



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.691, de 2024, do Senador Mecias de Jesus, que *institui o Programa Nacional de Recuperação de Crédito dos Pequenos Agricultores – DESENROLA RURAL*, altera a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e a Lei nº 14.166, de 10 de junho de 2021, e revoga o art. 4º da Lei nº 14.554, de 20 de abril de 2023.

Relator: Senador **WILDER MORAIS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 2.691, de 2024, do Senador Mecias de Jesus, que institui o Programa Nacional de Recuperação de Crédito dos Pequenos Agricultores – DESENROLA RURAL, altera a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e a Lei nº 14.166, de 10 de junho de 2021, e revoga o art. 4º da Lei nº 14.554, de 20 de abril de 2023.

O PL está estruturado em 28 (vinte e oito) artigos.

O art. 1º trata do objeto da lei, renegociação de dívidas de agricultores familiares e pequenos produtores rurais. O art. 2º lista os participantes do programa.

O art. 3º informa que as operações podem se dar com beneficiários quitando dívidas com recursos próprios ou com novas operações de crédito. Já o art. 4º define que as instituições interessadas





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

precisam se habilitar e financiar com recursos próprios as operações de renegociação.

Por sua vez, o art. 5º determina a criação da Central de Consolidação de Dívidas Inadimplidas de Pequenos Agricultores, pelo Ministério da Fazenda, bem como estabelece que as instituições devem oferecer descontos de até 95% (noventa e cinco por cento).

O art. 6º estabelece as condições do Programa ao determinar carência, prazos de pagamento, juros e demais taxas e condições de garantia. Também dispõe que, a critério da União, as instituições financeiras credoras das novas operações de crédito poderão requerer garantias do Fundo Garantidor de Operações (FGO) de que trata a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, de até 100% (cem por cento) do valor de cada operação garantida. Ademais, a cobertura pelo Fundo da inadimplência fica limitada ao valor máximo segregado pelo administrador do FGO para a garantia da carteira da instituição participante do Desenrola Rural, não podendo ultrapassar 85% (oitenta e cinco por cento) da carteira à qual esteja vinculada. Também dispõe que a adoção de garantias no âmbito do FGO para as operações de crédito do Desenrola Rural depende da existência prévia de margem para a concessão de novas garantias naquele fundo, ficando o Poder Executivo autorizado a realizar aportes financeiros, desde que haja compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual.

O art. 7º autoriza as instituições financeiras a lançarem os valores da renegociação de dívidas como crédito presumido para apuração do Imposto de Renda. O art. 8º determina que a apuração do crédito presumido pode ser feita em até 5 (cinco) anos depois da publicação da lei, enquanto o art. 9º estabelece a fórmula para cálculo. O art. 10 dispõe sobre o tratamento do crédito presumido em caso de falência ou liquidação extrajudicial. No art. 11, fica determinado que o Banco Central do Brasil (BCB) fornecerá os dados para o cálculo do crédito presumido à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda. O art. 12 estabelece que o crédito presumido fica condicionado à previsão em leis orçamentárias anuais, enquanto o art. 13 determina que o crédito presumido pode ser objeto de ressarcimento, descontados valores devidos à Fazenda.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

Nesse sentido, o art. 14 dispõe sobre o cálculo do lucro líquido após abate ou ressarcimento do lucro presumido. No art. 15, está a previsão de penalidades para quem apurar lucro presumido de forma falsa. O art. 16 permite dedução de ofício do crédito presumido quando o sujeito passivo informar inexistência de tal crédito. O art. 17 dá até 5 (cinco) anos para o Ministério da Fazenda apurar a existência do crédito presumido após seu pedido de ressarcimento. O art. 18 exige manutenção pelas instituições financeiras de controles contábeis e documentação para comprovar a existência de créditos presumidos. O art. 19 determina ao BCB que fiscalize as operações das instituições financeiras participantes, bem como prestar informações ao Ministério da Fazenda, para avaliação dos resultados obtidos.

Por meio do art. 20, fica dispensada a comprovação de regularidade dos agricultores familiares e pequenos proprietários que aderirem à renegociação.

No art. 21, estabelece-se isenção de taxas cartoriais para renegociação dos agricultores familiares nas áreas de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Por meio do art. 22, autoriza-se o Poder Executivo federal a editar ato para estabelecer condições diferenciadas para assentados da reforma agrária ou beneficiados com crédito fundiário ou do Pronaf, mesmo que estejam inscritos na Dívida Ativa da União.

O art. 23 reabre prazo para adesão, por 3 (três) anos, à transação para aqueles com dívidas oriundas do financiamento por meio do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR, inscritos em dívida ativa da União.

O art. 24 autoriza o Conselho Monetário Nacional (CMN) a expedir Resolução para prorrogação de dívidas da agricultura familiar em caso de frustração de safra.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

O art. 25 altera a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para permitir uso de Fundo em que participa a União para garantir operações no âmbito do Desenrola Rural.

O art. 26 altera a Lei nº 14.166, de 10 de junho de 2021, para permitir a renegociação de dívidas nos âmbitos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional.

O art. 27 altera a forma de remuneração de juros de fundos de ciência e tecnologia e sua destinação.

O art. 28 trata da cláusula de vigência, que é imediata à publicação.

Em sua justificativa, o autor do PL defende a necessidade urgente de renegociar as dívidas dos agricultores familiares no Brasil, destacando a importância crucial desse setor para a segurança alimentar do país, a geração de empregos, fixação da população no campo e o desenvolvimento regional. Dessa forma, elenca os desafios enfrentados pelos agricultores: a pandemia que desestruturou cadeias produtivas, as oscilações de mercado e os eventos climáticos extremos. Tais situações teriam levado muitos agricultores familiares a uma situação de endividamento, comprometendo sua capacidade de produção e investimento. Assim, é enfatizado que são necessárias medidas urgentes por parte do governo, como a renegociação de dívidas, para evitar a degradação do setor. Afirma-se ainda que a renegociação das dívidas permitiria aos agricultores aliviar a pressão financeira, investir em suas propriedades e aumentar a produção de alimentos.

A matéria foi encaminhada à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e a esta CAE, para decisão terminativa, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)

Em 11 de dezembro de 2024, a CRA aprovou parecer favorável ao PL, com as Emendas 1-CRA a 3-CRA, relatado pelo Senador Alan Rick.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

II – ANÁLISE

O art. 99 do RISF estabelece a competência desta Comissão para opinar sobre aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente. Assim, considerando que o PL trata de questões econômicas e financeiras, incluindo a concessão de crédito e garantias da União, resta clara a competência da CAE para examinar a matéria.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, a matéria atende aos requisitos formais.

Entendemos que não há óbices constitucionais ao projeto em análise, pois, nos termos do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre operações de crédito. Ademais, conforme estabelece o art. 48, inciso XIII, da Carta Magna, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União. Em termos materiais, a proposição não afronta dispositivos da Carta Magna, sendo, portanto, constitucional.

Da mesma forma, o projeto não apresenta óbices no tocante à juridicidade e à regimentalidade. Os requisitos de juridicidade são atendidos, tendo em vista que: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, normatização via lei ordinária, é o adequado para modificar lei ordinária de que trata; ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) é compatível com o ordenamento legal vigente, sendo consentâneo com os princípios gerais do Direito; e v) se afigura dotado de potencial coercitividade.

Quanto à técnica legislativa, a proposição atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Sob o aspecto da adequação orçamentária e financeira, cabe observar que as condições impostas podem ser compensadas por outras receitas das instituições financeiras concedentes do crédito, ou dentro do





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

espaço fiscal anual, conforme o estoque do crédito concedido, sem ferir as metas fiscais, de acordo com as leis orçamentárias.

No mérito, entendemos que o PL deve prosperar. O autor da proposta justifica muito bem a sua importância.

Trata-se de um programa que ajuda os agricultores familiares e pequenos agricultores a quitarem suas dívidas e continuarem suas atividades. Adotou como modelo a Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, que instituiu o Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil, e o disposto nos arts. 17 a 30 da Medida Provisória (MPV) nº 1.213, de 22 de abril de 2024¹, que cria o Desenrola Pequenos Negócios, que trata de dívidas bancárias; aproveitou dispositivos do Projeto de Lei (PL) nº 5.059, de 2023, da Deputada Eliane Braz, que cria o Programa Nacional de Recuperação de Crédito dos Pequenos Agricultores – Desenrola Rural, cujo objetivo é resgatar a capacidade de produção das famílias da agricultura familiar e de pequenas propriedades rurais, e dá outras providências²; bem como buscou atender os itens 1.1.17 a 1.1.21 do Grito da Terra Brasil 2024, pauta da agricultura familiar e reforma agrária.

Temos que enfatizar aqui a importância dos agricultores familiares e dos demais agricultores de pequeno porte, que produzem parte significativa dos alimentos do país, ajudando a distribuir de renda de forma honesta por meio da produção, empregando e movimentando as economias locais. Tais lavradores, no entanto, enfrentam desafios de toda sorte, incluindo flutuações de preço, dificuldades de escoamento, seca, inundações, o que tem gerado frustrações e dificuldades de pagamento, mesmo havendo interesse em honrar seus contratos.

Cumpra aqui mencionar também que a sistemática da Proposição de gerar crédito presumido na apuração do Imposto de Renda

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/mpv/mpv1213.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2397726>. Acesso em: 24 jun. 2024.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) para os custos de renegociação de dívidas que forem assumidos pelas instituições financeiras é bastante engenhosa, podendo ser classificada como uma das soluções do tipo ganha-ganha, como apontado pelo Relator na CRA do Senado Federal. É uma forma de incentivar as instituições financeiras a negociarem com os pequenos agricultores endividados, dando para isso uma contrapartida em benefícios tributários dentro de limites, que segundo o projeto, serão definidos pelo Poder Executivo, dentro das possibilidades orçamentárias das leis anuais de orçamento.

Não poderia deixar de mencionar aqui outra contribuição importante deste PL em análise. Trata-se da reabertura de prazo para renegociação de dívidas nos âmbitos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional, que são muito importantes para a agropecuária das regiões de menor renda deste país. O mesmo ocorrendo com os agricultores que recorreram ao Fundo de Terras, para ter acesso à propriedade rural de forma ordeira e pacífica, que também poderão renegociar seu saldo devedor.

Por fim, as três emendas aprovadas na CRA visam à alteração do texto do art. 5º e às exclusões do inciso III do art. 6º e dos arts. 26 e 27, com a consequente alteração da ementa do PL.

Em seu art. 5º, o PL determina ao Ministério da Fazenda que crie a Central de Consolidação de Dívidas Inadimplidas de Pequenos Agricultores, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias. Embora meritória, essa determinação pode ser questionada quanto a eventual entendimento de haver vício de iniciativa, uma vez que a organização de órgãos de governo é de iniciativa privativa do Poder Executivo. Diante disso, foi aprovada no âmbito da CRA uma emenda tornando a instituição da Central autorizativa, o que sana a controvérsia e mantém o espírito da proposta.

No inciso III do *caput* do art. 6º, o PL impõe um fluxo mensal de pagamentos às novas operações de crédito no âmbito do Desenrola Rural. Essa periodicidade obrigatória é inadequada para as operações em questão. O crédito rural segue a lógica do ciclo de produção e comercialização agrícola. A amortização dos valores financiados costuma ser realizada de





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

forma semestral ou anual. Para facilitar a negociação desses contratos, foi aprovada na CRA emenda suprimindo o inciso citado e, assim, permitindo a adoção de calendário de pagamento sazonal.

Em seguida, foi apresentada outra emenda que suprime os arts. 26 e 27. Isso porque os dispositivos em questão visam alterar norma que, recentemente, já foi modificada pela Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024.

Cabe esclarecer que, nos termos da Justificação do PL nº 2.691, de 2024, o art. 26 foi incluído a fim de propor a ampliação do “prazo, até 31 de dezembro de 2025, para renegociação de Dívidas de Crédito Rural relacionadas aos fundos constitucionais de financiamento regionais”, nos termos da Lei nº 14.166, de 2021.

De maneira sucinta, pode-se afirmar que a Lei nº 14.166, de 2021, foi inicialmente apresentada como medida provisória pela Presidência de República e que tratava de estabelecer os requisitos e as condições para que os bancos administradores dos fundos constitucionais de financiamento regional realizassem acordos de renegociação extraordinária de operações de crédito inadimplidas sob sua gestão.

Entretanto, recentemente, por meio da Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024, que instituiu o Programa Acredita no Primeiro Passo e o Programa de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial – Programa Eco Invest Brasil e promoveu outras alterações legais, o art. 3º foi alterado para estabelecer o prazo de até 3 (três) anos após a entrada em vigor da regulamentação.

Da mesma forma, a redação ora vigente do art. 4º da Lei nº 14.166, de 2021, alterada pela Lei nº 14.995, de 2024, por ser decorrência do art. 3º, prevê o prazo de 3 (três) anos, após a entrada em vigor da nova redação e sua regulamentação. De maneira distinta, o PL nº 2.691, de 2024, estabeleceu o prazo de apenas 1 (um) ano. Assim, o prazo de vigência da renegociação proposto pelo art. 26 do PL nº 2.691, de 2024, qual seja, até 31 de dezembro de 2025, é menor do que aquele ora previsto. Isso, provavelmente, decorre do fato de o PL nº 2.691, de 2024, ser anterior à promulgação da Lei nº 14.995, de 2024. Neste sentido, o texto atual sobre o





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

prazo de vigência é mais vantajoso aos devedores inadimplentes dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional que desejem realizar acordos de renegociação extraordinária de operações de crédito.

Por sua vez, o art. 27 do PL nº 2.691, de 2024, revoga o art. 4º da Lei nº 14.554, de 20 de abril de 2023. Este último dispositivo altera o art. 12 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que estabelece que os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) de apoio a programas, projetos e atividades de ciência, tecnologia e inovação podem ser aplicados nas modalidades reembolsável ou não reembolsável.

Assim, a Lei nº 14.554, de 2023, basicamente, alterou a metodologia de cálculo dos juros cobrados em projetos reembolsáveis financiados pelo FNDCT, substituindo a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa Referencial (TR).

Ademais, o art. 12, § 4º, da Lei nº 11.540, de 2007, prevê a aplicação retroativa dos juros da TR a contratos antigos. Esse dispositivo também foi introduzido pelo art. 4º da Lei nº 14.554, de 2023, e, com a aprovação do PL, seria revogado.

Dessa forma, resumindo, caso o art. 27 do PL analisado fosse aprovado, excluiria do texto atual da Lei nº 11.540, de 2007, a previsão da TR como taxa de juros de contratos de financiamento de projetos reembolsáveis de ciência, tecnologia e inovação, retomando a TJLP como taxa de juros de referência. Os efeitos econômicos seriam tornar o financiamento mais caro aos tomadores de recursos.

Concluindo, o PL é constitucional, jurídico e adequado orçamentária e financeiramente, restando evidentes os seus méritos.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do PL nº 2.691, de 2024, e das Emendas CRA de nºs 1, 2 e 3.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

