

## **Comissão de Finanças e Tributação**

### **Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2007.**

"Estabelece a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias e dá outras providências."

**AUTORA:** Deputada LUIZA ERUNDINA

**RELATOR:** Deputado GUILHERME CAMPOS

#### **I – RELATÓRIO**

A proposição em exame pretende a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias, constituído pelo Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias – CONAFIS e pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário – BPDS.

O Capítulo I do projeto dedica-se a estabelecer as normas de organização e funcionamento do CONAFIS, que atuará como órgão normativo, consultivo, de assessoramento e apoio técnico-administrativo ao Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias.

O CONAFIS deliberará sobre sua estrutura e organização e sobre a periodicidade de suas reuniões. No prazo de sessenta dias, contados da posse de seus membros, deverá elaborar o respectivo regimento interno. O presidente do Conselho Nacional de Economia Solidária, primeiro membro a assumir o mandato de Presidente, deverá instalar o Conselho.

Caberá ao CONAFIS, dentre outras atribuições, autorizar e regular a constituição e o funcionamento dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, competindo-lhe ainda sua fiscalização, definição de diretrizes de operação, diretrizes de governança e diretrizes contábeis, zelando pela estabilidade do sistema.

O CONAFIS terá sua presidência exercida em sistema de rodízio e será composto por representantes dos ministérios e da sociedade civil.

O Capítulo II do projeto propõe as regras de organização e funcionamento dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, estabelecendo limites a seu escopo de operação.

A proposição foi aprovada na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, com substitutivo, após sua apreciação por esta Comissão, nos aspectos tocantes ao mérito e à adequação orçamentário-financeira seguindo, o projeto, para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, devendo ser apreciado à luz do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, sujeitando-se, ainda, à apreciação do Plenário.

É o relatório.

## II – VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a referida proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e com o orçamento anual, nos termos do RICD, art. 54, II, e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna da 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".

O Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2007, propõe a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias, constituído pelo Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias – CONAFIS e pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário – BPDS, tratando de normas de organização e funcionamento do CONAFIS, além de propor normas de organização e funcionamento dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário.

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, cabe analisar os seguintes dispositivos do projeto:

- autorização de transferência de recursos orçamentários da União e dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para a formação da carteira de empréstimo dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;

- autorização para que a União conceda isenções, totais ou parciais, às operações mercantis – bens e serviços não financeiros – realizadas pelos usuários dos serviços prestados pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;

- previsão de alocação de recursos pela União, por meio de rubrica orçamentária própria, para o funcionamento do Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias.

Com relação à possibilidade de transferência de recursos orçamentários ou dos fundos constitucionais para a formação da carteira dos Bancos Populares, verifica-se que constitui operação financeira, sem repercussão nas metas de superávit primário, estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2014 (Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013), uma vez que tais entes irão apenas operar como agentes financeiros dos referidos Fundos.

Sobre a autorização para que a União conceda isenções tributárias, registramos que a mesma não tem efeitos imediatos, uma vez que, de acordo com o disposto no art. 150, §6º, da Constituição Federal, qualquer isenção só poderá ser concedida mediante lei específica, onde os critérios de adequação serão oportunamente analisados.

O dispositivo, o qual estabelece que a União deverá prover recursos para o adequado funcionamento do CNFPS implica, por sua vez, a ampliação das despesas públicas federais. Sobre essa questão, esta Comissão editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual: "é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como a respectiva compensação".

No mesmo sentido, dispõe o art. 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013):

*"Art. 94. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de*

*estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”*

As normas de adequação, antes mencionadas, disciplinam que, nos casos em que houver aumento da despesa, a proposta deverá estar instruída com a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, além das correspondentes compensações.

Constata-se, porém, que essas exigências não estão cumpridas no PLP nº 93, de 2007, colocando-o em conflito com o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, com a Súmula nº 1/08-CFT, e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014.

Verificamos que o Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público promoveu alguns ajustes de texto, mas manteve, na essência, as mesmas autorizações e determinações antes examinadas.

Nesse sentido, a fim de tornar as proposições compatíveis com as normas antes mencionadas, propomos alterações no texto aprovado pela CMADS, de modo a sanar este vício. Para tanto, ao invés de autorizar a criação de um novo Conselho, que naturalmente ensejaria a criação de despesas correntes adicionais, atribui-se ao Conselho Monetário Nacional - CMN as competências que se pretende criar, permitindo sua delegação aos Ministérios afetos ao tema.

Quanto ao mérito, considero extremamente meritório a criação de um sistema bancário simplificado, que busque estimular a inclusão financeira de todas as camadas da população, possibilitando-lhes acesso a serviços hoje essenciais para uma vida digna. Infelizmente, o texto original tratava de criar um sistema financeiro paralelo, com um órgão regulador próprio, o que viria a turvar a transparência de nosso sistema financeiro. Dada a natureza instável do sistema financeiro, com tendências pró-cíclicas e operações alavancadas, a transparência é um componente fundamental à estabilização, e consequente sucesso, do sistema financeiro em qualquer país.

Desta forma as alterações propostas, que sanaram a inadequação financeira do projeto, têm dupla finalidade. Ao evitar a criação de um novo órgão regulador, evita-se o aumento das despesas da União e, ao atribuir as novas competências ao CMN, as alterações mantêm a coesão de nosso sistema financeiro, permitindo uma melhor regulação do mesmo.

Diante do exposto, somos pela **não implicação em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública da União do PLP nº 93, de 2007, na forma do Substitutivo apresentado a esta Comissão**; pela inadequação orçamentária e financeira do Substitutivo da CMADS.

Quanto ao mérito, voto pela **aprovação do PLP nº 93, de 2007, na forma do Substitutivo apresentado a essa Comissão**.

Sala das Sessões, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

**Deputado Guilherme Campos  
PSD/SP**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

**Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2007.**  
**(da Sra. Luiza Erundina)**

"Estabelece a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias e dá outras providências."

**Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2007.**

**O Congresso Nacional decreta:**

Art. 1º Esta lei complementar estabelece a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias – SNFPS, em consonância com o art. 192 da Constituição da República.

Art. 2º O SNFPS é constituído pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário – BPDS e regulados no contexto do Programa Nacional de Finanças Populares e Solidárias – PRONAFIS;

**CAPÍTULO I**

**DO PROGRAMA NACIONAL DE FINANÇAS POPULARES E SOLIDÁRIAS**

Art. 3º O Conselho Monetário Nacional – CMN, no âmbito do Programa Nacional de Finanças Populares e Solidárias – PRONAFIS, exercerá funções de natureza normativa, consultiva e de fiscalização do SNFPS, bem como de apoio técnico às instituições integrantes desse segmento.

Art. 4º O CMN deliberará sobre a estrutura organizacional necessária ao funcionamento do SNFPS.

Art. 5º As atividades do CMN no âmbito do PRONAFIS, na forma do regulamento do Poder Executivo, serão apoiadas pelos:

- I - Conselho de Desenvolvimento Econômico Social;
- II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;
- III - Ministério da Fazenda - MF;
- IV - Banco Central do Brasil - BCB;

Art. 6º Compete ao CMN no âmbito do PRONAFIS:

- I - normatizar e autorizar a constituição e o funcionamento dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;
- II - fiscalizar a atuação dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;
- III - fixar as normas básicas para a elaboração dos estatutos dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;
- IV - estabelecer as diretrizes para a formulação e execução dos programas de crédito popular e solidário e das operações creditícias, em todas as suas modalidades;
- V – estabelecer as condições sob as quais serão eleitos os Diretores e escolhidos os Conselheiros Administrativos e Fiscais dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;
- VI - estabelecer os procedimentos contábeis a serem adotados pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, em consonância com as orientações emanadas do Banco Central do Brasil;
- VII - zelar pela solvência e atuação ética dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;
- VIII - diligenciar para que os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário cumpram fielmente a legislação, aplicando as medidas cabíveis em caso de descumprimento, inclusive a representação às autoridades competentes, quando for o caso;
- IX - aplicar as sanções administrativas cabíveis, inclusive pecuniárias, no caso de irregularidades, sem prejuízo de outras estabelecidas em legislação específica;

X - autorizar os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário a aplicar suas disponibilidades de caixa em títulos de renda fixa, públicos ou privados.

§ 1º No âmbito do PRONAFIS, o CMN poderá convidar autoridades, pessoas físicas e representantes de pessoas jurídicas, para prestar esclarecimentos considerados necessários ao adequado funcionamento do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias, visando ao atendimento do disposto no inciso VIII do caput.

§ 2º No âmbito do PRONAFIS, o CMN deverá elaborar normas que restrinjam a concessão de créditos pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário às atividades ecologicamente sustentáveis e socialmente responsáveis.

§ 3º No âmbito do PRONAFIS, o CMN poderá firmar termos de cooperação com instituições e profissionais de reconhecida competência, para assessorá-lo no exercício de suas atribuições, respeitada a legislação que regula a celebração dos contratos administrativos, convênios e instrumentos congêneres.

Art. 7º As competências, atribuídas ao CMN nessa lei complementar, poderão ser delegadas aos órgãos listados no art. 5º.

## **CAPÍTULO II**

### **DOS BANCOS POPULARES DE DESENVOLVIMENTO SOLIDÁRIO**

Art. 8º Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário são constituídos exclusivamente como instituições civis, sem fins lucrativos, que têm como objetivo prover serviços financeiros, com vistas a fomentar a produção popular e solidária e o desenvolvimento socioeconômico das comunidades.

§ 1º A denominação “Banco Popular de Desenvolvimento Solidário” é de uso exclusivo das instituições autorizadas a operar no âmbito do PRONAFIS, e será regulamentada pelo CMN.

§ 2º As atuais sociedades civis que atuam na concessão de créditos, se assim o desejarem, e desde que atendam às normas do PRONAFIS, poderão integrar o Segmento das Instituições de Finanças Populares e Solidárias.

§ 3º As funções dispostas no caput deste artigo, podem ser executadas em associação com outras instituições civis, com ou sem fins lucrativos ou com órgãos públicos, mediante expressa anuência do CMN.

Art. 9º Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário estão autorizados a prestar os seguintes serviços financeiros, nas condições e limites fixados no PRONAFIS, e mediante expressa autorização do CMN:

- I - Captar depósito a vista;
- II - Captar depósito a prazo;
- III - Captar poupança;
- IV - Operar títulos de capitalização;
- V - Administrar carteiras de investimentos voltadas às iniciativas econômicas populares e solidárias;
- VI - Efetuar pagamentos;
- VII - Receber pagamentos e dar quitação;
- VIII - Administrar cartões de crédito comunitários;
- IX - Transacionar seguros;
- X - Operar moedas sociais de circulação adstrita à sua área de atuação;
- XI - Realizar empréstimos;
- XII - Realizar financiamentos;
- XIII - Prestar avais e garantias;
- XIV - Constituir ou administrar Fundos Rotativos comunitários com recursos próprios ou de terceiros;
- XV - Implementar e desenvolver formas alternativas de serviços financeiros, tais como crédito em grupo, avais solidários e outras modalidades de finanças comunitárias.

§ 1º O valor das operações, a que se referem os incisos I e II, não pode exceder cumulativamente o limite de 25 (vinte e cinco) salários mínimos.

§ 2º O CMN pode, excepcionalmente, e mediante parecer técnico favorável emitido pelo Banco Central do Brasil, em consonância com as normas vigentes, autorizar, caso a caso, limites superiores àqueles fixados no parágrafo anterior.

§ 3º No âmbito do PRONAFIS, o CMN pode autorizar a realização de outras atividades financeiras essenciais ao alcance do que dispõe o Art. 9º desta Lei Complementar.

§ 4º É vedado aos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário participar do mercado de ações.

Art. 10 É vedado aos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário conceder empréstimos ou adiantamentos:

I - A seus diretores e membros dos conselhos consultivos ou administrativo, fiscais e semelhantes, bem como aos respectivos cônjuges;

II - Aos parentes, até o 2º grau, das pessoas a que se refere o inciso anterior.

Art. 11 Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário têm atuação restrita aos Municípios de sua sede, podendo atuar nas áreas urbana e rural.

§ 1º Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário podem atuar como agentes operacionais de instituições financeiras não participantes do Segmento das Instituições de Finanças Populares e Solidárias.

§ 2º Aos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário é permitida a formação de consórcios para atuação conjunta, respeitado o disposto no caput.

§ 3º Quando das operações, a que se referem os parágrafos anteriores, os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário devem contabilizá-las em rubricas específicas.

Art. 12 Os estatutos dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário devem prever a participação dos usuários de seus serviços em suas instâncias consultivas, nas seguintes proporções mínimas:

I - Um terço dos membros de seu Conselho de Administração; e

II - Um quarto dos membros de seu Conselho Fiscal.

Art. 13 O Capital Social dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário será constituído pela contribuição das pessoas físicas e jurídicas, suas associadas.

§ 1º Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário podem admitir novos associados a qualquer tempo.

§ 2º É de competência do CMN estabelecer as condições sob as quais as pessoas físicas podem se associar aos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário.

Art. 14 A participação de pessoas jurídicas no Capital Social dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidários não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) do capital total.

Parágrafo único. O CMN disciplinará a participação de pessoas jurídicas para os efeitos do caput.

Art. 15 É vedada a participação de instituições financeiras regidas pela Lei Complementar nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, no Capital Social dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidários.

Art. 16 No âmbito do PRONAFIS, é de competência do CMN estabelecer as condições para o desligamento das pessoas físicas e jurídicas do quadro de associado dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário.

Parágrafo único. É admitida a contribuição de instituições da sociedade civil, fundações nacionais e estrangeiras, instituições técnicas de apoio ao desenvolvimento das atividades empresariais, de empresas públicas e privadas, de agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, de agências de governos estrangeiros e de organizações assemelhadas, que passam a integralizar o capital social dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário.

Art. 17 Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário podem atuar como agentes financeiros e operacionais da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal, nos programas de crédito subsidiado, mantidos pelos entes federados, incluídos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e Fundo de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, ou outros Fundos que venham a ser criados, com a mesma finalidade estabelecida nesse.

### **CAPÍTULO III**

#### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 18 Não se aplicam aos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário as disposições do Decreto-Lei nº 22.626, de 1933 (“Lei da Usura”).

Art. 19 Não se aplicam aos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário as disposições da Lei Complementar nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

Art. 20 No âmbito do PRONAFIS, o CMN firmará protocolo de cooperação com o Banco Central do Brasil, com o objetivo de alcançar a adequada eficiência nas ações de fiscalização dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário.

Art. 21 Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário estão sujeitos ao cumprimento das exigências estabelecidas pelo CMN, com a finalidade de acompanhamento, fiscalização, e supervisão de suas atividades, por parte do Banco Central do Brasil.

Art. 22 Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário se obrigam a apresentar semestralmente, ao Banco Central do Brasil, suas demonstrações contábeis.

Parágrafo único. O órgão regulador fornecerá aos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, gratuitamente, sistema eletrônico de prestação de contas, viabilizando o cumprimento da obrigação referida no caput.

Art. 23 No exercício de suas atribuições, compete ao Banco Central do Brasil examinar os livros e documentos das pessoas físicas que participam da Diretoria e dos Conselhos de Administração e Fiscal dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário ficando, essas pessoas, em caso de irregularidades, sujeitas às penalidades previstas na legislação em vigor, inclusive aquelas previstas na Lei Complementar nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Art. 24 A União poderá conceder isenção tributária, parcial ou total, sobre as operações financeiras realizadas pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, bem como aos usuários de seus serviços.

Art. 25 A União, os Estados e os Municípios poderão conceder isenções, totais ou parciais, às operações mercantis – relativas a bens e serviços não financeiros – realizadas pelos usuários dos serviços prestados pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, desde que vinculadas ao objeto de suas atividades, como forma de estímulo à economia popular e solidária.

Art. 26 Os correntistas e poupadore, dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, terão garantidas suas operações, nos limites e condições estabelecidas pelo CMN.

Parágrafo único. Para o atendimento ao disposto no caput, o CMN poderá viabilizar a constituição de fundo de proteção específico, ou se associar a fundo de mesma finalidade já existente, mediante, em ambos os casos, contribuição proporcional ao saldo médio daquelas operações, pelos

Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, estabelecida em regulamento próprio.

Art. 27 Essa Lei Complementar será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 28 Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.

Sala das Sessões, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

**Deputado Guilherme Campos  
PSD/SP**