



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº DE 2026
(Do Sr. José Medeiros)

Apresentação: 01/07/2026 11:45:18.993 - Mes

PDL n.693/2026

Susta os efeitos da alteração promovida pela Resolução CMN nº 5.314, de 2026, no item 2.6.4 do Manual de Crédito Rural (MCR), que condiciona a prorrogação das operações de crédito rural à conveniência e decisão da instituição financeira.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos da alteração promovida pela Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN nº 5.314, de 2026, no item 2.6.4 do Manual de Crédito Rural – MCR, especificamente quanto à expressão "**por sua conveniência e decisão**", inserida nas regras relativas à prorrogação das operações de crédito rural.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Decreto Legislativo é apresentado com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição da República, dispositivo que confere ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar atos





normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Trata-se de uma das mais relevantes manifestações do sistema constitucional de freios e contrapesos, concebido para preservar o equilíbrio institucional entre os Poderes da República e impedir que atos administrativos inovem na ordem jurídica em matéria reservada ao legislador.

A Resolução CMN nº 5.314, de 2026, ao alterar o item 2.6.4 do Manual de Crédito Rural e introduzir a expressão "**por sua conveniência e decisão**" como critério para a prorrogação das operações de crédito rural, suscita questionamentos quanto à compatibilidade dessa "inovação normativa" com os limites materiais do poder regulamentar conferido ao Conselho Monetário Nacional.

Embora a Constituição atribua ao Poder Executivo competência para expedir regulamentos destinados à fiel execução das leis, essa prerrogativa não se confunde com autorização para modificar direitos, restringir garantias legalmente instituídas ou substituir escolhas normativas realizadas pelo Congresso Nacional.

O princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Na Administração Pública, esse princípio assume contornos ainda mais rigorosos, conforme dispõe o art. 37, caput, da Constituição, segundo o qual toda atuação administrativa deve observar estritamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.





Da conjugação desses dispositivos decorre entendimento consolidado segundo o qual atos regulamentares possuem natureza eminentemente complementar.

Destinam-se a disciplinar aspectos operacionais necessários à execução da lei, não podendo inovar autonomamente na ordem jurídica nem restringir direitos decorrentes da legislação vigente.

A doutrina administrativista brasileira é uniforme ao afirmar que o regulamento administrativo **não constitui** fonte originária de direitos e obrigações.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que o regulamento existe para possibilitar a fiel execução da lei, sendo-lhe vedado alterar-lhe o conteúdo, restringir direitos ou ampliar deveres além daqueles definidos pelo legislador.

O regulamento não substitui a vontade da lei; antes, subordina-se integralmente a ela.

Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que o poder regulamentar consiste em competência administrativa destinada **exclusivamente a complementar à execução da lei, não podendo inovar** na ordem jurídica nem **criar disciplina incompatível com os comandos legais.**

José dos Santos Carvalho Filho destaca que a atividade regulamentar possui natureza secundária e subordinada. Sempre que um regulamento **extrapola a lei, cria restrições** não previstas ou **altera o alcance de direitos legalmente estabelecidos, deixa de ser simples ato regulamentar para incorrer em ilegalidade.**

Alexandre de Moraes, quem diria não é, ele mesmo, igualmente observa que a Constituição não autoriza regulamentos autônomos com





capacidade de restringir direitos subjetivos previstos em lei, sendo indispensável à observância da reserva legal em matérias que afetem situações jurídicas individuais.

Essas premissas assumem especial relevância quando examinadas à luz da disciplina jurídica do crédito rural.

O Sistema Nacional de Crédito Rural foi instituído pela Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, como instrumento de política pública destinado ao desenvolvimento da produção agropecuária brasileira.

Trata-se de regime jurídico especial, cuja finalidade transcende a simples intermediação financeira entre instituições bancárias e produtores.

O crédito rural integra a política agrícola nacional, possuindo objetivos econômicos e sociais expressamente definidos pelo legislador federal.

Não se trata, portanto, de operação bancária comum submetida exclusivamente à autonomia privada das partes contratantes.

Ao contrário, o financiamento rural constitui mecanismo estatal de incentivo à produção de alimentos, de fortalecimento da atividade agropecuária e de promoção do desenvolvimento regional.

Essa natureza jurídica específica justifica a existência de disciplina legal própria, com regras diferenciadas em relação às operações financeiras ordinárias.

Ao longo de décadas, o legislador brasileiro estruturou um sistema normativo voltado à redução dos riscos inerentes à atividade rural, reconhecendo





que a produção agropecuária está sujeita a fatores climáticos, ambientais, sanitários e mercadológicos frequentemente alheios à vontade do produtor.

Em razão dessas peculiaridades, diversos instrumentos de política agrícola foram concebidos para conferir estabilidade ao setor, entre os quais se destacam o **crédito rural, o seguro rural, a política de garantia de preços mínimos, os programas de subvenção econômica e os mecanismos de renegociação de operações em situações excepcionais.**

A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que institui a Política Agrícola, reafirma essa orientação ao estabelecer que a **ação estatal deve promover condições para o desenvolvimento sustentável da agropecuária nacional, assegurando estabilidade econômica ao produtor e redução dos riscos inerentes à atividade.**

O próprio texto constitucional reforça essa compreensão.

O art. 187 da Constituição determina que a política agrícola será planejada e executada com participação efetiva do setor produtivo, contemplando, entre outros instrumentos, o crédito rural.

Não se trata de faculdade administrativa, mas de **verdadeira diretriz constitucional voltada à organização da atividade agropecuária como setor estratégico para o desenvolvimento nacional.**

Também merece destaque o art. 170 da Constituição, que estabelece como fundamentos da ordem econômica a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, tendo por finalidade **assegurar existência digna**, observados princípios como a **função social da propriedade**, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.





No âmbito rural, esses princípios dialogam diretamente com o art. 186 da Constituição, que define os requisitos da função social da propriedade rural.

A preservação da capacidade produtiva das propriedades agrícolas não constitui interesse exclusivamente individual do produtor. Trata-se de objetivo constitucional relacionado à **produção de alimentos, à geração de empregos, ao desenvolvimento regional, à arrecadação tributária e à estabilidade das cadeias produtivas do agronegócio.**

Sob essa perspectiva, qualquer alteração infralegal que modifique significativamente a disciplina da prorrogação das operações de crédito rural deve ser analisada com especial cautela, especialmente quando possa produzir repercussões relevantes sobre a continuidade da atividade produtiva.

O controle exercido pelo Congresso Nacional mediante Projeto de Decreto Legislativo não representa interferência indevida na esfera administrativa.

Ao contrário, constitui mecanismo expressamente previsto pela Constituição para assegurar que a atuação regulamentar permaneça restrita aos limites estabelecidos pelo Poder Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, tem reafirmado que o poder regulamentar não pode ser utilizado para inovar na ordem jurídica nem para restringir direitos disciplinados em lei.

A Corte também reconhece que o Congresso Nacional possui competência para exercer controle político sobre atos normativos do Executivo quando verificada eventual extrapolação do poder regulamentar, preservando o equilíbrio entre os Poderes e a supremacia da Constituição.





Desde sua origem, o crédito rural não foi concebido como mera operação financeira de natureza comercial, mas como política pública permanente destinada a assegurar a continuidade da produção agropecuária, promover o desenvolvimento econômico nacional, reduzir os riscos inerentes à atividade rural e garantir o abastecimento alimentar do País.

Ao estruturar o Sistema Nacional de Crédito Rural, o legislador reconheceu que a atividade agropecuária possui peculiaridades que a diferenciam substancialmente dos demais setores da economia.

O produtor rural está sujeito a riscos climáticos, fitossanitários, ambientais e de mercado que, muitas vezes, **independem de sua capacidade administrativa ou técnica.**

Secas severas, enchentes, geadas, incêndios florestais, proliferação de pragas, oscilações cambiais e volatilidade dos preços internacionais são fatores que podem comprometer a capacidade de pagamento mesmo de empreendimentos conduzidos de forma eficiente.

Por essa razão, a legislação federal estruturou um sistema de crédito orientado não apenas pela análise de risco bancário, mas também pela preservação da atividade produtiva e da função econômica e social desempenhada pela agropecuária brasileira.

Nesse contexto, os instrumentos de crédito rural devem ser interpretados como mecanismos de implementação de uma política pública prevista em lei e na própria Constituição da República.

A finalidade constitucional desse sistema consiste em assegurar condições para a continuidade da produção agropecuária, reconhecendo sua





relevância para o desenvolvimento nacional, a segurança alimentar e a redução das desigualdades regionais.

A prorrogação das operações de crédito rural insere-se nesse contexto normativo. Sua disciplina não se destina simplesmente a beneficiar determinado agente econômico, mas a preservar a continuidade da atividade produtiva quando fatores extraordinários e alheios à vontade do produtor comprometem sua capacidade de pagamento.

Sob essa perspectiva, a alteração promovida pela Resolução CMN nº 5.314 suscita debate jurídico relevante ao atribuir às instituições financeiras competência decisória baseada em sua "conveniência e decisão" para deferir ou não a prorrogação das operações.

Essa inovação normativa pode ser compreendida como uma alteração significativa da dinâmica jurídica do Sistema Nacional de Crédito Rural, pois desloca parcela relevante da decisão para critérios internos de avaliação das instituições financeiras, o que demanda análise quanto à compatibilidade dessa disciplina com a legislação federal e com os limites do poder regulamentar.

A legislação instituidora do crédito rural não delegou às instituições financeiras competência para redefinir, segundo critérios próprios de conveniência empresarial, os pressupostos materiais de uma política pública disciplinada em lei.

Embora a análise dos requisitos legais e técnicos de cada operação permaneça necessária, a criação de espaço normativo para ampla discricionariedade das instituições financeiras pode suscitar dúvidas quanto à observância dos princípios da legalidade, da isonomia, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima como "poder de veto dos bancos", "direito legal do produtor" em sentido absoluto, "venda casada" ou "juros abusivos" demonstra uma





incidência de interpretação da legislação aplicável e das circunstâncias concretas de cada operação.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento, por meio da Súmula nº 298, de que o alongamento da dívida originada de crédito rural não constitui simples faculdade da instituição financeira, mas decorre do regime jurídico estabelecido para essas operações, observados os requisitos previstos na legislação aplicável.

Essa orientação jurisprudencial evidencia que a disciplina do alongamento das dívidas rurais possui fundamento jurídico próprio e não pode ser compreendida exclusivamente como decisão de conveniência comercial da instituição financeira.

Nesse cenário, merece atenção o risco de que a introdução de critérios excessivamente discricionários resulte em tratamentos distintos entre produtores em situações equivalentes, contrariando os princípios da impessoalidade, da isonomia e da uniformidade que devem orientar a execução das políticas públicas.

Outro aspecto que justifica reflexão diz respeito à crescente complexidade documental exigida para demonstrar a capacidade futura de pagamento do produtor rural.

É natural que as instituições financeiras realizem análise técnica da viabilidade econômica das operações. Entretanto, a imposição de exigências desproporcionais, sucessivas ou excessivamente burocráticas pode dificultar o acesso aos mecanismos de prorrogação previstos no Sistema Nacional de Crédito Rural, especialmente para pequenos e médios produtores que dispõem de menor estrutura administrativa e técnica para produzir estudos, laudos e documentação complementar em curto espaço de tempo.





No âmbito do crédito rural, isso significa que os mecanismos destinados à renegociação das operações devem preservar o equilíbrio entre a adequada gestão do risco pelas instituições financeiras e a efetividade da política pública estabelecida pelo legislador.

Também merece atenção o risco de que eventuais negativas de prorrogação possam induzir produtores à contratação de novas modalidades de crédito em condições financeiras distintas daquelas originalmente pactuadas.

Caso a renegociação da operação originalmente enquadrada no Sistema Nacional de Crédito Rural seja inviabilizada, o produtor poderá buscar alternativas de financiamento disponíveis no mercado para evitar a inadimplência ou a execução das garantias. Essa circunstância pode resultar na substituição de operações sujeitas às regras do crédito rural por modalidades de financiamento com custos financeiros superiores ou condições contratuais diversas, situação que reforça a importância de mecanismos transparentes, objetivos e previsíveis para a análise dos pedidos de prorrogação.

Nesse contexto, a observância das normas de proteção ao consumidor e das regras prudenciais aplicáveis às instituições financeiras permanece essencial para assegurar que eventual renegociação ocorra em ambiente de liberdade contratual, transparência e adequada informação ao tomador.

Do ponto de vista econômico, a previsibilidade das regras de prorrogação também influencia diretamente as decisões de investimento realizadas pelo produtor rural.

Projetos agrícolas e pecuários frequentemente envolvem financiamentos de longo prazo, aquisição de máquinas, formação de lavouras permanentes, implantação de sistemas de irrigação, recuperação de pastagens e





investimentos em armazenagem, cujos resultados econômicos se distribuem ao longo de vários ciclos produtivos.

A estabilidade normativa do Sistema Nacional de Crédito Rural constitui, portanto, elemento relevante para a segurança jurídica desses investimentos.

No Estado de Mato Grosso, maior produtor nacional de grãos e um dos principais polos do agronegócio brasileiro, a disponibilidade de instrumentos eficazes de crédito rural possui importância estratégica não apenas para os produtores individuais, mas para toda a cadeia econômica regional, envolvendo cooperativas, transportadores, revendas de insumos, agroindústrias, exportadores, trabalhadores rurais e os municípios cuja arrecadação depende fortemente da atividade agropecuária.

Assim, ao examinar a compatibilidade da Resolução CMN nº 5.314 com o regime jurídico instituído pelas Leis nº 4.829, de 1965, e nº 8.171, de 1991, o Congresso Nacional exerce competência constitucional expressamente prevista para preservar a integridade da política agrícola, a observância da legalidade e o adequado funcionamento de um dos mais importantes instrumentos de desenvolvimento econômico do País.

Assim, a presente iniciativa legislativa busca submeter ao controle parlamentar a compatibilidade da alteração promovida pela Resolução CMN nº 5.314 com o regime constitucional do crédito rural, preservando a observância da legalidade, da reserva legal, da segurança jurídica e da separação dos Poderes, sem afastar a importância do Conselho Monetário Nacional na regulamentação técnica do Sistema Nacional de Crédito Rural, mas reafirmando que a atividade regulamentar deve permanecer vinculada aos limites estabelecidos pelo legislador federal.





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

Diante dessas razões, conclama-se os nobres Parlamentares à aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo.

**Sala das Sessões,
Julho de 2026.**

**JOSÉ MEDEIROS
Deputado Federal
PL/MT**

