

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 820, DE 2011

APENSADO: PL nº 1.090, de 2011

"Remite dívidas; institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito, tendo como beneficiários aquicultores, pescadores, colônias de pesca, associações ou cooperativas de pesca ou aquicultura; e dá outras providências".

AUTOR: Deputado ALCEU MOREIRA
RELATOR: Deputado MANOEL JUNIOR

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 820, de 2011, de autoria do Deputado Alceu Moreira, entre outras providências, remite dívidas e institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito, tendo como beneficiários aquicultores, pescadores, colônias de pesca, associações ou cooperativas de pesca ou aquicultura.

A remissão e as medidas de estímulo à liquidação ou renegociação de dívidas aplicam-se às operações contratadas até 31 de dezembro de 2010, ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar - Pronaf; às efetuadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, ou

com recursos mistos desses Fundos com outras fontes, ou com recursos de outras fontes efetuadas com risco da União; e às operações renegociadas com base em outros instrumentos legais.

Em seu art. 1º, o PL nº 820/2011 propõe a remissão de dívidas decorrentes de operações de crédito, nas modalidades investimento ou custeio de aquicultura ou pesca, cujos saldos devedores sejam de até R\$ 10 mil.

Já o art. 2º autoriza a adoção de medidas de estímulo à liquidação ou renegociação de dívidas de operações de crédito, nas modalidades investimento ou custeio de aquicultura ou pesca, não remetidas na forma do art. 1º, cujos saldos devedores sejam de até R\$ 20 mil.

O ajuste do saldo devedor para a data da renegociação ou liquidação dar-se-á da seguinte forma: (a) nas operações inadimplidas, os saldos devedores vencidos serão ajustados retirando-se os encargos por inadimplemento, corrigindo-se os saldos das parcelas pelos encargos de normalidade, sem bônus, até a data da renegociação, e consolidando-se o saldo devedor vencido ajustado e as parcelas vincendas, se houver; (b) nas operações adimplidas, o saldo devedor vincendo será consolidado na data da renegociação.

Uma vez ajustado e consolidado o saldo devedor: (i) para a liquidação das operações em até 365 dias após a data da publicação da Lei em análise, conceder-se-á rebate de 50% sobre o saldo devedor; e (ii) para a renegociação das operações, contratar-se-á nova operação de crédito, em até 365 dias após a data da publicação supra mencionada, com encargos financeiros, prazos e demais condições vigentes para operações de financiamento de atividades de pesca ou aquicultura, ao amparo do Pronaf, segundo os critérios de enquadramento dos beneficiários nesse Programa.

Os artigos 3º e 4º autorizam: (i) os Fundos Constitucionais de Financiamento a assumir os ônus decorrentes das disposições do Projeto de Lei em questão referentes às operações lastreadas em seus recursos e às operações lastreadas em recursos mistos dos Fundos com outras fontes; (ii) da mesma forma, a União a assumir os ônus referentes às operações efetuadas com

recursos de outras fontes no âmbito do Pronaf e às demais operações efetuadas com risco da União.

Pelo art. 5º, as operações inadimplidas que já tenham sido classificadas como prejuízo pelas instituições financeiras não são beneficiárias das medidas de remissão ou renegociação, ficando a União e os Fundos Constitucionais de Financiamento dispensados de quaisquer ônus relativos a elas.

O art. 6º autoriza o Poder Executivo a definir metodologia e demais condições para ressarcir os custos decorrentes da remissão ou renegociação às instituições financeiras públicas federais para as operações ou parcelas das operações efetuadas com risco próprio.

Por fim, o art. 7º dispõe que a concessão dos benefícios que acarretem ônus para a União fica limitada às disponibilidades orçamentárias e financeiras da União nos respectivos exercícios orçamentários.

No mesmo sentido, o apensado Projeto de Lei nº 1.090, de 2011, de autoria do Deputado Cleber Verde, dispõe e estipula critérios para a anistia de dívidas dos pescadores, associações, cooperativas e colônias junto ao Pronaf.

O Projeto de Lei nº 820, de 2011, e seu apensado tramitam em regime de apreciação conclusiva das Comissões. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foram inicialmente distribuídos para apreciação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR que, em 25 de abril de 2012, aprovou o PL nº 820/2011, com emenda, e rejeitou o apenso PL nº 1.090/2011.

A emenda aprovada dá nova redação ao inciso III do art. 2º do PL nº 820/2011 no sentido de tornar facultativa a nova operação de crédito para a renegociação das operações anteriores, sendo que a nova operação deverá, sem quaisquer embargos ou restrições, observar os encargos financeiros, prazos e demais condições vigentes para operações de financiamento de atividades de pesca ou aquicultura ao amparo do Pronaf, segundo os critérios de enquadramento dos beneficiários nesse Programa.

Seguindo sua tramitação, as proposições foram remetidas a esta Comissão de Finanças e Tributação, onde não lhes foram oferecidas emendas no prazo regimental.

É o Relatório.

II - VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h" e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira". Cabe analisar os projetos também à luz da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna da CFT define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada *"a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual"*.

Além disso, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual *"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação"*.

O projeto em tela, o apensado e a emenda aprovada na CAPADR têm como foco principal a concessão de benefícios creditícios a aquicultores, pescadores, colônias de pesca, associações ou cooperativas de pesca ou

aquicultura. O proponente do projeto salienta que o Congresso Nacional vem colaborando para a solução de grandes problemas que o setor agropecuário enfrenta com financiamentos bancários e elevadas taxas de juros, tendo aprovado uma série de leis, autorizando a renegociação e o alongamento de dívidas ou mesmo a sua remissão, e considera, assim, que "é justo e necessário que semelhantes providências se apliquem ao setor pesqueiro".

De fato, os problemas gerados pelo excessivo endividamento do segmento agropecuário fizeram com o que o Governo Federal estabelecesse condições para refinanciamentos e alongamentos que objetivaram recuperar a capacidade de pagamento dos produtores rurais, estabelecidos em sucessivos diplomas legais.¹

No entanto, é preciso reconhecer que os potenciais beneficiários do projeto sob exame já poderiam obter, regra geral, os mesmos benefícios destinados ao setor agropecuário, uma vez que as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividade pesqueira de captura e criação de pescado são considerados produtores rurais e beneficiários da política agrícola, conforme o art. 27 da Lei nº 11.959, de 2009. Da mesma forma, a Lei nº 11.775, de 2008, implementou um amplo processo de renegociação dos créditos rurais, inclusive os atinentes às atividades pesqueiras.

Percebe-se, portanto, que a matéria objeto do projeto sob exame já foi de alguma maneira contemplada em vários dispositivos legais. Cabe-nos avaliar, contudo, o efeito para as finanças públicas federais dessas proposições, haja vista que elas extrapolam as condições já firmadas anteriormente, especialmente na forma da concessão dos benefícios de remissão e de renegociação de maneira irrestrita ao segmento produtivo em causa, possibilitando o perdão de dívidas contratadas até 31 de dezembro de 2010.

¹ A primeira medida nesse sentido foi a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, que permitiu a securitização de dívidas rurais até o limite individual de R\$ 200 mil. Apesar de abrangente, essa medida deixou de contemplar determinados grupos de agricultores ou de oferecer condições que viabilizassem a implementação integral de seus objetivos. Em função disso, e de outras demandas posteriores, diversas normas foram editadas sobre refinanciamento e/ou alongamento de dívidas rurais. Destacamos, a título de exemplo, a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, a Lei nº 9.866, de 9 de novembro de 1999, a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, a Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002, a Lei nº 10.464, de 24 de maio de 2002, a Lei nº 10.646, de 28 de março de

Como visto anteriormente, o projeto propõe basicamente os seguintes pontos para as operações contratadas: (i) anistia total aos aquicultores, pescadores, colônias de pesca, associações ou cooperativas de pesca ou aquicultura, cujos saldos devedores atualizados das operações sejam de até R\$ 10 mil na data da publicação da Lei; e (ii) condições especiais para renegociação de dívidas dos mesmos beneficiários com saldo devedor acima de R\$ 10 mil e inferior a R\$ 20 mil.

O projeto propõe ainda que os ônus decorrentes da implementação das medidas deverão ser assumidos pelos Fundos Constitucionais de Financiamento ou pela União, limitados neste caso às disponibilidades orçamentárias e financeiras nos respectivos exercícios orçamentários, sendo o Poder Executivo autorizado a definir a metodologia e demais condições necessárias ao ressarcimento dos valores despendidos pelas instituições financeiras públicas federais.

Fica evidenciado, portanto, que os dispositivos centrais do projeto em análise implicam despesas adicionais para os Fundos Constitucionais e para a União.

No tocante à criação de novas obrigações para a União, dispõe a LRF que:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

(...)”

Ademais, o art. 90 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - LDO/2013, estabelece que:

“Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

(...)

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

(...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

(...)"

Percebe-se que o projeto em comento, bem como a emenda aprovada na CAPADR e o apensado não trazem a estimativa do impacto orçamentário e financeiro deles decorrente, a saber as perdas financeiras incorridas pelos Fundos Constitucionais, além de outras despesas, que deles possam advir para os cofres da União.

Deve-se lembrar, ainda, que a elevação de despesas da União ou a redução de receitas, sem a correspondente compensação, representam impactos diretos à meta de superávit primário estabelecida na Lei nº 12.708, de 2012, (LDO/2013).

Verifica-se, portanto, que todas as proposições em tela contradizem dispositivos da LDO/2013 e da LRF e não podem ser considerados adequados ou compatíveis, sob o aspecto financeiro, malgrado os nobres propósitos que orientaram a sua elaboração.

Dessa forma, fica prejudicado o exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, em função do disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT, acima mencionada:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Diante do exposto, **VOTO** pela **INCOMPATIBILIDADE** e pela **INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA e FINANCEIRA** do Projeto de Lei nº 820, de 2011, do apensado Projeto de Lei nº 1.090, de 2011, bem como da emenda aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em de de 2013

Deputado MANOEL JUNIOR
Relator