

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 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

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

I – Relatório

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.619/2005, de autoria do ilustre Deputado Valdir Colatto, **tem como objetivo sustar os efeitos de disposição contida no inciso III, do art. 8º, da Resolução nº. 2.963, de 28 de maio de 2002, do Banco Central do Brasil.**

Conforme justificativa apresentada pelo autor da presente proposta a Lei nº. 10.437/2002, estabeleceu mecanismos de renegociação das dívidas rurais, beneficiando mutuários do crédito rural que alongaram dívidas ao amparo da Lei nº. 9.138/1995.

O autor da proposta acrescenta que o art. 12, da Lei nº. 10.437/2002, confere ao Conselho Monetário Nacional a atribuição de estabelecer as condições necessárias à implementação das disposições constantes desta lei.

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. (grifei)

Com a finalidade de implementar as disposições da Lei nº. 10.437/2002, o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução nº. **2.963/2002**.

Acontece que o inciso III, do art. 8º, da Resolução nº. 2.963/2002 **indevidamente proibiu a aplicação do MCR (Manual de Crédito Rural) - 2-6-9**, que garante o direito à prorrogação da dívida, em situações excepcionais (medida autorizada pela Lei nº. 10.437/2002).

Resolução nº. 2.963/2002

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. (grifei)***

O MCR (Manual de Crédito Rural) 2-6-9 estabelece que:

Independentemente de consulta ao Banco Central do Brasil, é dívida 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) (grifei)*

Em outras palavras, tal preceito impede que os mutuários de dívidas renegociadas com base na Lei nº. 10.437/2002, invoquem o Manual de Crédito Rural 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.

Entretanto, a Lei nº. 10.437/2002, regulamentada pela Resolução nº. 2.963/2002 do Conselho Monetário Nacional, **não estabelece nenhuma limitação quanto à aplicação do Manual de Crédito Rural 2-6-9.**

Por este motivo, ilustre Deputado Valdir Colatto entende que **o inciso III, do art. 8º, da Resolução nº. 2.963/2002, do Banco Central do Brasil, extrapolou os limites da Lei nº. 10.437/2002**, em prejuízo dos direitos dos produtores rurais, circunstância que justifica a sustação deste dispositivo, por intermédio de Decreto Legislativo.

O nobre Deputado Relator Leonardo Picciani **votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da presente proposta, e, por sua aprovação no mérito**, por entender que efetivamente o preceito questionado ultrapassa os limites estabelecidos pela Lei nº. 10.437/2002.

É o relatório.

II – Voto

O Projeto de Decreto Legislativo nº. 1.619/2005 **preenche o requisito da constitucionalidade**, na medida em que está em consonância com o inciso V, do art. 49, da Constituição Federal, que atribui ao Congresso Nacional à competência exclusiva para **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar** ou dos limites de delegação legislativa.

Artigo 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (grifei)

Outra questão se refere ao alcance do inciso V, do art. 49, da Constituição Federal. Questiona-se se o aludido preceito **diz respeito apenas aos atos regulamentares expedidos pelo Presidente da República ou alcança a todo e qualquer ato emanado do Poder Executivo.**

Inquestionavelmente a interpretação há de ser ampla, isto é, o **alcance da sustação diz respeito a todo e qualquer ato do Poder Executivo**, em toda sua estrutura burocrática.

O entendimento que busca sedimentar a orientação de que apenas podem sustar atos do Presidente da República calca-se em argumento de

interpretação literal, qual seja: o dispositivo ao falar em Poder Executivo estaria limitando a concepção à competência do Presidente da República.

Tal posicionamento prende-se à interpretação literal do dispositivo **que o conecta, ainda, à expedição de atos que extrapolam a delegação legislativa**. Evidente que a delegação legislativa apenas pode ocorrer ao Presidente da República, nos exatos termos do art. 68 da Constituição.

No entanto, o poder regulamentar compete a todas as instâncias do Poder Executivo. Não reflete a realidade a interpretação restritiva de que os atos regulamentares são apenas os mencionados no inciso VI do art. 84. Por ali se vê o poder de regulamentar leis, matéria de que não cuida o inciso V do art. 49, na fixação da competência do Congresso Nacional.

A dignidade do Poder Legislativo corresponde também à preservação de sua competência. Sabidamente, somente atos do Poder Legislativo é que podem criar relações jurídicas no âmbito da intersubjetividade. Ninguém é obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa senão em virtude de lei. É a dicção do inciso II do art. 5º, da Constituição da República.

O fato de caber ao Poder Judiciário a prolação de decisões nos conflitos, não significa que tem ele a competência exclusiva para tanto. O Legislativo também julga (não nos esqueçamos do julgamento referidos pelos incisos I e II do art. 52 da Constituição), o mesmo sucedendo com o Executivo (tribunais administrativos, decisões proferidas em processos administrativos, etc.).

Não há, pois, a competência exclusiva de algum dos órgãos do poder. É o que se denomina **competência marginal**, tal como analisei¹ em “Delegação e Avocação Administrativas”.

Da mesma forma, cabe ao Executivo expedir normas, o mesmo incumbindo ao Judiciário. Nenhum dos órgãos do poder exerce atividade privativa e exclusiva, salvo naquilo que diga respeito a sua finalidade específica e que distingue as três funções do Estado. Em verdade, C. A. Bandeira de Mello fazia distinção apenas entre duas, qual seja, a integrativa, que inclui o Legislativo e o Executivo e a restauradora, que cabe ao Judiciário.

Bem se vê, pois, que a competência normativa cabe ao Executivo em sua inteireza e pode ser emanada por seus inúmeros órgãos. Ora, não podem eles, a pretexto de regulamentar dispositivo legal, instituir obrigação primária ao nível das relações intersubjetivas. Se o fizerem, extrapolam os limites da sua competência, cabendo ao Legislativo sustar a aplicação de tais atos e ao Judiciário anulá-los quando inconstitucionais.

¹ Regis Fernandes de Oliveira, 2ª. Ed., RT, págs. 40/41.

A competência de um não conflita com a de outro. A restauração da ordem jurídica, quando lesada, compete ao Poder Judiciário. No entanto, **não abdica o Legislativo de sua competência própria, que é a de fazer prevalecer os atos que emana em face de sua primazia constitucional, qual seja, criar obrigações novas.**

Por outro lado, **o instrumento legislativo escolhido, Decreto Legislativo, é apropriado ao fim que se destina**, nos termos do inciso XII e § 2º, do art. 24, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Art. 24 – Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhe for aplicável, cabe:

Inciso XII – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo; (grifei)

§ 2º - As atribuições contidas nos incisos V e XII do caput não excluem a iniciativa concorrente de Deputado. (grifei)

No que tange à **juridicidade, a proposição está em conformação ao direito**, porquanto não viola normas e princípios do ordenamento jurídico vigente.

No que se refere à **técnica legislativa**, a proposição não merece reparo.

Após a análise do preenchimento dos pressupostos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, **passa-se a apreciar o mérito da proposta.**

Quanto ao mérito da proposta, não resta dúvida que o mencionado ato administrativo excedeu o seu poder regulamentar, **pois nenhum dispositivo da Lei nº. 10.437/2002 estabelece limitação quanto à aplicação do Manual de Crédito Rural 2-6-9.**

Ressalte-se que a proibição da aplicação do Manual de Crédito Rural 2-6-9, contida no inciso III, do art. 8º, da Resolução nº. 2.963/2002, **contraria entendimento que os débitos alongados com fundamento na Lei**

nº. 9.138/1995, com as alterações contidas na Lei nº. 9.866/1999 e na Lei nº. 10.437/2002, devem ser alcançados pela prorrogação automática, desde que as perdas sejam decorrentes de adversidades climáticas e redução de receitas por motivos alheios à vontade do produtor rural.

Isto significa que o Banco Central do Brasil, ao editar o inciso III, do art. 8º, da Resolução nº. 2.963/2002, em dissonância com a Lei nº. 10.437/2002, **extrapolou seu poder regulamentar, invadindo a esfera de competência do Poder Legislativo.**

No que se refere a ultrapassar o poder regulamentar, a doutrina tem entendido que, sendo o ato administrativo normativo, na hierarquia das normas ato inferior à lei, **não pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições, cabe apenas explicar a lei, dentro dos limites por ela estabelecidos.**

Conseqüentemente, o ato normativo será nulo no que infringir ou extravasar a lei.

A criação e restrição de direitos somente poderiam ocorrer **por intermédio de lei, em sentido formal e material**, consistente na norma geral e abstrata de conduta, aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, princípio consagrado no inciso II, do art. 5º, da Constituição Federal.

Art. 5º - ...

Inciso II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei: (grifei)

Em palavras menos técnicas, significa que a proibição de os produtores rurais invocarem o Manual de Crédito Rural 2-6-9, para a reprogramação de débitos, em caso de dificuldades supervenientes relacionadas à comercialização dos produtos, frustração de safras e eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações **somente poderia ter sido criada por intermédio da alteração da Lei nº 10.437/2002 ou da edição de nova Lei em sentido formal e material.**

Sobre o assunto leciona Celso Antônio Bandeira de Mello²:

“Não se pode buscar através de um dado ato a proteção de bem jurídico cuja satisfação deveria ser, em face da lei, obtida por outro tipo ou categoria do ato. Ou seja: cada ato tem a finalidade em vista da qual a lei o

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 4ª edição, 1984, pág. 46.

concebeu. Por isso, por via dele, só se pode buscar a finalidade que lhe é correspondente, segundo o modelo legal". (grifei)

Finalmente, é importante louvar a iniciativa da apresentação deste Projeto, que proporciona ao Poder Legislativo condições para exercer uma das suas mais importantes funções institucionais, qual seja: **a de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo**, estabelecida no inciso X, do art. 49, da Constituição Federal.

Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. (grifei)

Sobre o tema, Alexandre de Moraes leciona³:

"As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Desta forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70)". (grifei)

À luz de todo o exposto, **meu voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.619/2005.**

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2008.

Deputado Regis de Oliveira

³ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 1977, pág. 283.