



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

## 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 RODRIGO MARTINS

#### I – RELATÓRIO

A Deputada Luiza Erundina formalizou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93, de 2007, que prevê a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias, com apoio no art. 192 da Constituição, que trata do Sistema Financeiro Nacional (SFN), a ser constituído pelo Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias – CONAFIS e pelos bancos populares de desenvolvimento solidário – BPDS.

O Capítulo I trata da natureza e finalidades do CONAFIS, sua forma de organização e funcionamento, e composição, entre outros aspectos. O Capítulo II trata dos bancos populares de desenvolvimento solidário – BPDS, sua natureza e finalidades, forma de composição e atuação, e vedações, entre outros pontos. O Capítulo III é constituído pelas Disposições Gerais, normas aplicáveis, regime tributário e algumas particularidades relativas ao próprio modelo institucional.

Em sua justificativa, a autora alega que o ainda embrionário segmento dos chamados bancos populares não tem marco legal específico, apoiando suas atividades na Lei nº 9.790, de 1999 (Lei das OSCIPs); não obstante, tem como objetivo, de um modo geral, prover crédito ao setor excluído do SFN (65% da população), notadamente o crédito destinado às atividades produtivas e é constituído por ONGs. A ausência de



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

um sistema diferenciado é um dos fatores que impedem a expansão e consolidação das iniciativas econômicas populares. O desenvolvimento local comporta particularidades que os paradigmas das políticas públicas atuais não contemplam. Para a configuração pretendida, as normas existentes são inadequadas, bem como a visão de mercado que caracteriza os demais tipos de instituições financeiras. Isto fica claramente materializado no projeto a partir da concepção dos novos bancos populares como instituições civis, sem fins lucrativos, sem excluí-las inteiramente do alcance das funções de regulação e fiscalização de que o Banco Central está incumbido.

O projeto foi inicialmente distribuído para a Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP), para exame de seu mérito, que deliberou pela **aprovação do PLP na forma do substitutivo apresentado pelo relator**, Deputado Eudes Xavier, em 13/3/2013.

Recebido o projeto no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), foi designado inicialmente o Deputado Erivelton Santana como relator, que apresentou Parecer (nº 1), não apreciado, pela não-implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública federal, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, desde considerando as emendas de adequação apresentadas. Nesse parecer, o deputado apresentou as seguintes emendas, ambas supressivas: nº 1, que exclui o art. 29 do referido projeto, e nº 2, que exclui o art. 31 do substitutivo da CTASP. É de se ressaltar que a redação do art. 29 do projeto original é idêntica ao art. 31 do substitutivo, ou seja, a emendas tratam materialmente do mesmo dispositivo.

Posteriormente, foi designado como relator o Deputado Guilherme Campos, que apresentou novo Parecer (nº 2), não deliberado, pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública da União do PLP nº 93, de 2007; e quanto ao mérito, voto pela aprovação do PLP nº 93, de 2007, na forma do substitutivo que ele apresentou à comissão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

Ao final da legislatura passada, o projeto foi arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), sendo desarquivado após requerimento da autora.

Por meio do despacho de 20/3/2015, da presidência desta CFT, recebemos a honrosa missão de relatar a proposição.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão, além da apreciação de seu mérito, o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

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 2018 (Lei nº 13.473/2017).

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<sup>1</sup>, qualquer isenção só poderá ser concedida mediante lei específica, onde os critérios de adequação serão oportunamente analisados.

O dispositivo que estabelece que a União deverá prover recursos para o adequado funcionamento do CONAFIS, implica, por sua vez, a ampliação das despesas públicas federais. Sobre essa questão, esta Comissão editou a Súmula nº 1/08-CFT:

*"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. 112 da LDO 2018:

*"Art. 112. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da*

---

<sup>1</sup> Constituição Federal:

"Art. 150....

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g."



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

*União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios 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 haverá aumento da despesa, a proposta deverá estar instruída com a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro e com as correspondentes compensações. Constata-se, porém, que essas exigências não estão cumpridas no PLP nº 93, de 2007, tanto na sua forma original, como na forma do substitutivo da CTASP, o que o coloca em conflito com o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Súmula nº 1/08-CFT, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018.

Portanto, a fim de tornar as proposições compatíveis com as normas antes mencionadas, é necessária a aprovação das emendas nº 1 e 2º, apresentadas no Parecer nº 1 da CFT, e que excluem, respectivamente, o art. 29 do PLP e o art. 31 do substitutivo da CTASP.

Quanto ao mérito, entendemos que a justificação do PLP é robusta, na mesma direção em que já se pronunciou a CTASP. É inegável que a atual configuração do Sistema Financeiro Nacional e das instituições e mecanismos de crédito beneficiam muito pouco a economia popular, os pequenos negócios e as camadas mais pobres da população. As necessidades e características sociais desses segmentos resultam em poucos atrativos para investimentos por parte das instituições financeiras.

Entretanto, ressaltamos que a determinação de prazo de 90 (noventa) dias para regulamentação do funcionamento do CONAFIS após a publicação da lei, constante nos arts. 29 e 32 do substitutivo da CTASP, implica vício de inconstitucionalidade, pois isso viola a independência do entre os poderes. Assim, apresentamos as emendas nº 3 e nº 4 que suprimem esses prazos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

Em que pese a iniciativa do Parecer nº 2 da CFT, consideramos que o substitutivo apresentado nessa ocasião não deverá prosperar, tendo em vista as amplas discussões que já aconteceram em relação ao substitutivo aprovado pela CTASP.

Diante do exposto, **considerando as emendas de adequação apresentadas**, votamos pela **não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa públicas**, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário do Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2007, na forma do substitutivo aprovado pela CTASP e com as alterações promovidas pelas emendas nº 1, 2, 3, e 4 e pela aprovação no mérito do Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2007, na forma do substitutivo aprovado pela CTASP e das emendas nº 1, 2, 3 e 4.

Sala da Comissão, em 11 de junho de 2018.

**Deputado RODRIGO MARTINS**  
**Relator**



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

## **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 RODRIGO MARTINS

### **EMENDA DE ADEQUAÇÃO nº 01**

Exclua-se o art. 29 do Projeto de Lei Complementar nº 93/2007

Sala da Comissão, em 11 de junho de 2018.

**Deputado RODRIGO MARTINS**  
**Relator**



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

## **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 RODRIGO MARTINS

### **SUBEMENDA DE ADEQUAÇÃO nº 01**

Exclua-se o art. 31 do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público ao Projeto de Lei Complementar nº 93/2007.

Sala da Comissão, em 11 de junho de 2018.

**Deputado RODRIGO MARTINS**

**Relator**





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

## **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 RODRIGO MARTINS

#### **SUBEMENDA nº 02**

*O art. 29 do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público ao Projeto de Lei Complementar nº 93/2007, deverá vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 29. Caberá ao Presidente do Conselho Nacional de Economia Solidária exercer o primeiro mandato de Presidente do CONAFIS.” (NR).*

Sala da Comissão, em 11 de junho de 2018.

**Deputado RODRIGO MARTINS**

**Relator**



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

## **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 RODRIGO MARTINS

### **SUBEMENDA nº 03**

*O art. 32 do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público ao Projeto de Lei Complementar nº 93/2007, deverá vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 32 Decreto do Poder Executivo regulamentará esta lei e estabelecerá prazo para instalação do CONAFIS.”  
(NR).*

Sala da Comissão, em 11 de junho de 2018.

**Deputado RODRIGO MARTINS**

**Relator**