



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2021, da Câmara dos Deputados, à Medida Provisória nº 1.017, de 2020, de 18 de dezembro de 2020, que *define as diretrizes para a quitação e para a renegociação das dívidas relativas às debêntures emitidas por empresas e subscritas pelos fundos de investimentos regionais e para o desinvestimento, a liquidação e a extinção dos fundos.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, para emissão de parecer, após apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 3, de 2021, referente à Medida Provisória nº 1.107, de 2020, que define diretrizes para a quitação e para a renegociação das dívidas relativas às debêntures emitidas por empresas e subscritas pelo Fundo de Investimento da Amazônia - Finam e do Fundo de Investimento do Nordeste - Finor, criados pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e para o posterior desinvestimento, liquidação e extinção dos fundos.

O texto do PLV está estruturado em 16 (dezesesseis) artigos.

O art. 1º apresenta o objeto da matéria, como já exposto, enquanto seu par. único define condições para a autorização da quitação e a renegociação das dívidas pela instância de governança dos fundos, quais sejam: (i) que haja vantagem econômica para o fundo; (ii) que os



SF/21915.50006-47

empréstimos realizados pelos fundos sejam recuperados administrativamente e de forma mais célere; e (iii) que as dívidas tenham sido integralmente provisionadas há, pelo menos, um ano ou lançadas totalmente em prejuízo.

O art. 2º autoriza a concessão de rebates para a quitação à vista em moeda corrente do saldo das dívidas relativas a quaisquer debêntures, em (i) até 15%, no caso das dívidas de empresas que receberam o Certificado de Empreendimento Implantado (CEI); ou (ii) até 10%, no caso de dívidas de empresas cujos projetos se encontram em implantação regular ou tiveram seus incentivos financeiros cancelados por fatores supervenientes.

Também poderá ser autorizada a exclusão de quaisquer multas, juros e outros encargos por inadimplemento, condicionada à quitação integral da dívida no prazo estabelecido pelo fundo (§ 1º), que deverá ser feita no respectivo banco operador, extinguindo toda a dívida (§ 2º), vedada a quitação parcial (§ 3º).

O art. 3º estabelece condições para a alternativa de renegociação das dívidas, permitindo que os Fundos possam conceder rebates de (i) até 10%, no caso das dívidas de empresas que receberam o CEI; ou (ii) até 5%, no caso de dívidas de empresas cujos projetos se encontram em implantação regular ou tiveram seus incentivos financeiros cancelados por fatores supervenientes.

Além disso, a renegociação deve observar: (i) amortização prévia do saldo devedor das debêntures, após os rebates, de 5% para as empresas que receberam o CEI ou de 10%, para o segundo caso; (ii) carência de dois anos, contados da data de publicação da medida provisória, independentemente da data de formalização da renegociação; (iii) amortização em parcelas semestrais, com vencimento da primeira seis meses após o encerramento da carência e da última, no prazo de até cinco anos, contado do vencimento da primeira parcela; (iv) encargos financeiros equivalentes à Taxa de Longo Prazo (TLP), com aplicação do Coeficiente de Desequilíbrio Regional (CDR) (§ 1º); e (v) constituição de garantia real, compatível com a cobertura da operação de renegociação (§ 2º), subsidiada por garantia fidejussória complementar, caso aquela seja insuficiente (§ 3º). A renegociação somente poderá ser confirmada mediante o pagamento da amortização prévia (§ 4º).

A inadimplência por parte da empresa de quaisquer parcelas das dívidas em debêntures renegociadas acarretará: (i) o impedimento para a



contratação de novos financiamentos com instituições financeiras federais, enquanto permanecer a situação de inadimplemento (§ 5º); e (ii) o vencimento antecipado de toda a dívida, possibilitando a execução integral do débito pelo banco operador e a exclusão, proporcional ao saldo devedor, do rebate concedido por ocasião da renegociação (§ 8º).

A apuração do saldo devido para a renegociação será realizada a partir da soma dos valores de emissão das debêntures ao respectivo fundo, atualizados pelo IPCA, incluídos quaisquer percentuais de bônus, multas, juros de mora e outros encargos por inadimplemento atualizados desde a data em que ocorreram (§ 6º), enquanto a liquidação da dívida ocorrerá por ocasião do efetivo pagamento integral do débito renegociado (§ 7º).

Na hipótese do vencimento antecipado por inadimplência, se o devedor não quitar a dívida remanescente no prazo de 30 (trinta) dias, contado do vencimento antecipado, o saldo devedor será acrescido de multa moratória de 10% (dez por cento), de correção monetária pelo IPCA e de juros simples de 6% (seis por cento) ao ano, computados dia a dia (§ 9º).

Como parte da renegociação, o Fundo credor poderá aceitar a substituição das debêntures originais pela emissão de novas debêntures, não conversíveis em ações, se essa medida se mostrar financeiramente vantajosa (§ 10).

O art. 4º dispõe que as condições oferecidas nos arts. 2º e 3º não se aplicam às operações contratadas por empresas que tiveram os incentivos financeiros cancelados por desvio de recursos, por fraude, por ato de improbidade administrativa ou por conduta criminoso.

O art. 5º atribui aos fundos o custeio dos rebates nas operações de quitação e de renegociação, autorizando-os no caso de serem vantajosos aos fundos credores e necessários à recuperação mais célere dos referidos ativos. Ainda, deixa claro que as operações não abrangem créditos tributários ou créditos de titularidade da União ou das suas autarquias e fundações (§ 1º) e que não haverá aporte de recursos do Tesouro Nacional para o financiamento das operações, a qualquer título (§ 2º).

O art. 6º confere prazo de um ano para que as empresas requeiram a quitação ou renegociação, facultando a terceiro assumir a obrigação, com o consentimento expresso do credor e do devedor, e exonerando o devedor primitivo, considerando-se extintas, a partir da



assunção da dívida, as garantias especiais originariamente dadas ao credor (par. único).

O art. 7º permite a concessão da Autorização de Encerramento do Projeto (Adep) às empresas devedoras que se encontram em fase de implantação regular e que venham a realizar a quitação ou a firmar a renegociação da dívida, restando tacitamente renunciado qualquer direito a eventual saldo de recursos a liberar.

O art. 8º faculta às empresas devedoras que responderem a processo administrativo apuratório requererem a realização das operações previstas nos arts. 2º e 3º no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da ciência do arquivamento do processo ou do cancelamento do projeto por fatores supervenientes, na forma do disposto nos incisos II, III ou IV do § 4º do art. 12 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991.

O art. 9º concede às empresas que requererem as operações de quitação ou renegociação, nos termos dos arts. 2º e 3º, prazo de um ano, contado da ciência da decisão favorável do fundo, para realizar a quitação da dívida ou firmar a renegociação, conforme o caso. Decorrido esse prazo, as empresas deverão cumprir as obrigações originalmente assumidas nas respectivas escrituras de emissão de debêntures (parágrafo único).

O art. 10 permite que a quitação e a renegociação sejam realizadas em relação a débito ajuizado, desde que haja renúncia do direito objeto da ação correspondente ou transação homologada judicialmente, que abranja a integralidade da lide. As despesas com custas processuais são de responsabilidade de cada parte, e que a falta de seu pagamento não obsta a liquidação ou a repactuação da dívida, conforme o caso (parágrafo único).

O art. 11 autoriza que os títulos e os valores mobiliários subscritos pelos fundos sejam comercializados pelos bancos operadores em mercado secundário, mediante instrumento particular, respeitados os prazos e as prerrogativas estabelecidos em lei e o direito de preferência à quitação e à renegociação de que tratam os arts. 2º e 3º.

Para fins de avaliação, os títulos integrantes da carteira dos fundos de investimentos serão computados: (i) pela cotação média do último dia em que foram negociados, na hipótese de ações cotadas em bolsa; (ii) pelo valor patrimonial, com base no balanço da empresa no último exercício, na hipótese de ações não cotadas em bolsa; ou (iii) pelo valor constante da



escritura de emissão, corrigido na forma do § 1º do art. 2º, em moeda corrente, na hipótese de debêntures (§ 1º).

Não havendo interesse em se beneficiar das prerrogativas constantes dos arts. 2º e 3º, as empresas titulares de projetos que tenham obtido o CEI e que não tenham promovido a conversão em ações no prazo delimitado na Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, poderão efetivar a conversão em ações das debêntures conversíveis, desde que respeitados os demais requisitos previstos na referida Medida Provisória e o prazo limite de 1 (um) ano para que ocorra a conversão (§ 2º).

O art. 12 atribui ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) as seguintes competências: (i) disciplinar o disposto nessa Lei; (ii) dispor sobre as condições gerais de implementação das operações; (iii) estabelecer, em articulação com os bancos operadores, os procedimentos, os prazos e as metas para desinvestimento, liquidação e extinção da carteira de títulos e valores mobiliários dos fundos de investimentos regionais, observadas as normas estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), no que couber; e (iv) exercer outras atribuições necessárias à administração dos fundos na forma prevista na legislação específica, incluindo: (a) aprovar a aplicação dos recursos disponíveis; (b) autorizar a liberação de recursos pelos bancos operadores; (c) fiscalizar os projetos e acompanhar as carteiras de títulos; e (d) cancelar os contratos de aplicação de recursos.

O art. 13 permite ao MDR dispor sobre a instituição, a composição e o funcionamento de instância colegiada de governança para os Fundos da Amazônia e do Nordeste.

O art. 14 confere ao MDR estabelecer e acompanhar o cronograma com os termos finais para a recuperação do capital devido, o desinvestimento e a liquidação dos instrumentos financeiros dos referidos fundos.

O art. 15 delimita o prazo de 90 (noventa) dias para que o Finam e o Finor adotem a forma de governança estabelecida no art. 13, enquanto o art 16 traz a cláusula de vigência, imediata.

Conforme a Exposição de Motivos, a medida visa a: (i) pôr termo à forma de financiamento concedido pelo Finam e Finor; (ii) conferir maior autonomia aos Bancos Operadores quanto à administração financeira e orçamentária dos citados Fundos; e (iii) permitir a recuperação



administrativa célere dos empréstimos realizados por meio dos referidos Fundos.

Em relação aos pressupostos de urgência e relevância, a MPV foi justificada pelo montante envolvido no saneamento das carteiras de títulos e valores mobiliários (da ordem de R\$ 43 bilhões), que permitirá a manutenção das obrigações correntes dos Fundos em seus projetos apoiados, afastando a necessidade de aportes do Tesouro Nacional a fim de honrar os passivos já contratados. A urgência também se configura pelo término, ainda em dezembro de 2017, da destinação de novos recursos aos Fundos via renúncia do imposto de renda.

Quanto à liquidação dos Fundos, a Exposição informa que o objetivo é possibilitar a concentração de recursos humanos e instrumentais em modelos mais recentes ou mais bem adaptados à atual realidade do mercado e que apresentariam melhor retorno para a sociedade, como os Fundos Constitucionais e os Fundos de Desenvolvimento Regional.

Foram oferecidas, no âmbito da Comissão Mista, 36 emendas.

Tendo em vista a aprovação do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, que *dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19*, a matéria foi encaminhada diretamente para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados deliberou pela admissibilidade da Medida Provisória, assim como reconheceu sua adequação financeira, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, decidiu por sua aprovação integral, admitindo, parcial ou integralmente, 28 das emendas apresentadas.

O texto aprovado naquela Casa, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2021, efetuou as seguintes modificações:

(i) inclusão do par. único ao art. 6º, facultando a terceiro assumir a obrigação do devedor junto ao Fundo, com o consentimento expresso do credor e do devedor, e exonerando o devedor primitivo, considerando-se extintas, a partir da assunção da dívida, as garantias especiais originariamente dadas ao credor;



(ii) inclusão do par. único no art. 10, indicando que, em caso de débito ajuizado, as despesas com custas processuais são de responsabilidade de cada parte, e a falta de seu pagamento não obsta a liquidação ou a repactuação da dívida;

(iii) inclusão do § 2º ao art. 11, autorizando a conversão em ações de debêntures conversíveis, no prazo de um ano, para as empresas que não tenham interesse em aderir à quitação ou renegociação proposta na MPV; e

(iv) exclusão do par. único do art. 14, com o que o MDR, após a liquidação dos instrumentos financeiros, passe a não mais ter a prerrogativa de extinguir os fundos Finam e Finor, como constava na redação original da MPV.

Após o envio da matéria ao Senado, foram apresentadas duas emendas ao PLV.

A Emenda nº 37, de autoria do Senador Plínio Valério, modifica os arts. 2º e 3º, para oferecer condições mais vantajosas às empresas devedoras, com rebate de até 80%, no caso de quitação de dívida, e exclusão de quaisquer bônus, multas, juros de mora e outros encargos por inadimplemento na apuração do saldo devedor; e rebate de até 75%, no caso de renegociação, também excluídos quaisquer encargos de inadimplemento nesse caso.

A Emenda nº 38, da Senadora Rose de Freitas, resgata o parágrafo único do art. 14, excluído pela Câmara dos Deputados, para autorizar o MDR a extinguir os fundos após a liquidação dos instrumentos financeiros, estabelecendo os procedimentos e o cronograma necessários a esse fim.

Já as Emendas nºs 39 e 40, de autoria do Senador Zequinha Marinho, trazem alterações nas condições originalmente oferecidas às empresas devedoras para adesão tanto à quitação quanto à renegociação das dívidas, propondo termos que lhe são mais favoráveis.

II – ANÁLISE

II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade e Juridicidade



Seguimos ao exame da admissibilidade da matéria, nos termos do *caput* e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), que disciplina a adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

Os pressupostos da urgência e relevância mostram-se satisfeitos, diante do risco iminente de desequilíbrio atuarial do Finam e do Finor e do elevado prejuízo ao Erário que seria decorrente da não edição da MPV, dado que os prazos e percentuais para destinação de novos recursos aos Fundos, via renúncia do imposto de renda, encerraram-se em dezembro de 2017.

Além disso, é preocupante o consignado pelo Poder Executivo na Exposição de Motivos: “caso nenhuma medida seja tomada, será possivelmente sepultado o fracasso econômico-financeiro dos projetos apoiados por tais fundos e o consequente prejuízo direto ao erário, que terá que arcar com o passivo à descoberto das obrigações já assumidas, sem contabilizar os prejuízos indiretos e diretos advindos das possíveis interpelações judiciais e indenizações aos beneficiários, bancos operadores e cotistas em razão da inação da Administração dos Fundos”.

Outrossim, observa-se respeito às balizas constitucionais próprias a esse instrumento legislativo, registradas no art. 62 da Carta Magna. A matéria em apreço é passível de ser disciplinada por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas nos §§ 1º e 10 do art. 62, e no art. 246 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a Medida Provisória em análise não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna. Não há, portanto, qualquer óbice constitucional à sua admissão.

Da mesma forma, não se verifica afronta ao ordenamento jurídico vigente nem violação a qualquer princípio geral do Direito.

Em relação à técnica legislativa, também não identificamos reparos a serem feitos. O texto está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Ratificamos, portanto, o entendimento da Câmara dos Deputados de que os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa foram atendidos pela MPV nº 1.017, de 2020, originalmente e também na forma do PLV nº 3, de 2021.



O mesmo entendimento prevalece quanto às Emendas nºs 37 a 40, apresentadas ao PLV neste Plenário, nas quais não há vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade ou de técnica legislativa.

II.2 – Da adequação financeira e orçamentária

O exame da MPV nº 1.107, na forma do PLV nº 3, de 2021, demonstra a observância dos requisitos de adequação orçamentária e financeira na matéria trazida à nossa análise. Não há implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, pois não se impõe renúncia de receita nem aumento de despesa fiscal ou expansão da dívida pública.

Como expresso na Exposição de Motivos Interministerial que acompanha a MPV (EM nº 33/2020 MDR), “a renegociação de tais dívidas não trará qualquer impacto para as contas públicas. Os débitos perante os Fundos não integram o orçamento da União, pois se trata de recursos extraorçamentários vinculados diretamente aos Fundos de Investimentos”.

Com efeito, as operações de quitação ou renegociação não abrangem créditos tributários ou créditos de titularidade da União ou das suas autarquias e fundações. Além disso, as condições oferecidas permitem afastar a necessidade de aporte de novos recursos do Tesouro Nacional para o financiamento das operações dos Fundos.

A mesma avaliação se estende às Emendas nºs 37 a 40.

II.3 – Do mérito

A matéria é meritória, já que as medidas visam à recuperação dos empréstimos realizados por meio dos Fundos Finam e Finor. Conforme se depreende da Exposição de Motivos, o índice de inadimplemento da carteira de debêntures desses instrumentos chega a 99%, o que estaria associado a uma alta carga de juros acumulados e que representariam mais de 70% do débito total, em muitos casos, com as dívidas superando o próprio valor patrimonial das empresas.

Ainda segundo o governo, somam-se a esse desequilíbrio estrutural a burocracia refletida na incapacidade de adaptação dos Fundos à realidade do mercado, a ineficiência da execução judicial e o elevado tempo para sua conclusão. Dessa forma, os Fundos não conseguiriam reaver essas dívidas acumuladas desde os anos 1990, que montam à cifra bilionária de R\$



43 bilhões, com os empreendedores endividados e com pouca capacidade de investir em novos negócios.

A MPV vem, justamente, irrigar novamente esses canais de financiamento. A MPV permite sustentar os Fundos “com fluxo de caixa suficiente para manter os compromissos financeiros em apoio aos projetos amparados, de forma a não necessitar de aportes do Tesouro para esse fim”.

Sob a ótica das empresas, o benefício facilita a criação de mais empregos nas regiões Norte e Nordeste, já que a adesão das empresas aos termos propostos pela MPV permite-lhes tomar novos créditos a serem destinados a novos empreendimentos, inclusive junto aos próprios Fundos. Sendo assim, os efeitos para aquelas regiões são positivos.

A conveniência política da matéria é clara e irrefutável.

A propósito das alterações promovidas na Câmara, ressaltamos como medida muito positiva a concessão do direito de conversão em ações às empresas devedoras que não optarem pela quitação ou renegociação das dívidas constituídas na forma de debênture conversível (§ 2º ao art. 11). Também vemos com bons olhos a inclusão da faculdade atribuída a terceiro em assumir a obrigação do devedor com os Fundos, com o consentimento expresso do credor e do devedor (parágrafo único ao art. 6º). Ambas as modificações aumentam as possibilidades de equacionamento das dívidas, que é a finalidade precípua da MPV.

Assim, concordamos com a aprovação da MPV, nos termos do PLV oferecido pela Câmara dos Deputados.

Quanto às emendas oferecidas, estamos indicando a incorporação das contribuições trazidas pela Emenda nº 37, do Senador Plínio Valério, relativas às condições oferecidas às empresas para quitação e renegociação das dívidas. Assim, amplia-se o rebate para até 80%, no caso de quitação de dívida, com a exclusão de quaisquer bônus, multas, juros de mora e outros encargos por inadimplemento na apuração do saldo devedor; e também se amplia o rebate para até 75%, no caso de renegociação, também excluídos quaisquer encargos de inadimplemento nesse caso.

Sendo assim, ficam as Emendas nºs 39 a 40 prejudicadas, pois possuem o mesmo objetivo de oferecerem condições mais vantajosas para a adesão das empresas devedoras.



Também estamos propondo a aprovação da Emenda nº 38, de autoria da Senadora Rose de Freitas, que restabelece o escopo inicial de extinção dos fundos. Na visão do governo, trata-se de medida importante para a eficácia da gestão dos recursos públicos, com a transferência de seus ativos a outras entidades gestoras no âmbito da União.

Por último, estamos adicionando pedido feito pelo MDR, por meio de artigo que autoriza os Fundos a recomprarem cotas patrimoniais de seus cotistas. Isso se mostra necessário neste contexto de pandemia, que continua prejudicando diversos setores da economia, inclusive investidores nesses Fundos. Nesse sentido, permitir-se-á que cotistas de tais Fundos resgatem suas cotas a um valor que será regulamentado pelo Poder Executivo, proporcional ao valor patrimonial unitário de cada cota.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2021, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2021, das emendas nºs 37 e 38 e da seguinte emenda, e rejeição das emendas nºs 39 e 40:

EMENDA Nº - PLEN

(AO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 3, DE 2021)

Dê-se a seguinte redação ao art. 12 do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2021:

“Art. 12.

V – estabelecer os procedimentos para recompra de cotas com vistas à liquidação dos fundos de que trata o art. 1º, bem como para destinação dos saldos resultantes, que deverão ser doados, de forma gratuita e desimpedida, ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).”



Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/21915.50006-47