



## **PARECER**

**PROJETO DE LEI Nº 3.500, de 2008**, que  
“Dispõe sobre a execução de dívidas  
originárias de operações de crédito rural,  
altera a Lei nº 6.830, de 22 de setembro  
de 1980, e dá outras providências”.

**AUTOR: Deputado CARLOS BEZERRA**  
**RELATOR: Deputado JOÃO DADO**

### **I. RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 3.500, de 2008, propõe que as dívidas originárias de crédito rural, ainda que tenham sido renegociadas ou alongadas com base na legislação em vigor, ou cujos créditos tenham tido a titularidade transferida, inclusive para a União, nos termos da Medida Provisória nº 2.196-3, de 2001, somente poderão ser executadas por meio de ações de execução ajuizadas em Varas Cíveis do Poder Judiciário, que seguirão o rito ordinário, sendo vedadas sua inscrição na Dívida Ativa da União e sua execução pelo rito da execução fiscal.

Inclui ainda o Projeto de Lei em análise § 5º ao artigo 4º da Lei nº 6.830, de 1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. O dispositivo incluído proíbe o procedimento executivo fiscal para a cobrança de créditos de natureza privada, ainda que pertencentes a entes públicos ou que tenham sido adquiridos pela União.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei em tela foi distribuído para apreciação conclusiva das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR (mérito), de Finanças e Tributação – CFT (mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (mérito e art. 54, RICD).

Durante a apreciação na CAPADR, foi apresentada uma emenda modificativa ao projeto, a qual basicamente restringe o escopo do projeto às dívidas originárias de crédito rural oriundas de fontes de recursos não controlados. Em reunião realizada em 8 de outubro de 2008 a Comissão aprovou o Projeto de Lei nº 3.500, de 2008, e rejeitou a emenda.

O Projeto de Lei em epígrafe não recebeu emendas no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação.



## **II. VOTO**

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, analisar as proposições quanto à 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", 53, II e 54) 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".

A proposição em questão beneficia os produtores rurais, cujos financiamentos foram adquiridos pela União aos bancos oficiais, por força da Medida Provisória nº 2.196-3, de 2001, bem como os que obtiveram financiamentos diretos da União, por intermédio de bancos oficiais, ou que detêm operações cujo risco corre por conta do Tesouro Nacional.

Nesses casos, por se tratarem de créditos da Fazenda Nacional, e não das instituições financeiras, esses valores sujeitam-se à inscrição na Dívida Ativa da União e ao rito da execução fiscal e submetem-se às regras, definidas na Lei nº 6.830, de 1980, estabelecidas para a cobrança de débitos fiscais em atraso, tal como segue:

"Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública. (...)

Art. 4º - (...)

§ 4º - Aplica-se à Dívida Ativa da Fazenda Pública de natureza não tributária o disposto nos artigos 186 e 188 a 192 do Código Tributário Nacional.

Art. 5º - A competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública exclui a de qualquer outro Juízo, inclusive o da falência, da concordata, da liquidação, da insolvência ou do inventário. (...)"

A Lei nº 4.320, de 1964, define que os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, correspondem a receitas do exercício em que forem arrecadados, nos seguintes termos:

"Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os



provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (...)"

O § 4º do art. 4º da Lei nº 6.830, de 1980, estabelece que se aplica à Dívida Ativa da Fazenda Pública de natureza não tributária, entre outros, o disposto no artigo 186 do Código Tributário Nacional, que assim dispõe:

"Art. 186. O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for a natureza ou o tempo da constituição deste, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho."

De outra parte o Balanço Geral da União para 2011 (último dado disponível no sítio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) informa que o exercício encerrou-se com uma arrecadação total de R\$ 13,6 bilhões (estoque geral dos créditos inscritos: R\$ 998,8 bilhões, dos quais R\$ 124,2 bilhões parcelados e R\$ 874,6 bilhões não-parcelados), sendo R\$ 10,6 bilhões em créditos parcelados (R\$ 8,6 bilhões tributários não-previdenciários não ajuizados) e R\$ 3,0 bilhões em créditos não parcelados. Vale notar que houve, nos últimos anos, elevada recuperação de valores devidos à Fazenda Nacional via cobrança administrativa e judicial de créditos não-previdenciários, destacadamente em ações envolvendo montantes elevados.

Vemos que, indubitavelmente, o projeto reduz as prerrogativas hoje exercidas pela União na execução de créditos de sua dívida ativa advinda de transferências de créditos originariamente de natureza privada, em especial o proveniente das operações de crédito rural realizadas com subsídios financeiros federais.

A fragilização dessas prerrogativas diz respeito diretamente ao exame de adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei em análise. É razoável considerar que, ao dispor que as dívidas originárias de crédito rural, abrangidas por este Projeto de Lei, somente poderão ser executadas por meio de ações ajuizadas em Varas Cíveis do Poder Judiciário, que seguirão o rito ordinário, a proposição cria obstáculo ou ao menos posterga as possibilidades de recebimento dessas dívidas pela Fazenda Pública. Isto porque intenta aplicar regras menos rigorosas às dívidas originárias de crédito rural do que as estabelecidas para a cobrança de débitos fiscais em atraso, cuja execução se dá mediante inscrição na Dívida Ativa e pelo rito da execução fiscal. Assim, suprime-se a fé pública insita à presunção de certeza e liquidez expressa na Certidão da Dívida Ativa, ainda que relativa, mas que propicia objetividade e celeridade à execução fiscal regida pela Lei nº 6.830, de 1980.

A aprovação do Projeto de Lei pode portanto resultar, se não em frustração, pelo menos na postergação de receitas financeiras para a União, com a diminuição da receita no exercício corrente e nos imediatamente subsequentes.



Dessa forma, a aprovação do projeto encontra dificuldades, [no que se refere ao cumprimento de requisitos de adequação orçamentária e financeira](#), na medida em que colide com o disposto no caput do art. 88 da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, a LDO para 2012, que reza:

“Art. 88. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias e respectivas emendas 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.”<sup>1</sup>

De forma análoga dispõe o art. 90 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 – a LDO para 2013:

“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.”<sup>2</sup>

Verifica-se que o projeto em tela não traz estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da diminuição de receita no exercício corrente e nos imediatamente subsequentes derivada da postergação do ingresso de receitas. Não estão apresentadas, também, medidas que compensem a

---

<sup>1</sup> Seus principais parágrafos dispõe:

“§ 1º Os Poderes e o MPU encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º deste artigo atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 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 deste artigo. (...)

§ 9º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput deste artigo que se encontram em tramitação no Congresso Nacional.”

<sup>2</sup> Seus principais parágrafos dispõe:

“§ 1º Os Poderes e o Ministério Público da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 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 encontram em tramitação no Congresso Nacional.”



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

---

redução de receitas que seria imputada à União nos exercícios em que se verificasse a referida postergação. Percebe-se que ele contradiz dispositivo da LDO/2012 e da LDO/2013, não estando previstos, ainda, seus efeitos na Lei Orçamentária para 2012. Portanto, não pode ser considerado adequado ou compatível, sob os aspectos orçamentário e 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:

“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 de todo o exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI Nº 3.500, de 2008, bem como da Emenda a ele apresentada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.**

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

**Deputado JOÃO DADO  
Relator**