

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 447, de 2015, do Senador José Medeiros, que *altera a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, para vedar a exigência, por parte das instituições financeiras operadoras do crédito rural, de garantias reais em valores superiores a cento e trinta por cento do crédito concedido.*

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Vem a apreciação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 447, de 2015, de iniciativa do Senador JOSÉ MEDEIROS, que objetiva *alterar a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, para vedar a exigência, por parte das instituições financeiras operadoras do crédito rural, de garantias reais em valores superiores a cento e trinta por cento do crédito concedido.*

A proposição de mudança nas disposições do art. 26 da Lei nº 4.829, de 1965, objetiva estabelecer vedação ao agente financeiro de condicionar a contratação do crédito rural à constituição de garantias reais em valor superior a cento e trinta por cento do crédito concedido, e, no caso de execução, estabelece que a parcela do produto da alienação do bem dado em garantia que caberá ao credor limitar-se-á a cento e trinta por cento do



valor principal do crédito rural originariamente contratado, atualizado monetariamente segundo índices oficiais regularmente estabelecidos.

A matéria foi distribuída inicialmente à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), em decisão terminativa. Entretanto, com a aprovação do Requerimento nº 1.037, de 2015, do Senador DAVI ALCOLUMBRE, a matéria foi redistribuída, para ser também apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde recebeu Parecer desfavorável.

A Proposição não recebeu emendas ao texto original.

II – ANÁLISE

Em conformidade com o art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária opinar sobre proposições pertinentes, entre outros, à política de investimentos e financiamentos agropecuários, seguro e endividamento rural.

Em razão do caráter terminativo da análise do PLS nº 447, de 2015, cabe observar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da Proposição.

Quanto à constitucionalidade da matéria, deve-se pontuar que o PLS em questão se encontra no rol das competências privativas da União, nos termos do art. 22, no que se refere a legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores. Assim, a União é parte legítima naquilo que diz respeito à iniciativa de Proposição acerca do tema que a



iniciativa em exame contempla. Adicionalmente, é relevante anotar que a Proposta não se insere na iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

No que tange à juridicidade, a Proposição em exame trata de legítima produção de norma ordinária para o alcance dos fins almejados, com respeito aos atributos da generalidade e da coercitividade para inovar o ordenamento jurídico nacional.

Quanto à técnica legislativa utilizada, a Proposta se ampara na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

No que diz respeito ao mérito, o Autor da Proposição justifica que *as garantias constituídas em operações de crédito, especialmente as de crédito rural, devem guardar a necessária correlação entre o valor do crédito concedido e o valor da garantia oferecida, de modo a harmonizar o interesse legítimo do mutuante com as possibilidades do mutuário e o objetivo de fomento agropecuário do crédito rural.*

Nas palavras do Autor, o PLS nº 447, de 2015, acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 26 da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, para *vedar a exigência de garantias reais em valores que excedam significativamente o valor do crédito concedido pelas instituições financeiras aos produtores rurais, de forma a coibir abusos por parte dos mutuantes que, por vezes, chegam a exigir a constituição de garantias reais em valores que atingem 200%, ou mais, em relação ao crédito concedido.*

No intuito de alcançar o desiderato de oferecer proteção do mutuário de crédito rural em sua relação contratual com o agente financeiro,



o PLS nº 447, de 2015, estabelece o limite de 130% do valor do crédito como parâmetro de exigência de garantias por parte do agente financeiro concedente de crédito rural e, para desestimular a subavaliação das garantias reais oferecidas, a norma impõe que, em caso de execução de bem oferecido em garantia, a parcela do produto da alienação a ser destinada ao credor não poderá ser superior a 130% do valor original do crédito contratado, devidamente corrigido.

Entretanto, há que se considerar aspectos de mérito que recomendam a rejeição da Proposta em exame, em razão da baixa eficácia que teria a lei resultante e dos prejuízos advindos de sua integral aplicação.

Primeiramente, são inteiramente pertinentes as preocupações levantadas no Relatório da CAE quanto aos parâmetros materiais da iniciativa. De fato, constata-se que o valor do imóvel rural oferecido em garantia é, na maioria dos casos, muito superior aos investimentos realizados pelo produtor com vistas à modernização da exploração agropecuária e, na impossibilidade de fracionar a hipoteca – dado que a hipoteca é indivisível e grava o imóvel na sua totalidade –, a Proposição reduziria drasticamente a liberdade contratual do mutuário cujo único bem possível de apresentação em garantia real é a propriedade rural. Na prática, a Proposição impediria que um produtor rural nessa situação hipotética, mas comum, viesse a obter financiamento rural.

É igualmente pertinente observar que o art. 421 do Código Civil estabelece que a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato e, nesse mesmo sentido, o Manual do Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil institui que *a escolha das garantias é de livre convenção entre o financiado e o financiador, que devem ajustá-*



las de acordo com a natureza e o prazo do crédito, observada a legislação própria de cada tipo.

A Proposição expõe a aquisição de financiamentos rurais a insegurança jurídica, dificultando a tomada de decisão de mutuantes e mutuários, diante da impossibilidade do fracionamento da hipoteca, exceção estabelecida pelo art. 1.488 do novo Código Civil apenas para a situação em que o imóvel, dado em garantia hipotecária, vier a ser loteado, ou se nele se constituir condomínio edilício, quando se admite que o ônus poderá ser dividido, gravando cada lote ou unidade autônoma, se o requererem ao juiz o credor, o devedor ou os donos, obedecida a proporção entre o valor de cada um deles e o crédito.

Infelizmente, a exceção estabelecida pelo novo código civil não contempla os imóveis rurais objetos da Proposição, o que traz em consequência o risco de dificultar a operacionalização do crédito rural pela ampliação da insegurança jurídica dos contratos nas situações em que o valor do imóvel dado em garantia extrapolar o valor do empréstimo.

Ainda em conformidade com o entendimento da CAE, ressaltamos que a elevação dos custos das transações para mutuários e credores não contribui para o aperfeiçoamento dos processos de operacionalização do crédito rural. De fato, o custo de avaliação abalizada dos preços dos bens oferecidos em garantia demandarão reavaliações periódicas e até perícias para aferir a adequação do valor real do imóvel ao valor do financiamento.

É por essas razões pontuadas que entendemos que o relatório apresentado na CAE se ampara em pressupostos relevantes aos quais



acrescentamos outros elementos que corroboram a necessidade de rejeição da matéria.

Primeiramente, os efeitos do conteúdo sugerido para o § 1º do art. 26 da Lei nº 4.829, de 1965, são nulos, haja vista que a vedação proposta recai sobre a ação, por parte do agente financeiro, de condicionar a contratação do crédito rural à constituição de garantias reais em valor superior a cento e trinta por cento do crédito concedido.

Dessa forma, ao vedar a ação, nas referidas condições, e não a contratação em si, a matéria permite que os parâmetros atualmente vigentes prossigam sem maiores efeitos sobre os contratos ou sobre a relação entre mutuários do crédito rural e seus agentes financeiros.

Nesse sentido, a primeira parte da Proposição se mostra inócua aos objetivos perseguidos. Por outro lado, para que a matéria tivesse efeitos práticos, a contratação em si precisaria ser vedada e, nesse cenário, os efeitos advindos de eventual vedação da contratação do crédito rural nas situações em que o valor do imóvel em garantia ultrapassasse o limite de 130% do valor do empréstimo concedido representaria a quase extinção do crédito rural na modalidade de investimento porque, na maioria das operações do gênero, estima-se que esse limite não seja de fato observado, como atestam frequentes reclamações de entidades de representação dos produtores rurais.

Quanto ao § 2º sugerido, a Proposição insere elemento de insegurança jurídica que não leva em conta o mercado de imóveis rurais, que pode eventualmente vivenciar momentos de desvalorização real, levando ao descasamento entre os valores dos financiamentos e as garantias oferecidas. Limitar a parcela do credor, no caso de execução das garantias reais oferecidas, a cento e trinta por cento do valor do principal do crédito rural



originariamente contratado, ainda que atualizado monetariamente segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, não representa nenhum estímulo à concessão de crédito rural pelos agentes financeiros.

Ilustrativamente, ressaltam-se, como paralelo de inexecuibilidade a se aplicar parcialmente ao exame do PLS nº 447, de 2015, as disposições do art. 192 da Constituição Federal de 1988. A redação original do referido comando constitucional prescrevia, inocuamente, em seu § 3º, até as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003, que “as taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar”. Foi a compreensão da importância de se respeitar a dinâmica da economia de mercado que orientou o expurgo da definição artificial da taxa de juros do texto da Constituição Federal.

Cabe, por fim, observar que o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, ao dispor sobre títulos de crédito rural, estabelece disposições em muito contrárias ao que propõe o PLS em análise, particularmente no que se transcreve a seguir:

Art 41. Cabe ação executiva para a cobrança da cédula de crédito rural.

[...]

Art 63. Dentro do prazo da cédula, o credor, se assim o entender poderá autorizar o emitente a dispor de parte ou de todos os bens da garantia, na forma e condições que convencionarem.

Art 64. Os bens dados em garantia assegurarão o pagamento do principal, juros, comissões, pena convencional, despesas legais e convencionais com as preferências estabelecidas na legislação em vigor.



Art 65. Se baixar no mercado o valor dos bens da garantia ou se verificar qualquer ocorrência que determine diminuição ou depreciação da garantia constituída, o emitente reforçará essa garantia dentro do prazo de quinze dias da notificação que o credor lhe fizer, por carta enviada pelo Correio, sob registro, ou pelo oficial do Registro de Títulos e Documentos da Comarca.

Parágrafo único. Nos casos de substituição de animais por morte ou inutilização, assiste ao credor o direito de exigir que os substitutos sejam da mesma espécie e categoria dos substituídos.

Conforme o exposto, é forçoso concluir que a segunda parte da Proposição não somente subverte diretrizes sedimentadas há décadas na operacionalização do crédito rural no Brasil, como também poderia afastar o interesse dos agentes financeiros, diante do aumento dos riscos financeiros envolvidos, com prejuízo difícil de mensurar, mas inevitáveis, para a oferta de recursos à agropecuária nacional.

Finalmente, reforçamos o entendimento de que todas as disposições propostas no PLS nº 447, de 2015, sem o impacto fiscal oriundo de compensações onerosas ao Tesouro Nacional, tenderiam a desestimular a oferta de crédito aos produtores rurais por parte do sistema financeiro nacional, cujos agentes atuam normalmente com aversão aos riscos e incertezas.

Em tempo, registramos que o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 212, de 2015 – aperfeiçoado, aprovado pelo Senado Federal e encaminhado recentemente à Câmara dos Deputados –, ao permitir a constituição de imóvel rural ou fração dele como patrimônio de afetação e instituir a Cédula Imobiliária Rural (CIR), contorna todos os óbices apresentados pelo PLS nº 447, de 2015, no que tange ao aperfeiçoamento da relação entre mutuários do crédito rural e agentes financeiros, sem introduzir novos elementos de insegurança jurídica no contexto dos financiamentos à agropecuária.



III – VOTO

Em atenção às considerações apresentadas, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 447, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18823.17411-95