



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CID GOMES

SF/24742.93444-99

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.788, de 2019, do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera a Lei nº 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 incluir critérios de sustentabilidade na seleção dos projetos a serem financiados.*

Relator: Senador **CID GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 5.788, de 2019, do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera a Lei nº 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 incluir critérios de sustentabilidade na seleção dos projetos a serem financiados.*

Com esse propósito, o PL nº 5.788, de 2019, em seu art. 1º, altera dispositivos dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 7.827, de 1989. O art. 2º contém a cláusula de vigência, que se dará na data da publicação da lei resultante da proposição.

Na justificação, o Senador Randolfe Rodrigues argumenta que é preciso integrar os objetivos dos fundos constitucionais de financiamento a um modelo de desenvolvimento que priorize as atividades econômicas sustentáveis. No caso da região Norte, em particular, pondera que os investimentos rurais devem priorizar a redução do desmatamento e a recuperação das áreas já desmatadas.

A proposição foi distribuída à Comissão de Meio Ambiente (CMA) e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), cabendo à última a decisão terminativa. Na CMA, o parecer foi favorável. Na CDR, a proposição foi inicialmente distribuída ao Senador Alessandro Vieira, que chegou a emitir relatório favorável, mas a matéria não chegou a ser apreciada. No final de 2022, a matéria continuou a tramitar e em 2023 coube-nos relatá-la.

II – ANÁLISE

Compete à CDR, nos termos dos incisos I e II do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre matérias pertinentes a *proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios e a planos regionais de desenvolvimento econômico e social*. Ao incluir critérios de sustentabilidade na seleção dos projetos a serem financiados pelos fundos constitucionais de financiamento, o PL nº 5.788, de 2019, é, portanto, objeto de análise desta Comissão. Por se tratar de matéria terminativa, cabe a esta Comissão não apenas a análise do mérito, mas também dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

De modo geral, reiteramos aqui, com alguns pequenos ajustes, a análise do relatório já apresentado no final de 2022 nesta Comissão.

Com relação à constitucionalidade formal, a matéria sob exame não apresenta vícios, uma vez que, de acordo com o inciso IX do art. 21 da Constituição Federal, compete à União *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*. Além disso, o art. 48 da Constituição estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União. O assunto não figura entre as competências privativas do Presidente da República previstas nos arts. 61 e 84 do texto

constitucional. Por fim, o PL nº 5.788, de 2019, não importa em violação de cláusula pétrea.

A alínea *c* do inciso I do art. 159 da Constituição Federal estabelece que a União entregará três por cento do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente 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. Esse dispositivo da Constituição é regulamentado pela Lei nº 7.827, de 1989, cujos arts. 2º, 3º e 4º são alterados pelo PL nº 5.788, de 2019.

A proposição não apresenta vícios de juridicidade, pois não fere a ordem jurídica vigente, inova o ordenamento jurídico e tem poder coercitivo.

Com exceção de pequenos detalhes apontados adiante, a proposição está redigida em conformidade com a técnica legislativa de que trata a Lei Complementar nº 95, de 1998.

Passamos então à análise do mérito do PL nº 5.788, de 2019, que altera dispositivos da Lei nº 7.827, de 1989, para incluir critérios de sustentabilidade na seleção dos projetos a serem financiados pelos fundos constitucionais de financiamento.

Entendemos que o tema não poderia ser mais oportuno.

De acordo com a proposição, o *caput* do art. 2º da Lei nº 7.827, de 1989, passa a estabelecer que os programas de financiamento deverão observar não somente os planos regionais de desenvolvimento, mas também os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Entre esses objetivos, figuram acabar com a pobreza e com a fome; assegurar a educação inclusiva; proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres; gerir de forma sustentável as florestas; combater a desertificação; deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

A proposição acrescenta § 3º ao art. 2º da Lei nº 7.827, de 1989, para estabelecer que, no caso da região Norte, o FNO inclua a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades

regionais, atividades econômicas que sejam atinentes ao estabelecido nos incisos IV, XIV e XV do art. 3º, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

O art. 3º da Lei nº 7.827, de 1989, estabelece uma série de diretrizes a serem observadas na formulação dos programas de financiamento de cada um dos fundos, respeitadas as disposições dos planos regionais de desenvolvimento. O PL nº 5.788, de 2019, passa a fazer referência, nesse caso, aos *planos regionais de desenvolvimento sustentável*.

A proposição altera a quarta diretriz (*preservação do meio ambiente*) para incluir a recuperação de áreas desmatadas e o fortalecimento da cadeia produtiva da sociobiodiversidade. Além disso, acrescenta duas novas diretrizes ao art. 3º da Lei nº 7.827, de 1989:

- Estímulo à bioindústria e ao desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias baseadas no uso do patrimônio genético e no conhecimento tradicional associado, com a devida repartição de benefícios, nos termos da Lei; e
- Estímulo ao turismo sustentável e ao ecoturismo.

Uma das diretrizes fixadas no art. 3º da Lei nº 7.827, de 1989, é o apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda (art. 3º, IX). O PL nº 5.788, de 2019, não altera esse dispositivo, mas acrescenta parágrafo único ao art. 3º para estabelecer que, para a aplicação no disposto nessa diretriz, deverão ser priorizadas áreas que estejam realizando esforços efetivos para reduzir a área ilegalmente desmatada ou para recuperar as áreas já desmatadas, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, desde que o Estado tenha definido as normas específicas para implantação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) previstas no art. 59, § 1º. Embora a proposição não o especifique, trata-se de dispositivo da Lei nº 12.651, de 2012, cujo art. 59 estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar PRA de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos fixados naquela lei.

Finalmente, o PL nº 5.788, de 2019, altera o § 1º do art. 4º da Lei nº 7.827, de 1989, para permitir que os fundos financiem empreendimentos de infraestrutura social além daqueles de infraestrutura econômica. Esse dispositivo já prevê que esses projetos incluam também os de iniciativa de

empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público considerados prioritários para a economia por decisão do respectivo conselho deliberativo. O PL nº 5.788, de 2019, acrescenta uma condição adicional: respeitar o estabelecido no inciso IV do art. 3º, isto é, a preservação do meio ambiente, a recuperação de áreas desmatadas e o fortalecimento da cadeia produtiva da sociobiodiversidade.

Conforme se vê, em seu conjunto, o PL nº 5.788, de 2019, aperfeiçoa a legislação vigente sobre os fundos constitucionais ao incluir critérios de sustentabilidade na seleção dos projetos. Nesse sentido, o projeto é claramente meritório.

Há, porém, aperfeiçoamentos que podem ser introduzidos na proposição.

Em primeiro lugar, entendemos que os programas de financiamento devem observar não somente os planos regionais de desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, mas também outros tratados internacionais com os quais o Brasil esteja vinculado.

Em segundo lugar, propomos excluir, da redação atribuída ao § 3º a ser incluído no art. 2º da Lei nº 7.827, de 1989, o trecho que destina metade dos recursos ingressados no FNO para as três diretrizes indicadas. Ocorre que a criação dessa obrigação poderia resultar em dificuldades práticas na aplicação desses recursos. Por exemplo, na ausência de demanda qualificada compatível com essas três diretrizes, poderia haver empoçamento de recursos do fundo. Por essa razão, optamos por remover esse trecho da redação proposta e por indicar que, no caso da região Norte, o FNO inclui a finalidade específica de considerar (em lugar de necessariamente financiar) atividades econômicas que sejam atinentes ao estabelecido nos incisos IV, XIV e XV do art. 3º.

Em terceiro lugar, optamos por suprimir o parágrafo único proposto ao art. 3º da Lei nº 7.827, de 1989, que estabelece que, para a aplicação no disposto no inciso IX do *caput*, deveriam ser priorizadas áreas que estivessem realizando esforços efetivos para reduzir a área ilegalmente desmatada ou para recuperar as áreas já desmatadas. Entendemos que ficaria mais claro alterar o próprio inciso IX do art. 3º, incluindo, nessa diretriz, não só o estímulo à redução das disparidades intrarregionais de renda, mas também à redução de áreas ilegalmente desmatadas ou à recuperação de áreas já

desmatadas. Além disso, buscamos explicitar que se trata de ações de prevenção e de recuperação.

Por outro lado, propomos a inclusão de um parágrafo no art. 3º da Lei nº 7.827, de 1989, para estabelecer que, na região do semiárido, deverão ser priorizados investimentos e projetos com impactos efetivos na proteção dos recursos hídricos, na prevenção da desertificação e na recuperação de áreas em processo de desertificação.

Além desses aperfeiçoamentos, outros pequenos ajustes podem ser feitos para aprimorar a redação da proposição. Em linhas gerais, a maior parte desses ajustes já havia sido proposta no relatório apresentado no final de 2022 nesta Comissão.

Em primeiro lugar, pode-se alterar a redação do *caput* do art. 2º da Lei nº 7.827, de 1989, para ajustar a denominação dos Objetivos de (e não do) Desenvolvimento Sustentável e fazê-la convergir para a expressão usada pelas Nações Unidas.

Em segundo lugar, a redação proposta ao *caput* do art. 3º da Lei nº 7.827, de 1989, faz referência aos *planos regionais de desenvolvimento sustentável*. Ocorre que a alínea *c* do inciso I do art. 159 da Constituição Federal – que é o fundamento constitucional da Lei nº 7.827, de 1989 – e vários outros dispositivos dessa lei usam a expressão *planos regionais de desenvolvimento*. Para evitar essa inconsistência, a redação do *caput* do art. 3º poderia ser mantida como figura atualmente na Lei nº 7.827, de 1989. Isso corresponde, na prática, a retomar a redação atualmente em vigor. Uma vez que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são mencionados na redação proposta ao *caput* do art. 2º da Lei nº 7.827, de 1989, a remoção da palavra *sustentável* dos planos regionais de desenvolvimento não afetará o objetivo pretendido com o PL nº 5.788, de 2019.

Uma vez que esse conjunto de alterações é mais adequadamente tratado em uma emenda substitutiva, optou-se ainda por uma ementa mais sucinta (em que não se aninha a ementa da Lei nº 7.827, de 1989) e pela inclusão de um art. 1º indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação. Em virtude dessa inclusão, renumeraram-se os artigos subsequentes.

Todos esses aperfeiçoamentos são objeto da emenda substitutiva que ora apresentamos.

III – VOTO

Diante do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, pela juridicidade e pela boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.788, de 2019, e, no mérito, por sua **aprovação**, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CDR (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 5.788, DE 2019

Altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para incluir critérios de sustentabilidade na seleção dos projetos a serem financiados pelos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para incluir critérios de sustentabilidade na seleção dos projetos a serem financiados pelos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

Art. 2º Os arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentável destas regiões, por meio 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, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e com tratados internacionais com os quais o Brasil esteja vinculado.

.....

§ 3º No caso da região Norte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte inclui a finalidade específica de considerar – em condições compatíveis com as peculiaridades regionais – atividades econômicas que sejam atinentes ao estabelecido nos incisos IV, XIV e XV do art. 3º.” (NR)

“**Art. 3º**

.....

IV – preservação do meio ambiente, recuperação de áreas desmatadas e fortalecimento da cadeia produtiva da sociobiodiversidade;

.....

IX – apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda, a redução de áreas ilegalmente desmatadas ou a recuperação de áreas já desmatadas.

.....

XIV – estímulo à bioindústria e ao desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias baseadas no uso do patrimônio genético e no conhecimento tradicional associado, com a devida repartição de benefícios, nos termos da Lei;

XV – estímulo ao turismo sustentável e ao ecoturismo.

Parágrafo único. Na região do semiárido, deverão ser priorizados investimentos e projetos com impactos efetivos na proteção dos recursos hídricos, na prevenção da desertificação e na recuperação de áreas em processo de desertificação.” (NR)

“**Art. 4º**

§ 1º Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos de infraestrutura econômica e social, inclusive os de iniciativa de empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público, considerados prioritários para a economia por decisão do respectivo conselho deliberativo, respeitado o estabelecido no inciso IV do art. 3º.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator