

NOTA TÉCNICA Nº 01/2025

PL nº 5122/2023

Ementa: Autoriza a utilização do Fundo Social (FS) de que trata a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, como fonte de recursos para a disponibilização de linha especial de financiamento que especifica.

Autoria: Deputado Domingos Neto (PSD/CE)

Situação: Texto aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 11/08/2025. No Senado, aguarda, desde o dia 13/08/2025, a inclusão do requerimento de regime de urgência (RQS 595/2025) na ordem do dia.

1. Introdução

O Projeto de Lei nº 5122/2023 autoriza a utilização de até R\$ 30 bilhões do Fundo Social (FS), criado pela Lei nº 12.351/2010, originalmente criado com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento, para criar uma linha especial de financiamento voltada a produtores rurais supostamente impactados por eventos climáticos extremos.

A narrativa formal do projeto é a de proteger agricultores frente às perdas econômicas derivadas de enchentes, secas e outros fenômenos extremos. Contudo, a redação analisada amplia de forma expressiva o universo de potenciais beneficiários, alcançando não apenas agricultores familiares e pequenos produtores, mas também grandes grupos do agronegócio e a cadeia de fornecedores de insumos, alterando significativamente a natureza do Fundo Social.

2. Conteúdo do Projeto

O artigo 1º estabelece essa autorização de forma geral: o Fundo Social poderá ser fonte para quitar dívidas relacionadas à atividade rural prejudicada por eventos climáticos adversos, nos termos e nas condições estabelecidos na Lei.

No artigo 2º, o texto detalha o funcionamento dessa linha de crédito. Até R\$ 30 bilhões do Fundo Social poderão ser destinados à medida, utilizando receitas de 2025 e 2026, além do superávit financeiro de 2024 e 2025. Os recursos poderão quitar dívidas contraídas até 30 de junho de 2025, abrangendo, inclusive, parcelas vencidas ou vincendas (renegociadas ou não), não só financiamentos de crédito rural tradicionais, mas também empréstimos diversos e Cédulas de Produto Rural (CPRs).

O artigo fixa limites por beneficiário (até R\$ 10 milhões) e por cooperativa ou associação (até R\$ 50 milhões). Define ainda prazos longos de pagamento (10 anos, com 3 anos de carência, prorrogáveis para até 15 anos em casos excepcionais) e taxas de juros subsidiadas, variando de 3,5% ao ano para pequenos produtores a 7,5% ao ano para os maiores.

Além dos recursos do Fundo Social, o dispositivo permite que doações, empréstimos internacionais, saldos não aplicados do fundo e rendimentos de aplicações financeiras sejam usados para reforçar a linha. Os critérios para definir os beneficiários incluem municípios que tenham declarado estado de calamidade, que apresentem altos índices de inadimplência no crédito rural ou que tenham registrado perdas relevantes de produção. Também se admite comprovação de perdas de 30% em safras, por meio de laudos técnicos, inclusive coletivos. O parágrafo 10 deste artigo amplia o alcance da lei para cooperativas, cerealistas e fornecedores de insumos que tenham financiado produtores rurais, estabelecendo juros de 7,5% ao ano e limite de R\$ 10 milhões por grupo econômico.

O artigo 3º complementa a arquitetura financeira do projeto. Ele autoriza que os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE, FCO) e também o Funcafé participem da execução dessa linha de crédito. Esses fundos poderão repassar recursos a outras instituições financeiras, e, caso seus recursos não sejam suficientes, o próprio Fundo Social assumirá os custos da operação.

O artigo 4º suspende temporariamente a cobrança de dívidas abrangidas pela lei. Isso inclui o vencimento das parcelas, execuções judiciais e extrajudiciais, cobranças administrativas e até mesmo a inscrição em cadastros de inadimplentes, durante o prazo de adesão ao programa.

No artigo 5º, os financiamentos concedidos passam a ser considerados formalmente como operações de crédito rural. Isso garante aos contratos o mesmo tratamento jurídico que já existe nesse tipo de operação. Além disso, o artigo reduz os custos cartorários de registro das garantias, equiparando-os aos da Cédula de Crédito Rural, prevista no Decreto-Lei nº 167/1967.

Por fim, o artigo 6º determina que a lei entre em vigor imediatamente após sua publicação, sem prever período de transição.

3. Análise

A proposta não se restringe aos agricultores familiares ou pequenos produtores. O texto permite que médios, grandes produtores e até a cadeia de fornecedores de insumos e cooperativas tenham acesso aos recursos em condições altamente vantajosas.

O §10 do artigo 2º é explícito: estende o benefício a operações bancárias não classificadas como crédito rural, desde que contratadas por cooperativas de produção, cerealistas e demais fornecedores de insumos. Nesses casos, as condições são generosas: limite de até R\$ 10 milhões por cooperativa ou grupo econômico e taxa de juros efetiva de apenas 7,5% ao ano, sem exigência de comprovação de perdas na safra, dispensando-se a exigência do inciso II do §8º do mesmo artigo.

Crítérios Excessivamente Permissivos

O financiamento alcança produtores em estados e municípios fora de áreas que tenham declarado estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecidos pelo Poder Executivo federal ou estadual em pelo menos 2 (dois) anos no período de 2020 a 2025, em razão de alagamentos, enxurradas, estiagens, inundações, geadas, secas ou tempestades.

Basta que no município haja uma carteira de crédito rural com mais que 10% de dívidas e que tenha registro no período de 2020 a 2025 pelo menos 2 (duas) perdas de produção iguais ou superiores a 20% (vinte por cento) do rendimento médio municipal de, no mínimo, uma cultura agrícola ou atividade pecuária - sem que necessariamente estas perdas estejam associadas a eventos climáticos, inclusive.

Essas condições tornam o universo de beneficiários muito mais amplo do que os municípios que, de fato, declararam estado de calamidade pública, permitindo que praticamente toda a cadeia agroindustrial possa acessar os recursos, sem uma vinculação aos eventos climáticos que são a justificativa da matéria.

Ampliação de Beneficiários e Recursos

O projeto ainda abre caminho para:

- grandes produtores rurais e fornecedores de insumos capturarem a renda do petróleo, inicialmente de R\$ 30 bilhões, com possibilidade de novos aportes;
- utilização de fundos constitucionais (FNO, FNE, FCO) para financiar a linha especial, com possibilidade de complementação posterior pelo Fundo Social;
- suspensão de execuções judiciais, fiscais e administrativas sobre as dívidas rurais durante o período de adesão.

Em resumo, trata-se de uma linha de crédito ampla, barata e regressiva, que prioriza os grandes players do agronegócio, um setor já amplamente subsidiado.

Contexto Social e Contradição

O contraste com a realidade é gritante. Os eventos climáticos extremos têm afetado duramente pequenos produtores e microempreendedores, que continuam sem acesso a políticas públicas robustas de apoio. Exemplo disso é a [Pesquisa de Impacto 2025 do Sebrae/RS](#), que mostrou que, um ano após as enchentes de maio de 2024 no Rio Grande do Sul:

- apenas 46% dos pequenos negócios retomaram plenamente suas atividades;
- 45% ainda estão em reestruturação;
- 7% não conseguiram retomar;
- e 2% fecharam definitivamente.
- Entre os MEIs, 13% continuam sem retomar ou já encerraram as atividades. A maioria relata falta de recursos próprios e dificuldade de acesso ao crédito.

Nesse cenário, a proposta de destinar recursos do Fundo Social ao agronegócio se revela não apenas desproporcional, mas injusta.

Desvirtuamento do Fundo Social

O Fundo Social foi criado para financiar educação, saúde, ciência, tecnologia e combate à pobreza – áreas estruturantes para o desenvolvimento e também centrais no enfrentamento da crise climática. Utilizá-lo para refinaranciar dívidas do agronegócio significa desviar sua finalidade legal e enfraquecer a capacidade do Estado de implementar políticas de adaptação e mitigação climática.

O PL nº 5122/2023, portanto, apropria-se da narrativa climática apenas como justificativa retórica para legitimar mais benefícios ao setor agropecuário, que, paradoxalmente, é também um dos principais responsáveis pelas emissões e impactos ambientais no país.

Recomendações de Condicionantes

Caso o Congresso avance com a tramitação, o mínimo aceitável seria:

- restringir os beneficiários a agricultores familiares e pequenos produtores;
- estabelecer tetos rígidos de valores, evitando a expansão ilimitada do uso do Fundo Social;
- incluir dispositivos de transparência sobre beneficiários, valores e impactos socioambientais;

- reforçar o Fundo Clima e o próprio Fundo Social, destinando-os a linhas emergenciais específicas que priorizem comunidades e produtores mais vulnerabilizados;
- garantir que os recursos cheguem a quem de fato sofre com os eventos climáticos (foco na agricultura familiar e em pequenos produtores), em vez de perpetuar privilégios do agronegócio.