

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.619, DE 2005

Susta os efeitos de disposição contida no inciso III do artigo 8º da Resolução nº 2.963, de 28 de maio de 2002, do Banco Central do Brasil.

Autor: Deputado VALDIR COLATTO

Relator: Deputado LEONARDO PICCIANI

I - RELATÓRIO

Pela presente proposição, pretende-se sustar o ato normativo mencionado, com base no permissivo constitucional contido no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, por suposta “exorbitância” do poder regulamentar.

Apresentada ainda na Legislatura anterior, a proposição vem à análise unicamente desta douta CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que analisará sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e o mérito, no prazo do regime ordinário de tramitação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, observa-se que a espécie normativa é adequada à sustação de ato normativo do Poder Executivo, devidamente descrito nos autos (CF: arts. 49, V, c/c 59, VI e RICD: art. 109, II). É a constitucionalidade formal.

A redação do inciso V do art. 49 da CF não deixa dúvidas: na eventual exorbitância do poder regulamentar reside a constitucionalidade material deste tipo de proposição legislativa – o vício eventual é matéria constitucional. Se há vício o PDC é (materialmente) constitucional. Se não, é inconstitucional e prejudica a análise dos demais aspectos. E o mérito deste

tipo de proposição? É a conveniência e oportunidade da sustação – sempre oportuna a sustação de ato viciado, sempre evitável a sua manutenção no ordenamento jurídico.

Fosse outra a redação do permissivo constitucional, e que a lei, de preferência complementar e de iniciativa do STF, órgão máximo do único Poder indiferente ao Governo, definisse as hipóteses de sustação, afastaria-se o mérito da constitucionalidade neste tipo de proposição – teríamos uma análise (preferencialmente prévia) de constitucionalidade formal neste órgão e uma análise da (eventual) “exorbitância” nas Comissões de mérito. Confirmado(s) o(s) vício(s) o Projeto seria aprovado, salvo em casos em que pudesse advir mal maior com a sustação (princípio da proporcionalidade). Inexistente(s) o(s) vício(s), o Projeto seria necessariamente rejeitado; afinal, é indefensável no Presidencialismo que um Poder casse ato de outro por motivação puramente política.

Mas o texto constitucional está em vigor do jeito que está e entende-se mesmo assim que a análise nas Comissões deve entrar no mérito. O Poder Legislativo parece não entender que seu papel na construção política da lei é um, e num caso desses é outro...

Feitas essas considerações, concluímos que o Projeto não oferece problemas quanto aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa – constitucionalidade formal, pois pensamos que a constitucionalidade material confunde-se com o mérito!

Passamos a verificar agora o mérito da proposição, ou o que entende-se neste órgão por tal: a existência de “exorbitância” do poder regulamentar no caso concreto.

A Resolução CMN nº 2.963, de 2002, regulamenta a renegociação de dívidas autorizada pela Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002. Para o entendimento dos motivos da proposta de sustação de que se trata, descrevemos, inicialmente, as bases legais e normativas que regem o crédito rural no Brasil.

O Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR é constituído por bancos públicos, privados e cooperativas de crédito. Sua instituição deu-se por meio da **Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965**, que atribuiu ao CMN competência para disciplinar os financiamentos rurais no País (arts. 4º e 14), conforme adiante transcrito:

“Art. 4º - O Conselho Monetário Nacional, de acordo com as atribuições estabelecidas na [Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964](#), disciplinará o crédito rural do País e estabelecerá, com exclusividade, normas operativas traduzidas nos seguintes tópicos:

I - avaliação, origem e dotação dos recursos a serem aplicados no crédito rural;

II - diretrizes e instruções relacionadas com a aplicação e controle do crédito rural;

III - critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito rural;

IV - fixação e ampliação dos programas de crédito rural, abrangendo todas as formas de suplementação de recursos, inclusive refinanciamento”.

.....

“Art. 14 - Os termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades, serão estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, observadas as disposições legais específicas, não expressamente revogadas pela presente Lei, inclusive o favorecimento previsto no art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ficando revogado o art. 4º do Decreto-Lei nº 2.611, de 20 de setembro de 1940. “

A divulgação das Resoluções do CMN acerca do crédito rural fica a cargo do Banco Central do Brasil. Quando não se referem a questões pontuais, essas Resoluções são sistematizadas por aquela autarquia na forma do Manual de Crédito Rural – MCR.

No **Capítulo 2, Seção 6, item 9** (cuja vigência data de 3 de outubro de 1983), o MCR 2-6-9 estabelece o seguinte:

“Independente de consulta ao Banco Central do Brasil, é devida a prorrogação da dívida, aos mesmos encargos financeiros antes pactuados no instrumento de crédito, desde que se comprove incapacidade de pagamento do mutuário, em consequência de: (Circ 1.536)

a) dificuldade de comercialização dos produtos; (Circ 1.536)

b) frustração de safras, por fatores adversos; (Circ 1.536)

c) eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações. (Circ 1.536)”

Mandamento com teor semelhante encontra-se no **parágrafo único do art. 4º da Lei nº 7.843, de 18 de outubro de 1989**, que “*dispõe sobre a atualização monetária das obrigações que menciona, e dá outras providências*”, em seguida transcrito:

“Art. 4º *As obrigações decorrentes de operações de crédito rural celebradas até 15 de janeiro de 1989, e relativas aos contratos de valor inferior a 2.500 OTNs nesta data, vencidas ou a se vencerem, vinculadas à variação da OTN ou OTN fiscal, serão atualizadas:*

I - até 31 de janeiro de 1989, pela OTN de 6,92;

II - de 1º de fevereiro de 1989 até 1º de julho de 1989, pela variação do Bônus do Tesouro Nacional - BTN;

III - a partir de 1º de julho de 1989, pela variação do BTN fiscal.

Parágrafo único. Fica assegurada a prorrogação dos vencimentos de operações rurais, obedecidos os encargos vigentes, quando o rendimento propiciado pela atividade objeto de financiamento for insuficiente para o resgate da dívida, ou a falta de pagamento tenha decorrido de frustração de safras, falta de mercado para os produtos ou outros motivos alheios à vontade e diligência do devedor, assegurada a mesma fonte de recursos do crédito original.”

Descritas as principais normas legais e infra-legais que regem o crédito rural no Brasil, relatamos, a seguir, os antecedentes da Resolução nº 2.963, de 2002, cujos efeitos do inciso III do art. 8º pretende-se sustar.

A **Lei nº 9.138, de 30 de novembro de 1995**, ao tratar, entre outros aspectos, de renegociação de dívidas rurais, reforça, no parágrafo único de seu art. 8º, o direito à prorrogação de dívidas, aos mesmos encargos vigentes, esculpido no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 7.843, de 1989, antes transcrito. Assim estabelece o dispositivo em referência:

“Art. 8º *Na formalização de operações de crédito rural e nas operações de alongamento celebradas nos termos desta Lei, as partes poderão pactuar, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional, encargos financeiros substitutivos para incidirem a partir do vencimento ordinário ou extraordinário, e até a liquidação do empréstimo ou financiamento, inclusive no caso de dívidas ajuizadas, qualquer que seja o instrumento de crédito utilizado.*

Parágrafo único. Em caso de prorrogação do vencimento da operação, ajustada de comum acordo pelas partes ou nas hipóteses previstas na legislação de crédito rural, inclusive aquelas mencionadas no Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, e no art. 4º, parágrafo único da Lei nº 7.843, de 18 de outubro de 1989, os encargos financeiros serão os mesmos pactuados para a situação de normalidade do financiamento.”

Como antes demonstrado, as hipóteses previstas pela legislação do crédito rural para prorrogações são as seguintes: rendimento da atividade objeto de financiamento insuficiente para o resgate da dívida; frustração de safras; falta de mercado para os produtos; ou outros motivos alheios à vontade e diligência do devedor.

Em 2002, a **Lei nº 10.437**, do mesmo ano, autorizou que as dívidas alongadas pela Lei nº 9.138, de 1995, fossem novamente renegociadas. Sobre a implementação dessa renegociação, assim dispôs o art. 12:

“Art. 12. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá as condições que se fizerem necessárias à implementação das disposições constantes desta Lei, inclusive quanto ao prazo para a formalização da repactuação” (grifo nosso).

Para tanto, o CMN editou a **Resolução nº 2.963, de 28 de maio de 2002**, que, entre outras providências, vedou, em seu art. 8º, inciso III, a aplicação do direito à prorrogação prevista pelo MCR 2-6-9, nas renegociações objeto de sua regulamentação (autorizadas pela Lei nº 10.437, de 2002):

“Art. 8º Nas renegociações admitidas por esta resolução, a instituição financeira deve observar que:

I - o prazo para formalização das repactuações não pode ultrapassar 30 de junho de 2002;

II - os juros devem ser calculados com base no ano civil (365/365);

III - não se aplica o disposto no MCR 2-6-9 às operações renegociadas. “

Com isso, o CMN impede que os mutuários de dívidas renegociadas ao amparo da Lei nº 10.437, de 2002, invoquem o MCR 2-6-9 para a reprogramação desses mesmos débitos, em caso de dificuldades supervenientes relacionadas à comercialização dos produtos, frustração de

safras e eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações.

Ocorre que a Lei nº 10.437, de 2002, regulamentada pela Resolução CMN nº 2.963, de 2002, não contém qualquer limitação quanto à aplicação do contido no MCR 2-6-9, o que nos leva a concluir que o inciso III do art. 8º da referida Resolução extrapolou os limites da Lei nº 10.437, de 2002, em prejuízo dos direitos dos produtores rurais.

Além disso, o dispositivo cujos efeitos se pretende sustar afronta o art. 4º da Lei nº 7.843, de 1989, e o parágrafo único do art. 8º da Lei nº 9.138, de 1995 (anteriormente reproduzidos), que, vale lembrar, fixam as condições em que é devida a prorrogação de dívidas rurais.

Esse entendimento é reforçado pelo fato de que as duas normas legais afrontadas pelo inciso III do art. 8º da Resolução CMN nº 2.693, de 2002, tratam, de modo específico, da prorrogação de dívidas rurais, sobrepondo-se, portanto, ao contido nos artigos 4º e 14 da Lei nº 4.829, de 1965 (de início transcritos), que conferem, de forma genérica, competência exclusiva ao Conselho Monetário Nacional – CMN para disciplinar os financiamentos rurais no País.

Portanto, resta inequivocamente demonstrada a “exorbitância do poder regulamentar” no caso em tela, sendo indicada assim a sustação do ato.

Então, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PDC nº 1.619/05, e por sua aprovação no mérito.

É o voto.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado LEONARDO PICCIANI

Relator