

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 4.171, de 2008

Dispõe sobre a liberação de garantias hipotecárias em operações de crédito rural.

Autor: Deputado ROBERTO BRITO

Relator: Deputado JOSÉ GUIMARÃES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 4.171, de 2008, torna obrigatória a liberação parcial, pelas instituições financeiras, de hipotecas, penhores e outras formas de garantias de financiamento rural a partir do momento em que as amortizações acumuladas sejam iguais ou superiores a 30% do saldo devedor. Autoriza, também, a substituição das garantias por iniciativa do mutuário desde que preenchidas certas condições e estipula o prazo de 60 dias para que as instituições credoras manifestem-se sobre o pedido de substituição, apresentando, em caso de recusa, justificativa técnica fundamentada. Por fim, o Projeto determina a extensão das regras nele previstas às operações de crédito rural adquiridas pela União no contexto da Medida Provisória n.º 2.196-3, de 2001.

Justifica o autor da proposta que *“a liberação de garantias ou a substituição das mesmas, em operações de crédito rural, principalmente aquelas renegociadas, é uma demanda de milhares de produtores, que mesmo amortizando parte de sua dívida ao longo dos anos, continuam com a totalidade de seu patrimônio vinculada como garantia de contrato de financiamento, inclusive com penhor de máquinas e equipamentos e a vinculação de avalistas”*.

A matéria foi apreciada, primeiramente, pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), foro em que foi rejeitada.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, recebi a honrosa incumbência de relatar o Projeto, que não recebeu emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão o exame, além do mérito, dos *“aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”*.

A matéria tratada no PL nº 4.171, de 2008, – liberação parcial de garantias hipotecárias em operações de crédito rural – não apresenta repercussão nos Orçamentos da União, eis que se reveste de caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto quanto a quantitativos financeiro ou orçamentário públicos da União.

Diante disso, somos pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos do PL nº 4.171, de 2008.

No que tange ao mérito, cumpre, primeiramente, assinalar que tramita, nesta mesma Comissão de Finanças e Tributação, o Projeto de Lei nº 1.843, de 2007, que partilha de igual finalidade: obrigar a liberação parcial das garantias nos financiamentos rurais. Embora versem sobre o mesmo tema e demonstrem conteúdo bastante próximo, os projetos – sujeitos à apreciação conclusiva pelas Comissões – não foram apensados. Ao que tudo indica, em razão de, nos termos do art. 142 e parágrafo único do RICD, a proposição mais

recente (PL n.º 4.171, de 2008, ora em relato) ter sido apresentada quando a mais antiga (PL n.º 1.843, de 2007) já havia sido apreciada pela primeira comissão incumbida de examinar seu mérito: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)¹.

Numa demonstração de que o tema da liberação parcial das garantias hipotecárias ainda suscita debates, enquanto o vertente PL 4.171, de 2008, foi rejeitado pela CAPADR, o PL n.º 1.843, de 2007, foi aprovado pelo mesmo colegiado.

Esperamos que, no âmbito de nossa Comissão de Finanças e Tributação, possamos, com absoluto respeito ao relator do outro projeto com similar desígnio, construir um entendimento apto a permitir posicionamentos convergentes em ambas as proposições.

Sob nosso ponto de vista, o Projeto de Lei n.º 4.171, de 2008 – ao determinar a compulsoriedade da liberação proporcional das garantias hipotecárias ou congêneres em operações de crédito rural – merece apoio.

De início, é preciso reconhecer que a importância econômica e a dimensão social da atividade rural mais do que autorizar, verdadeiramente exigem uma atuação estatal efetiva – seja regulatória, seja indutiva – que assegure a consecução dos objetivos precípuos estabelecidos em nossa ordem constitucional.

E esses objetivos são claros: assegurar a existência digna, a valorização do trabalho e a justiça social, observados, dentre outros princípios, a função social da propriedade. Essa função social da propriedade, obviamente, estende-se ontologicamente aos contratos – mecanismos essenciais de criação, transmissão, alteração e extinção da propriedade – e aos aspectos a eles subjacentes, como as garantias contratuais.

Entendemos que a providência proposta no PL pode moldar os financiamentos agrícolas e suas garantias acessórias ao interesse

¹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“Art. 142. Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara, observando-se que: [...]”

Parágrafo único. A tramitação conjunta só será deferida se solicitada antes de a matéria entrar na Ordem do Dia ou, na hipótese do art. 24, II, antes do pronunciamento da única ou primeira Comissão incumbida de examinar o mérito da proposição”.

coletivo, ultrapassando os ânimos individuais dos credores sem, contudo, colocar em risco a credibilidade das hipotecas, penhores e cauções correlatas.

Deveras, conforme o valor do bem hipotecado passa a exceder – em virtude dos pagamentos e correspondentes amortizações – o montante da dívida que ele objetiva assegurar, a possibilidade de redução proporcional da hipoteca, ou seja, a possibilidade de sua divisão representaria um poderoso instrumento para a contratação de novos financiamentos. Como desdobramento, a par dos indiscutíveis benefícios para esse setor basilar da vida social e da cadeia econômica (ampliação de investimentos, expansão da produção e dos empregos no campo), a facilitação do acesso ao crédito poderia estimular a competição bancária, propiciando a contratação de financiamentos mais atrativos em outras instituições financeiras.

Nessa esteira, por cremos que a liberação parcial das garantias nos financiamentos agrícolas atende à função social dos contratos, colocando-os na correta perspectiva de preponderância do proveito coletivo em detrimento dos interesses meramente individuais, somos a favor do Projeto aqui em exame.

No que toca a eventuais críticas de que a liberação parcial de garantias no crédito rural destoaria das regras usuais do sistema financeiro e do paradigma civilista da indivisibilidade da hipoteca e das demais garantias reais, temos duas considerações a fazer. Uma, que normas como a que ora se apresenta parecem guardar estrita pertinência com as diretrizes norteadoras da política nacional creditícia que conferem tratamento favorecido às operações de crédito rural. A teor da Lei n.º 4.595, de 1964, o sistema financeiro nacional deve assegurar taxas favorecidas aos investimentos indispensáveis às atividades agropecuárias (art. 4º, IX) e direcionar obrigatoriamente recursos de depósitos para reaplicação em agricultura, sob juros favorecidos (art. 10, III, b).

Outra, que a indivisibilidade das hipotecas não constitui um dogma, um aspecto incontornável. Embora, no direito civil, subsista a presunção de que o adimplemento parcial não deve, em princípio, desonerar o bem na mesma proporção; essa indivisibilidade não é absoluta, trazendo o próprio código civil exceções, como a que reside no art. 1.421, admitindo seu afastamento por meio de “disposição expressa no título ou na quitação”, e a

prevista no art. 1488, que autoriza a divisão do ônus de imóveis posteriormente loteados ou constituídos em condomínio edilício.

Diante de tudo o que foi exposto, votamos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n.º 4.171, de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES
Relator