

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 189, de 2016, do Senador Telmário Mota, que *autoriza a concessão de rebate e bônus de adimplência em operações de crédito rural contratadas ao amparo dos grupos “A” e “A/C” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf para produtores rurais do Estado de Roraima.*

Relator: Senador **ELMANO FÉRRER**

I – RELATÓRIO

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) analisa, neste momento, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 189, de 2016, do Senador Telmário Mota, que *autoriza a concessão de rebate e bônus de adimplência em operações de crédito rural contratadas ao amparo dos grupos “A” e “A/C” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf para produtores rurais do Estado de Roraima.*

A proposição autoriza, em seu art. 1º, a concessão de rebate de até 80% do saldo devedor atualizado para liquidação das operações de crédito rural contratadas até dezembro de 2015 por produtores rurais do Estado de Roraima com risco do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) ou da União, atribuindo ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a regulamentação do benefício.

Nos termos do art. 2º, a proposta estabelece condições para a concessão de bônus de adimplência de até 50% sobre cada parcela vincenda



SF/19363.95666-00

paga até a data de vencimento, em substituição ao bônus de adimplência contratual, caso haja renegociação da operação de crédito rural.

Conforme o art. 3º da iniciativa, os custos decorrentes dos rebates e do bônus de adimplência serão suportados pelo FNO, quando as respectivas operações forem lastreadas por recursos do fundo, ou pela União, nos demais casos.

O CMN, de acordo com o proposto no art. 4º da proposição, autoriza a definir bônus de adimplência de até 50% para as operações do grupo “A” do Pronaf e o art. 5º estabelece, finalmente, o início da vigência da lei a partir de sua publicação.

A proposta foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), onde recebeu parecer favorável, e a esta Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

A Comissão de Assuntos Econômicos examina o PLS nº 189, de 2016, por força do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que atribui a ela competência para opinar sobre política de crédito e aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente.

Em razão do caráter terminativo da análise, o exame da matéria abrangerá os aspectos relativos a sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito.

Quanto ao mérito, a proposição apresenta-se justa e a iniciativa é louvável, diante das dificuldades financeiras dos agricultores familiares do Estado de Roraima, principalmente pela ocorrência cada vez mais frequente de eventos climáticos extremos.



De fato, os grupos “A” e “A/C” do Pronaf, contemplados pelos benefícios previstos no PLS em análise, abrangem, nos termos do Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil, os assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

Ainda a favor da proposta, deve-se considerar que não há óbices quanto à técnica legislativa utilizada em seu texto, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração e a redação das leis.

Quanto à constitucionalidade, ressalta-se que a proposta respeita as disposições do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, que define a competência legislativa da União em dispor sobre política de crédito, em perfeita harmonia com as atribuições do Congresso Nacional nos termos das disposições constitucionais do art. 48.

Entretanto, sobressaem entraves à aprovação da matéria.

Nesse aspecto, cabe destacar inicialmente que a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o Novo Regime Fiscal, do qual merece destaque o art. 113 que estabelece:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Assim, impõe-se, desde a fase de proposição, que a norma precisa estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sem a qual não se pode analisar adequadamente uma proposta que implica em elevação de despesa, mas não quantifica esta majoração ou tampouco explicita a fonte de recursos que lastreará os benefícios pretensamente concedidos, sobretudo quando se considera o atual contexto da crise fiscal que atinge as contas públicas nacionais.



Com efeito, também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências* – recomenda a indicação das fontes de recursos para a medida, com a enumeração das rubricas orçamentárias que serão impactadas compensatoriamente para evitar a elevação do gasto público.

Nesse sentido, é notório que o projeto em análise resulta em impacto fiscal negativo. No entanto, contrariando a legislação específica, o PLS não foi instruído com as estimativas dos efeitos orçamentários no exercício em que entra em vigor e nos dois subsequentes.

Embora se reconheça que a falta de informações oficiais sobre crédito rural dificulte estimar com segurança o impacto fiscal do PLS, especialmente sobre o volume de recursos, quantidade de beneficiários e situação das operações atingidas pela medida, não se podem dispensar requisitos essenciais ao exame acurado da proposição.

Em desconformidade com o estabelecido pelo art. 113 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016, faltou à iniciativa o detalhamento da memória de cálculo do impacto fiscal, além da correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Ademais, quanto à juridicidade, o PLS alcança coercitividade apenas parcial, haja vista que a autorização ao Conselho Monetário Nacional para atuar em determinada direção não implica tirar daquele órgão do Poder Executivo a discricionariedade de alguns atos administrativos. Em outras palavras, a aprovação e até mesmo a sanção da matéria, com sua resultante conversão em Lei, não impelem o CMN a agir em conformidade com os objetivos da iniciativa parlamentar. Dessa forma, a aprovação de uma norma inepta seria esdrúxula e deve, no curso do processo legislativo, ser evitada.

Deve-se ressaltar que os efeitos da proposta ficam na dependência de regulamentação por parte do CMN, com fulcro no art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição Federal, em consonância com as



disposições do art. 5º-A da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, e regulamentou a concessão de rebate e bônus de adimplência em operações de crédito rural contratadas ao amparo dos grupos “A” e “A/C” do Pronaf.

Ademais, é importante frisar que o Decreto nº 8.177, de 27 de dezembro de 2013, concedeu rebate e bônus de adimplência em operações contratadas até dezembro de 2010 ao amparo dos grupos “A” e “A/C” do Pronaf cujo risco estivesse ligado ao FNO, ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e ao Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

Nesse contexto, observa-se que os instrumentos normativos necessários ao atendimento dos objetivos da Proposição em exame já se encontram à disposição do Poder Executivo, que age ou se omite no âmbito de suas prerrogativas discricionárias constitucionais de ponderação da conveniência e oportunidade de atos administrativos programáticos.

Por último, a Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, que resultou da conversão da Medida Provisória (MPV) nº 733, de 14 de junho de 2016, e autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural, vai ao encontro da iniciativa em análise, tendo sido aprovada após a apresentação do PLS nº 189, de 2016.

O art. 1º do mencionado dispositivo autorizou a concessão de rebate para liquidação, até 29 de dezembro de 2017, das operações de crédito rural referentes a uma ou mais operações do mesmo mutuário, contratadas até dezembro de 2011 com o Banco da Amazônia S.A. com recursos oriundos do FNO ou com recursos mistos do FNO com outras fontes, relativas a empreendimentos localizados na área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Nesses termos, verifica-se que a referida norma mudou a realidade fática ao oferecer solução parcial ao problema que o PLS em análise pretendia resolver, autorizando a liquidação e a repactuação de dívidas relativas a operações de crédito rural em condições favoráveis aos produtores rurais de toda a área de abrangência da Sudam, motivo pelo qual



o assunto se encontra prejudicado, por ter perdido a oportunidade, nos termos do art. 334, inciso I, do RISF.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 189, de 2016.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

