

Nota Informativa

PLN 25/2024

Data do encaminhamento: 13 de agosto de 2024

Ementa: Altera a Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024.

Prazo para emendas: das 17h30 às 18h30 do dia 14 de agosto de 2024, findo.

1. RESUMO DAS DISPOSIÇÕES

O projeto de lei em tela visa a incluir dois parágrafos no art. 130 da lei de diretrizes orçamentárias para 2024 (LDO 2024), para excepcionar exigências na concessão ou na novação de crédito pelas agências financeiras oficiais de fomento, nos seguintes termos:

“Art. 130.
.....

§ 16. As agências financeiras oficiais de fomento ficam dispensadas de observar impedimentos e restrições legais para acesso ao crédito de pessoas físicas e jurídicas, com residência, domicílio, sede ou estabelecimento nos Municípios que tiveram estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecidos pelo Poder Executivo federal, no contexto do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, nas operações de contratação, renovação ou renegociação realizadas diretamente ou por meio de agentes financeiros, observado o disposto no art. 195, § 3º, da Constituição.

§ 17. O afastamento da regularidade ao FGTS previsto no § 16 aplica-se exclusivamente aos débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido após 1º de abril de 2024.” (NR)

Segundo aclara a Exposição de Motivos nº 00065/2024 MPO, de 13 de agosto de 2024, que acompanha a iniciativa legislativa, o impacto do evento climático extremo que acometeu substantiva parcela do estado do Rio Grande do Sul, reconhecido por este Parlamento como calamidade pública, nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, recomenda a adoção de medidas extraordinárias de acesso ao crédito para a retomada das atividades produtivas. A excepcionalidade é endereçada a pessoas físicas e jurídicas com residência, domicílio, sede ou estabelecimento nos municípios afetados.

Nessa toada, a inovação normativa proposta dispensa a observância de impedimentos e restrições nas operações de contratação, renovação ou renegociação de crédito celebradas entre as agências financeiras oficiais de fomento e as pessoas físicas e jurídicas que operem nas áreas afetadas. Ressalte-se, no entanto, que não foi afastada a particular exigência de que o mutuário pessoa jurídica esteja em dia com o sistema de seguridade social, consoante preceitua o altiplano constitucional (art. 195, § 3º).

Análise sistêmica do ordenamento jurídico impõe a observância, outrossim, do disposto no art. 27, alínea 'c', da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que veda a obtenção de favores creditícios concedidos por órgão da administração federal a qualquer interessado que não apresentar Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS¹. Nada obstante, e a despeito do certificado

¹ Regulamentação geral em norma temporária não elide requisito contemplado em lei substantiva permanente que disciplina matéria específica, e assim prescreve o aludido dispositivo:

“Art. 27. A apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS, fornecido na forma do regulamento, é obrigatória nas seguintes situações:

...

invocado, é afastada a imprescindibilidade de regularidade em relação ao FGTS nos casos de débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido após 1º de abril de 2024, data que delimita o início dos notórios eventos climáticos.

2. ANÁLISE

Uma das atribuições constitucionais da LDO, estatuída no art. 165, § 2º, é a de estabelecer “a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. Contudo, passados 36 anos de promulgação da Constituição, a matéria ainda padece de tratamento para lhe conferir concretude, quanto mais no plano federal. De qualquer forma, as lacunas legais precisam ser colmatadas para imprimir concretude normativa ao fundamento constitucional, porquanto este não só faculta à LDO dispor sobre a matéria, mas, ao revés, impõe ao legislador um poder-dever de fazê-lo.

Segundo a Resolução/BACEN nº 2.828, de 30 de março de 2001, as agências de fomento são instituições financeiras não-bancárias, sem captação de recursos junto ao público para as ações passivas, cujo objetivo social seja a concessão de financiamentos para capital fixo e de giro para empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento. Sua origem é o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público na Atividade Financeira (PROES), regulamentado pela MP 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, que promoveu a privatização, a extinção ou a transformação de bancos estaduais em agências de fomento.

c) obtenção de favores creditícios, isenções, subsídios, auxílios, outorga ou concessão de serviços ou quaisquer outros benefícios concedidos por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, salvo quando destinados a saldar débitos para com o FGTS;”

A tipologia apresentada, pois, exclui como agências de fomento organizações de titularidade municipal ou mesmo federal. É cediço, no entanto, que instituições financeiras federais outras, como os bancos múltiplos, a despeito de não se enquadrarem na classificação regulamentar, por vezes operam como agências de fomento, quando aplicam recursos não captados junto aos correntistas (por exemplo, os provenientes de dotações orçamentárias ou de empréstimos obtidos junto a bancos multilaterais), especialmente quando aplicados para fomentar a formação bruta de capital fixo (FBCF) por entidades públicas ou privadas².

Na ausência de adequada regulamentação pela lei complementar endereçada no art. 165, § 9º, da Lei Maior, a LDO é que vem qualificando como agências federais de fomento o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Financiadora de Estudos e Projetos. E sobre estas instituições, o alcance da LDO é apenas na gestão de suas carteiras de fomento.

Cabe o alerta para que se tenha discernimento sobre o alcance da matéria em tramitação. Os bancos múltiplos presumivelmente seguirão requestando o cumprimento dos regulamentos de habilitação ao crédito quando operarem com recursos dos correntistas, e deverão igualmente observá-los, qualquer que seja a origem das disponibilidades, quando conceder, por exemplo, crédito pessoal ou outra operação que não se destine à FBCF ou a atividades correlatas, como a comercialização da produção agropecuária ou o financiamento às exportações.³

² GIACOMONI, James. A lei de diretrizes orçamentárias e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. *Revista de informação legislativa*, ano 35, ano 137, p. 273, jan./mar. 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/354/r137-25.prf?sequence=4>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

³ *Ibidem*.

Outra observação diz respeito à identificação de uma possível colisão do texto proposto com a outorga constitucional para a LDO. Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento é uma norma constitucional de conteúdo aberto, porquanto ainda não regulamentada em lei complementar. Qual a amplitude do poder-dever atribuído ao legislador ordinário para assentar na LDO?

Uma questão que parece incontroversa é que a LDO não tem o condão de revogar, derrogar ou suspender a eficácia de legislação substantiva que preside as políticas operacionais das agências de fomento ou, no caso concreto, os requisitos para obtenção de crédito por potenciais mutuários. A LDO, como lei de valor reforçado, e com eficácia limitada no tempo, não se presta a reformar a legislação permanente. São estatutos solenemente exarados, após aprovação regular pelos colegiados competentes, observado o rito legislativo próprio.

Assim, atente-se para o fato de que as inovações carreadas provavelmente teriam como veículo mais apropriado projeto de lei para aperfeiçoar os certificados normativos específicos que se pretende afastar para a concessão de créditos em apoio à reestruturação socioeconômica dos municípios assolados pelas intempéries. Dentre estes, a Lei nº 8.036/1990, que exige a apresentação do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (art. 27, alínea 'c') e ora não adota o corte temporal para o fato gerador do débito.

3. CONCLUSÃO

O PLN 25/2024 adita dois parágrafos ao art. 130 da LDO 2024, destinados a afastar a observância de impedimentos e restrições legais para a concessão ou a novação de crédito por agências financeiras oficiais de fomento a pessoas físicas ou

jurídicas com residência, domicílio, sede ou estabelecimento em municípios gaúchos afetados pela calamidade pública reconhecida no Decreto Legislativo nº 36/2024.

Preliminarmente, conceba-se que as políticas de aplicação consagradas na LDO valem tão somente para a gestão das carteiras de fomento das instituições federais, e não para o universo de operações de crédito que estas celebram. Excluem-se, nessa vereda, os créditos pessoais e quaisquer operações passivas com recursos obtidos juntos ao público.

Relativamente às regras em gestação, a LDO aparentemente não poderia afastar impedimentos ou restrições legais, em geral, e nem, no caso particular, a apresentação do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS relativo aos débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido após 1º de abril de 2024.

Trata-se de conflito defluente do eloquente silêncio legislativo que vigora desde 1988, em face da omissão parlamentar em editar a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, do Pacto Fundamental. Apenas a Lei Geral de Finanças poderá aclarar o conteúdo normativo da “política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” e a amplitude da LDO para estabelecê-la, elidindo eventual insegurança jurídica na interpretação do texto constitucional.

Brasília, 28 de agosto de 2024.

OTÁVIO GONDIM PEREIRA DA COSTA
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos