



PARECER Nº

PROJETO DE LEI Nº 5.683, DE 2009

Altera a Lei nº 10.177, que “dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências”.

Autor: Deputado Mauro Nazif

Relator: Deputado Ricardo Berzoini

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Mauro Nazif, dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que “dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste”, alterando as condições aplicáveis aos financiamentos concedidos com tais recursos. *

Em síntese, o projeto de lei promove as seguintes alterações na Lei nº 10.177, de 2001:

- *caput* do art. 1º: a data a partir da qual se aplicam os encargos financeiros a que se refere o artigo passa de 14 de janeiro de 2000 para 1º de julho de 2009;
- alínea “b” do inciso I do *caput* do art. 1º: os encargos aplicáveis aos miniprodutores, suas cooperativas e associações passam de 6% ao ano para 2% ao ano;
- alínea “c” do inciso I do *caput* do art. 1º: os encargos aplicáveis aos pequenos e médios produtores, suas cooperativas e associações passam de 8,75% ao ano para 3% ao ano;
- alínea “d” do inciso I do *caput* do art. 1º: os encargos aplicáveis aos grandes produtores, suas cooperativas e associações passam de 10,75% ao ano para 4% ao ano;
- alínea “a” dos incisos II e III do *caput* do art. 1º: os encargos aplicáveis a microempresas passam de 8,75% ao ano para 3% ao ano;
- alínea “b” dos incisos II e III do *caput* do art. 1º: os encargos aplicáveis a empresas de pequeno porte passam de 10% ao ano para 4% ao ano;

*51ADFF7451

51ADFF7451



- alínea “c” dos incisos II e III do *caput* do art. 1º: os encargos aplicáveis a empresas de médio porte passam de 12% ao ano para 4,5% ao ano;
- alínea “d” dos incisos II e III do *caput* do art. 1º: os encargos aplicáveis a empresas de grande porte passam de 14% para 5% ao ano;
- novo § 2º do art. 1º (sem correspondente na norma legal em vigor): permite o refinanciamento, com novos encargos financeiros, de operações de crédito já contratadas;
- novo § 3º do art. 1º (corresponde ao § 2º da norma legal em vigor): reduz de 3% ao ano para 1,5% ao ano o limite do *del credere* do banco administrador;
- novo § 4º do art. 1º (corresponde ao § 5º da norma legal em vigor): concede bônus adimplência de 25% a todos os mutuários. Na norma legal em vigor, esse percentual somente se aplica ao semiárido nordestino, sendo de 15% nas demais regiões;
- novo § 5º do art. 1º (sem correspondente na norma legal em vigor): autoriza os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento, nas renegociações de dívidas com os mutuários, a conceder todas as vantagens de bônus, descontos de demais benefícios previstos nas leis vigentes na época da contratação dos financiamentos com as alterações posteriores, optando pela alternativa que representar menores encargos ao mutuário;
- revoga os §§ 3º, 4º, 6º e 7º do art. 1º da norma legal em vigor;
- *caput* do art. 3º: acrescenta “devoluções de recursos cobrados a maior” aos itens a serem considerados nas assunções, renegociações, prorrogações e composições de dívidas;
- inciso II do *caput* do art. 3º: admite como beneficiários os mutuários de financiamentos concedidos até 31 de dezembro de 2008, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, mesmo os que tiverem ações na justiça, em qualquer instância;
- inciso IV do *caput* do art. 3º: estende de 10 para 15 anos, a partir da assinatura do contrato de refinanciamento, o prazo para pagamento da dívida;
- § 2º do art. 3º: acrescenta a expressão “no prazo de 180 dias, a contar da publicação desta lei”, para a manifestação formal dos mutuários interessados na renegociação, prorrogação e composição de dívidas;
- § 3º do art. 3º: fixa em “360 dias, a contar da publicação desta lei”, o prazo para encerramento das renegociações, prorrogações, devolução de recursos cobrados a maior e composições de dívidas;
- § 4º do art. 3º: acrescenta o “critério do mutuário do Fundo” para efeito de renegociação de dívidas;
- § 9º do art. 3º: fixa prazo de 5 dias úteis após a entrega do requerimento para que os bancos forneçam aos mutuários demonstrativo de cálculo da evolução dos saldos da conta do financiamento, especificando os valores contratados e os calculados segundo os novos

51ADFF7451

51ADFF7451



encargos legais;

- novo § 10 do art. 3º: fixa multa de R\$ 2.500,00 por dia de atraso no fornecimento do demonstrativo a que se refere o §9º;
- novo § 11 do art. 3º: concede ao mutuário o direito de optar pelas condições previstas na legislação vigente à época, se mais vantajosas forem;
- novo § 12 do art. 3º: trata da eventual devolução de valores ao mutuário, às expensas do Fundo;
- novo § 13 do art. 3º: trata da desistência de ações judiciais, caso haja acordo relativo à renegociação de dívidas;
- *caput* do art. 6º: reduz de 50% para 25% o risco operacional do banco administrador, elevando de 50% para 75% o risco do Fundo Constitucional.

O PL nº 5.683/2009 tramita em regime ordinário, sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Inicialmente foi apreciado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Na ocasião, foi apresentada uma emenda, a qual versava sobre diversos aspectos a serem seguidos pelos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento. O Relator da matéria naquela Comissão concluiu pela elaboração de Substitutivo ao qual novamente foram oferecidas duas emendas. A CAPADR finalmente aprovou a matéria, na forma de Segundo Substitutivo, em 5 de maio de 2010.

No seu parecer ao Substitutivo aprovado, o Relator Dep. Nelson Meurer ressalta que:

“A fixação em lei de taxas de juros a serem observadas em operações de crédito constitui um problema de difícil solução, face à dinâmica inerente ao setor financeiro. Leis são normas que pressupõem estabilidade temporal, eis que sua modificação se faz por outra norma congênere, sendo complexo e naturalmente moroso o processo legislativo. No caso dos Fundos Constitucionais, verifica-se a imperiosa necessidade de se modificarem as taxas de juros fixadas no art. 1º da Lei nº 10.177, de 2001. Todavia, não há garantia de que quaisquer novos números que se estabelecerem não se tornarão inadequados em pouco tempo.

No caso de operações de crédito rural realizadas com recursos de outras fontes, as taxas de juros são definidas - e periodicamente modificadas - pelo Conselho Monetário Nacional, nos termos da delegação estabelecida pelo art. 5º do Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967. Observando que os Fundos Constitucionais compreendem financiamentos a outros setores- industrial, agroindustrial, comercial, de serviços e de turismo - além do rural, entendemos que a melhor solução para a dificuldade referida consiste em remeter-se ao regulamento a definição das taxas de juros. No texto da Lei, todavia, deverão permanecer diretrizes gerais, a serem observadas quando da elaboração das normas infralegais.”

Assim, destaca o Relator da matéria na CAPADR, seu Substitutivo pretende encaminhar uma solução definitiva para o problema das taxas de juro, *supra* referido. Com este propósito, o Substitutivo,

51ADFF7451

51ADFF7451



“(...) ao dar nova redação a dispositivos da Lei nº 10.177, de 2001, atribui ao Conselho Monetário Nacional - CMN, com base nas propostas apresentadas pelos Conselhos Deliberativos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, a definição dos encargos financeiros, observados determinados critérios. Os critérios a serem observados pelo CMN são, em linhas gerais, o escalonamento crescente dos encargos financeiros entre as várias categorias de produtores rurais ou empresas, e a compatibilidade com aqueles praticados em operações de crédito realizadas com recursos de outras fontes. Aos agricultores familiares, aplicam-se os parâmetros vigentes no âmbito do Pronaf. No caso das operações florestais destinadas a regularização e recuperação de áreas de reserva legal e de preservação permanente degradadas, o CMN deverá observar o limite de 4% (quatro por cento) ao ano, parâmetro fixado pelo Congresso Nacional nos termos da Lei nº 11.775, de 2008.”

Neste sentido, os principais pontos do aprovados pela CAPADR alteram os arts. 1º, 3º e 6º da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, da seguinte forma (art. 1º do Substitutivo):

- art. 1º, caput: os encargos financeiros dos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989) serão fixados pelo Conselho Monetário Nacional — CMN, com base em propostas apresentadas pelos Conselhos Deliberativos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, observados os critérios a seguir listados;

art. 1º, inciso I - operações rurais:

a) agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf: adotar-se-ão os encargos financeiros definidos na legislação e regulamento daquele Programa;

b) mini, pequenos, médios e grandes produtores rurais e respectivas cooperativas e associações: encargos financeiros crescentemente escalonados entre essas categorias e não superiores àqueles praticados em operações de crédito rural com recursos de outras fontes no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural;

- art. 1º, inciso II - operações industriais, agroindustriais, comerciais de serviços e de turismo: encargos financeiros crescentemente escalonados entre microempresas, empresas de pequeno de médio e de grande portes, não superiores àqueles praticados em operações similares com recursos de outras fontes no âmbito do Sistema Financeiro Nacional;

- art. 1º, inciso III - operações florestais destinadas à regularização e recuperação de áreas de reserva legal e de preservação permanente degradadas: os encargos financeiros serão fixados pelo CMN até o limite de 4% (quatro por cento) ao ano;

- art. 1º, § 1º - o *del credere* do banco administrador, limitado a um e meio por cento ao ano, está contido nos encargos financeiros cobrados pelos Fundos Constitucionais e será reduzido em percentual idêntico ao percentual garantido por fundos de aval;

- art. 1º, § 2º - sobre os encargos definidos nos termos do *caput*, conceder-se-ão bônus de

51ADFF7451*

51ADFF7451



adimplência de 25% (vinte e cinco por cento);

- art. 1º, § 3º - no caso de desvio na aplicação dos recursos, o mutuário perderá, sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis, inclusive de natureza executória, todo e qualquer benefício, especialmente os relativos ao bônus de adimplência;
- art. 3º, caput - Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento ficam autorizados a adotar, nas assunções, renegociações, prorrogações e composições de dívidas, e na devolução de recursos cobrados a maior, as seguintes condições:
 - inciso II - beneficiários: mutuários de financiamentos concedidos até 31 de dezembro de 2008, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, mesmo os que tiverem ações na justiça, em qualquer instância;
 - inciso III - encargos financeiros: os fixados nos termos do art. 1º desta Lei, com a incidência dos bônus estabelecidos no §2º do mesmo artigo;
 - inciso IV - prazo: até 15 anos, a partir da assinatura do contrato de refinanciamento previsto nesta Lei, estabelecendo-se novo esquema de amortização, fixado de acordo com a capacidade de pagamento do devedor.
 - art. 3º, §4º; as operações originalmente contratadas ao amparo dos Fundos Constitucionais de Financiamento que se enquadrem no disposto neste artigo e tenham sido recompostas com recursos de outras fontes dos agentes financeiros poderão ser renegociados com base nesta Lei, a critério do banco administrador ou do mutuário do Fundo;
 - art. 3º, §12: o mutuário do Fundo Constitucional de Financiamento que tenha contrato assinado no período entre 1º de dezembro de 1989 a 31 de dezembro de 2000 poderá optar pelas condições previstas na legislação vigente à época, se mais vantajosas forem;
 - art. 3º, §13: se na apuração do saldo devedor houver valor a ser restituído ao mutuário, o banco administrador do Fundo deverá fazê-lo com recursos do Fundo respectivo, nos termos da legislação vigente;
 - art 6º, caput: em cada operação dos Fundos Constitucionais contratada a partir de 1º de dezembro de 1998, excluída a decorrente de renegociação, prorrogação ou composição de que trata o art. 3º, o risco operacional do banco administrador será de 25%, cabendo os 75% restantes ao respectivo Fundo.

Já o art. 2º do Substitutivo aprovado autoriza a substituição, pelos encargos financeiros definidos nos termos do art. 1º da Lei nº 10.177/2001, com a redação dada pelo Substitutivo, daqueles, se maiores, praticados em operações rurais e não rurais em curso, lastreadas em recursos do FNO, FNE ou FCO, mediante solicitação do mutuário e formalização de aditivo ao instrumento de crédito, cabendo o ônus financeiro ao respectivo Fundo, sendo que dita substituição de encargos financeiros poderá ser retroativa à data de contratação da operação original.

Finalmente, o art. 3º do Substitutivo dispõe que, nas renegociações de dívidas

51ADFF7451

51ADFF7451



com os mutuários, ficam os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento autorizados a conceder todas as vantagens de bônus, descontos e demais benefícios previstos nas leis vigentes na época da contratação dos financiamentos, com as alterações posteriores.

o substitutivo aprovado na CAPADR foram enviados a esta Comissão de Finanças e Tributação, onde não chegaram a ser apreciados, na legislatura passada. Desarquivados na presente legislatura, não lhes foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

II - VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição 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, art.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).

Diversos são os dispositivos do Projeto e do Substitutivo em análise que implicam, para os Fundos Constitucionais, em despesas adicionais, o que redunda, 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 2013, 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, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e 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 2013, de acordo com essa metodologia, a projeção do subsídio aos Fundos em questão perfaz o montante de R\$ 3,7 bilhões” (págs. 57 e 59 da Mensagem).¹

¹ A Mensagem esclarece, também, que a “Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP refere-se a uma metodologia consagrada internacionalmente para a avaliação de políticas fiscais, consistindo na soma entre o resultado primário do setor público não financeiro e a apropriação de juros nominais por competência. O resultado primário de um determinado ente, por sua vez, diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo, e pode ser apurado por dois critérios: (i) variação do nível de endividamento

51ADFF7451

51ADFF7451



Dessa forma, a geração de novas despesas como as que adviriam do projeto em comento e de seu substitutivo, 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 12.708, de 17 de agosto de 2013 (a LDO/2013) 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 subsequentes; (..)”

De forma análoga, a citada LDO para 2013, assim determina no *caput* de seu art. 90:

“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

líquido do ente durante o período considerado; ou (ii) soma dos itens de receita e despesa” e que as “estimativas da NFSP estão compatíveis com a meta fiscal estabelecida no art. 2º da LDO 2013, que pressupõe um volume de receitas compatível com esta e um volume de despesas necessárias para o funcionamento da máquina pública e a consecução das políticas de Governo”. Menciona, ainda, que o “levantamento da NFSP evidencia o montante de receitas primárias, assim como de despesas primárias, obrigatórias e discricionárias. A partir das metas de resultado, do montante de receita previsto e da estimativa das despesas obrigatórias primárias, chega-se ao valor das chamadas despesas discricionárias, ou seja, aquelas despesas em que existe, efetivamente, margem de decisão alocaativa” (págs 54 e 55).

² Esta reza, no *caput* de seu art. 2º: “A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2013, 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\$ 155.851.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões e oitocentos e cinquenta e um milhões de reais), sendo R\$ 108.090.000.000,00 (cento e oito bilhões e noventa milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV”.

³ Seus principais parágrafos assim 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 encontrem em tramitação no Congresso Nacional. (...)”

51ADFF7451

51ADFF7451



Percebe-se que o projeto em comento, bem como o Substitutivo, não trazem estimativa do impacto financeiro deles decorrente, a saber a perda de receita com juros, pelos Fundos Constitucionais. Verifica-se, portanto, que 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, *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 5.683, de 2009, da Emenda 1 ao Projeto, da Emenda 2 ao Substitutivo 1, e do Substitutivo 2 aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, bem como pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública federal da matéria contida na Emenda 1 ao Substitutivo 1 apresentado naquela Comissão.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2013.

51ADFF7451

Deputado Ricardo Berzoini
Relator