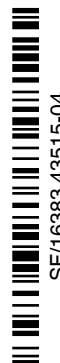




PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 354, de 2014, que *institui procedimento para recomposição de crédito rural, e dá outras providências*.



SF/16383.43515-04

RELATOR: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 354, de 2014, que *institui procedimento para recomposição de crédito rural, e dá outras providências*.

A proposição em evidência compõe-se de 23 artigos, dispostos em quatro capítulos, a saber: a) das disposições gerais; b) da forma, do tempo e do lugar dos atos vinculados ao procedimento de recomposição dos créditos de que trata o PLS; c) do pedido de recomposição de débitos; e d) da análise da proposta e da decisão.

O Capítulo I contempla os arts. 1º a 5º, que, em suma, estabelecem regras para a renegociação de dívidas decorrentes de operações de crédito rural; definem o escopo de abrangência do Projeto,



que corresponde à renegociação dos créditos rurais, no âmbito administrativo, perante todas as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR); enunciam os princípios e critérios balizadores das renegociações; e a preveem a aplicação subsidiária do Manual de Crédito Rural (MCR), do Banco Central do Brasil.

Os arts. 6º a 8º, que compõem o Capítulo II, abordam a forma, o tempo e o lugar dos atos vinculados ao procedimento de recomposição dos créditos. Nos termos dessas disposições, o prazo máximo para a resolução do procedimento de que trata o PLS é de 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificativa.

Conforme os arts. 9º e 10, que integram o Capítulo III, são estabelecidos os requisitos de forma e as normas para o processamento dos pedidos de renegociação de dívidas.

Os arts. 11 a 13, que também constam do Capítulo III, possuem disposições relativas à análise da proposta e determinam que:

- a) a análise será orientada pela legalidade do cálculo, pela capacidade de pagamento do proponente e pela possibilidade fática de seu cumprimento, inexistindo hierarquia entre tais fatores;
- b) estando a capacidade de pagamento comprometida com outros créditos oriundos da mesma natureza, caberá à instituição financeira equacionar a melhor solução para o produtor, tendo como orientação a proposta por ele apresentada; e
- c) é facultada a utilização de perícias técnicas para a harmonização das pretensões apontadas.

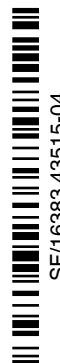


Em conformidade com os arts. 14 a 22, que integram o Capítulo IV, consideram-se a análise da proposta e da decisão, os procedimentos, os critérios para análise, a competência e os requisitos formais para a decisão e os efeitos do deferimento ou indeferimento da proposta de renegociação, cujos pontos mais relevantes são enumerados a seguir:

- a) a análise será realizada, em conjunto, pelas áreas jurídicas, de gestão de riscos e de reestruturação de ativos das instituições financeiras;
- b) a análise levará em consideração a quantidade de contratos existentes e o volume de crédito, sendo indispensável a fiel observância das normas de direito financeiro exaradas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil;
- c) a aprovação da proposta está vinculada à formulação de parecer, da própria instituição financeira, de viabilidade a ser exarado pela comissão responsável pela análise; e
- d) a proposta aprovada terá força de título executivo extrajudicial, comportando renegociação ou extinção da relação creditícia, sendo que a proposta indeferida ou rejeitada poderá ser reapresentada, sanados os vícios e omissões apontados ou, caso rejeitada quanto ao mérito, após mudança em algum dos fatores que orientaram a sua análise.

A cláusula de vigência é estabelecida no art. 23.

A proposta foi encaminhada às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), e em 6 de agosto de 2015 foi aprovado o Relatório do Senador BLAIRO MAGGI, que passou a constituir Parecer da CRA.





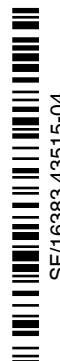
A esta Comissão cabe a decisão terminativa da matéria, não tendo recebido emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

O projeto foi considerado meritório sob o prisma específico da política de financiamentos agropecuários e endividamento rural (art. 104-B, inciso X, do RISF) na análise efetuada pela CRA. Por ora compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro da matéria, nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). O caráter terminativo da decisão, por sua vez, encontra respaldo no inciso I do art. 91 do RISF (projeto de lei ordinária de autoria de Senador).

O alto grau de endividamento do produtor rural leva-o a buscar novos empréstimos para quitar débitos de financiamentos anteriores. A solução apresentada para esse passivo tem se limitado ao alongamento das operações, o que pouco contribui para resolver a situação, pois apenas posterga o ônus contratual para datas futuras.

Em razão das reiteradas propostas legislativas de renegociações de dívidas rurais que anualmente são apreciadas pelo Congresso Nacional, tradicionalmente por via de medidas provisórias, justifica-se a existência de instrumentos efetivos e perenes voltados a esse objetivo, tanto mais quando se observa a importância do agronegócio para a economia brasileira, particularmente no que tange à geração de emprego e distribuição de renda no setor primário.





Nesse sentido, é necessário incentivar as instituições financeiras filiadas ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) a adotarem o procedimento que tem a capacidade de elucidar e, em muitos casos, expurgar débitos porventura irregulares, oportunizando ao produtor o pagamento do valor real devido de acordo com a regra de liberação do recurso correspondente. A solução teria como vantagens diretas a economia de recursos da União hoje utilizados para a transferência de dívidas das instituições financeiras para securitização e a redução da judicialização dos conflitos relativos ao crédito rural.

A proposição oferece um procedimento ágil e equilibrado envolvendo as renegociações de dívidas do crédito rural entre os produtores rurais e as instituições que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Em suma, a proposta contribui com a proteção adequada do mutuário produtor rural, não gera impacto fiscal e desburocratiza a renegociação de financiamento rural. Em anexo ofereço substitutivo que visa aperfeiçoar a proposição, que passo a justificar.

É preciso consignar que a instauração desse procedimento não impede que qualquer dos interessados ingresse, a qualquer tempo, com demanda no Poder Judiciário relacionada ao contrato de financiamento objeto da renegociação administrativa, diante da regra da inafastabilidade de controle judicial prevista no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, segundo a qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.



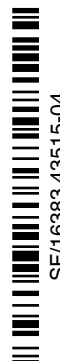
Por essa razão, mister o acréscimo de parágrafo único ao art. 2º: “Art. 2º (...) Parágrafo único: A pendência do procedimento previsto nesta lei não impede que qualquer dos interessados ingresse com ação no Poder Judiciário relacionada ao contrato de financiamento objeto de renegociação administrativa”.

Deve-se evitar referências a institutos do regime jurídico administrativo, ante a ausência da figura da Administração Pública em qualquer dos polos da relação jurídica creditícia objeto de refinanciamento. Trata-se inequivocamente de relação jurídica submetida ao regime de direito privado (mutuários e instituições financeiras), sem embargo da expressiva regulamentação estatal sobre o setor financeiro.

Nesse sentido, proponho alterações ao projeto, como a supressão do art. 3º, que invoca princípios e regras típicos do regime jurídico administrativo, como os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, impessoalidade, eficiência, duplo grau de jurisdição administrativa, etc.

Outras disposições do art. 3º não inovam na ordem jurídica. É o caso do inciso III (“atuação proba, baseada na observância da ética, do decoro e da boa-fé”), cujo comando pode ser extraído de dispositivos legais já existentes, como o Código Civil de 2002, art. 422.

O inciso VIII do parágrafo único do art. 3º (“Nos processos administrativos de recomposição dos créditos rurais serão observados, entre outros, os seguintes critérios: (...) VIII - proibição de cobranças de despesas procedimentais, ressalvadas as previstas em lei”) deve ser suprimido. Ao





estabelecer um processo administrativo, o projeto estabelece novas rotinas no fluxo de atividades da instituição financeira, acenando inclusive com a necessidade de criação de departamentos específicos, como o “órgão recursal” que apreciará os “recursos administrativos” (art. 20). A previsão de “perícias técnicas” (art. 13) também sinaliza que o processo poderá ensejar custos consideráveis. Tal cenário acarreta novos custos, a justificar eventual cobrança de despesas procedimentais por parte do mutuário produtor rural que se valha do processo instituído pelo projeto. Caso contrário, o custo decorrente do novo processo certamente recairia indiscriminadamente sobre todos os mutuários de financiamento agrícola, e não somente sobre aqueles que efetivamente o utilizaram.

No art. 6º, o *caput* dispõe que os atos do procedimento “não possuem forma determinada, salvo quando previstos em lei específica”, ao passo que o §1º preceitua que “os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e local de sua realização, além da assinatura do responsável”. A fim de evitar qualquer contradição, cabe suprimir o §1º, mantendo a regra do *caput* de livre forma dos atos jurídicos, salvo disposição legal em contrário – regra que se coaduna, inclusive, com a tradição brasileira nos negócios privados (por exemplo, art. 107 do Código Civil).

O parágrafo segundo do art. 6º (“O local dos atos do processo é o da agência originária em que o contrato de crédito foi celebrado”) mostra-se excessivamente restritivo, podendo prejudicar os interesses do produtor rural. Tome-se a hipótese em que ele não mais reside próximo à agência bancária em que celebrado o contrato de crédito. Nessa esteira, melhor abrir a possibilidade de as partes livremente convencionarem sobre



o local de renegociação. A questão restaria bem equacionada com a inclusão da expressão “(...) ou no local livremente convencionado pelas partes” ao final do dispositivo.

O art. 14 estabelece que a proposta será analisada pelas “áreas jurídica, de gestão de riscos e de reestruturação de ativo, que, em conjunto, possuem autonomia para a celebração de acordos operacionais”. O dispositivo merece ser suprimido. Interfere na liberdade de organização interna da instituição financeira, em que deve prevalecer a liberdade empresarial, notadamente sob o aspecto da auto-organização e da autogestão (por essa mesma razão suprime-se o parágrafo único do art. 9º). Sob o aspecto pragmático, a exigência pode ser até prejudicial a celebração de acordos menos complexos, em que se revela desnecessária a consulta a três áreas distintas da instituição financeira, podendo retardar o desfecho da negociação.

A redação atual do art. 17 pode abrir precedentes para uma interpretação forçada (especialmente judicial) de que o procedimento de renegociação não poderia contemplar outros tipos de instrumento de formalização (como títulos de crédito ou, quando autorizado em lei sua aquisição pela União, a sua inscrição em dívida ativa) – o que reduz a segurança jurídica, eleva o risco para o banco e diminui o valor de eventual securitização ou venda em mercado secundário. Para que não parem dúvidas, melhor explicitar na forma que segue: “Art. 17. A proposta aprovada terá força de título executivo extrajudicial, sem prejuízo de quaisquer outros privilégios ou garantias que lhe possam ser atribuídas pela lei ou pelos termos da repactuação”.



O art. 19 prevê que a comunicação ao proponente será feita por correspondência postal, com aviso de recebimento. A regra é excessivamente restritiva e a forma de comunicação eleita é dispendiosa. Proponho redação mais maleável aos interesses das partes, sem qualquer risco de prejudicar o produtor rural: “Art. 19. Após a análise da proposta, o proponente será comunicado sobre seu resultado mediante correspondência postal, com aviso de recebimento, ou outro meio idôneo de comunicação livremente convencionado pelas partes”.

O art. 20 dispõe que caberá recurso de eventual indeferimento da proposta de acordo, dirigido a “órgão recursal”, e o §1º prevê que a instituição financeira disporá de prazo para apresentar “defesa”. Não fica claro quem exerceria a função de “órgão recursal”, se um departamento hierarquicamente superior da instituição financeira ou se seria alguma entidade externa. Em acréscimo a tal ambiguidade, seria muito provável que essa etapa recursal servisse apenas para confirmar a decisão anteriormente tomada, a burocratizar o procedimento e a retardar um desfecho final da questão. Outrossim, a previsão contida no art. 22, de possibilitar a reapresentação de proposta rejeitada, desde que sanados os vícios indicados no parecer, exsurge suficiente para permitir uma reanálise da proposta pela instituição financeira.

O art. 21 não inova substancialmente na ordem jurídica, limitando-se a reproduzir regras do regime obrigacional contido no Código Civil.

Por fim, o projeto ora faz referência ao termo “procedimento”, ora a “processo administrativo”. Considerando que consta da própria



ementa do projeto o termo “procedimento”, e que, como ressaltado linhas acima, deve-se evitar referências a institutos do regime jurídico administrativo, tal como “processo administrativo”, opta-se pela adoção do termo

“procedimento”, com vistas a unificação da terminologia utilizada no projeto, conforme preconiza a boa técnica legislativa (Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, art. 11).

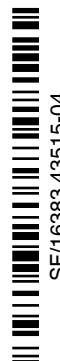
III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 354, de 2014, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão,

, Presidente

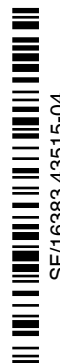
, Relator





EMENDA Nº /2016 – (CAE)
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2014

Institui procedimento para
recomposição de débitos de crédito
rural, e dá outras providências.



SF/16383.43515-04

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o procedimento de recomposição de débitos de crédito rural.

Art. 2º O procedimento tem por objetivo viabilizar a negociação e a renegociação dos créditos rurais, perante as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Parágrafo único: A pendência do procedimento previsto nesta lei não impede que qualquer dos interessados ingresse com ação no Poder Judiciário relacionada ao contrato de financiamento objeto de renegociação administrativa.

Art. 3º A viabilidade da composição do débito, medida pela legalidade do cálculo em consonância com a capacidade financeira das partes envolvidas, será elemento preponderante na negociação, sendo, ainda, relevantes as concessões recíprocas destinadas à viabilização da recomposição.

Art. 4º O procedimento será regulado, no que couber e de maneira subsidiária, pelo Manual de Crédito Rural (MCR), do Banco Central do Brasil.



CAPÍTULO II

DA FORMA, DO TEMPO E DO LUGAR DOS ATOS

Art. 5º Os atos vinculados ao procedimento de recomposição dos créditos não possuem forma determinada, salvo quando previstos em lei específica.

§ 1º O local dos atos do procedimento é o da agência originária em que o contrato de crédito foi celebrado, ou em local livremente convencionado pelas partes.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida motivada de sua autenticidade.

§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pela instituição financeira mediante vista do original.

Art. 6º O prazo máximo para a resolução do procedimento previsto nesta Lei é de 180 (cento e oitenta) dias.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo poderá ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificativa.

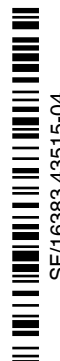
Art. 7º Os prazos serão contados excluindo-se o primeiro e incluindo-se o último dia.

CAPÍTULO III DO PEDIDO

Art. 8º O requerimento inicial do interessado deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

I – a instituição financeira a que se dirige;

II – a qualificação do requerente e do seu representante, quando houver;





III – o domicílio do requerente ou o local para recebimento das comunicações;

IV – a formulação do pedido, com exposição dos fatos e dos seus fundamentos;

V – os documentos que forneçam suporte a sua pretensão;

VI – data e assinatura do requerente ou de seu representante, quando houver.

§ 1º É vedada à instituição financeira a recusa imotivada de recebimento de documentos.

§ 2º A proposta de recomposição deverá ser protocolada na agência de celebração do instrumento originário da dívida, mediante recibo.

Art. 9º Ao receber a proposta, será dada contrafé ao requerente, iniciando o prazo de 60 (sessenta) dias para a resposta, contados da data de recebimento do requerimento.

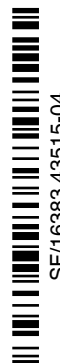
Art. 10. A análise da proposta será orientada pela legalidade do cálculo, pela capacidade de pagamento do requerente e pela possibilidade fática de seu cumprimento.

Art. 11. Estando a capacidade de pagamento comprometida com outros créditos de mesma natureza, caberá à instituição financeira equacionar a melhor solução para o requerente, tendo como orientação a proposta por ele apresentada.

Art. 12. É facultada a utilização de perícias técnicas.

CAPÍTULO IV

DA ANÁLISE DA PROPOSTA E DA DECISÃO





Art. 13. A análise da proposta levará em consideração a quantidade de contratos existentes e o volume de crédito.

Parágrafo único. Para a realização da análise será indispensável a fiel observância das normas de direito financeiro exaradas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, todas elas de aplicação obrigatória pela instituição financeira.

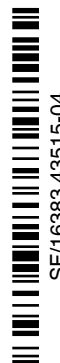
Art. 14. A aprovação da proposta está vinculada à elaboração de parecer final pela instituição financeira.

Art. 15. A proposta aprovada terá força de título executivo extrajudicial, sem prejuízo de quaisquer outros privilégios ou garantias que lhe possam ser atribuídas pela lei ou pelos termos da repactuação.

Art. 16. O parecer final conterá:

- I – a descrição do perfil do requerente;
- II – a viabilidade econômica e financeira do requerente;
- III – a descrição das garantias;
- IV – o prazo para a quitação do débito ou a quantidade de parcelas remanescentes;
- V - uma forma clara de composição das taxas embutidas nas operações vinculadas;
- VI - parecer motivado com o resultado sobre o deferimento ou o indeferimento do pedido;
- VII - local e data;
- VIII – assinatura e identificação do responsável pelo documento.

Art. 17. Após a análise da proposta, o requerente será comunicado do resultado mediante correspondência postal, com aviso de recebimento, ou outro meio idôneo de comunicação livremente



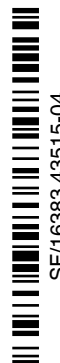


convencionado pelas partes.

Art. 18. A proposta que for indeferida ou rejeitada poderá ser reapresentada, desde que sanados os vícios ou omissões apontados no parecer final.

Parágrafo único. Caso a proposta seja indeferida ou rejeitada no mérito, poderá ser reapresentada desde que haja mudança em algum dos fatores que orientam a análise da proposta.

Art. 19. Esta lei entrará em vigor 60 (sessenta) dias após sua publicação.



SF/16383.43515-04