

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N.º 4.514, DE 2004

Dispõe sobre a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), e dá outras providências.

Autor: Deputado ROBERTO PESSOA e outros.

Relator: Deputado CARLOS MOTA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.514, de 2004, do nobre deputado Roberto Pessoa e outros, autoriza a renegociação, em até 25 anos, das dívidas de operações de crédito rural, com recursos de quaisquer fontes, contraídas com todos os agentes financeiros, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE.

A proposição, acompanhando a tradição em outras operações financeiras semelhantes, estabelece encargos financeiros diferenciados segundo o valor contratado, de 1,5% a 5%, e bônus de adimplência de 2,5%, calculado sobre o saldo devedor, aplicado no ato de pagamento de cada parcela.

As medidas que se quer aprovar, segundo os autores da proposição, são uma resposta objetiva à solução dos problemas crônicos de inadimplência nas operações de crédito rural, mais acentuada na área de atuação da ADENE, em face das adversidades climáticas sobejamente conhecidas daquela região. Advertem os proponentes que dados de junho de

2004 indicavam que, dos R\$ 13 bilhões aplicados no crédito rural com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), cerca de R\$ 5 bilhões encontravam-se em atraso, ou quase 40% dos recursos emprestados. Nas dívidas securitizadas (R\$ 500 milhões), ao amparo da Lei n.º 9.138/95, a inadimplência chegava a 67%.

A proposição original foi modificada substancialmente, com acréscimo de catorze artigos, por meio do Substitutivo do nobre Deputado Nélcio Dias, que foi acolhido por unanimidade pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, certamente um foro qualificado para o exame mais detido de tais pleitos.

O Substitutivo aprovado na CAPADR estabeleceu que seriam beneficiadas apenas as operações contraídas na área de atuação da ADENE, entre 27 de setembro de 1989 e 31 de dezembro de 2000.

No art. 4º, o referido Substitutivo busca fixar os critérios para apuração do saldo devedor das dívidas renegociadas ao amparo da Lei n.º 9.138/95, da Resolução n.º 2.471, de 1998, do Conselho Monetário Nacional, e em outros instrumentos legais ou contratuais, respeitando-se as condições originais de contrato, não criando, até aí, qualquer fato novo.

Sobre o novo saldo devedor, apurado na forma do art. 4º, incidirão juros de: a) 1,5% a.a. para montante de dívidas até R\$ 35 mil; b) juros de 3% a.a. para a parcela de dívida excedente até o montante de R\$ 200 mil; e c) juros de 5% a.a. para as parcelas que excederem ao montante anterior. A dívida será renegociada em 25 anos, com 4 anos de carência, ou em prazo inferior, livremente pactuado entre as partes, se do interesse do mutuário. O mutuário terá direito a um bônus de adimplência, equivalente a 3% do montante do saldo devedor, abatido do valor de cada parcela, quando paga até a data do respectivo vencimento.

O art. 14 do Substitutivo adotado pela CAPADR autoriza a suspensão da cobrança ou da execução judicial de dívidas originárias de crédito rural, pelo prazo de cento e oitenta dias, quando acolhida manifestação formal de interesse de renegociação, exceto nos casos em que se tenha configurado desvio de crédito. Sobre este ponto, abrimos um breve parêntese, pedindo vênias aos nobres Pares deste Colegiado, para comentar que temos recebido de apreensivos produtores rurais, nas últimas semanas, um

significativo número de cópias de notificações extrajudiciais do Banco do Nordeste, que, ao que parece, quer acelerar a cobrança das dívidas rurais, antes que a presente proposição seja convertida em norma legal.

O art. 15 do Projeto de Lei n.º 4.514/04, na redação dada pelo Substitutivo adotado pela CAPADR, autoriza o Tesouro Nacional a emitir títulos até o montante de R\$ 7 bilhões, que serão resgatados a partir do quarto ano da publicação da lei, para garantir o alongamento dos saldos consolidados das operações a que se refere a proposição, observadas as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. A equalização dos custos com as operações de alongamento poderá ser feita com recursos do FNE. O Poder Executivo pode utilizar os títulos públicos para garantir o valor das operações ou para garantir o valor da equalização decorrente do alongamento.

Por último, a proposição autoriza o Poder Executivo a criar um Fundo (arts. 17 e 18), na forma que dispuser o Regulamento, destinado a compensar a remissão do valor das parcelas de operações de crédito rural na área de atuação da ADENE vencidas em períodos de adversidade climática reconhecida por ato do Poder Executivo Federal, alterando para tanto (art. 18 do Substitutivo da CAPADR) o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, dispondo o seguinte:

“Art. 2º

.....

§ 2º No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área:

I - atividades econômicas do semi-árido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do artigo 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

II – composição de Fundo de Compensação, destinado à remissão de parcelas de financiamentos agrícolas vencidas em anos em que ocorrer adversidade climática relevante, reconhecida em ato do Poder Executivo, para o qual destinará dez por cento dos recursos ingressados, na forma que dispuser o Regulamento. (NR)”

Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural foram apresentadas nove emendas ao Substitutivo do Relator. As Emendas n.ºs 1, 2 e 3 ampliam o alcance espacial da medida para beneficiar os mutuários do crédito rural localizados na área de atuação da

Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA. A Emenda nº 4 autoriza as equalizações de juros com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Norte. A Emenda nº 5 estende a autorização para criação de fundo destinado a compensar a remissão de parcelas de operações de crédito rural na área de atuação da ADENE para a área de atuação da ADA. A Emenda nº 6 amplia esta última autorização, para que o referido fundo de compensação, formado com recursos do FNE, do FNO e do FCO, possa cobrir as respectivas áreas de atuação. A Emenda nº 7 propõe empregar os recursos do FINOR para a irrigação financeira do processo de alongamento de dívidas a que se refere a proposição. As 7 emendas anteriormente mencionadas foram rejeitadas na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

As Emendas nºs 8 e 9, de idêntico teor, propõem que sejam amparadas as operações de crédito rural contraídas no período de 12 de fevereiro de 1986 a 31 de dezembro de 2000. Acolhendo sugestão do Relator, a CAPADR admitiu a ampliação do prazo, na forma das citadas emendas, apenas para as operações amparadas com recursos do Programa de Irrigação do Nordeste – PROINE (Parágrafo único do art. 3º). A Comissão manteve para os demais casos o prazo estabelecido no *caput* do art. 3º do Substitutivo, qual seja: 27 de setembro de 1989 a 31 de dezembro de 2000.

Submetida a matéria à apreciação da Comissão de Finanças e Tributação – CFT, esta deliberou pela compatibilidade orçamentária e financeira das emendas oferecidas à proposição até aquela fase da tramitação e pela aprovação na íntegra da proposição, na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. A CFT rejeitou, no mérito, a Emenda apresentada naquela Comissão, que propunha a inclusão das dívidas dos produtores rurais contraídas com a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, para financiar projetos de melhoria tecnológica no campo, por considerar tratar-se de um tipo de financiamento estranho à natureza do objeto financiado pelo crédito rural, não associado, pois, às atividades de investimento, custeio e comercialização inerentes à produção rural em cada ano agrícola.

Nesta Comissão, o nobre Deputado Bismarck Maia apresentou Emenda, com o propósito de alterar de R\$ 35 mil para R\$ 50 mil a primeira faixa de financiamento, sujeita a juros de 1,5%, em sintonia, segundo ele, como o que foi estabelecido na Lei nº 10.696/03.

Ao determinar a aplicação do art. 24, inciso II, do RICD, o despacho da Secretaria Geral da Mesa remete o Projeto de Lei à apreciação conclusiva das Comissões Permanentes.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame da matéria sob o enfoque da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa (art. 54, I, do Regimento Interno).

Preliminarmente, mesmo que escapando ao foco principal da análise da matéria nesta Comissão, somos forçados a concordar que o elevado índice de inadimplência à conta dos empréstimos ao setor agrícola com recursos do FNE guarda estreita relação com a ocorrência de sete anos de seca e dois de enchentes na Região Nordeste, no período entre 1990 e 2004. A inadimplência, como foi mencionado ao longo da tramitação da matéria nesta Casa, pode ser, de fato, um dos motivos pelos quais boa parte das disponibilidades financeiras do FNE não encontra demanda entre os seus potenciais beneficiários.

Cuida, pois, o projeto de lei de conceder mais um alívio financeiro ao sofrido produtor rural nordestino, no formato descrito na parte primeira de nosso parecer, a exemplo do que já foi feito, até mesmo por iniciativa do Poder Executivo, em situações análogas, ao beneficiar produtores rurais de todo o País, como foi o caso da Medida Provisória n.º 114, convertida na Lei n.º 10.696/03, citada oportunamente pelo ilustre Deputado Bismarck Maia na justificação de sua emenda à presente proposição.

Sob o enfoque constitucional, não vemos óbices à aprovação da proposição nesta Comissão. Ela trata de matéria afeta à competência legislativa federal, circunscrita à economia interna da União e de suas instituições financeiras.

De outra parte, não vemos vício de iniciativa na medida, mesmo porque há inúmeros precedentes em ações pretéritas com a mesma finalidade, originárias de proposições de iniciativa dos parlamentares, transformadas em normas legais, depois de intensas negociações com as autoridades econômicas governamentais.

A questão central que deve ser objeto de análise, em nossa opinião, diz respeito à juridicidade da proposta, tendo em vista os rigores normativos da Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Não foi por outra razão que destacamos, em nosso Relatório, justamente os pontos passíveis de questionamento em relação ao que estabelece a referida Lei, dada a supremacia daquela norma complementar sobre a norma que se quer aprovar no que diz respeito aos aspectos orçamentários e financeiros na esfera pública federal.

Para cumprir a contento nossa missão nesta Comissão, achamos prudente valer-nos do alentado parecer do Deputado Geddel Vieira Lima, na CFT, especialmente das partes que tratam da harmonização do texto da proposição com as normas estruturantes que disciplinam a matéria financeira na esfera pública.

De plano, concordamos com citado Relator, ao apontar alguns vícios na versão original do Projeto de Lei nº 4.514/04, como o emblemático equívoco da redação dada ao seu art. 3º, que pretende estabelecer que os custos decorrentes das operações de alongamento das dívidas rurais sejam compensados com o resultado do contingenciamento anual estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, dispositivo prontamente rechaçado pelo Relator da matéria na CFT, já que a medida, em suas próprias palavras, *“não encontra amparo legal do ponto de vista da adequação orçamentária, já que um dos objetivos do contingenciamento é justamente assegurar as condições materiais necessárias ao cumprimento das metas fiscais de cada exercício financeiro.”* Daí o acerto da opção feita nas Comissões que nos precederam pelo Substitutivo da CAPADR, no qual não mais consta o mencionado dispositivo.

Em decorrência deste e de alguns outros equívocos, o ilustre Relator da matéria na CFT sugeriu a aprovação da matéria na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e

Desenvolvimento Rural, sugestão prontamente acolhida pelos seus pares, com exceção do Deputado Vignatti, que apresentou voto em separado pela incompatibilidade orçamentária e financeira da proposição, tese por nós não compartilhada.

Mesmo porque, como afirma em seu parecer o Deputado Geddel Vieira *“é neutro o impacto fiscal da emissão de títulos nos moldes estabelecidos no Projeto de Lei n.º 4.514, de 2004, ou seja, ela não tem repercussão sobre a dívida líquida federal, uma vez que os títulos emitidos em favor das instituições financeiras terão como contrapartida as dívidas rurais, que passarão a compor um ativo da União, conforme estabelecido no § 2º do art. 15 da proposição (substitutivo).”*

Ademais, o Projeto de Lei n.º 4.514/04, na forma do Substitutivo da CAPADR, adotado na íntegra pela Comissão de Finanças e Tributação, prevê a autorização legislativa para emissão de títulos da dívida pública até o montante de R\$ 7 milhões, para financiar os custos de alongamento das operações de crédito rural, algo, na verdade, já previsto no art. 78, X, da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO 2005), *in verbis*:

“Art. 78. Será consignada na lei orçamentária estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal para fazer face, estritamente, a despesas com:

.....
X - os refinanciamentos de dívidas rurais;”

Já a Lei n.º 11.178, de 20 de setembro de 2005, que estabelece as diretrizes orçamentárias para o próximo exercício fiscal, estabelece no art. 82 que será consignada na lei orçamentária e em seus créditos adicionais estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal para fazer face, estritamente, a despesas com o refinanciamento, os juros e outros encargos da dívida pública, interna e externa, para aumento do capital de empresas e sociedades em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas no programa de desestatização e outras despesas cuja cobertura seja autorizada por lei ou medida provisória, que é justamente o presente caso.

O que mais importa no caso é ter a proposição observado o que estabelece o parágrafo único do art. 27 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a respeito do subsídio governamental nas operações de crédito de natureza especial, como é o caso do crédito rural; senão vejamos o que diz o mencionado dispositivo:

“Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.” Grifamos

Um último ponto referente à juridicidade da proposta, que julgamos merecer menção, é o que diz respeito à sua compatibilidade com o estabelecido na Lei n.º 4.320/64 (recepcionada como lei complementar). Assim entendemos, apesar de não ser muito usual a forma empregada para autorizar (arts. 17 e 18 do Substitutivo) o Poder Executivo a instituir um Fundo compensatório, com recursos do FNE, destinado à remissão de parcelas de financiamentos agrícolas vencidas em anos em que ocorrer adversidade climática relevante.

Ao tratar da criação de Fundos Especiais, o art. 71 da Lei n.º 4.320/64 estabelece que *“constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”* No caso em tela, parece-nos, salvo melhor juízo, que tais requisitos foram observados.

Não vemos, igualmente, óbices à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das emendas apresentadas ao Projeto de Lei n.º 4.514, de 2004, nas Comissões que nos antecederam no exame da matéria.

Quanto à emenda apresentada nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ela deve ser avaliada à luz da

distribuição feita pela Presidência da Casa, que deixou fora de sua avaliação o mérito do presente projeto de lei. Em suma, trata-se de uma emenda de conteúdo ao texto do Projeto de Lei n.º 4.514/00, objetivo estranho, portanto, ao papel que coube a esta Comissão no exame da citada proposição.

Sintetizando, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 4.514, de 2004, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, adotado na íntegra pela Comissão de Finanças e Tributação, das emendas oferecidas nas Comissões que nos precederam no exame da matéria, rejeitada a Emenda n.º 1 posta perante esta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado CARLOS MOTA
Relator