

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

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 divida 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 extrapolem 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 extravarar 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.

