



PARECER

Projeto de Lei n.º 6.254, de 2009, que “Dispõe sobre as condições de liquidação das dívidas dos beneficiários do programa de reforma agrária junto ao Crédito Instalação dos assentados, e dá outras providências”.

AUTOR: Deputado BETO FARO

APENSADO: Projeto de Lei n.º 6.975, de 2010

RELATOR: Deputado JOSÉ GUIMARÃES

RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 6.254, de 2009, dispõe sobre as condições de liquidação das dívidas dos beneficiários do programa de reforma agrária junto ao Crédito de Instalação aos assentados. O projeto concede às famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária o desconto de 95% sobre os saldos totais, calculados sem encargos, multas ou taxas de qualquer natureza, das operações ao amparo do Crédito de Instalação, previsto no inciso V do art. 17, da Lei n.º 8.629, de 1993. O benefício será aplicado àqueles que liquidarem as operações em até 12 meses contados a partir da data da transformação do projeto em lei.

Apenso ao PL n.º 6.254/2009 encontra-se o Projeto de Lei n.º 6.975/2010, também de autoria do Deputado Beto Faro. Este projeto acrescenta parágrafo único ao art. 17 da Lei n.º 8.629/1993, nos seguintes termos: *“Os créditos de instalação de que trata o inciso V, deste artigo, serão liquidados a partir da emancipação dos assentados, no prazo de até cinco anos, em parcelas anuais e sucessivas, sendo que os encargos totais incidentes sobre essas operações não excederão ao correspondente a 50% (cinquenta por cento) dos encargos vigentes para o crédito à produção destinado a esse público.”*

O apensado define, ainda, que os Créditos de Instalação são destinados às ações voltadas às necessidades primárias de subsistência das famílias assentadas, garantindo a aquisição de alimentos, implantação de poços e redes de água, aquisição de ferramentas, preparo de pequenas áreas para cultivo e criação de pequenos animais e da construção de moradia modesta, em montantes e condições fixadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Ambos os projetos preveem que os custos decorrentes dos benefícios concedidos deverão ser imputados às dotações orçamentárias do INCRA.



O projeto e seu apensado foram inicialmente apreciados pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, onde foi aprovado unanimemente, com Substitutivo de autoria do Relator, Dep. Celso Maldaner ¹. Em seu relatório o deputado explica que o projeto, bem como o apensado, disciplinam a liquidação das operações de crédito realizadas ao amparo do Crédito de Instalação, do Programa Nacional de Reforma Agrária. Este está previsto no art. 17, inciso V, da Lei n° 8.629, de 1993, e consiste no provimento de recursos financeiros sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da Reforma Agrária, visando assegurar aos mesmos os meios necessários para instalação e desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Porém, como a referida lei não entrou em detalhes de como proceder para a concessão, aplicação, fiscalização, prestação de contas e liquidação do Crédito Instalação, a regulamentação tem sido feita por normas internas do INCRA.

O Relatório da CAPACR informa, ainda, que o passivo do Crédito Instalação, segundo estimativa do Ministério Público Federal, totaliza a cifra de R\$ 5 bilhões e que o efetivo retorno desses recursos aos cofres públicos tem sido cobrado pelo MPF, o qual também tem questionado a regulamentação do Crédito Instalação, no que tange às condições para a liquidação das operações, via norma interna do INCRA.

Assim, o Relatório do Dep. Maldaner considera apropriadas as duas formas de pagamento propostas nos Projetos de Lei, a saber: (i) a do PL n° 6.254, de 2009, que concede o desconto de 95% sobre o saldo devedor total, para os beneficiários que liquidarem as suas dívidas em até 12 meses, a contar da data da publicação da lei ²; e (ii) a regra estabelecida no PL n° 6.975, de 2010, para as futuras operações ou para as operações já realizadas que não possam ser liquidadas

¹ Os principais pontos do Substitutivo rezam:

“Art. 2º. O art. 17, da Lei n° 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17

.....
§ 1º Para as finalidades desta Lei, os créditos de instalação de que trata o inciso V, deste artigo, serão destinados às ações voltadas às necessidades primárias de subsistência das famílias assentadas, garantindo a aquisição de alimentos, implantação de poços e redes de água, aquisição de ferramentas, preparo de pequenas áreas para cultivo, criação de pequenos animais, recuperação ambiental e da construção de moradia modesta, em montantes e condições fixadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

§ 2º Os créditos de instalação serão liquidados no prazo até cinco anos, a partir da data da emancipação do assentamento, em parcelas anuais e sucessivas, sendo que os encargos totais incidentes sobre essas operações não excederão ao correspondente a 50% (cinquenta por cento) dos encargos vigentes para o crédito à produção destinado a esse público.” (NR)

Art. 3º Aplica-se às dívidas originárias de operações ao amparo do Crédito de Instalação, previsto no art. 17, V, da Lei n° 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, o desconto de 95% (noventa e cinco por cento), sobre os respectivos saldos devedores totais, calculados sem encargos, multas ou taxas de qualquer natureza, quando liquidadas em até 12 (doze) meses, contados da data de entrada em vigor desta Lei.

Art. 4º Os recursos envolvidos na operacionalização do Crédito de Instalação de que trata esta Lei serão consignados às dotações orçamentárias do Incra.”



conforme o item precedente. Finalmente, também o Substitutivo remete ao orçamento do INCRA a cobertura dos custos envolvidos na sua operacionalização.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação não foram oferecidas emendas ao projeto de lei, no prazo regimental.

É o relatório.

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 tem como foco principal a concessão de favorecimento creditício às famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária ao amparo do Crédito de Instalação. Inscreve-se, dessa forma, no rol das proposições que tentam dar solução aos problemas gerados pelo excessivo endividamento do segmento agropecuário.

Consulta ao sítio do Instituto Nacional de Reforma Agrária – INCRA informa que o Crédito Instalação, concedido desde 1985, “*consiste no provimento de recursos financeiros, sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da reforma agrária, visando assegurar aos mesmos os meios necessários para instalação e desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária*”. O Crédito é concedido nas seguintes modalidades: Apoio Inicial, Apoio Mulher, Aquisição de Materiais de Construção, Fomento, Adicional Fomento, Semiárido, Recuperação/Materiais de Construção e Crédito Ambiental.

Segundo o INCRA os valores e as modalidades do Crédito Instalação vêm sendo adequados ao longo dos anos. O Programa atua com uma equipe multidisciplinar de técnicos nas Superintendências Regionais e Unidades Avançadas do Instituto e a aplicação dos recursos é realizada com a participação das associações ou representantes dos assentados, orientadas pela assessoria técnica do órgão. Quanto às Modalidades do Crédito Instalação e seus valores o sítio do INCRA informa os seguintes: (i) Apoio Inicial: R\$ 3,2 mil por família; (ii) Apoio Mulher: R\$ 2,4 mil por família; (iii) Aquisição de Materiais de Construção: R\$ 15 mil por família; (iv) Fomento: R\$ 3,2 mil por família; (v) Adicional do Fomento: R\$ 3,2 mil por família; (vi) Semiárido: até R\$ 2 mil por família; (vii) Recuperação /



Materiais de Construção: até R\$ 8 mil por família; (viii) Reabilitação de Crédito de Produção: até R\$ 6 mil por família; e (ix) Crédito Ambiental: R\$ 2,4 mil por família.

De outra parte, encontramos no Orçamento da União para 2012 (Lei nº 12.595, de 12 de janeiro de 2012 – a LOA/2012), no “Órgão” 74000 - Operações Oficiais de Crédito (Unidade Orçamentária: 74203 – Recursos sob a Supervisão do INCR-MDA) o subtítulo “21.631.2066.0427.0001 – Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas – Nacional” com dotação R\$ 946 milhões, dos quais, até 2 de julho, foram liquidados apenas R\$ 11,0 milhões (empenhados: R\$ 198,5 milhões).

Percebe-se que as despesas do Crédito Instalação correm à conta de dotações das Operações Oficiais de Crédito (OOC). O retorno dessas operações está vinculado ao mencionado “órgão” orçamentário e é utilizado na concessão de novos empréstimos e subsídios. Portanto, a previsão de um favorecimento creditício tem como efeito direto a redução das receitas das OOC, no caso dos financiamentos lastreados em recursos orçamentários.

A renúncia de receita, implícita na aprovação do projeto, do seu apensado ou do Substitutivo em comento, 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. 90 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, a LDO para 2013, que reza:

“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.”³

Verifica-se, portanto, que a matéria contida no projeto, no seu apensado e no Substitutivo ora em análise contradiz dispositivo da LDO para 2013, e que os

³ Seus principais parágrafos assim dispõem:

“§ 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 encontrem em tramitação no Congresso Nacional. (...)



mesmos não podem ser considerados adequados ou compatíveis sob os aspectos financeiro e orçamentário, 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 6.254, de 2009, do Projeto de Lei nº 6.975, de 2010, apensado, e do Substitutivo aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.**

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES
Relator