

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 223, DE 1995 **(Aposos Projetos de Lei nºs 378, 784 e 930, de 1995)**

Estabelece critérios para as liberações, pela Secretaria do Tesouro Nacional, dos valores destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte-FNO, do Nordeste-FNE e do Centro-Oeste-FCO.

Autores: Deputado FERNANDO FERRO e
outros

Relator: Deputado COLBERT MARTINS

I - RELATÓRIO

O PL nº 223/95 visa a impor condições para a efetivação dos repasses de recursos da União destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional, de que trata o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.

Em sua justificação, argumentam os ilustres Autores da proposição que, pela falta de adequada regulamentação da matéria, os bancos gestores desses Fundos deixam de dar aos recursos recebidos do Governo Federal sua destinação constitucional, mantendo-os em caixa, o que configuraria procedimento ilegal, comprovado em auditoria pelo Tribunal de Contas da União.

Foram apensados ao PL nº 223, de 1995, os seguintes Projetos:

- PL nº 378/95, de autoria do nobre Deputado Júlio César, tem por objetivo alterar a repartição, entre os Estados, dos recursos do FCO, do FNO e do FNE, definida no art. 6º, parágrafo único, da referida Lei nº 7.827, de 1989, pretendendo, para tal, instituir critério de distribuição desses recursos que leve em consideração a população de cada Estado e sua renda *per capita*;

- PL nº 784/95, de autoria do nobre Deputado Ildemar Kussler, visa a alterar dispositivo da mesma Lei nº 7.827, de 1989, para adoção de novo critério de distribuição, entre as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, dos recursos dos Fundos de Financiamento Regional, propondo, adicionalmente, regra para repartição dos montantes destinados a cada Região entre as respectivas Unidades Federativas;

- PL nº 930, de 1995, em que pretendem seus ilustres Autores alterar o art. 17 da Lei nº 7.827, de 1989, a fim de abrigar no texto legal o repasse de recursos dos Fundos para as empresas de assistência técnica e extensão rural, vinculadas aos Governos Estaduais.

O Projeto de Lei nº 223/95 e seus apensos foram, inicialmente, submetidos à apreciação da Comissão de Finanças e Tributação - CFT, que os examinou quanto à sua adequação orçamentária e financeira, e quanto ao mérito.

O PL nº 930/95 recebeu duas emendas naquela Comissão: a emenda nº 01/95, que visa a suprimir a restrição imposta pela expressão "estaduais" às entidades referidas no art. 17 da Lei nº 7.827, de 1989; e a emenda nº 02/95, cujo fito é incluir as associações e cooperativas entre as entidades referidas no mesmo dispositivo.

Em decisão unânime, a CFT rejeitou os Projetos nºs 378/95 e 784/95, e aprovou os Projetos de Lei nº 223 e 930/95, bem como duas emendas apresentadas a este último, nos termos do Substitutivo apresentado pelo Relator,.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete pronunciar-se sobre os aspectos de constitucionalidade,

juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da matéria, nos termos do art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno desta Casa. No prazo regimental de cinco sessões não foram apresentadas emendas às proposições em apreço nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O exame de constitucionalidade do PL nº 223/95 e seus apensos exige interpretação lógica e sistêmica dos dispositivos constitucionais que dizem diretamente respeito à questão da entrega dos recursos dos Fundos de Financiamento Regional. São eles: o art. 159, I, "c", e o art. 161, II.

O comando constitucional contido no *caput* do art. 159 determina a entrega dos recursos arrolados em seus incisos, o primeiro dos quais, em sua alínea c, contém a prescrição relativa aos Fundos em questão. Neste último dispositivo (art. 159, I, c, *in fine*) é estabelecida reserva de lei **tão-somente para o estabelecimento da forma pela qual se dará a aplicação** do montante de três por cento dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Portanto, para que se dê correta interpretação ao comando constitucional em apreço, na sua devida abrangência e alcance com relação ao tema em pauta, faz-se mister penetrar no objetivo pretendido pelo Legislador Constituinte, captando-o não isoladamente, mas no seu contexto imediato, constituído pela própria Seção VI, "Da Repartição das Receitas Tributárias", da Constituição Federal. Este objetivo, inequivocamente, é que a União faça a entrega incondicional dos recursos de que trata o art. 159, que, tendo-os arrecadado, não os retenha, que lhes dê o destino previsto nos incisos daquele artigo da Lei Maior.

No art. 161, II, encontramos a determinação constitucional que remete à lei complementar o estabelecimento de normas sobre a entrega dos recursos em questão, especialmente, como reza este comando constitucional, no que diz respeito aos critérios de rateio dos fundos de que trata o art. 159, inciso I.

Interpretados sistemicamente os dispositivos constitucionais citados, como acima preconizamos, resultam, já num primeiro momento, incontroversos os limites da reserva legal contida no art. 159, I, *c, in fine*: a lei ali prevista, consubstanciada na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e alterações posteriores, há de estabelecer apenas a **forma da aplicação** dos recursos dos Fundos de Financiamento Regional.

Encontra-se claramente fora desses limites reservados à lei ordinária o estabelecimento de **condições para entrega** dos recursos, que não de ser exclusivamente as estabelecidas no próprio dispositivo constitucional citado e, se editada, na lei complementar prevista no art. 161, II, referentemente à alínea *c* do inciso I, do art. 159.

Inconstitucionais, portanto, os arts. 1º e 2º do PL nº 223, de 1995. Observe-se que o Substitutivo Adotado pela egrégia Comissão de Finanças e Tributação em nada contribuiu para retirar o vício de inconstitucionalidade do Projeto principal.

Sobre esta questão, é importante que se ressalte: se retenção ocorrer dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional pelas instituições financeiras, o único procedimento cabível para impedi-la há de consistir na imposição de mecanismo coercitivo sobre essas instituições, para que passem a cumprir de forma honrada e eficaz sua missão constitucional.

Sem a previsão de sanção no caso de seu descumprimento, perde a norma sua força coercitiva, e, de imperativa, passa a simplesmente indicativa de uma conduta recomendada. É o que ocorre com a Lei nº 7.827, de 1989, com relação à alegada atuação dos bancos gestores dos recursos dos Fundos de Financiamento Regional, que, segundo determinação constitucional expressa, devem ser repassados, na forma de financiamentos, ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Na justificação do Projeto principal, seus ilustres Autores referem-se à constatação por parte do Tribunal de Contas da União, em relatório da época, de negligência na atuação dos bancos gestores no desempenho de sua elevada missão constitucional, possivelmente na busca de objetivos próprios, divorciados do genuíno interesse nacional definido em lei, visando apenas operar com os Fundos da forma que lhes parece mais

lucrativa, ou seja: recebendo os recursos do Tesouro, mantendo-os em caixa, deixando de aplicá-los no financiamento das atividades produtivas e, por conseguinte, livrando-se, ainda que parcialmente, de correr os riscos próprios da atividade bancária.

No entanto, em nada estar-se-ia contribuindo para solucionar essa distorção operacional editando norma legal que fizesse com que a União simplesmente retivesse os recursos. Pelo contrário: sabedores de que os bancos de que aqui se trata pertencem à própria União, estaríamos burlando a Constituição ao aprovar norma que autorizasse a retenção dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional. Estaríamos, na verdade, autorizando a União a simplesmente deixar de “trocar o dinheiro de bolso”, retendo no Tesouro o que estaria sendo retido pelos bancos oficiais federais, e, assim, lesando de qualquer maneira aqueles que deveriam dele beneficiar-se, ao privá-los da obtenção dos financiamentos a que se refere o art. 159, I, c, da Carta Magna.

Entendemos, portanto, que a constitucionalidade de projeto de lei versando sobre esta matéria específica estará assegurada quando se estabelecer a criação de mecanismos legais para que os dispositivos constitucionais sejam cumpridos com eficiência, com eficácia, com o foco centrado no interesse nacional, não o contrário, como no PL nº 223/95, em que parece ter-se partido de pressuposto do tipo: “já que não funciona mesmo, pára-se tudo...”, ou seja, já que o Governo Federal não consegue cumprir sua missão e financiar o setor produtivo, que então fique com os recursos, retenha-os, embolse-os por quanto tempo quiser. Aprovar tal norma legal seria premiar a ineficiência, quando não a clara irregularidade administrativa.

A matéria aliás, encontra-se, segundo entendemos, adequadamente regulamentada pelo art. 7º da citada Lei nº 7.827, de 1989, cujo *caput* tem a redação dada pela Lei nº 10.177, de 2001, e seu parágrafo único, redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007, conforme abaixo transcrito:

“Art. 7º A Secretaria do Tesouro Nacional liberará ao Ministério da Integração Nacional, nas mesmas datas e, no que couber, segundo a mesma sistemática adotada na transferência dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os valores destinados aos Fundos

Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, cabendo ao Ministério da Integração Nacional, observada essa mesma sistemática, repassar os recursos diretamente em favor das instituições federais de caráter regional e do Banco do Brasil S.A.

Parágrafo único. *O Ministério da Fazenda informará, mensalmente, ao Ministério da Integração Nacional, às respectivas superintendências regionais de desenvolvimento e aos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento a soma da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, o valor das liberações efetuadas para cada Fundo, bem como a previsão de datas e valores das 3 (três) liberações imediatamente subseqüentes.”*

Passando ao exame da constitucionalidade das proposições apensas, verificamos que o preceito contido no art. 161, II, ao abranger todos os recursos a que se refere o art. 159, impõe que se conclua pela inconstitucionalidade dos Projetos de Lei nºs 378/95 e 784/95, tendo em vista que estes pretendem estabelecer critérios de rateio dos fundos sem observância da espécie legislativa – lei complementar - exigida pelo dispositivo constitucional citado.

Releva, ainda, considerar que em nada resulta alterado nosso entendimento sobre esta questão o exame do disposto no art. 34, § 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, tendo estabelecido regra transitória sobre a repartição dos recursos entre as Regiões, para aplicação imediatamente após a promulgação da Constituição, não tem o condão de revogar o disposto no citado art. 161, II, que, portanto, permanece inteiramente aplicável à matéria em apreço.

No que tange ao PL nº 784/95, cabe, ainda, uma referência à inconstitucionalidade da redação que propõe para o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.827, de 1989, com a finalidade de estabelecer novo critério para aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional em cada Unidade da Federação, afrontando o texto constitucional que dispõe diferentemente a esse respeito, ao estabelecer no art. 159, inciso I, alínea c, que essa aplicação de recursos se faça “de acordo com os planos regionais de

desenvolvimento”, assegurando, ainda, ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região.

Com relação ao PL nº 930, de 1995, e respectivas emendas apresentadas na Comissão de Finanças e Tributação, reconhecemos atenderem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, ressaltando-se, porém, que os Fundos Constitucionais de Financiamento Regional, de acordo com o disposto no citado art. 159, I, c, da Lei Maior, devem **financiar** atividades **produtivas**, razão pela qual importa deixar expresso no texto de sua regulamentação legal que os seus recursos devem ser repassados exclusivamente na forma de financiamentos, jamais a fundo perdido, mediante convênios firmados com órgãos ou entidades públicas.

Quanto à técnica legislativa utilizada no PL nº 930, de 1995, verifica-se que a matéria tratada nos parágrafos do artigo modificado (art. 17 da Lei nº 7.827, de 1989, implicitamente revogado pela Lei nº 10.177, de 2001) não se refere a aspectos complementares ou exceções à regra contida no seu *caput*, pelo que deve ser objeto de novo artigo, em cumprimento ao que dispõe a Lei Complementar nº 95, art. 11, III, alíneas *b* e *c*.

Adicionalmente, deve-se ter em conta que o PL nº 930/95 trata de garantir para novos beneficiários recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional, a saber, os órgãos oficiais de assistência técnica e extensão rural, razão pela qual entendemos que o novo dispositivo legal proposto deva ser inserido entre os artigos da Lei nº 7.827, de 1989, que tratam dessa matéria específica.

Assim sendo, na Emenda substitutiva ao PL nº 930/95, anexa, propomos uma nova redação para este Projeto, abrangendo as duas Emendas da Comissão de Finanças e Tributação, e buscando também atender ao preceito contido no art. 8º da citada Lei Complementar nº 95, relativo ao período de vacância da sua lei conseqüência.

Pelos motivos expostos, votamos pela inconstitucionalidade dos Projetos de Lei nºs 223, 378 e 784, todos de 1995, e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Finanças e Tributação, e somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 930, de 1995, e das duas emendas apresentadas a este último na Comissão de Finanças e Tributação, nos termos da Emenda Substitutiva anexa, de nossa autoria.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado COLBERT MARTINS
Relator

PROJETO DE LEI Nº 930, DE 1995

(Do Sr. Paulo Rocha e outros)

EMENDA SUBSTITUTIVA

Acrescenta artigo 4º-A à Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamenta o artigo 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, fica acrescida do seguinte art. 4º-A:

“Art. 4º-A. Ficam as instituições financeiras administradoras dos Fundos autorizadas a financiar os órgãos oficiais de assistência técnica e extensão rural, a fim de garantir aos miniprodutores rurais, aos pequenos produtores rurais e aos pescadores artesanais, bem assim a suas associações e cooperativas, a prestação dos serviços de assistência técnica necessários à implantação dos projetos financiados com recursos dos Fundos.

§ 1º O financiamento aos órgãos oficiais de assistência técnica e extensão rural ficará limitado ao valor equivalente a 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) do total do financiamento concedido a cada projeto que tenha comprovadamente recebido assistência técnica em sua formulação e execução.

§ 2º É vedada às instituições financeiras a cobrança dos tomadores dos empréstimos concedidos com

recursos dos Fundos de qualquer valor a título de assistência técnica.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado COLBERT MARTINS
Relator