

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2003, que *altera o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, e o art. 2º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, autorizando o acesso dos bancos cooperativos aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para fins de concessão de crédito rural*, da Senadora Serys Slhessarenko; e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 6, de 2005, que *dispõe sobre a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT, em depósitos especiais, nas cooperativas de crédito constituídas nos termos da Lei nº 5.764, de 1971*, do Senador Osmar Dias.

RELATOR: Senador RAIMUNDO COLOMBO

I – RELATÓRIO

Por designação do Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabe-me relatar, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 320, de 2003, de autoria da ilustre Senadora SERYS SLHESSARENKO, e o PLS nº 6, de 2005, de autoria do nobre Senador OSMAR DIAS.

O PLS nº 320, de 2003, de autoria da Senadora SERYS SLHESSARENKO, altera a redação do art. 9º da Lei nº 8.019, de 1990, para estabelecer que as disponibilidades financeiras do FAT possam ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o art. 15 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, bem como nos bancos cooperativos.

O PLS nº 320, de 2003, altera, ainda, o art. 2º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, para estabelecer que o Banco do Brasil S.A. e os bancos cooperativos possam utilizar os recursos originários dos depósitos especiais de que trata o art. 9º da Lei nº 8.019, de 1990, para conceder empréstimos ao setor rural.

O PLS nº 6, de 2005, de autoria do Senador OSMAR DIAS, também altera a redação do art. 9º da Lei nº 8.019, de 1990, para estabelecer que as disponibilidades financeiras do FAT possam ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o art. 15 da Lei nº 7.998, de 1990, e nas cooperativas de crédito constituídas nos termos da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

Em 2 de outubro de 2007, em face da aprovação do Requerimento nº 611, de 2007, de autoria do insigne Senador ANTONIO CARLOS VALADARES, o PLS nº 320, de 2003, passou a tramitar em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 6, de 2005, sendo distribuídos à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e à CAE.

Na reunião da CRA, de 27 de agosto de 2008, o relatório, de autoria do eminentíssimo Senador LEOMAR QUITANILHA, foi posto em análise. No entanto, o Presidente da CRA designou a nobre Senadora ROSALBA CIARLINI Relatora “ad hoc” porque no processo de debate da proposição foi apresentada proposta de análise de viabilidade de inclusão de bancos e agência de desenvolvimento.

Em 26 de novembro de 2008, a nobre Senadora ROSALBA CIARLINI apresentou relatório propondo o arquivamento dos Projetos de Lei do Senado nº 320, de 2003, e nº 6, de 2005, e a apresentação de Projeto de Lei do Senado Complementar, que foi aprovado pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

II – ANÁLISE

O PLS nº 320, de 2003, e o PLS nº 6, de 2005, encontram-se nesta Comissão para o exame de sua constitucionalidade, juridicidade, redação e técnica legislativa, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

O PLS nº 320, de 2003, tem por objetivo autorizar o acesso dos **bancos cooperativos**, e o PLS nº 6, de 2005, das **cooperativas de crédito**, aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para fins de concessão de crédito rural.

Em reunião da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, de 26 de novembro de 2008, a Comissão, por meio de Relatório aprovado, de autoria da nobre Senadora ROSALBA CIARLINI, incluiu, além dos entes propostos nos PLS nºs 320, de 2003, e 6, de 2005, os **bancos e as agências de desenvolvimento estatais**, por serem agentes afins, na aplicação de recursos do crédito e por desempenharem importantes funções de desenvolvimento e redução de desequilíbrios regionais.

Ademais, o Relatório propôs o **arquivamento** dos Projetos de Lei do Senado nº 320, de 2003, e nº 6, de 2005, e a apresentação de substitutivo por causa da existência de risco de contestação da constitucionalidade dos projetos de lei apresentados, em razão do mandamento presente no art. 192 da Lei Maior, com redação dada pela Emenda nº 40, de 29 de maio de 2003, que preconiza que *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*.

Procedemos a amplo estudo da matéria, e somos da opinião de que não é possível no nosso ordenamento jurídico, conforme entende a grande maioria dos doutrinadores, conferir o estatuto de lei complementar a diploma legal que dispõe sobre matéria não reservada pela Constituição àquela espécie normativa. Explica CELSO RIBEIRO BASTOS, *in* “Lei Complementar; teoria e comentários”, p. 17-18, que só existe – tecnicamente falando – a lei complementar expressamente para os casos previstos na Constituição.

Igualmente, ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, em “Aplicabilidade das normas Constitucionais”, p. 226, que *a Constituição vigente instituiu a figura das leis complementares em sentido estrito, destinadas a atuar apenas as normas constitucionais que as prevêem expressamente ...*

JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES, em seu artigo “Eficácia e hierarquia da lei complementar”, publicado na Revista de Direito Público, tomo

6, volume 25, é ainda mais claro: “a lei complementar fora do seu campo específico, cujos limites estão fixados na Constituição, é simples lei ordinária”.

E, efetivamente, não nos parece que o disposto no art. 192 da Constituição conduza a que se imagine que tudo que se refira ao sistema financeiro nacional deva ser objeto de lei complementar. O legislador constituinte, em nosso entendimento, restringiu essa espécie normativa apenas, como diz o próprio texto do dispositivo, à regulamentação geral da estruturação desse sistema e não ao detalhamento do seu funcionamento.

A matéria foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de constitucionalidade, por duas vezes, sempre prevalecendo a interpretação restritiva do âmbito da lei complementar na regulamentação de matérias relativas ao sistema financeiro nacional.

A primeira vez ocorreu na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 499, julgada em 29 de agosto de 1996, quando se discutia a necessidade de lei complementar para definir o regime jurídico aplicável aos servidores do Banco Central do Brasil. O acórdão, da lavra do Ministro CARLOS VELLOSO, esclareceu que o Banco Central do Brasil é uma autarquia de direito público, que exerce serviço público, desempenhando parcela do poder de polícia da União, no setor financeiro. Ademais, reconheceu a aplicabilidade, ao seu pessoal, por força do disposto no art. 39 da Constituição, do regime jurídico da Lei nº 8.112, de 1990, e, portanto, a ADIn foi julgada procedente.

A segunda vez que o Excelso Pretório se debruçou sobre o tema foi em 7 de junho de 2006, quando se discutiu, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.591, a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor – uma lei ordinária – ao sistema financeiro nacional. No acórdão, elaborado pelo Ministro EROS GRAU, ficam claros os limites do que determina o art. 192 da Constituição: **a exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro.**

Assim, do exposto, entendemos que a matéria objeto das proposições sob exame não exige a edição de lei complementar para a sua veiculação, e, para o caso em análise, teria precedência o projeto de lei mais antigo sobre o mais recente, nos termos do art. 260, II, b, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Entendemos, também, que a solução adotada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, exceção feita à necessidade de edição da matéria por **Projeto de Lei do Senado Complementar**, atende a todos os requisitos regimentais, jurídicos e constitucionais. Igualmente, achamos que a minuta de projeto de lei do Senado complementar apresentado por aquela Comissão está vazada na boa técnica legislativa de que tratam as Leis Complementares nºs 95, de 26 de fevereiro de 1998, e 107, de 26 de abril de 2001.

Por fim, com respeito ao mérito, a inclusão de bancos cooperativos, cooperativas de crédito, bancos e as agências de desenvolvimento estatais podem aprimorar a aplicação de recursos do FAT no setor rural.

Esses entes apresentam diferentes níveis de risco e de custos de transação, capacidade operacional e de gestão mais apropriada, liquidez, escala e capilaridade, o que pode possibilitar uma melhoria do financiamento agropecuário no País e, em consequência, uma redução do *spread* bancário.

No entanto, como contribuição para o aprimoramento do Projeto, entendemos que os **bancos oficiais estaduais** e também os **oficiais de desenvolvimento** deveriam ser contemplados no rol de agentes que poderão utilizar os recursos do FAT para realização de empréstimos ao setor rural.

Se nossa sugestão for acatada por esta Comissão, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), criado pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1928, que atua fortemente com portfólio comercial, de crédito financiamento e investimento, de crédito imobiliário, de desenvolvimento, de arrendamento mercantil e de investimento, poderá acessar diretamente recursos do FAT para fortalecer sua atividade no agronegócio. Esse princípio valeria também para qualquer outro **banco oficial estadual**.

No mesmo sentido, a regra se aplicaria a qualquer banco de desenvolvimento, como, por exemplo, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

O BRDE é uma instituição financeira pública de fomento criada pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná em 15 de junho de 1961. Organizado como autarquia interestadual, o Banco conta com autonomia administrativa e personalidade jurídica próprias e financia, entre outras, as seguintes atividades: agropecuária; apicultura; aqüicultura;

armazenagem; cacauicultura; cafeicultura; cajucultura; correção de solos; floricultura; fruticultura; irrigação; ovinocaprinocultura; plantio comercial de florestas; produção de leite; recuperação de pastagens; sistematização de várzeas; vitivinicultura; além de outras demandas submetidas à análise.

III – VOTO

Em face do exposto, em conformidade com o art. 133 do RISF, votamos pela aprovação do PLS nº 320, de 2003, e pela rejeição do PLS nº 6, de 2005, nos termos do seguinte substitutivo:

**EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 320, DE 2003**

Altera o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, e o art. 2º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, autorizando o acesso de instituições financeiras oficiais, agências de desenvolvimento oficiais, bancos de desenvolvimento oficiais, bancos cooperativos e de cooperativas de crédito aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para fins de concessão de crédito ao setor rural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril 1990, com a redação dada pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º** As disponibilidades financeiras do FAT poderão ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o art. 15 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, nas instituições financeiras oficiais estaduais, nas agências de desenvolvimento oficiais, nos bancos de desenvolvimento oficiais, bem como nos bancos cooperativos e nas cooperativas de crédito constituídas nos termos da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

..... (NR)”

Art. 2º Inclua-se o seguinte § 5º ao art. 2º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991:

“§5º Para os fins do inciso I deste artigo, além do Banco do Brasil S. A., as demais instituições financeiras oficiais federais, as instituições financeiras oficiais estaduais, as agências de desenvolvimento oficiais, os bancos de desenvolvimento oficiais, os bancos cooperativos e as cooperativas de crédito constituídas nos termos da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, poderão utilizar os recursos originários dos depósitos especiais de que trata o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, para conceder empréstimos ao setor rural. (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do exercício subsequente à sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator