

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 93, DE 2003

Acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Autores: Deputado GONZAGA PATRIOTA e outros

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES.

I - RELATÓRIO

Objetiva a proposta de emenda à Constituição em epígrafe, mediante artigo acrescido ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conceder anistia aos débitos de até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), relativos a operações contratadas até 31 de dezembro de 2002, ao amparo do Fundo Constitucional do Nordeste, do Fundo de Amparo do Trabalhador ou do Programa de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA de que sejam mutuários agricultores da região Nordeste.

Condiciona a concessão da anistia à comprovação de ocorrência de estiagem prolongada no decorrer do ciclo da atividade financiada.

Na justificção, constata o Autor que a agricultura brasileira tem sido marcada sistematicamente pelo descompasso entre a evolução das receitas auferidas e a dos custos de financiamento, sempre com encargos incompatíveis com a natureza da atividade rural.

Acrescenta-se a essa característica geral, no Nordeste, a ocorrência de secas periódicas, que reduzem consideravelmente o volume produzido e a possibilidade de o agricultor resgatar integralmente os créditos contraídos junto à rede bancária.

Informa, ainda, o Autor que, segundo relatório do Banco do Nordeste, em 2001, cerca de vinte por cento dos mutuários que contraíram empréstimos com o Fundo Constitucional Regional (FNE) estavam em situação de inadimplência, sendo mais de setenta por cento constituído de pequenos produtores.

Nessas condições, apela para uma tramitação rápida e para a aprovação desta proposição, pelo seu inegável alcance social e econômico.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para o exame de sua **admissibilidade**, nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No juízo de admissibilidade de uma proposta de emenda à Constituição, há que verificar-se o atendimento aos requisitos formais, circunstanciais e materiais do art. 60 da Lei Maior.

A proposição sob exame atende à exigência do art. 60, I, da Carta Política, uma vez que foi apresentada por um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme confirmado pela Secretaria-Geral da Mesa.

Não há intervenção federal em qualquer Estado da Federação, nem se encontra o País sob estado de defesa ou de estado de sítio, circunstâncias que impediriam o emendamento do Texto Magno, nos termos do seu art. 60, § 1º.

Não se verifica, outrossim, ofensa a nenhuma das chamadas “cláusulas pétreas”, que constituem o cerne imodificável da Constituição, e que impediriam a deliberação da proposta: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes, e os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4º).

No caso específico da PEC sob exame, cuja apresentação data de 2003, impõe-se, porém, uma análise mais profunda do seu conteúdo.

O que pretende a PEC n.º 93, de 2003?

A proposição acrescenta um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, com o seguinte teor:

“Art. 47-A. Ficam anistiados os débitos de até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), relativos a operações contratadas até 31 de dezembro de 2002, ao amparo do Fundo Constitucional do Nordeste, do Fundo de Amparo do Trabalhador ou do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA de que sejam mutuários agricultores da região Nordeste.

Parágrafo único. A concessão da anistia referida no caput estará condicionada à comprovação de ocorrência de estiagem prolongada no decorrer do ciclo da atividade financiada.”

Cabe, inicialmente, assinalar que, a partir da promulgação da Constituição de 1988 não foi promulgada emenda ao texto constitucional que concedesse anistia de dívidas rurais contraídas por meio das instituições financeiras oficiais.

A única medida dessa natureza foi da iniciativa ainda do constituinte originário, que fez incluir no art. 47 do ADCT uma anistia parcial de débitos dos setores produtivos, no que concerne especificamente à correção monetária dos financiamentos, nos moldes abaixo:

“Art. 47. Na liquidação dos débitos, inclusive suas renegociações e composições posteriores, ainda que ajuizados, decorrentes de quaisquer empréstimos concedidos por bancos e por instituições financeiras, não existirá correção monetária desde que o empréstimo tenha sido concedido:

I - aos micro e pequenos empresários ou seus estabelecimentos no período de 28 de fevereiro de 1986 a 28 de fevereiro de 1987;

II - ao mini, pequenos e médios produtores rurais no período de 28 de fevereiro de 1986 a 31 de dezembro de 1987, desde que relativos a crédito rural.

.....
 § 3º - A isenção da correção monetária a que se refere este artigo só será concedida nos seguintes casos:

I - se a liquidação do débito inicial, acrescido de juros legais e taxas judiciais, vier a ser efetivada no prazo de noventa dias, a contar da data da promulgação da Constituição;

.....

III - se não for demonstrado pela instituição credora que o mutuário dispõe de meios para o pagamento de seu débito, excluído desta demonstração seu estabelecimento, a casa de moradia e os instrumentos de trabalho e produção;

IV - se o financiamento inicial não ultrapassar o limite de cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional;

V - se o beneficiário não for proprietário de mais de cinco módulos rurais.

§ 4º - Os benefícios de que trata este artigo não se estendem aos débitos já quitados e aos devedores que sejam constituintes.

.....

§ 6º - A concessão do presente benefício por bancos comerciais privados em nenhuma hipótese acarretará ônus para o Poder Público, ainda que através de refinanciamento e repasse de recursos pelo banco central.

§ 7º - No caso de repasse a agentes financeiros oficiais ou cooperativas de crédito, o ônus recairá sobre a fonte de recursos originária.”

Podemos observar, no dispositivo acima transcrito, entre outros pontos, que, nos casos de financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, o ônus financeiro do cancelamento da correção monetária sobre tais empréstimos recaia sobre as fontes de recursos originárias (§ 7º do art. 47 do ADCT acima destacado).

Não fica claro que o mesmo procedimento estabelecido no § 7º do art. 47 do ADCT deverá ser observado se a PEC n.º 93, de 2003, for promulgada, qual seja, o ônus financeiro da anistia aos débitos de até trinta mil reais, relativos a operações contratadas até 31 de dezembro de 2002, de que sejam mutuários os agricultores da região Nordeste, será debitado ao Fundo Constitucional do Nordeste, ao Fundo de Amparo do Trabalhador e à fonte original de recursos que amparou o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA, ou suportado integralmente pelo Tesouro Nacional, que, em última análise, seria responsável pela recomposição dos recursos dos ativos dos fundos e programa envolvidos.

Para facilitar o exame de admissibilidade da PEC n.º 93, de 2003, procuramos esclarecer a natureza e a composição do Fundo Constitucional do Nordeste - FNE e do Fundo de Amparo do Trabalhador - FAT

e, ainda, o funcionamento do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA.

O Fundo Constitucional do Nordeste FNE (art. 59, I, C, da CF) é constituído por 1,8% do produto da arrecadação federal dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IRPJ+IRPF) e sobre produtos industrializados (IPI), para aplicação em financiamentos ao setor produtivo da Região Nordeste, através do Banco do Nordeste S/A (BNB), de acordo com os planos regionais de desenvolvimento. Assegura-se ao semi-árido nordestino a metade dos recursos do FNE destinados à Região Nordeste. Nada mais justo, já que a região semi-árida, como se sabe, caracteriza-se por baixos índices pluviométricos, temperaturas elevadas em todo o ano, baixas amplitudes térmicas, forte insolação e altas taxas de evapotranspiração, com o balanço hídrico predominantemente negativo.

Os recursos do FNE destinam-se ao financiamento dos investimentos de longo prazo, ao financiamento do capital de giro ou custeio quando estes complementam o aumento da capacidade produtiva regional. O FNE apoia amplos setores da atividade econômica como o agropecuário, a mineração, a indústria e agroindústria regionais e os setores de turismo e serviços.

Em princípio, portanto, não faz parte da filosofia que orientou a criação do FNE (art. 159, I, c, da CF) a concessão de recursos a fundo perdido, ainda que para apoiar as atividades produtivas no semi-árido nordestino. Se concedida a anistia aos produtores rurais nordestinos, nos moldes pretendidos pela a PEC ora examinada, estaríamos, portanto, diante de um desvirtuamento de finalidade do uso dos recursos do FNE em relação ao estabelecido no texto constitucional.

Por outro lado, a região do semi-árido tem sido sistematicamente beneficiada por condições mais favorecidas em financiamentos agropecuários e na renegociação de dívidas de operações originárias de crédito rural, seja com recursos do FNE, do FAT ou de outras fontes. Merece destaque o trabalho parlamentar na ampliação dos benefícios de natureza creditícia para os produtores rurais que atuam na região do semi-árido, na apreciação de medidas provisórias ou de projetos de lei de iniciativa congressional ou do Poder Executivo.

O FAT sucedeu ao antigo Fundo de Participação PIS-PASEP, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Anteriormente, o

Fundo de Participação PIS-PASEP tinha como objetivo formar o patrimônio individual dos trabalhadores, que eram seus quotistas. O FAT, por seu turno, ainda que formado pelos mesmos recursos oriundos do PIS e do PASEP, atua como instrumento de combate ao desemprego em duas frentes: a primeira, de caráter emergencial, para amparar o desempregado, com uma remuneração provisória e com programas de treinamento e recolocação; a segunda, de característica preventiva, fomentando a criação de empregos por meio de programas de financiamento às empresas brasileiras de todos os portes econômicos.

Em resumo, os recursos do FAT têm a seguinte destinação:

- i) 40% dos recursos são repassados a título de empréstimo ao BNDES para aplicação em investimentos produtivos, que, por sua vez, remunera semestralmente o FAT, tendo basicamente como referência a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, atualmente em 6,25% a.a., limitada no caso a 6% a.a.;
- ii) outra parcela importante dos recursos arrecadados, incluindo-se os rendimentos do Fundo oriundos do BNDES a cada semestre, é aplicada diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego na cobertura orçamentária e financeira dos Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, e, ainda em programas de treinamento e qualificação dos trabalhadores;
- iii) finalmente, uma outra parte dos recursos em menor volume é repassada às instituições financeiras oficiais para aplicação em programas de financiamento, que atendem principalmente as pequenas e médias empresas no campo e na cidade, como também aos agricultores em geral.

Por último, vamos tecer considerações sobre o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA.

Esse programa foi criado em 1985, por decisão do Conselho Monetário Nacional, com a finalidade de apoiar projetos de desenvolvimento econômico nas áreas de assentamento rural. Ao amparo do PROCERA, concederam-se créditos de investimento e custeio, sob condições favorecidas em relação ao crédito rural convencional.

No entanto, em 1999, o Conselho Monetário Nacional decidiu alterar as normas de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, para nele incorporar as funções do Procera.

O PRONAF, como vimos, financia o produtor rural e sua família. Os créditos são concedidos de forma individual, coletiva ou grupal, ao amparo de recursos do crédito rural, dos Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do FAT.

Os financiamentos concedidos à conta do PRONAF praticam taxas de juros baixas, sendo que, em praticamente todos os casos, o Tesouro Nacional subsidia a taxa de juros (equalização) de modo a compensar o agente financeiro na diferença entre os custos de captação dos recursos e sua aplicação. As taxas efetivas de juros variam de 1% a.a. a 5% a.a., em função do valor nominal do financiamento que, por seu turno, varia entre um mínimo de R\$ 7 mil e um máximo de R\$ 36 mil.

Temos visto que as questões atinentes ao crédito rural têm sido tratadas regularmente por meio de lei ordinária, com inquestionáveis conquistas para os produtores rurais, com atuação em todo o País ou especificamente na região nordeste, como observamos no tratamento dado pelas Leis n^{os} 10.696, de 2 de Julho de 2003, 11.322, de 13 de Julho de 2006, 11.775, de 17, de setembro de 2008 a esse importante segmento da atividade produtiva.

Estamos, portanto, diante de matéria de natureza **infraconstitucional**, a qual não encontra justificativa para ser regulada no nível da Lei Maior, uma vez que destoa da sistemática do texto magno no tratamento de questões desse tipo.

Apesar de alguns precedentes de inclusão de novos dispositivos no ADCT, postura classificada de “inusitada” por RAUL MACHADO HORTA, é importante ter-se em vista o conceito e a caracterização desse Ato

que, no dizer do respeitado constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA,¹

*traz um conjunto de disposições constitucionais, geralmente separado do corpo da Constituição, como a nossa de 1946 e a vigente, com numeração própria dos artigos. Essa é a melhor técnica, porque se trata de regular e resolver problemas e situações de caráter transitório, ligados à passagem de uma ordem constitucional à outra. São constitucionais, porque emanadas do mesmo poder constituinte de que emanaram as disposições definitivas e permanentes da Constituição, ou seja, são produzidas pelo legislador constituinte por ocasião de uma mutação formal do regime constitucional, com o objetivo de disciplinar situações jurídicas pendentes no momento da transição do regime velho para o novo, e têm por conteúdo um disciplina diversa da velha e da nova normatividades constitucionais – e, por isso, apresentam particularidades a respeito de ambas. Daí suas características básicas: (a) são normas materiais, porque disciplinam situações fáticas; (b) têm sua eficácia circunscrita pela eficácia das disposições permanentes, por isso **não são normas de indefinida aplicação, mas de aplicação limitada às situações jurídicas existentes naquele momento de transição** com regra distinta quer daquela posta pela norma ab-rogada, quer daquela posta pela norma ab-rogante; (c) por isso, têm efeitos concretos, porque disciplinam situações determinadas e concretas; (d) **não são disposições autônomas, mas destinadas a vincular-se ou com a velha ou com a nova ordem, ou trocar elementos de uma ou de outra**; (e) **não introduzem novidade, senão não seriam transitórias**; mas introduzem particularidades na disciplina disposta por outras normas.*

(destacamos)

Dessas características das normas que integram o ADCT, ressalta evidente a impropriedade de, em momento distinto do da promulgação da Carta Magna pela Assembléia Constituinte – no caso, mais de vinte anos depois -, cogitar-se da introdução de novas normas (ou “disposições) naquele Ato, mormente quando se trata de matérias que não têm natureza constitucional em si. Nesse caso, haveria uma quebra da sistemática da Constituição e do vínculo essencial de coerência que devem manter entre si as normas que integram o sistema do direito positivo como unidade institucional.

¹ In Comentário Contextual à Constituição, 2^a ed. São Paulo, Malheiros Editores, p. 889.

Quanto ao conteúdo da PEC em comentário, temos que a proposta, de 2003, manda anistiar os débitos de até R\$ 30.000,00, relativos a operações contratadas até 31 de dezembro de 2002, ao amparo do Fundo Constitucional do Nordeste, do Fundo de Amparo do Trabalhador ou do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA de que sejam mutuários agricultores da região Nordeste, se prejudicados pela ocorrência de estiagem prolongada no decorrer do ciclo da atividade financiada

Como a proposição não foi examinada no tempo oportuno, qual seja, ainda em 2003, imediatamente após a ocorrência de prolongada estiagem na região, examiná-la hoje, já no final de 2008, seria um contra-senso, na medida em que já foram aprovadas três importantes normas legais que trataram da matéria ali contida, já a partir do exercício financeiro de 2003, nas quais foi manifesta a preocupação do legislador ordinário também com as compensações financeiras aos produtores rurais vitimados em suas colheitas por problemas de estiagem.

Em geral, as normas legais que trataram e tratam de renegociações do crédito rural são muito complexas, detalhistas e abrangentes, pela natureza diversificada dos financiamentos e dos beneficiários das operações.

Pode ter sido essa a razão pela qual os parlamentares optaram nos últimos anos pelo ordenamento de tais questões por meio da lei ordinária, em que se poderiam ajustar os benefícios ao montante das dívidas, ao porte do produtor rural, à região onde atua, entre outros importantes pontos. Não o fosse, a PEC sob exame teria sido apreciada há muito tempo, já que é conhecida de todos a eficiência da bancada ruralista na defesa dos interesses dos produtores rurais.

A Lei nº 10.696/03, a primeira das medidas legais às quais nos referimos, que foi aprovada em 2 de Julho de 2003, trouxe significativos benefícios para os agricultores na faixa de crédito até R\$ 30 mil, além de permitir tratamento diferenciado para os agricultores do Nordeste ou para os agricultores assistidos por programas especiais, como o PROCERA ou o PRONAF.

As operações de repactuação no bojo do PROCERA permitiam praticar uma taxa efetiva de juros de apenas 1,15% a.a., acompanhada ainda de um bônus de adimplência de 70% sobre cada parcela,

no pagamento na data aprazada. Para os mutuários adimplentes que não optaram pela repactuação o bônus de adimplência seria da ordem de 90% se pagassem seus débitos até 31/05/04.

Para os mutuários com obrigações vencidas em anos anteriores a 2001, foram oferecidas alternativamente a repactuação do somatório das prestações integrais vencidas, tomadas sem bônus e sem encargos adicionais de inadimplemento, ou o pagamento das prestações integrais vencidas, tomadas sem encargos adicionais de inadimplemento com bônus de adimplência de 70% sobre o montante em atraso.

Houve à época uma renegociação das dívidas dos mutuários na região Nordeste, até o montante de R\$ 35.000,00, que beneficiou os agricultores familiares, mini e pequenos produtores, cooperativas e associações, com descontos do saldo devedor e significativos bônus de adimplência sobre as parcelas da dívida paga nos respectivos vencimentos.

Os mutuários que atuam no semi-árido, mais expostos a prolongados períodos de estiagem, foram beneficiados na renegociação de suas dívidas rurais em condições mais favoráveis ainda, especialmente no que diz respeito a bônus de adimplência no pagamento pontual das parcelas das respectivas dívidas.

Já a Lei nº 11.322, de 13 de Julho de 2006, tratou, especificamente, da renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados no Nordeste e nas demais regiões que integram a área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE (antiga SUDENE).

Alguns dos benefícios aos agricultores do Nordeste e particularmente do semi-árido estão destacados em seguida.

Foi autorizada a repactuação de dívidas de operações originárias de crédito rural, contratadas por agricultores familiares, mini, pequenos e médios produtores rurais, suas cooperativas ou associações, até 15 de janeiro de 2001, de valor originalmente contratado até R\$ 35.000,00, com recursos do FNE e do FAT, entre outras fontes.

Em algumas operações, foram concedidos rebates no saldo devedor equivalente a 8,8%, bônus de adimplência de 25% sobre cada parcela da dívida paga no vencimento, sendo que, nas regiões do semi-árido,

mais castigadas pela estiagem, o bônus foi de 65%, aplicando-se taxa efetiva de juros de 3% ao ano.

Nos financiamentos de custeio e investimento até R\$ 35.000,00, concedidos ao abrigo do PRONAF; com recursos do FNE ou do FAT, no caso de operações classificadas como Proger Rural ou equalizadas pelo Tesouro Nacional, os mutuários nas regiões do semi-árido foram beneficiados com um bônus de adimplência de 65% sobre cada parcela da dívida paga no vencimento.

A Lei n.º 11.775/08 permitiu mais uma rodada de renegociações de dívidas rurais, depois de outras renegociações verificadas desde as décadas de 1980 e 1990, abrangendo recursos de todas as fontes e programas os mais diversos. A Lei criou maiores facilidades para o pagamento das dívidas rurais por parte dos assentados da reforma agrária, dos agricultores familiares e das cooperativas, dos produtores de médio e grande porte, incluindo ainda medidas importantes associadas a indenizações em função de estiagens.

Foram estabelecidos descontos para liquidação antecipada, retirada dos encargos por inadimplemento das operações, de maneira a possibilitar aos mutuários inadimplentes a regularização de suas pendências, como aliás já havia sido feito pelas duas leis anteriormente destacadas.

A Lei nº 11.775/08 determinou, ainda, a criação de ação emergencial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, para apoiar os agricultores familiares na recuperação da capacidade produtiva e da renda nos Municípios em que ocorrerem perdas na produção agropecuária em razão de fenômenos climáticos, epizootias ou doenças das plantas de difícil controle, não seguradas.

Na mesma linha, promoveu, também, importante alteração na Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, para ampliar a cobertura do Fundo Garantia Safra para perdas relacionadas a excesso hídrico, além de possibilitar a simplificação do mecanismo de comprovação de perdas de safra, para que o Benefício Garantia Safra possa amparar os agricultores familiares logo após a ocorrência das perdas em decorrência de estiagem ou excesso hídrico.

Em tais condições, e considerando que no período de tempo que se seguiu à apresentação da proposta em comentário, várias medidas legislativas infraconstitucionais já contemplaram a situação dos agricultores inadimplentes da região Nordeste vitimados pela estiagem, poder-se-ia argüir a **prejudicialidade** da PEC n.º 93, de 2003, alegando-se **perda de oportunidade**, nos termos do art. 164, I, do Regimento Interno. Tal argumentação, todavia, diz respeito mais ao mérito do que aos aspectos jurídicos.

Assim sendo, voto pela admissibilidade da PEC n.º 93, de 2003.

Sala da Comissão, em 06 de novembro de 2008.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Relator