controlam ou que sejam suas subsidiárias). Enfatizo: se uma estatal não-dependente é acionista minoritária de uma outra empresa, ela não pode conceder garantias a empréstimos dessa empresa.

Tal restrição é incidental, decorrente de problema de redação da Lei, e foge a seu espírito, que, como ressaltado, é de fazer restrições a empresas dependentes, deixando as empresas não-dependentes operarem em ambiente de mercado, assumindo riscos e arcando com os custos a eles associados.

Cumpre, portanto, dissociar as empresas dependentes das não-dependentes quanto às restrições para concessão de garantia. Sou francamente favorável a esta iniciativa. Contudo, a avaliação técnica do projeto que solicitei à Consultoria Legislativa e ao BNDES concluiu pela necessidade de reescrever o dispositivo, para que ele tenha maior clareza, de modo que proporei nova redação ao final deste parecer. Essa nova redação visa deixar explícitos, em dispositivos separados, quais são os limites de concessão de garantia por empresas dependentes e por empresas não-dependentes.

Analisemos, agora, a redação que se propõe ao art. 64. Em primeiro lugar, o que argumenta o autor do Projeto é que a assistência técnica da União para a modernização da gestão não deve ser apenas aos municípios, sendo necessário incluir, também, os estados e o Distrito Federal. Concorro plenamente.

Em segundo lugar, é proposto que os programas de modernização não se concentrem apenas na receita e na administração patrimonial, estendendo-se, também, à gestão dos programas sociais, com o objetivo de se buscar o tão necessário aumento na qualidade do gasto público. Embora concorde com o autor, proponho aqui uma ampliação adicional do âmbito de atuação dos programas de modernização da gestão da despesa. Eles não devem se concentrar apenas nos programas sociais, mas devem abranger todos os programas e projetos governamentais. Economia e eficiência são boas conquistas em qualquer área, seja ela um programa social ou não.

A terceira modificação proposta é a abertura da possibilidade de o estado, município ou Distrito Federal financiar o programa de modernização por meio de contratação de empréstimo junto a organismo financeiro internacional, com aval da União.

Para que esses empréstimos se viabilizem, propõe-se que não se apliquem, nos casos de programas de modernização da gestão, as restrições da LRF e da legislação ordinária a contratação de empréstimos e obtenções de aval federal por entes com excesso de despesa de pessoal e dívida acima do limite legal. Também não se aplicariam as restrições impostas às instituições financeiras para empréstimos ao setor público.

Será esta uma flexibilização excessiva da LRF? Acredito que não. Afinal, se o objetivo do programa é aumentar a qualidade da gestão pública, implementando medidas que permitam reduzir seu déficit, controlar a expansão da folha de pagamento e melhorar o desempenho de seus gastos; não faz sentido impedir a execução do projeto como forma de punir indicadores fiscais desfavoráveis. É preciso abrir a exceção acima descrita para dar ao ente público a chance de reverter sua situação adversa. É evidente que os programas de modernização têm duração limitada no tempo, e que os entes que não os aplicarem adequadamente voltarão a sofrer as sanções da LRF e da legislação ordinária tão logo o programa acabe.

Por fim, gostaria de registrar que estou propondo algumas mudanças de redação com o propósito de adequar a técnica legislativa. A principal delas é a supressão do texto contido no art. 1º, cujo conteúdo passaria a compor a ementa do projeto.

III – VOTO

Diante do exposto, cumprimento o Senador Tasso Jereissati pela iniciativa de alterar legislação tão sensível em sentido positivo, viabilizando um passo adiante na consolidação da responsabilidade fiscal no País, com a perícia de evitar a abertura de brecha para a expansão do gasto e do endividamento excessivos. Nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 243, de 2009 – Complementar, na forma da seguinte

EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVA)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 243, DE 2009-Complementar

Altera os arts. 40 e 64 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de modificar a concessão de garantia por empresa estatal não-dependente e a fomentar a modernização da administração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 40 e 64 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 40.

.....

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia ou contragarantia por:

I - empresa controlada, dependente ou não-dependente, às suas controladas ou subsidiárias;

.....

III - empresa controlada, não-dependente, a empresas de cujo capital participe, direta ou indiretamente, de forma minoritária, na proporção de sua participação.

.....” (NR)

“Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, bem como da gestão dos programas e

projetos públicos, especialmente nas áreas sociais básicas, com vistas ao cumprimento dos princípios e normas desta Lei Complementar.

.....

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais, o repasse de recursos oriundos de operações externas ou a contratação diretamente pelo ente da Federação de crédito junto a organismo financeiro internacional multilateral com aval da União.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, não serão aplicadas as restrições previstas:

I - nos arts. 23, § 3º, e 31, § 1º, desta Lei Complementar;

II - no art. 3º, § 5º, alínea b, da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e no art. 8º, II, da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001;

III - em resoluções do Conselho Monetário Nacional relativas à concessão de crédito pelas instituições financeiras nacionais ao setor público.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator