



# SENADO FEDERAL

## PARECERES

### N<sup>os</sup> 2.295 e 2.296, DE 2009

Sobre o Projeto de Lei do Senado n<sup>o</sup> 239, de 2008 – Complementar, que altera a Lei n<sup>o</sup> 7.827, de 27 de setembro de 1989, “que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e dá outras providências, para o fim de regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais”.

#### PARECER N<sup>o</sup> 2.295, DE 2009

(Da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo)

**RELATOR:** ~~Senador~~ **MARCO MACIEL**

#### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) n<sup>o</sup> 239, de 2008 - Complementar, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que visa regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais.

O art. 1<sup>o</sup> do projeto acrescenta o § 3<sup>o</sup> ao art. 2<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 7.827, de 1989, para dispor que as instituições financeiras deverão assumir pelo menos cinquenta por cento do risco de crédito decorrente das operações financeiras lastreadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

O art. 2<sup>o</sup>, por sua vez, contém a cláusula de vigência.

Segundo o autor do projeto, sua iniciativa visa proteger o patrimônio dos Fundos. Ainda segundo a Justificação, a concessão de empréstimos com risco integral para os Fundos isenta por completo os agentes financeiros do risco do crédito, o que teria reflexo no zelo com que estes fazem a análise da

viabilidade das operações, pois não assumem responsabilidade caso o tomador não venha a honrar seus compromissos.

O compartilhamento obrigatório do risco operacional, em que os agentes financeiros teriam a responsabilidade de pelo menos 50% do eventual saldo a descoberto ou em situação de inadimplência, teria como consequência natural a melhoria da análise de cada operação de crédito e traria maior segurança quanto à preservação do patrimônio dos Fundos.

A proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

O PLS nº 239, de 2008 - Complementar, está de acordo com os ditames da Constituição Federal, que estabelecem ser competência privativa da União legislar sobre política de crédito, nos termos do inciso VII do art. 22, e asseguram ao Congresso Nacional a atribuição de dispor sobre todas as matérias de competência da União, entre elas operações de crédito e planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, nos termos dos incisos II e IV do art. 48. Além disso, a proposta em análise não fere a ordem jurídica vigente e está em conformidade com o Regimento Interno do Senado Federal.

A iniciativa do Senador Tasso Jereissati tem o mérito de defender o patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Na atualidade, esses Fundos são os únicos efetivos instrumentos de promoção da atenuação das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento no País, pois, lamentavelmente, a questão regional foi alijada da pauta de prioridades nacionais e o tratamento dado pelos gestores da Política Econômica aos Fundos Constitucionais de Financiamento é ilustrativo dessa situação.

Quando há um processo de repactuação das dívidas dos produtores rurais, o Tesouro Nacional assume o ônus decorrente nas regiões Sul e Sudeste, mas, nas demais regiões, as perdas são atribuídas aos Fundos. O mesmo se passa com os custos decorrentes do apoio à agricultura familiar e à Reforma Agrária. Enquanto nas regiões mais desenvolvidas, os incentivos são custeados pelo Tesouro Nacional, nas regiões menos desenvolvidas cabe aos Fundos absorver esses custos.

A mesma atitude dos gestores da Política Econômica é facilmente constatada na atual proposta de Reforma Tributária em tramitação. O fortalecimento da capacidade dos governos estaduais para realizar investimentos estruturantes, e com isso atrair novos empreendimentos produtivos da iniciativa privada, será custeado com 40% dos recursos dos Fundos, que assim reduzirão o apoio aos setores produtivos, pois seus recursos serão transferidos para os fundos de desenvolvimento estaduais. Ou seja, não haverá recursos novos, adicionais, mas apenas uma nova rotulagem de verbas federais que têm origem em recursos destinados pelos constituintes de 1988 para as regiões menos desenvolvidas.

Adicionalmente, na mesma linha de conduta e de indiferença com as perspectivas das regiões menos desenvolvidas, quando os gestores da política econômica decidiram sanear as instituições financeiras federais, foram transferidas, como perdas patrimoniais dos Fundos, as operações realizadas por seus agentes financeiros até 30 de novembro de 1998. O caput do art. 13 da Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, assim estabeleceu:

Art. 13. Ficam o BB, o BASA e o BNB desobrigados do risco relativo às operações realizadas, até 30 de novembro de 1998, com recursos dos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, respectivamente.

Sobre o total dos créditos dos Fundos baixados como prejuízo, temos as seguintes informações:

- FNE (balancete de 30.04.2008): R\$ 6.391,5 milhões;
- FNO (balancete de 30.04.2008): R\$ 1.873,6 milhões;
- FCO: no período de 2000 a abril de 2008, R\$ 930,0 milhões.

O grande volume das operações baixadas como prejuízo, no montante global de R\$ 9,2 bilhões, decorre, sabidamente, das operações contratadas até 30 de novembro de 1998, que eram inicialmente de risco dos Bancos e passaram a ser de risco dos Fundos, de acordo com o mencionado art. 13 da MP nº 2.196-3, de 2001. As normas para realização de provisões e baixas de operações dos Fundos como prejuízo foram estabelecidas pela Portaria Interministerial (MI/MF) nº 1, de 15 de janeiro de 2005. Em função dessa Portaria, no FNE foram baixadas como prejuízo, no ano de 2006, operações no total de R\$ 6.053,3 milhões. No entanto, coube ao Tesouro Nacional assumir os custos

decorrentes do saneamento de instituições federais como CEF e BNDES. Ou seja, na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste, onde há os Fundos, poupam-se os recursos do Tesouro Nacional em detrimento da capacidade de promoção do desenvolvimento destas regiões menos desenvolvidas.

A falta de prioridade da questão regional também pode ser percebida na execução orçamentária e financeira dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE). No período de 2001 a 2008, o Congresso Nacional aprovou dotações para o FDA que somaram R\$ 4,5 bilhões e para o FDNE, R\$ 6,5 bilhões. Na Amazônia, apenas R\$ 475 milhões, ou 10% do montante das dotações aprovadas pelo Congresso Nacional, foram desembolsados pelo FDA no apoio à realização de investimentos, em sua área de atuação, em infra-estrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas. Enquanto isso, no Nordeste, o FDNE não desembolsou um só Real.

Retornando ao tema em análise, observa-se que, desde 1990, instaurou-se o costume de financiar políticas públicas nas regiões menos desenvolvidas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, o que constitui uma burla ao preceito legal estabelecido no inciso X do art. 3º da Lei nº 7.827, de 1989, que veda a aplicação de seus recursos a fundo perdido:

Art. 3º Respeitadas às disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos:

.....  
.....

X - proibição de aplicação de recursos a fundo perdido.

Desconhecendo essa vedação, a União estabeleceu diversas vinculações dos recursos dos Fundos ao desenvolvimento de várias linhas de atuação de entidades e programas federais, além do saneamento financeiro do BNB, Basa e Banco do Brasil. Assim, faz-se necessário alterar alguns dispositivos legais vigentes, impregnando-os com o princípio proposto pelo Senador Tasso Jereissati, no sentido de compartilhamento compulsório, entre os Fundos e seus agentes financeiros, do risco das operações de crédito.

As emendas que proponho a seguir são todas nesta linha de proteção do patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento, pois, no que respeita ao mérito, adoto integralmente os argumentos que sustentam a proposição. No entanto, para atender à técnica legislativa, apresento quatro

emendas com ajustes em dispositivos legais vigentes que tratam da aplicação dos recursos dos Fundos, mas estão em desacordo com o fulcro da proposição em análise.

### III – VOTO

Diante do exposto, recomendo a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2008 - Complementar, com as seguintes emendas e com a renumeração do artigo relativo à cláusula de vigência:

#### **EMENDA Nº 1-CDR**

(PLS nº 239, de 2008 - Complementar)

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 239, de 2008 - Complementar, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passará a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º:

“Art. 2º .....

.....  
3º As instituições financeiras deverão assumir pelo menos cinquenta por cento do risco de crédito decorrente das operações financeiras lastreadas com recursos dos Fundos de que trata o caput deste artigo.

§ 4º É vedada a assunção pelos Fundos do risco de operações financeiras contratadas com recursos de outras fontes, assim como da parcela de risco do banco administrador no caso de operações realizadas com recursos dos mencionados Fundos. (NR)”

#### **EMENDA Nº 2-CDR**

(PLS nº 239, de 2008 - Complementar)

Acrescente-se art. 2º ao PLS nº 239, de 2008 - Complementar, com a seguinte redação:

Art. 2º O caput e § 2º do art. 7º da Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, na redação dada, respectivamente, pela Lei nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, e pela Lei nº 11.011, de 20 de dezembro de 2004, passarão a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º Os bancos administradores aplicarão dez por cento dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para financiamento a assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária, aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, bem como à beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, instituído pela Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, estabelecendo em cinquenta por cento o risco operacional do banco administrador, cabendo igual proporção do risco ao respectivo Fundo.

.....

§ 2º Os contratos de financiamento de projetos de estruturação inicial dos assentados, colonos ou beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, ainda não beneficiados com crédito direcionado exclusivamente para essa categoria de agricultores, serão realizados por bancos oficiais federais, que assumirão pelo menos cinquenta por cento do risco, que poderá ser compartilhado com o respectivo Fundo Constitucional, observadas as condições definidas pelo Conselho Monetário Nacional para essas operações de crédito.

..... (NR)”

**EMENDA Nº 3-CDR**  
(PLS nº 239, de 2008 - Complementar)

Acrescente-se art. 3º ao PLS nº 239, de 2008 - Complementar, com a seguinte redação:

Art. 3º O art. 6º-A da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, na redação dada pela Lei nº 11.011, de 20 de dezembro de 2004, passará a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º-A Nos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, a partir da publicação desta Lei, a beneficiários dos grupos "B", "A/C",

Pronaf-Semi-Árido e Pronaf-Floresta, integrantes da regulamentação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o risco operacional assumido pelo respectivo Fundo Constitucional de Financiamento limitar-se-á a cinquenta por cento.

Parágrafo único. Nas operações formalizadas com risco compartilhado entre o agente financeiro e o respectivo Fundo Constitucional de Financiamento, realizadas no âmbito do Pronaf nos termos do caput deste artigo, os agentes financeiros farão jus a uma remuneração, a ser definida pelo Conselho Monetário Nacional, destinada à cobertura de custos decorrentes da operacionalização do Programa. (NR)”

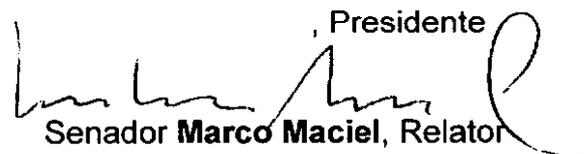
**EMENDA Nº 4-CDR**

(PLS nº 239, de 2008 - Complementar)

Dê-se à Ementa do PLS nº 239, de 2008 - Complementar, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, e a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam dos Fundos Constitucionais de Financiamento, para o fim de regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.”

Sala da Comissão, 9 de outubro de 2008.

, Presidente  
  
Senador **Marco Maciel**, Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 239, DE 2008 - COMPLEMENTAR

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 09/10/2008 OS (AS) SENHORES (AS) SENADORES (AS)

PRESIDENTE: SENADORA LÚCIA VÂNIA

RELATOR: SENADOR MARCO MACIEL

<u>TITULARES</u>	<u>SUPLENTE</u>
<i>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB e PP)</i>	<i>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB e PP)</i>
FÁTIMA CLEIDE	1-VAGO
PATRÍCIA SABOYA (PDT)	2-EXPEDITO JÚNIOR
JOÃO PEDRO	3-INÁCIO ARRUDA
JOÃO VICENTE CLAUDINO (PTB)	4-ANTONIO CARLOS VALADARES
	5-JOSÉ NERY (PSOL)
<i>PMDB</i>	<i>PMDB</i>
JOSÉ MARANHÃO	1-LEOMAR QUINTANILHA
GIM ARGELLO (PTB)	2-WELLINGTON SALGADO
VAGO	3-PEDRO SIMON
VALTER PEREIRA	4-VALDIR RAUPP
<i>BLOCO DA MINORIA (PSDB E DEM)</i>	<i>BLOCO DA MINORIA (PSDB E DEM)</i>
DEMÓSTENES TORRES (DEM)	1-GILBERTO GOELLNER (DEM)
ADELMIR SANTANA (DEM)	2-JAYME CAMPOS (DEM)
MARCO MACIEL (DEM) - RELATOR	3-MARCO ANTONIO COSTA (DEM)
ROSALBA CIARLINI (DEM)	4-VIRGÍNIO DE CARVALHO (PSC)
LÚCIA VÂNIA (PSDB)	5-TASSO JEREISSATI (PSDB)
MARISA SERRANO (PSDB)	6-MARCONI PERILLO (PSDB)
CÍCERO LUCENA (PSDB)	7-JOÃO TENÓRIO (PSDB)
<i>PTB</i>	<i>PTB</i>
MOZARILDO CAVALCANTI	VAGO
<i>PDT</i>	<i>PDT</i>
JEFFERSON PRAIA	1-OSMAR DIAS

**PARECER Nº 2.296, DE 2009**  
(Da Comissão de Assuntos Econômicos)

**Da COMISSÃO DE ASSUNTOS  
ECONÔMICOS,**

**RELATOR: Senador EFRAIM MORAIS**

**I – RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 239, de 2008 - Complementar, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que visa regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

O art. 1º do projeto acrescenta o § 3º ao art. 2º da Lei nº 7.827, de 1989, para dispor que as instituições financeiras deverão assumir pelo menos cinquenta por cento do risco de crédito decorrente das operações financeiras lastreadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

O art. 2º, por sua vez, contém a cláusula de vigência.

Segundo o autor do Projeto, sua iniciativa visa proteger o patrimônio dos Fundos. Ainda segundo o autor, a concessão de empréstimos com risco integral para os Fundos isenta por completo os agentes financeiros do risco do crédito, o que teria reflexo no zelo com que eles fazem a análise da viabilidade das operações, pois não assumem responsabilidade caso o tomador não venha a honrar seus compromissos.

O compartilhamento obrigatório do risco operacional, em que os agentes financeiros teriam a responsabilidade de, pelo menos, 50% do eventual saldo a descoberto ou em situação de inadimplência, teria como consequência natural a melhoria da análise de cada operação de crédito e traria maior segurança quanto à preservação do patrimônio dos Fundos.

A Proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE).

Na CDR, mediante parecer apresentado pelo Senador Marco Maciel, a proposição foi aprovada com a inclusão de algumas emendas que não alteram o mérito da iniciativa do Senador Tasso Jereissati, mas que reforçam o propósito de defesa do patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas à Proposição.

## **II – ANÁLISE**

O PLS nº 239, de 2008 - Complementar, está de acordo com os ditames da Constituição Federal, que estabelecem ser competência privativa da União legislar sobre política de crédito, nos termos do inciso VII do art. 22, e asseguram ao Congresso Nacional a atribuição de dispor sobre todas as matérias de competência da União, entre elas operações de crédito e planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, nos termos dos incisos II e IV do art. 48. Além disso, a proposta em análise não fere a ordem jurídica vigente e está em conformidade com o Regimento Interno do Senado Federal.

Segundo o autor do PLS nº 239, de 2008, sua iniciativa veda a concessão de empréstimos com risco integral para os Fundos, pois essa modalidade de aplicação de recursos isenta por completo os agentes financeiros do risco do crédito, e torna obrigatório o compartilhamento do risco operacional, em que os agentes financeiros teriam a responsabilidade de pelo menos 50% do eventual saldo a descoberto ou em situação de inadimplência.

A análise cuidadosa dos relatórios de atividades no exercício de 2008, para o FNO, FCO e FNE, mostra a relevância da proposição em análise e comprova a exatidão e correção dos argumentos de seu autor.

Em 31 de dezembro de 2008, o FNO apresentava a aplicação de R\$ 6,3 bilhões em operações de crédito com risco compartilhado entre o Fundo e o Banco da Amazônia (BASA). Deste montante de aplicações, as operações em atraso representavam apenas R\$ 312 milhões, ou 4,9% do valor total das operações de crédito.

Em contraste com essa situação de reduzida inadimplência, observa-se que as operações com risco integral para o FNO representavam outra realidade. Do montante de R\$ 1,8 bilhão aplicado com risco integral para o FNO, as operações em atraso representavam R\$ 175 milhões, ou 9,9% das aplicações sem risco algum para o BASA.

Ou seja, quando o risco é integral para o FNO, a inadimplência é mais que o dobro da que se verifica quando o risco é compartilhado entre o FNO e o BASA.

Essa mesma realidade é constatada na análise do relatório de atividades do FCO no exercício de 2008. Do montante de R\$ 9,1 bilhões aplicados com risco integral do Banco do Brasil (BB), apenas 2,37% das aplicações estavam com atraso. Nas operações com risco integral para o FCO, as aplicações em atraso representavam 19,37% do montante aplicado de R\$ 1,1 bilhão.

Entre essas duas situações extremas de inadimplência, se encontra a inadimplência de 8,03% para as aplicações com risco compartilhado entre o BB e o FCO.

Também no relatório de atividades do FNE em 2008 constata-se o acerto da iniciativa do Senador Tasso Jereissati. As aplicações de R\$ 15,7 bilhões, com risco operacional compartilhado entre o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o FNE, apresentavam a inadimplência de apenas 2,6% do montante aplicado.

Em contraste com essa baixa taxa de inadimplência, verificou-se que a aplicação de R\$ 5,3 bilhões com risco integral para o FNE, sem risco algum para o BNB, apresentou inadimplência de 9,3% do montante aplicado. É fácil perceber que o compartilhamento de risco entre o BNB e o FNE levou a uma inadimplência que é equivalente a menos de um terço da que ocorre quando todo o risco é do FNE e o BNB não tem ameaça alguma de perda.

Os indicadores que agora apresentamos à consideração desta Comissão comprovam cabalmente que a iniciativa do Senador Tasso Jereissati tem, de fato, o mérito de defender o patrimônio dos Fundos, que são os únicos efetivos instrumentos de promoção da atenuação das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento no País.

Em síntese, no que respeita ao mérito, adoto integralmente os argumentos que sustentam a Proposição. Também sou favorável ao acolhimento das emendas aprovadas na CDR, pois são todas na linha de proteção do patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Há, no entanto, um aspecto a ser aprimorado. Trata-se da natureza de projeto de lei complementar do PLS nº 239, de 2008 – Complementar. A Constituição Federal, na alínea c do inciso I do *caput* do art. 159, não se refere especificamente à lei complementar para regulamentar o funcionamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Logo, não cabe a natureza de lei complementar ao PLS em análise.

Salvo melhor juízo, não cabe a fundamentação apresentada na Justificação quanto à natureza complementar do PLS nº 239, de 2008, pois a Proposição não se refere à estrutura do Sistema Financeiro Nacional e, sim, aos Fundos Constitucionais de Financiamento, instrumentos da política nacional de promoção do desenvolvimento regional. Ou seja, não se aplica ao caso em análise a exigência prevista no *caput* do art. 192 da Constituição, onde está determinado que as leis que regulamentarem o Sistema Financeiro Nacional sejam de natureza complementar.

Ao mesmo tempo, como esta Proposição altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, e a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam dos Fundos Constitucionais de Financiamento, e todas são leis de natureza ordinária, o mais adequado é que o PLS nº 239, de 2008, tenha a natureza de projeto de lei ordinária.

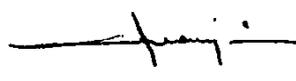
Do exposto, concluímos que a matéria abordada no PLS nº 239, de 2008 – Complementar, deve ser regulada por lei ordinária.

### III – VOTO

Em vista do exposto, esta relatoria vota por requerer ao Presidente do Senado Federal, **preliminarmente**, na forma do art.133, V, d, do Regimento Interno, a reatuação do PLS nº 239, de 2008 – Complementar, a fim de que seja alterado de complementar para ordinário.

Sala da Comissão, 1º de dezembro de 2009.

, Presidente

, Relator

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 239 DE 2008 - COMPLEMENTAR**  
**NÃO TERMINATIVO**

**ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 01/12/09, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):**

**PRESIDENTE:** *Alcides*

**RELATOR(A):** *Flávio*

Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	
EDUARDO SUPLICY (PT) <i>Eduardo Suplicy</i>	1-ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB) <i>Antônio Carlos Valadares</i>
DELCÍDIO AMARAL (PT)	2-RENATO CASAGRANDE (PSB)
ALOIZIO MERCADANTE (PT) <i>Aloizio Mercadante</i>	3-JOÃO PEDRO (PT)
TIÃO VIANA (PT)	4-IDELI SALVATTI (PT) <i>Ideli Salvatti</i>
MARCELO CRIVELLA (PRB) <i>Marcelo Crivella</i>	5-ROBERTO CAVALCANTI (PRB) <i>Roberto Cavalcanti</i>
INÁCIO ARRUDA (PCdoB)	6-SADI CASSOL (PT)
CÉSAR BORGES (PR) <i>César Borges</i>	7-JOÃO RIBEIRO (PR)
Maioria (PMDB e PP)	
FRANCISCO DORNELLES (PP) <i>Francisco Dornelles</i>	1-ROMERO JUCÁ (PMDB)
GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB)	2-GILVAM BORGES (PMDB)
GERSON CAMATA (PMDB)	3-WELLINGTON SALGADO (PMDB)
VALDIR RAUPP (PMDB)	4-LEOMAR QUINTANILHA (PMDB) <sup>2</sup>
NEUTO DE CONTO (PMDB) <i>Neuto de Conto</i>	5-LOBÃO FILHO (PMDB)
PEDRO SIMON (PMDB) <i>Pedro Simon</i>	6-PAULO DUQUE (PMDB)
RENAN CALHEIROS (PMDB)	7-ALMEIDA LIMA (PMDB)
Bloco Parlamentar da Minoria (DEM e PSDB)	
ELISEU RESENDE (DEM) <i>Eliseu Resende</i>	1-GILBERTO GOELLNER (DEM)
ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM)	2-DEMÓSTENES TORRES (DEM)
EFRAIM MORAIS (DEM)	3-HERÁCITO FORTES (DEM)
RAIMUNDO COLOMBO (DEM)	4-ROSALBA CIARLINI (DEM)
ADELMIR SANTANA (DEM)	5-KÁTIA ABREU (DEM)
OSVALDO SOBRINHO (PTB) <sup>1</sup>	6-JOSÉ AGRIPINO (DEM)
CÍCERO LUCENA (PSDB)	7-ALVARO DIAS (PSDB)
JOÃO TENÓRIO (PSDB)	8-SÉRGIO GUERRA (PSDB)
ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB)	9-FLEXA RIBEIRO (PSDB)
TASSO JEREISSATI (PSDB) AUTOR	10-EDUARDO AZEREDO (PSDB) <i>Eduardo Azeredo</i>
PTB	
JOÃO VICENTE CLAUDINO	1-SÉRGIO ZAMBIASI
GIM ARGELLO	2- FERNANDO COLLOR DE MELO
PDT	
OSMAR DIAS	1-JEFFERSON PRAIA <i>Jefferson Praia</i>

<sup>1</sup> Vaga cedida ao PTB

<sup>2</sup> O Senador Leomar Quintanilha comunicou o seu desligamento da Comissão de Assuntos Econômicos por meio de comunicação lida na sessão deliberativa ordinária de 17 de setembro de 2009.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

---

**TÍTULO III**  
**Da Organização do Estado**

---

**CAPÍTULO II**  
**DA UNIÃO**

---

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

---

VIII - comércio exterior e interestadual;

---

**TÍTULO IV**  
**Da Organização dos Poderes**  
**CAPÍTULO I**  
**DO PODER LEGISLATIVO**

---

**Seção II**  
**DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL**

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

---

TÍTULO VI  
Da Tributação e do Orçamento  
CAPÍTULO I  
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

---

Seção VI  
DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

---

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

---

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

---

TÍTULO VII  
Da Ordem Econômica e Financeira

---

CAPÍTULO IV  
DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

---

**LEI Nº 7.827, DE 27 DE SETEMBRO DE 1989.**

Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.

---

## I - Das Finalidades e Diretrizes Gerais

Art. 2º Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

§ 1º Na aplicação de seus recursos, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficarão a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias.

§ 2º No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semi-árido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

---

### LEI Nº 9.126, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1995.

Dispõe sobre a aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos Fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia e do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo, e com recursos das Operações Oficiais de Crédito, altera dispositivos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências.

---

### LEI Nº 10.177, DE 12 DE JANEIRO DE 2001.

Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências.

---

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO*

## **RELATÓRIO**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 239, de 2008 - Complementar, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que visa regulamentar o risco de crédito decorrente das operações financeiras com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

O art. 1º do projeto acrescenta o § 3º ao art. 2º da Lei nº 7.827, de 1989, para dispor que as instituições financeiras deverão assumir pelo menos cinquenta por cento do risco de crédito decorrente das operações financeiras lastreadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

O art. 2º, por sua vez, contém a cláusula de vigência.

Segundo o autor do projeto, sua iniciativa visa proteger o patrimônio dos Fundos. Ainda segundo a Justificação, a concessão de empréstimos com risco integral para os Fundos isenta por completo os agentes financeiros do risco do crédito, o que teria reflexo no zelo com que estes fazem a análise da viabilidade das operações, pois não assumem responsabilidade caso o tomador não venha a honrar seus compromissos.

O compartilhamento obrigatório do risco operacional, em que os agentes financeiros teriam a responsabilidade de, pelo menos, 50% do eventual saldo a descoberto ou em situação de inadimplência, teria como consequência natural a melhoria da análise de cada operação de crédito e traria maior segurança quanto à preservação do patrimônio dos Fundos.

A proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE).

Na CDR, mediante parecer apresentado pelo Senador Marco Maciel, a proposição foi aprovada com a inclusão de algumas emendas que não alteram o mérito da iniciativa do Senador Tasso Jereissati, mas que reforçam o propósito de defesa do patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas à proposição.

## **II – ANÁLISE**

O PLS nº 239, de 2008 - Complementar, está de acordo com os ditames da Constituição Federal, que estabelecem ser competência privativa da União legislar sobre política de crédito, nos termos do inciso VII do art. 22, e asseguram ao Congresso Nacional a atribuição de dispor

sobre todas as matérias de competência da União, entre elas operações de crédito e planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, nos termos dos incisos II e IV do art. 48. Além disso, a proposta em análise não fere a ordem jurídica vigente e está em conformidade com o Regimento Interno do Senado Federal.

Segundo o autor do PLS nº 239, de 2008, sua iniciativa veda a concessão de empréstimos com risco integral para os Fundos, pois essa modalidade de aplicação de recursos isenta por completo os agentes financeiros do risco do crédito, e torna obrigatório o compartilhamento do risco operacional, em que os agentes financeiros teriam a responsabilidade de pelo menos 50% do eventual saldo a descoberto ou em situação de inadimplência.

A análise cuidadosa dos relatórios de atividades no exercício de 2008, para o FNO, FCO e FNE, mostra a relevância da proposição em análise e comprova a exatidão e correção dos argumentos de seu autor.

Em 31 de dezembro de 2008, o FNO apresentava a aplicação de R\$ 6,3 bilhões em operações de crédito com risco compartilhado entre o Fundo e o Banco da Amazônia (BASA). Deste montante de aplicações, as operações em atraso representavam apenas R\$ 312 milhões, ou 4,9% do valor total das operações de crédito.

Em contraste com esta situação de reduzida inadimplência, observa-se que as operações com risco integral para o FNO representavam outra realidade. Do montante de R\$ 1,8 bilhão aplicado com risco integral para o FNO, as operações em atraso representavam R\$ 175 milhões, ou 9,9% das aplicações sem risco algum para o BASA.

Ou seja, quando o risco é integral para o FNO, a inadimplência é mais que o dobro da que se verifica quando o risco é compartilhado entre o FNO e o BASA. Em números: 9,9%, quando o BASA não tem risco, e 4,9% quando o risco é compartilhado.

Essa mesma realidade é constatada na análise do relatório de atividades do FCO no exercício de 2008. Do montante de R\$ 9,1 bilhões aplicados com risco integral do Banco do Brasil (BB), apenas 2,37% das aplicações estão com atraso. Nas operações com risco integral para o FCO, as aplicações em atraso representam 19,37% do montante aplicado de R\$ 1,1 bilhão.

Entre essas duas situações extremas de inadimplência de apenas 2,37%, quando o risco é integral do BB, e de 19,37%, quando o risco é integral do FCO, se encontra a inadimplência de 8,03% para as aplicações com risco compartilhado entre o BB e o FCO.

Também no relatório de atividades do FNE em 2008 é constatado o acerto da iniciativa do Senador Tasso Jereissati. As aplicações de R\$ 15,7 bilhões, com risco operacional compartilhado entre o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o FNE, apresentam a inadimplência de apenas 2,6% do montante aplicado.

Em contraste com essa baixa taxa de inadimplência, verifica-se que a aplicação de R\$ 5,3 bilhões com risco integral para o FNE, sem risco algum para o BNB, apresenta a inadimplência de 9,3% do montante aplicado. É fácil perceber que o compartilhamento de risco entre o BNB e o FNE levou a uma inadimplência que é equivalente a menos de um terço da que ocorre quando todo o risco é do FNE e o BNB não tem ameaça alguma de perda.

Os indicadores que agora apresentamos à consideração desta Comissão comprovam cabalmente que a iniciativa do Senador Tasso Jereissati tem, de fato, o mérito de defender o patrimônio dos Fundos, que são os únicos efetivos instrumentos de promoção da atenuação das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento no País.

Em síntese, no que respeita ao mérito, adoto integralmente os argumentos que sustentam a proposição. Também sou favorável ao acolhimento das emendas aprovadas na CDR, pois são todas na linha de proteção do patrimônio dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Há, no entanto, um aspecto a ser aprimorado. Trata-se da natureza de projeto de lei complementar do PLS nº 239, de 2008 – Complementar. A Constituição Federal, na alínea *c* do inciso I do *caput* do art. 159, não se refere especificamente à lei complementar para regulamentar o funcionamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Logo, não cabe a natureza de lei complementar ao PLS em análise.

Salvo melhor juízo, não cabe a fundamentação apresentada na Justificação quanto à natureza complementar do PLS nº 239, de 2008, pois a proposição não se refere ao Sistema Financeiro Nacional e, sim, aos Fundos Constitucionais de Financiamento, instrumentos da política nacional de promoção do desenvolvimento regional. Ou seja, não se aplica ao caso em análise a exigência prevista no *caput* do art. 192 da Constituição, onde está determinado que as leis que regulamentarem o Sistema Financeiro Nacional sejam de natureza complementar.

Ao mesmo tempo, como esta proposição altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, e a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam dos Fundos

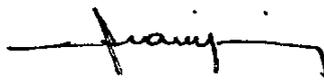
Constitucionais de Financiamento, e todas são leis de natureza ordinária, o mais adequado é que o PLS nº 239, de 2008 tenha a natureza de projeto de lei ordinária.

### III – VOTO

Diante do exposto, recomendo a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2008, com a natureza de projeto de lei ordinária, com as emendas aprovadas na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo no dia 9 de outubro de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 9/12/2009.