



PARECER

Projeto de Lei n.º 820, de 2011, que “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

APENSADO: PL n.º 1.090, de 2011

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 820, de 2011, de autoria do nobre 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.

Trata-se, como explicita o autor do projeto, de uma reedição aprimorada do PL n.º 7.338/2010, de autoria do então Deputado Flávio Bezerra, que tramitou nesta Casa, tendo sido aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, e que, ao término da legislatura anterior, foi arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno. Apenso, encontra-se o PL n.º 1.090, de 2011, que reproduz o exato teor daquele PL n.º 7.338/2010.

O PL n.º 820/2011 propõe, em seu art. 1º, a remissão de dívidas decorrentes de operações de crédito, nas modalidades investimento ou custeio de aquicultura ou pesca, tendo como beneficiários os acima citados, cujos saldos devedores sejam de até R\$ 10 mil. A remissão aplica-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.



Já o art. 2º do PL nº 820/2011 autoriza a adoção das seguintes 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: (i) ajuste do saldo devedor para a data da renegociação ou liquidação, sendo que, para a liquidação das operações em até trezentos e sessenta e cinco dias após a data de publicação da lei que resultar da aprovação do PL, conceder-se-á rebate de 50% sobre o saldo devedor da dívida; e (ii) para a renegociação das operações, uma vez ajustado e consolidado o saldo devedor, contratação de nova operação de crédito, em até trezentos e sessenta e cinco 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. Novamente, as medidas citadas aplicam-se às operações contratadas até 31 de dezembro de 2010, com recursos iguais aos constantes no art. 1º.

Os artigos 3º e 4º do projeto sob análise autorizam: (i) os Fundos Constitucionais de Financiamento a assumir os ônus decorrentes das disposições do PL referentes às operações lastreadas em seus recursos e às operações lastreadas em recursos mistos dos Fundos com outras fontes; (ii) a União a assumir os ônus decorrentes das disposições desta Lei referentes às operações efetuadas com recursos de outras fontes no âmbito do PRONAF e às demais operações efetuadas com risco da União. Já as operações inadimplidas que já tenham sido classificadas como prejuízo pelas instituições financeiras não são beneficiárias das medidas de que trata esta Lei, ficando a União e os Fundos Constitucionais de Financiamento dispensados de qualquer ônus a elas relativos (art 5º).

O art. 6º autoriza o Poder Executivo a definir a metodologia e as demais condições para ressarcir às instituições financeiras públicas federais os custos decorrentes das disposições decorrentes do PL sob análise para as operações ou parcelas das operações efetuadas com risco próprio. Finalmente, 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, podendo ainda o Poder Executivo, mediante decreto, "*transpor, remanejar, transferir, total ou parcialmente, dotações orçamentárias aprovadas em leis orçamentárias e em créditos adicionais, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário*".

O projeto e seu apensado tramitam em regime de apreciação conclusiva das Comissões. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos



Deputados, o projeto e o apensado foram inicialmente distribuído para apreciação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, a qual, em 25 de abril de 2012, aprovou o PL nº 820/2011, com emenda, e rejeitou o apenso PL nº 1.090/201. 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 aquela deverá 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, e sem quaisquer emardos ou restrições.

Em seguida, o projeto e seu apenso foram remetidos 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 projeto em tela, o apensado e a emenda aprovados 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 atividades 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 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.

Como foi visto acima, 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 de aquicultores, pescadores, colônias de pesca, associações ou cooperativas de pesca ou aquicultura com saldo devedor acima de R\$ 10 mil e inferior a R\$ 20 mil. Já quanto aos ônus decorrentes da implementação das medidas propostas o projeto propõe que eles 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 que dispositivos centrais do projeto em análise implicariam, para os Fundos Constitucionais, em despesas adicionais, o que

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 2003, a Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, a Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006, a Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.



redundaria, para a União, em prejuízo patrimonial, o qual terá de ser coberto por algum subsídio implícito. Assim, a Mensagem Presidencial ao Projeto de Lei Orçamentária de 2015, na parte dedicada à “Metodologia de Cálculo do Resultado Primário e Nominal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e dos Parâmetros Utilizados”, observa que:

“As despesas primárias correspondem à oferta de serviços públicos à sociedade. Tais despesas são classificadas como obrigatórias, discricionárias ou destinadas a financiar o PAC. Há ainda um outro grupo considerado para o cálculo da NFSP, constituído pelos impactos de operações que não constam dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, mas que afetam a apuração do resultado primário do Governo Central. (...)

Também é computada neste item a estimativa do impacto primário dos financiamentos

realizados com os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), que corresponde à diferença entre a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e à rentabilidade dos fundos (disponibilidades e carteira de crédito) aplicada ao patrimônio destes, ou seja, equivale à diferença entre o patrimônio de referência, corrigido pela TJLP, e o patrimônio efetivo estimado. Para 2015, de acordo com essa metodologia, a projeção do subsídio aos Fundos em questão perfaz o montante de R\$ 5,1 bilhões.” (págs. 60 e 62 da Mensagem)

Dessa forma, a geração de novas despesas advindas da aprovação do projeto e da emenda sob análise, apresenta inconvenientes no que se refere ao cumprimento de requisitos de adequação orçamentária e financeira, na medida em que o mencionados subsídios representam impactos diretos à meta de superávit primário estabelecida na Lei nº 13.080, de 2015 (a LDO/2015).²

Já no tocante à criação de novas obrigações para a União, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000) dispõe que:

“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; (...)”

De forma análoga, a citada LDO para 2015, assim determina no seu art. 108:

² Esta assim dispõe, no caput de seu art. 2º: “A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 66.325.000.000,00 (sessenta e seis bilhões, trezentos e vinte e cinco milhões de reais), já considerada a redução do montante de R\$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sendo a meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 55.279.000.000,00 (cinquenta e cinco bilhões, duzentos e setenta e nove milhões de reais), e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.”.



“Art. 108. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, 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 entrarem em vigor e nos dois subseqüentes, 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 de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.”(...)

Percebe-se que o projeto em comento, bem como o apensado e a emenda, não trazem a estimativa do impacto 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. Verifica-se, portanto, que contradizem dispositivos da LDO/2015 e da LRF, e que 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, supra 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 das Sessões, em de de 2015.

Deputado MANOEL JUNIOR

Relator