

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 450, DE 1995 (apenso o PL nº 1.389, de 1995)

Altera a Lei nº 4.504, 30 de novembro de 1964, a fim de definir as hipóteses de utilização dos Títulos da Dívida Agrária, conforme prevê o artigo 184 da Constituição Federal.

**Autor:** Deputado Osvaldo Biolchi

**Relator:** Deputado Raul Jungmann

#### I - RELATÓRIO

O Art. 105 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/64) institui os Títulos da Dívida Agrária, cujo § 1º, alíneas “a” a “f” dispõe sobre as seis possibilidades de sua utilização. O Projeto de Lei nº 450, do ilustre Deputado Osvaldo Biolchi pretende ampliar esta utilização, incluindo dois grupos de possibilidades:

I – em qualquer hipótese (títulos vencidos ou vincendos) :

- a) pagamento do Imposto Territorial Rural;
- b) pagamento de terras públicas;
- c) caução, em garantia de quaisquer contratos para fornecimento de bens e mercadorias, ou para execução de obras e serviços celebrados com a União ou suas entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

- d) fiança em geral, quando exigida pela administração pública federal;
- e) caução, em garantia de empréstimos ou financiamentos agrícolas contraídos junto às instituições financeiras oficiais, entidades da administração pública federal direta, indireta e fundacional, ou fundos de aplicação às atividades rurais criados para esse fim;
- f) depósito, para assegurar a execução em processos judiciais ou administrativos de iniciativa da União ou de quaisquer entidades da administração pública federal;
- g) pagamento de dívidas contraídas junto a instituições financeiras oficiais, oriundas do crédito rural.

## II – quando vencidos

- a) como caução ou garantia em quaisquer contratos celebrados com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, tendo por objeto custeio ou investimentos agrícolas;
- b) em depósito, para assegurar a execução em ações judiciais em geral decorrentes de financiamentos ou empréstimos agrícolas;
- c) pagamento de dívidas contraídas junto a instituições financeiras em geral, oriundas do crédito rural.

Na justificação apresentada, o Autor salienta a existência de contumaz inadimplência do Governo, no momento do resgate dos títulos vencidos. Destaca a necessidade de se criar mecanismos legais para resgatar a credibilidade dos TDAs,

mantendo-se as limitações e restrições, já existentes, para os proprietários de terra não cumpridores de sua função social. Conclui pela criação da possibilidade legal daqueles títulos serem utilizados como meio de pagamento de tributos federais, assim como de dívidas do crédito rural.

Por seu turno, o Projeto de Lei nº 1.389, também de 1995, do nobre Deputado Augusto Nardes, pretende a ampliação da utilização dos Títulos da Dívida Agrária de forma mais restrita: apenas como dação em pagamento para quitação, total ou parcial, de dívidas de operações de crédito rural.

Submetido à apreciação da Comissão de Agricultura e Política Rural, o projeto principal foi aprovado, em 16/06/1999, rejeitando-se seu apenso, com Substitutivo, nos termos do parecer reformulado do Relator, ilustre Deputado Nelson Marquezelli.

Nos termos regimentais, compete-nos manifestar sobre o mérito da proposição (art. 24, II) e sobre sua adequação financeira e orçamentária (art. 53, II).

## **II - VOTO DO RELATOR**

Os Títulos da Dívida Agrária foram criados pelo Estatuto da Terra, com a finalidade de indenizar as desapropriações de imóveis rurais. A Constituição da República, art. 184, destina-os à indenização na desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. O texto constitucional estabelece ainda a preservação do valor real dos títulos, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, com utilização prevista em lei.

Ao estabelecer o pagamento da indenização em Títulos da Dívida Agrária à desapropriação do imóvel rural que não cumpre sua função social, a Constituição estabeleceu uma sanção ao proprietário.

Esta sanção consiste no prazo necessário para o resgate dos títulos ou no deságio na negociação junto ao mercado financeiro, e será o ponto fulcral de nossas observações, a seguir apresentadas.

Tanto os projetos de lei em apreciação, como o Substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura e Política Rural ampliam as possibilidades de utilização dos Títulos da Dívida Agrária, ultrapassando as hipóteses de compensação de dívidas entre o emitente – a União – e o detentor dos títulos, já consagradas na legislação vigente.

O referido Substitutivo, mantém todas as hipóteses do inciso I do projeto em apreciação. Quanto aos títulos vencidos, altera o inciso II, contemplando a possibilidade de utilização para pagamento de tributos e contribuições sociais inscritos na Dívida Ativa da União. Desta forma, nos termos do Substitutivo, os Títulos da Dívida Agrária praticamente adquiririam o *status* de “quase-moeda”.

Apesar de o texto do projeto conter a expressão “poderão ser utilizados”, ou seja, não possui o caráter de determinação, existem razões para crermos que sua aprovação possa gerar efeitos negativos para as instituições financeiras, em geral, e para o crédito rural, particularmente. Preocupa-nos especialmente a possibilidade de utilização fraudulenta da prerrogativa para a liquidação de dívidas com o Setor Público.

Desta forma, em nosso entendimento, há que se distinguir a utilização dos títulos vincendos e vencidos, já que estes, por terem atingido o prazo de resgate, constituem obrigação líquida do emitente.

Em relação aos títulos vincendos, consideramos que sua utilização para o pagamento de dívidas do crédito rural junto às instituições financeiras oficiais, como propõe o projeto original, ou mais extensamente, junto às instituições financeiras em geral, como pretende o Substitutivo da Comissão de Agricultura e Política Rural, pelo valor nominal do título (art. 2º), anulará a sanção constitucional intrínseca, já mencionada, transferindo-a para o sistema financeiro.

Esta hipótese de utilização resultará em menor disponibilidade de crédito, pelo fato de a instituição financeira ter de carregar os títulos até o seu vencimento. Assim, representará um privilégio aos devedores detentores de TDA's, em detrimento dos demais, que não poderão se beneficiar da prerrogativa.

Ademais, como os detentores dos títulos são os grandes proprietários rurais, que tiveram seus imóveis desapropriados por não cumprir sua função social, e os especuladores que os adquirem na expectativa de lucros futuros, entendemos que o Substitutivo assegura-lhes um prêmio injusto.

Importante aspecto não discutido na análise de adequação financeira e orçamentária, por ser alheio ao Orçamento da União, refere-se à utilização dos títulos vincendos no pagamento integral do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. Por determinação constitucional (art. 158, II), 50% da arrecadação do ITR pertence aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados.

O limite de 50%, permitido pela Lei nº 4.504, para a utilização de TDA's no pagamento do ITR, garante a participação dos Municípios na arrecadação deste tributo. A ampliação daquele limite para 100% do imposto traria impacto negativo sobre as finanças municipais.

Também discordamos do Substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura e Política Rural relativamente à utilização dos títulos vincendos em depósito para assegurar a execução em ações judiciais decorrentes de financiamentos à atividade rural (art. 1º, I, d).

Esta utilização poderá constituir-se em forma solerte de frustrar o exeqüente de seu recebimento em espécie. Entendemos que a utilização de títulos vincendos deva restringir-se ao âmbito das relações com órgãos da União.

Finalmente, em relação à taxa de juros de 6% ao ano (projeto original: art. 2º, parágrafo único; Substitutivo: art. 6º, § 3º, b), esclarecemos que a Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de

agosto de 2001, art. 3º, já estabelece taxas menores para os Títulos da Dívida Agrária emitidos a partir de 5 de maio de 2000:

- três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;
- dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e
- um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta módulos fiscais.

Pelas razões acima mencionadas, manifestamos contrariamente ao projeto em apreciação, a seu apenso e ao Substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura e Política Rural.

Por outro lado, compete a esta Comissão de Finanças, além de manifestar-se sobre o exame de mérito, apreciar a proposta quanto à sua adequação orçamentária e financeira, conforme prevêm os arts. 32, IX, “h”, e 53, II, do Regimento interno da Câmara dos Deputados, 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”.

Neste sentido, analisando o presente projeto de lei, a emenda a este apresentada, o Substitutivo da Comissão de Agricultura e Política Rural e a proposição apensada, e respectiva emenda, priorizamos para comentar, em razão da relação com eventuais impactos sobre receitas e despesas da União, o dispositivo que permite o pagamento integral do Imposto Territorial Rural com Títulos da Dívida Agrária.

Observamos que o fato de o projeto permitir a liquidação integral do imposto com títulos vencidos ou vincendos, mesmo quando conjugada com a obrigatoriedade constitucional de o Tesouro Nacional repassar aos Municípios 50% do valor arrecadado, não desequilibra patrimonialmente as contas públicas da União e nem altera as metas de superávit fiscal dos exercícios em que essa

operação for eventualmente realizada, pois não obstante o pagamento poder ser efetuado integralmente com títulos, a origem da receita será tipicamente primária, pois tem fato gerador na cobrança de impostos.

Da mesma forma, a possibilidade de pagamento de tributos e contribuições inscritos na Dívida Ativa da União com os Títulos da Dívida Agrária não ocasiona perda nem ganho para a União, tratando-se unicamente de um encontro de contas entre credores e devedores recíprocos.

Assim, entendemos que o projeto em apreciação, a emenda a este apresentada, seu Substitutivo, bem como o projeto de lei apensado, e a emenda a ele apresentada, são compatíveis e adequados sob a ótica orçamentária e financeira.

Ante o exposto, somos pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 450, de 1995, do Projeto de Lei nº 1.389, de 1995, apensado, das emendas a ambos apresentadas, bem como do Substitutivo da Comissão de Agricultura e Política Rural. Quanto ao mérito, opinamos pela rejeição do projeto principal, seu apenso, assim como do citado Substitutivo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2003

Deputado Raul Jungmann  
Relator