

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### **PROJETO DE LEI Nº 223, DE 1995 (Apensados 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.

**Autor: DEP. FERNANDO FERRO E OUTROS**

**Relator: Deputado NELSON OTOCH**

### **I - RELATÓRIO**

O PL nº 223/95 visa a impor condições para que se efetivem os repasses de recursos federais destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional, instituídos pelo art. 159, inciso I, alínea *c*, da Constituição Federal, e regulamentados 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.

O apensado 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 do 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*.

O apensado 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-

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Oeste, dos recursos dos Fundos de Financiamento Regional, propondo, adicionalmente, regra para repartição dos montantes destinados a cada Região entre as respectivas Unidades Federativas.

Com o apensado PL nº 930, de 1995, 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 PL nº 930/95 recebeu duas emendas na Comissão de Finanças e Tributação, ambas de autoria do nobre Deputado Celso Daniel. A emenda nº 01/95, visa a suprimir a restrição imposta pela expressão "estaduais" às entidades referidas no art. 17 da Lei nº 7.827, de 1989. A emenda nº 02/95 tem por objetivo incluir as associações e cooperativas entre as entidades a que se refere o mesmo dispositivo.

Encaminhado inicialmente à Comissão de Finanças e Tributação, o Projeto de Lei nº 223/95 e seus apensos foram examinados quanto à sua adequação orçamentária e financeira e quanto ao mérito, tendo sido, em decisão unânime daquele Órgão Técnico, aprovados os Projetos de Lei nº 223 e 930/95, bem como as duas emendas apresentadas a este último, nos termos do Substitutivo apresentado pelo Relator, o ilustre Deputado Betinho Rosado, e rejeitados os Projetos nºs 378/95 e 784/95.

### II - VOTO DO RELATOR

O exame de constitucionalidade do PL nº 223/95 e seus apensos exige interpretação sistemática de três dispositivos constitucionais que dizem diretamente respeito à questão da entrega dos recursos dos Fundos de Financiamento Regional. São eles: o art. 159, I, c; o art. 160 e o art. 161, II.

O comando constitucional contido no *caput* do art. 159 determina a entrega dos recursos arrolados em seus dois 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

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

por cento dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O art. 160, ainda que, sob o aspecto puramente literal, possa ser entendido como destinado a vedar apenas a retenção e a restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, visa, na verdade, por analogia direta, a estabelecer regra geral sobre a entrega da totalidade dos recursos a que se refere o art. 159, dizendo, portanto, também respeito, aos recursos que, pelo uso do mecanismo do financiamento ao setor produtivo, também beneficiam diretamente as Unidades da Federação. Esta interpretação é mesmo inevitável, se atentarmos devidamente ao emprego do termo “Seção” pelo legislador constituinte na redação do caput do art. 160, que faz com que os recursos dos Fundos de Financiamento Regional fiquem inteiramente submetidos à regra nele prescrita.

Portanto, para que se dê correta interpretação ao comando constitucional em apreço, dando-lhe a 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 dos recursos, que, tendo-os arrecadado, não os retenha, que lhes dê o destino previsto nos incisos do art. 159.

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 sistematicamente 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

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

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, o primeiro dos quais duplamente, pois também fere iniciativa privativa de lei do Presidente da República, estabelecida no art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição Federal, ao pretender atribuir competência a órgão do Poder Executivo. Observe-se que o Substitutivo Adotado pela egrégia Comissão de Finanças e Tributação em nada contribuiu para retirar o vício de inconstitucionalidade do projeto original.

Sobre esta questão, é importante que se ressalte: se retenção vem ocorrendo dos recursos dos fundos de financiamento regional pelas instituições financeiras a que se refere o art. 159, I, *c*, o único procedimento cabível há de consistir na imposição de mecanismo coercitivo sobre essas instituições, para que passem a cumprir honradamente 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 pertencem ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na justificção do PL nº 223/95, seus ilustres Autores referem-se à constatação por parte do Tribunal de Contas da União 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 os Fundos da forma que lhes parece mais lucrativa, ou seja: recebendo os recursos do Tesouro, mantendo-os em caixa e deixando de aplicá-los no financiamento das atividades produtivas, sem 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, pois estaríamos, na verdade, autorizando a União a simplesmente deixar de “trocar o dinheiro de bolso”, retendo no Tesouro o que hoje é retido pelos bancos oficiais federais, e lesando de qualquer

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

maneira aqueles que deveriam dele beneficiar-se, ao privá-los da obtenção dos financiamentos a que se refere o art. 159, I, c.

Entendemos, portanto, que a constitucionalidade de projeto de lei versando sobre esta matéria específica somente pode ser dada pela criação de mecanismos 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. Seria premiar a ineficiência, quando não a clara irregularidade administrativa.

Prosseguindo no 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 hierarquia da lei exigida pelo dispositivo constitucional citado. Em nada altera 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.

Com relação ao PL nº 930, de 1995, e respectivas emendas apresentadas na Comissão de Finanças e Tributação, aprovadas por aquela e incorporadas ao texto original no art. 3º do Substitutivo adotado por aquela egrégia Comissão, reconhecemos atenderem aos requisitos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade, porém, quanto à técnica legislativa, verifica-se que a matéria tratada nos parágrafos do artigo modificado (art. 17 da Lei nº 7.827, de 1989) 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*, como propomos na emenda substitutiva redacional anexa, que também busca atender o preceito contido no art. 8º da citada lei complementar.

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

Pelos motivos expostos, votamos pela inconstitucionalidade dos Projetos de Lei n<sup>os</sup> 223, 378 e 784, de 1995, e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n<sup>o</sup> 930, de 1995, e das duas emendas apresentadas a este último na Comissão de Finanças e Tributação, nos termos da Emenda Substitutiva que propomos em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2000.

Deputado **NELSON OTOCH**  
Relator

**PROJETO DE LEI Nº 930, DE 1995**

**(Do Sr. Paulo Rocha e outros)**

**EMENDA SUBSTITUTIVA**

Acrescenta artigo 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. 17-A:

“Art. 17-A. Ficam as instituições financeiras administradoras dos Fundos autorizadas a firmar convênios com 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 Fica autorizado o repasse de recursos dos Fundos aos órgãos oficiais de assistência técnica e extensão rural em valor equivalente a até 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.

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

§ 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.”

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

Sala da Comissão, em        de        de 2000.

Deputado **NELSON OTOCH**  
Relator