

Minuta

PARECER Nº 35, DE 2016

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 725, de 11 de maio de 2016, que altera a Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), o Warrant Agropecuário (WA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), e dá outras providências.



SF/16512.78491-00

RELATOR: Senador **RONALDO CAIADO**

I – RELATÓRIO

Vem para a análise desta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 725, de 11 de maio de 2016, que altera a Lei nº 11.076, de 2004, com a finalidade de:

1. Permitir que os bancos cooperativos possam utilizar, como lastro de emissão de Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), título de crédito representativo de repasse interfinanceiro realizado em favor de cooperativa singular de crédito, quando a totalidade dos recursos se destinar a uma operação de crédito rural; e
2. Autorizar, expressamente, a emissão de Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e de Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA) com cláusula de variação cambial, desde que negociados, exclusivamente, com investidores não residentes.

Página: 1/18 09/08/2016 10:37:16

bd5484e5caa94665a955ddb339898830b19cdf99

Ronaldo Caiado
SENADO FEDERAL
PL 108



Em consonância com o art. 62, § 9º, da Constituição Federal, cabe a esta Comissão Mista examinar a Medida Provisória em referência e emitir parecer prévio à apreciação de cada uma das Casas Legislativas.

A MPV em análise é composta por dois artigos mais a cláusula de vigência, imediata. O primeiro artigo traz as inovações centrais, consubstanciadas no acréscimo de parágrafos aos arts. 23, 24, 25 e 37 da Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre títulos de crédito representativos de operações do setor agropecuário.

A inovação proposta ao art. 23 refere-se à autorização aos bancos cooperativos para utilizarem, como lastro para emissão de LCA, instrumento representativo de repasse financeiro realizado em favor de cooperativa singular de crédito, sob as condições que elenca.

Quais sejam: que ambos os títulos observem idênticas datas de liquidação, indiquem mútua vinculação e façam referência ao cumprimento das condições estabelecidas naquele artigo, além de o instrumento representativo da operação de crédito rural ser dado em garantia ao banco cooperativo repassador.

A alteração no art. 24 refere-se à elegibilidade do CDCA como crédito rural, para fins de aquisição por instituição financeira, quando emitido com lastro integral em títulos representativos de direitos creditórios enquadráveis no crédito rural, sujeito às condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

As demais modificações visam permitir a emissão dos títulos com variação cambial. A alteração no art. 25 autoriza a emissão de CDCA com cláusula de correção pela variação cambial, desde que o lastro seja em direitos creditórios com cláusula de correção na mesma moeda e a negociação seja exclusiva com investidor não residente, observadas as demais condições a serem estabelecidas pelo CMN. Idêntica autorização é feita no art. 37 para emissão de CRA.

O art. 2º da MPV apenas revoga o parágrafo único dos arts. 23 e 24 daquela Lei, que foram reenumerados para §1º diante da introdução dos novos dispositivos pela MPV.



Quin
2
12/10/16

À Medida Provisória foram apresentadas 31 (trinta e uma) emendas. Essas emendas, disponíveis no portal do Senado Federal na Internet, estão descritas no Anexo a esse Parecer.

Vinte e uma emendas (nºs 3, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29 e 30) visam ampliar a abrangência da MPV, propondo autorização da indexação à variação cambial para os títulos também quando destinados a residentes no País, bem como para Cédulas do Produtor Rural (CPR) e outros contratos originários do agronegócio.

Outras seis emendas (nºs 2, 5, 6, 18, 23 e 28) alteram disposições diversas, propondo melhorias de redação e especificação mais detalhada dos títulos, inclusive incorporando ideia aposta na Exposição de Motivos para vedar a utilização de CDCAs para cumprir a exigibilidade de aplicação em crédito rural pelas instituições financeiras.

Quatro emendas (nºs 1, 4, 10 e 31) tratam de temas diversos. A emenda nº 1 propõe renegociação de dívidas do crédito rural, contratadas com base em recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FCO).

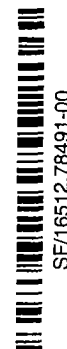
A emenda nº 4 estabelece que o valor de encargos na conta de energia elétrica do consumidor final na região Nordeste fica atrelado ao mesmo valor de encargos da Conta de Desenvolvimento Energético.

As emendas nº 10 e nº 31, similares, tratam de custas de emolumentos pelos atos de registro incidentes sobre as cédulas rurais, em cartório, propondo que sejam reduzidas em até 90% para o agricultor familiar ou empreendedor familiar rural.

Nenhuma emenda teve sua tramitação indeferida, preliminarmente, pela Presidência da Comissão, nos termos do art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 9 de maio de 2002, do Congresso Nacional (CN).

II – ANÁLISE

II.1 Da Admissibilidade, Constitucionalidade, Juridicidade, Técnica Legislativa e Pressupostos de Relevância e Urgência



Não encontramos quaisquer vícios na Medida Provisória nº 725, de 2016, no que se refere à constitucionalidade. Não há impedimento constitucional para apresentação da matéria por meio de MPV, já que não se encontra arrolada dentre as restrições impostas pelo art. 62 da Constituição Federal de 1988.

A matéria tratada na MPV nº 725, de 2016 (operações de crédito rural), insere-se na competência da União para legislar sobre política de crédito, nos termos do art. 22, VII, da Constituição Federal. Compete ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, nos termos do *caput* do art. 48 e do art. 62 da CF.

Além disso, a MPV foi editada pela Presidente da República obedecendo a todos os requisitos formais e materiais constantes do art. 62 da Constituição Federal.

A MPV também obedece aos comandos da Resolução nº 1, de 2002, do CN, mormente no que se refere ao § 1º do art. 2º, tendo sido-lhe encaminhada no dia de sua publicação, acompanhada da respectiva Mensagem e da Exposição de Motivos, que contém as informações necessárias para o entendimento das razões que motivaram a edição da Medida Provisória.

Os requisitos de juridicidade também são atendidos, tendo em vista que: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via Medida Provisória, com força de lei) é adequado para modificar lei ordinária de que trata; ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; e iv) é compatível com o ordenamento legal vigente, sendo consentâneo com os princípios gerais do Direito.

Em particular, ressaltamos a compatibilidade da principal inovação introduzida pela MPV com o regime monetário doméstico vigente desde 1994. Isso porque a autorização da MPV para uso de cláusula de correção cambial em captações junto a não residentes constitui exceção autorizada pela Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994.

Assim, o uso de cláusula de correção cambial como indexador de contratos no País continua com uso restrito desde a implementação do Plano Real, como forma para combater a dolarização da economia brasileira e fortalecer a moeda nacional, sendo apenas permitida por autorização legal, como estipulado na MPV 725 sob análise.



Em relação à técnica legislativa, a proposição atende a boa técnica de redação e alteração das leis, preconizada na Lei Complementar nº 95, de 1998. Acertadamente, altera lei já existente sobre a matéria de que trata, atendendo ao princípio da unicidade legislativa.

Assim, concluímos pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV nº 725, de 2016.

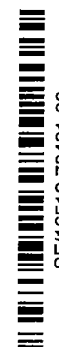
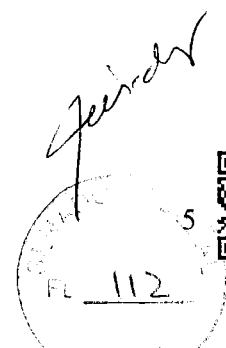
Quanto aos aspectos de relevância e urgência, lemos, na Exposição de Motivos do ato, que se objetiva ampliar os recursos para o financiamento do agronegócio, diante da estagnação das principais fontes de custeio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), por meio da maior participação das cooperativas de crédito e do investidor estrangeiro. Isso demonstra a relevância da matéria veiculada na MPV.

Embora não sejam mencionados valores na Exposição de Motivos, informações do setor já indicam estimativa de captação pelo setor, com a permissão da cláusula de correção cambial nos títulos creditórios, de recursos adicionais da ordem de R\$ 3 bilhões a serem providos por fundos estrangeiros via CRA.

Em relação à urgência da Medida, cabe mencionar o fato de o SNCR atender apenas a 30% das necessidades de crédito do setor, que precisa ter ampliadas as alternativas de financiamento, já para o plantio e a colheita da safra 2016/2017. As restrições atuais de linhas de crédito do SNCR serão mitigadas pelas novas disposições institucionalizadas pela MPV.

Desse modo, configurados se mostram os aspectos de relevância e urgência da MPV nº 725, de 2016.

Quanto às emendas, identificamos que as emendas nºs 1, 4, 10 e 31 tratam de matéria não relacionada diretamente ao conteúdo da MPV sob análise, não possuindo pertinência temática com a matéria estabelecida originalmente na MPV. Isso nos levou a indicá-las, desde já, para inadmissão, conforme a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, que considerou não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MPV submetida à apreciação.



Também optamos por não acatar as emendas nº 14 e 26, porque trazem alterações substantivas que fogem ao escopo original da MPV e que, por isso, mereceriam maior debate e aprofundamento no debate público e legislativo. Assim, em que pese o indiscutível mérito das propostas oferecidas pelos nobres parlamentares nessas emendas, tivemos que também indicá-las para inadmissão.

II.2 Da Adequação Orçamentária e Financeira

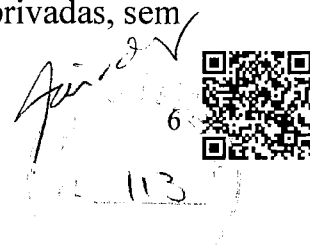
A citada Resolução nº 1, de 2002 - CN, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

A Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2016, em seu art. 114, determina que os projetos de lei ou medidas provisórias aprovadas devem ser acompanhados de demonstrativo de impacto na arrecadação, devidamente justificado.

A matéria exarada na MPV não tem implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, pois não impõe renúncia de receita nem aumento de despesa fiscal ou expansão da dívida pública. Portanto, não há necessidade de demonstração de impacto na arrecadação, nem autorização orçamentária específica.

Esse entendimento é corroborado pela Nota Técnica nº 24, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf). A Resolução nº 1, de 2002, do CN, determina, em seu art. 19, que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária.

Nesse contexto, a Conorf ressalta que as alterações propostas na Lei nº 11.076 dizem respeito apenas a operações de crédito rural privadas, sem



envolver recursos da União, o que torna a MPV adequada nos termos das normas orçamentárias e financeiras vigentes.

II.3 Do Mérito

É inegável o mérito da Medida Provisória nº 725, de 2016. Vislumbramos legitimidade no seu objetivo perseguido. Como bem lembrado na Exposição de Motivos, os ajustes propostos visam ampliar a oferta de recursos ao agronegócio, a partir da maior participação do setor cooperativista e do financiamento estrangeiro.

Atualmente, os títulos do agronegócio são essenciais como fontes alternativas para financiamento do setor rural, pois o montante disponibilizado pelo crédito oficial não tem conseguido acompanhar a evolução da demanda setorial. Por isso, as mudanças propostas à Lei nº 11.076, de 2004, já em vigor há mais de onze anos, são bem-vindas. Além disso, a possibilidade de captação de financiamento externo para o agronegócio é uma antiga reivindicação do setor, por ser o Brasil um grande exportador de produtos agrícolas. Por isso, a Medida vislumbra-se adequada, contribuindo para fomentar a ampliação de recursos ao setor rural.

Outrossim, entendemos que cabem alguns aperfeiçoamentos ao texto que passo a relatar. De fato, a ampla maioria das emendas apresentadas pelos Nobres Parlamentares traz inequívoco aprimoramento ao texto original.

A emenda nº 2, do Deputado Pauderney Avelino, é meritória ao propor deixar claro o limite de direcionamento de recursos pelas instituições financeiras a operações do crédito rural, como desejado pelo proponente original da MPV. Acatamos essa ideia adotando a redação sugerida pelos técnicos do Banco Central, o que imprimirá maior precisão técnica ao texto final.

Por oportuno, acatamos, parcialmente, as emendas nºs 3, 8, 15, 17, 21, 22, 24, 27, 29 e 30, que visam ampliar a permissão de indexação dos títulos do agronegócio também quando direcionados a residentes no País. Trata-se de oportunidade para ampliar, ainda mais, as alternativas de financiamento do agronegócio brasileiro.



Jair
114



Todavia, considerando os efeitos que pode impor ao regime monetário doméstico estabelecido a partir de 1994 – que visa o predomínio da moeda doméstica como indexador de contratos –, restringimos a ampliação da abertura da prerrogativa dada a não residentes somente para aqueles residentes considerados como investidores qualificados, à luz da Instrução nº 554, de 2014, da Comissão de Valores Mobiliários. Essa alternativa concilia o objetivo de maior captação de recursos para o setor rural sem prejuízo à moeda nacional.

Também acatamos a emenda nº 5, do Deputado Osmar Serraglio, que aduz aprimoramentos de redação, aumentando a clareza dos termos técnicos envolvidos, bem como a concisão e conciliação com o restante dos termos já utilizados na Lei nº 11.076, de 2004.

Acatamos, ainda, as emendas nº 6, da Deputada Tereza Cristina, nº 18, do Deputado Luiz Carlos Heinze, nº 23 e nº 28, do Deputado Bilar Pinto, que melhor especificam características relevantes dos títulos mencionados na MPV, como o direito de alienação fiduciária ou cessão fiduciária em garantia atribuído ao CDCA e à LCA sobre os direitos creditórios a eles vinculados. Também são relevantes as sugestões referentes ao CRA, expressamente autorizando, no texto legal, a substituição de direitos creditórios por novos, além de considerá-lo expressamente como elegível para direcionamento de recursos pelas instituições financeiras, assim como já foi feito, na MPV, em relação ao CDCA, ao considerá-lo como crédito rural.

Importante modificação está no afastamento do mecanismo obrigatório de registro dos títulos em sistema de registro e de liquidação financeira de ativos autorizado pelo Banco Central. Trata-se de complementação à custódia que acaba restringindo a operacionalização dos títulos, em especial diante da necessidade de substituição de direitos creditórios subjacentes, prejudicando a atratividade dos títulos. As prerrogativas de normatização do Conselho Monetário Nacional também passam a ser mais bem especificadas.

Como explicitado pelos nobres Colegas nas emendas apresentadas, as sugestões são fruto de grupo de trabalho criado no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 2014, com o objetivo de aperfeiçoar os dispositivos da Lei nº 11.076, de 2004, àquela altura completando dez anos de vigência.



Heinze
8
115