

## **PARECER N° , DE 2009**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 76, de 2008, que autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a conceder empréstimos com taxas de juros subsidiadas para financiar investimentos na renovação da frota de transporte fluvial da Amazônia.

**RELATOR:** Senador **GIM ARGELLO**

**RELATOR AD HOC:** Senador FRANCISCO DORNELLES

### **I – RELATÓRIO**

É submetido à apreciação desta Comissão, em regime de decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 76, de 2008, de autoria do Senador Expedito Júnior. Esse projeto foi aprovado na Comissão de Serviços de Infra-Estrutura em 26 de outubro de 2008.

Basicamente, o projeto autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a abrir linha de crédito destinada a financiar investimentos para a renovação da frota de transporte fluvial da Amazônia.

Determina, ainda, que sobre os recursos disponibilizados para os empréstimos incidam taxas de juros de 6,0% a.a., amortização em dez anos, após carência de três anos.

O projeto de lei prevê, ademais, que o Conselho Monetário Nacional defina e regulamente os limites, as demais condições financeiras e os parâmetros técnicos a serem observados para o financiamento pretendido.

Nos termos da justificação do projeto, *o transporte fluvial é fundamental para a Amazônia em razão de suas características geográficas.*

*A região possui aproximadamente metade dos 48 mil quilômetros de vias navegáveis do território brasileiro. No entanto, a exploração desse potencial tem ficado muito aquém das necessidades da população. Além da falta de instalações portuárias compatíveis, grande parte da frota fluvial é obsoleta, do tipo gaiola. Os grandes empresários do setor privado e o governo não investem no transporte fluvial amazônico, que é dominado por embarcações clandestinas, desprovidas de segurança.*

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## II. ANÁLISE

Quanto à linha de crédito pretendida, fica implícito, em princípio, que deverá ela incorporar clara e indiscutível concessão de subvenção econômica. Como sabemos, o custo dos financiamentos com recursos do BNDES é, para parcela expressiva de suas operações, composto pelo custo financeiro, que inclui a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, entre outros possíveis, acrescido de taxas de remuneração do BNDES e de risco de crédito.

Isso porque os recursos alocados pelo BNDES têm origem em diversas fontes, merecendo destaque os recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD), que incorporam custos de captação não condizentes com a taxa de juros proposta no Projeto (6% a.a.). Ademais, se o apoio financeiro se processar por meio de instituições para tanto credenciadas, adicione-se os custos relacionados à sua intermediação financeira e à sua remuneração.

Logicamente, sob tais condições, os financiamentos pretendidos só se viabilizariam por meio de subvenções econômicas, ou subsídios, a serem patrocinados pelo Governo Federal. Empréstimos concedidos a taxas de juros favorecidas e diferenciadas, como pretendido no projeto em exame, certamente exigirão e envolverão a concessão de subsídios orçamentários.

Ou seja, a adoção do procedimento previsto trará inequívocas repercuções financeiras para o Tesouro Nacional. Ressalte-se que somente a TJLP já está fixada em 6,00% a.a. para os empréstimos a serem concedidos no trimestre-calendário de julho a setembro deste ano.

Por seu turno, no projeto em análise não há qualquer menção ou definição dos mecanismos pelos quais se pretende a subvenção envolvida na matéria, seu valor e limites.

Saliente-se, em decorrência, a inexistência de quaisquer previsões quanto aos aumentos da despesa pública e às disponibilidades financeiras e orçamentárias, e que, certamente, terão impacto nas metas de superávit primário, particularmente no atual contexto de crise econômica que aflige a economia mundial e que está a exigir ampla revisão da natureza e do montante do gasto público.

Entendemos, assim, que iniciativas dessa natureza tendem a conflitar com as atuais diretrizes de política fiscal, e com sua imprescindível adequação ao atual contexto econômico ainda recessivo, com contínuas e significativas perdas de receitas públicas.

Ademais, cabe frisar que o projeto, tão-somente, define, entre as demais condições financeiras a serem estabelecidas e regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), a taxa de juros de 6% a.a., que deverá incidir nos empréstimos e financiamentos da linha de crédito a ser criada pelo BNDES. Como é delegada competência ao CMN para a definição das demais condições financeiras, nada obsta que este órgão possa vir a exigir diversos outros encargos financeiros, como, por exemplo, taxa de risco, de remuneração, de intermediação financeira, *del credere, etc..* Tal procedimento, perfeitamente condizente com o texto do projeto de lei em análise, o tornaria inócuo.

Por outro lado, cabe frisar que o BNDES, assim como o Banco da Amazônia S.A. (BASA), em conformidade com suas diretrizes e prioridades, já concede créditos em condições especiais para setores considerados mais importantes e que, certamente, já incluem a navegação. Desviar recursos adicionais para navegação implica retirar recursos de outras áreas, igualmente ou mais prioritárias, além dos problemas relativos à referida subvenção econômica.

A propósito, o BNDES é o agente financeiro do Fundo da Marinha Mercante (FMM), que, como se sabe, tem como finalidade principal o financiamento de empreendimentos na indústria naval das empresas brasileiras de navegação, estaleiros brasileiros, entidades públicas, entre outros, que beneficiam, inclusive, o transporte fluvial.

De acordo com informações obtidas junto ao BNDES, as condições financeiras dos recursos liberados por esse Fundo variam de acordo com o tipo de empresa beneficiada e com a finalidade da embarcação envolvida nas operações de financiamento contratadas. No caso de empresa de navegação ou estaleiro brasileiro que visam à construção ou a produção de embarcação destinada ao transporte fluvial de passageiros com elevado interesse social, são definidos prazos de carência, de até 4 anos; de amortização, em até 20 anos; e de juros, que variam de 1% a.a. a 3% a.a., além da incidência da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, ou do índice de Variação da Taxa de Câmbio.

Dessa forma, as linhas de financiamento já disponibilizadas pelo BNDES para o transporte fluvial de passageiros são vantajosas, inclusive com prazos de carência e de amortização superiores ao previsto no projeto.

Mais ainda, como amplamente divulgado, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no âmbito de suas ações de recuperação e integração da infra-estrutura de transportes, prevê vultuosos investimentos em obras de melhoria e integração da infra-estrutura de transportes em todo o território brasileiro, inclusive para a Região Norte.

Nesse contexto, o transporte fluvial deverá ser beneficiado por obras de melhoramento que, para a Amazônia, prevêem a construção de 67 portos hidroviários, que darão suporte a embarcações fluviais.

Por fim, ainda relativamente ao mérito, essa exigência de reserva de linha de crédito especial e diferenciada só criaria uma rigidez, gerando problemas para a administração dos recursos do Banco. Isso porque o carimbo antecipado dos recursos do BNDES poderia causar distorções na sua alocação, pois, em determinados momentos, o BNDES poderia ser obrigado a aprovar projetos ruins e pouco rentáveis, somente para cumprir a obrigatoriedade da lei. Entendemos, portanto, não ser pertinente intervir nos critérios técnicos relativos à política de concessão de créditos adotada pelo BNDES.

Entendemos, ainda, que o projeto possa incorporar vícios de constitucionalidade e de injuridicidade, a saber:

(1) possível invasão de competência reservada ao Poder Executivo no que tange à iniciativa de atos próprios da administração pública. O art. 84, inciso II, da Constituição Federal, define que *compete*

*privativamente ao Presidente da República: II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;* na qual, certamente, estão incluídas a formulação e administração da política creditícia dos órgãos e entidades oficiais de financiamento, objeto, em última instância, da matéria constante do projeto em questão. Assim sendo, não seria pertinente que ao Congresso fossem transferidas tais iniciativas, como pretendido, sob pena de incorrer-se em constitucionalidade, pois se estaria ferindo o art. 2º da Carta Magna, que garante a independência entre os poderes.

É bem verdade que, nos termos do art. 48 da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional legislar, com a sanção do Presidente da República, sobre aquelas áreas. Há que se respeitar, porém, a exclusividade sobre a iniciativa dos atos típicos da administração pública pelo Poder Executivo. Quer nos parecer que o projeto de lei pode representar uma ingerência legislativa em assunto tipicamente do Executivo, como definido pela Constituição, ao realizar o rateio das competências institucionais, até porque o Poder Executivo pode solicitar, a qualquer momento, ao Congresso Nacional, as providências que julgar necessárias.

(2) provável inocuidade decorrente da natureza autorizativa que se pretende para a definição e disponibilização de linhas de crédito pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, não sendo possível, pois, que desse dispositivo provenha qualquer efeito coagente, resultando assim em ato legislativo nulo.

Com efeito, é pertinente informar da existência de uma antiga controvérsia sobre a juridicidade e a constitucionalidade de projetos de lei concedendo autorização para o Poder Executivo exercer competência que, por previsão constitucional, lhe é privativa e que dispensa autorização.

Trata-se de um assunto complexo, objeto de muitas dúvidas. Alguns especialistas vêem vício de iniciativa na apresentação desse tipo de lei. Outros apontam também a falta de efeitos jurídicos. Discute-se, inclusive, se, uma vez aprovada, tal lei seria passível de sanção.

As dúvidas freqüentes relativas à constitucionalidade e juridicidade dos projetos de leis autorizativas foram objeto de uma Consulta do então Senador Lúcio Alcântara à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Essa consulta foi respondida através do Parecer nº 527, de 14 de outubro de 1998, de autoria do Senador Josaphat Marinho, que consagra a

validade das leis autorizativas, embora não seja pacífico o entendimento acerca do assunto, mesmo dentro do Parlamento Federal.

O Parecer do Senador Josaphat Marinho, pela sua importância, foi uma das normas anexadas ao Regimento Interno do Senado Federal, volume II (edição 2003, páginas 198-208).

Esse parecer representa, para todos os efeitos práticos, a posição oficial do Senado Federal sobre os projetos de leis autorizativas.

Devemos lembrar, no entanto, que a Câmara dos Deputados, a quem cabe a revisão dos projetos de leis aprovados pelo Senado, tem posição contrária à do Senado Federal no que diz respeito aos projetos de leis autorizativas. A Câmara dos Deputados segue, sobre a matéria, a Súmula de Jurisprudência nº 01 de sua Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que concluiu pela constitucionalidade desse tipo de norma.

Assim, é de se prever que os projetos de leis autorizativas eventualmente aprovados pelo Senado Federal seriam provavelmente rejeitados pela casa revisora e, consequentemente, arquivados.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 76, de 2008.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 2009.

, Presidente,

, Relator,