

Renegociação de Créditos Rurais: dirigismo estatal e a súmula 298 do STJ

Fabiano de Figueirêdo Araujo*

Introdução. 1 Crédito rural: o dirigismo estatal e a normatização subjacente ao processo de renegociação de dívidas rurais. 2 A construção da Súmula 298 do STJ: o foco argumentativo e a sua incidência ampliada. 3 A Súmula 298 do STJ como elemento desestimulante de renegociações de crédito rural: considerações finais. Referências.

Resumo

O objetivo do trabalho é examinar a técnica argumentativa empregada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) para gerar a Súmula 298, que prevê a renegociação de crédito rural como direito subjetivo do mutuário, bem como demonstrar que a aludida súmula se coloca como um elemento de desestímulo de construção de novas hipóteses de renegociação de dívidas rurais. Para atingir tais escopos, abordar-se-á inicialmente a sistemática regulatória da concessão do crédito rural e do processo de repactuação das dívidas financeiras agrícolas. Após, o artigo examinará de forma detalhada o processo de construção da jurisprudência no STJ que gerou o aludido enunciado, tendo como foco a renegociação prevista pela Lei 9.138, de 29 de novembro de 1995, oportunidade na qual se verificou a existência de argumentação lastreada diretamente em preceitos avaliatórios, que inviabilizariam um silogismo jurídico e a universalização do entendimento ali aplicado para outras hipóteses de renegociação de dívidas rurais. Mesmo diante dessa premissa argumentativa, verificou-se que a Súmula 298 do STJ foi aplicada de forma alargada, o que pode desestimular a autorização de novas renegociações de dívidas rurais por parte do Conselho Monetário Nacional.

Palavras-chave: Crédito rural. Renegociação. Conselho Monetário Nacional. Súmula 298 do STJ.

* Doutorando em andamento pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Procurador-geral adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Ex-coordenador de Assuntos Financeiros da PGFN. Procurador da Fazenda Nacional. Professor universitário.

Rural Credit renegotiations: the government directing and Summula 298 of the Brazilian Superior Court of Justice

Abstract

This paper aims to examine the argumentative methodology used by the Brazilian Superior Court of Justice (STJ) to create the interpretation (Summula 298), which provides for the renegotiation of rural credit as the borrower's right, and its consequences regarding the discouragement of building new hypotheses of renegotiation of rural debts. Initially, the regulatory system of rural credit granting and the process of renegotiation of agricultural financial debts will be addressed. After, the article will examine the process of construction of jurisprudence in the STJ that generated that interpretation, focusing on the renegotiation by Law No. 9,138, 1995. In this part, the article shows the existence of juridical argumentation supported by evaluative precepts, that did not allow a juridical syllogism and the universalization of the interpretation, in order to apply that interpretation to other hypotheses of renegotiation of rural debts. However, it was found that Summula 298 of the STJ was widely applied, and because of that, Nation Monetary Council may be discouraged from authorizing new rural credit renegotiations.

Keywords: Rural credit. Renegotiation. National Monetary Council. Summula 298 of the STJ.

Introdução

O crédito rural é bastante emblemático em nosso país, por várias razões: desde a sua ampla utilização, mercê do caráter dinâmico do setor agropecuário, passando pela sua regular formalização mediante encargos financeiros relativamente inferiores ao restante da economia, bem como em face da notória regulação robusta incidente sobre os mútuos agrícolas, que chega ao ponto de prever a necessidade de detalhado regramento da recomposição da dívida.

Esse cenário ocasiona, decerto, ampla judicialização, havendo, assim, súmulas de jurisprudência de tribunais superiores relacionadas com a matéria.¹ Um dos enunciados mais conhecidos é o da Súmula 298 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), na qual acentua que o alongamento de dívida originária de crédito rural não constitui faculdade da instituição financeira, mas direito do devedor, nos termos da lei.

A aludida súmula, a despeito de retratar uma exegese que teve como foco apenas a renegociação de dívidas rurais tratada pela Lei 9.138/1995, consoante seus pretendentes, goza de uma literalidade que amplia o seu horizonte, atingindo qualquer hipótese de recomposição de dívidas rurais.

Esse ponto, contudo, não é única observação crítica que pode ser empreendida em face da aludida súmula. Com efeito, em análise dos arestos que lhe originaram, observa-se a existência de argumentação lastreada em preceitos avaliatórios, que dificultam um silogismo jurídico. Não houve, sem embargo, qualquer enfrentamento da premissa, contra intuitiva em relação a negócios jurídicos ordinários, de que qualquer renegociação de créditos rurais pressupõe uma autorização normativa expressa.

Diante do exposto, o escopo do presente artigo é empreender críticas acerca do processo de argumentação que ensejou a Súmula 298 do STJ, e suas consequências no tocante ao desestímulo de construção de novas hipóteses de renegociação de dívidas rurais.

¹ Vide, por exemplo, Súmula 638 do STF ("A controvérsia sobre a incidência, ou não, de correção monetária em operações de crédito rural é de natureza infraconstitucional, não viabilizando recurso extraordinário") ou Súmula 93 do STJ ("A legislação sobre cédulas de crédito rural, comercial e industrial admite o pacto de capitalização de juro.")

Para atender a tal mister, o primeiro ponto deste artigo abordará a extensa sistemática regulatória da concessão do crédito rural e do processo de repactuação das dívidas financeiras agrícolas. Por sua vez, a segunda parte deste empreendimento intelectual terá como mister examinar de forma detalhada o processo de construção da jurisprudência no STJ que gerou o aludido enunciado.

I Crédito rural: o dirigismo estatal e a normatização subjacente ao processo de renegociação de dívidas rurais

O setor de crédito financeiro rural é bastante regulado no cenário econômico brasileiro. A notória importância histórica do âmbito agrícola na formatação econômica nacional engendrou uma normatização primária ampla sobre a matéria, desde há muito.

A previsão de legislação nacional que tratasse expressamente sobre mecanismos que fomentassem operações de crédito agrícola adveio no século XIX (BITTENCOURT & VIAL, 2017, p. 22). Ademais, é cediça a influência do setor primário nacional nas querelas históricas brasileiras, de sorte que digressões maiores sobre tal ponto inclusive estenderia demasiada (e desnecessariamente) o presente trabalho.

Diante desse cenário, a Lei 4.829/1965, que institucionalizou o crédito rural, delineou um amplo mecanismo de dirigismo estatal no disciplinamento desse empreendimento econômico financeiro.

Uma vez que a intervenção estatal na seara econômica é limitada, priorizando-se a liberdade de iniciativa dos atores privados,² a Lei 4.829/1965 restringiu o alcance do crédito rural, quando acentuou que este

restringe-se ao campo específico do financiamento das atividades rurais e adotará, basicamente, as modalidades de operações indicadas nesta Lei, para suprir as necessidades financeiras do custeio e da comercialização da produção própria, como também as de capital para investimentos e industrialização de produtos agropecuários, quando efetuada por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural (art. 8º da indigitada Lei).

Os arts. 9º a 10 da Lei, combinados com os arts. 48 e 49 da Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, estabelecem o escopo do crédito rural. O crédito rural pode ser distinguido, segundo sua finalidade, em operações de custeio, investimento, comercialização ou industrialização de produtos agropecuários (art. 9º), havendo a necessidade de que o agente financeiro empreenda fiscalização sobre a escorreita aplicação do montante derivado do mútuo em atividades rurais (art. 10, I, da Lei 4.829/1965).

Extraí-se, por causa desse último preceito legal, que o crédito rural tem estrita utilização. Como dito na doutrina, “evidencia-se (...) que o crédito rural tem um campo específico de execução e de maneira nenhuma pode ser desviado para outra atividade que não seja a rural, sob pena de configurar o desvio de finalidade” (BITTENCOURT & VIAL, 2017, p. 29).

Essa visão restritiva do crédito rural é tão clara que o próprio Manual de Crédito Rural (MCR), conjunto de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) que tratam da matéria, dispõe, em seu item 1-1-3, que “não constitui função do crédito rural financiar o pagamento de dívidas”. O desvio de finalidade no uso do crédito rural poderia ensejar, se for o caso, subsunção a tipo penal (art. 20 da Lei 7.492, de 16 de junho de 1986).

² Conforme o art. 145 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, cenário que ensejou a lei em comento, e o próprio art. 170 da hodierna Constituição Federal.

Há uma razão para tal controle: a institucionalização normativa do crédito rural gerou uma larga fonte obrigatória de fontes de recursos para financiamento. Assim, a inexistência de fiscalização sobre o destino dos recursos poderia induzir a aplicabilidade de tal direcionamento para outras atividades destoantes do escopo normativo pretendido, qual seja, fomentar a atividade agrícola.

As principais fontes do crédito rural serão explicitadas a seguir.

Como primeira origem de recursos, o art. 21, *caput*, da Lei 4.829/1965, estabelece a obrigatoriedade de que Banco do Brasil SA, Banco da Amazônia SA, Banco do Nordeste do Brasil SA, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e demais instituições financeiras envolvidas no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)³ mantenham a obrigatoriedade de aplicar seus recursos administrados em crédito rural, conforme diretrizes do CMN.

Com lastro em tal preceito, para o Plano Safra 2018-2019, o CMN estabeleceu, por intermédio da Resolução CMN 4.669, de 6 de junho de 2018, que as instituições financeiras do SNCR devam manter aplicado em operações de crédito rural o montante equivalente a 30% (trinta por cento) do valor médio anual dos recursos existentes nas instituições financeiras a título de depósito à vista (denominado tecnicamente como “recursos obrigatórios”). Outrossim, a Resolução CMN 4.614, de 30 de novembro de 2017, estabeleceu que o montante equivalente a 60% dos depósitos de poupança rural deva seguir o mesmo destino.

Com tal conduta, verifica-se que o CMN, regulador do Sistema Financeiro Nacional (arts. 2º a 4º da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964) empreende um direcionamento de largo importe dos recursos geridos pelas instituições financeiras para operações de crédito rural, ocasionando uma oferta de crédito alta, com conseqüente tendência de taxas de juros menores do que as ocorrentes em outros cenários econômicos.

Isso ocorre pelo fato de que os depósitos à vista, em geral, não ensejam remuneração do custo de captação, possibilitando, assim, taxas de juros bem inferiores ao da praxe de mercado.

O CMN, na espécie, atua claramente como regulador assertivo, delineando o sistema financeiro de forma a atender prioritariamente o setor. Deveras, há de se registrar que a conduta regulatória não tem como escopo a concepção de corrigir apenas as ineficiências de determinado mercado,⁴ como comumente se aponta, sendo que esta é apenas uma das suas funções (SALOMÃO FILHO, 2012, p. 15; RAGAZZO, 2011, p. 34; ARAGÃO, 2013),⁵ já que pode objetivar o atendimento a valores redistributivos ou de sustentabilidade, por exemplo.

Convém lembrar que, se a instituição financeira não conseguir promover operações de crédito suficientes para atender a tal direcionamento, estará sujeita a custos financeiros estabelecidos pelo Banco Central do Brasil (§§ 1º e 2º do art. 21 da Lei 4.595/1964).

Há de se consignar que a regulação na matéria é tão estrita que o CMN é quem estabelece os encargos financeiros nas operações de créditos com *funding* controlado (art. 14 da Lei 4.829/1965), o que enseja, vale aditar, uma evidente limitação na autonomia contratual dos agentes financeiros e mutuários rurais.

É de se registrar que, independentemente da fonte privada dos recursos que servirão para ulteriores operações de crédito, a União também pode promover a subvenção da equalização de juros, conforme o disposto no art. 4º da Lei 8.427, de 1992.

3 Em síntese, as principais instituições financeiras privadas nacionais. Esse trecho, na verdade, representa o resumo do teor da atual redação do arts. 21 c/c 7º da Lei 4.829/1965.

4 Falhas de mercado configuram, em síntese, a existência de bens públicos, a existência de externalidades não desejadas ou mercados não competitivos (RAGAZZO, 2011, p. 20). Anote-se, por oportuno, que há entendimentos diversos sobre se a informação assimétrica entre vendedores e compradores configuraria ou não falha de mercado.

5 Por oportuno, aduz o Prêmio Nobel de economia George J. Stigler (2004, p. 24) que a regulação é instituída basicamente para proteção e benefício de toda a sociedade, ou de grande parcela dele, de sorte que as condutas regulatórias que não seguissem a lógica de eficiência seriam “o preço de uma espécie de objetivo social” ou, até mesmo, falha de cunho regulatório (“perversões da filosofia regulatória”).

No caso dessa subvenção, a União é autorizada a repassar ao agente financeiro o diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural estabelecidos pelo CMN (art. 4º da Lei 4.829, de 27 de maio de 1965). Essa conduta tem o condão de possibilitar, ainda mais, a diminuição dos encargos financeiros dos mútuos rurais, permitindo juros inferiores ao do próprio custo de captação, com conseqüente pagamento de subvenção pelo Tesouro Nacional.

Outrossim, consigne-se que recursos públicos também são empregados como fonte de financiamento em operações de crédito rural. Com efeito, entre outras fontes públicas, podemos registrar que:

- (i) parte dos recursos de fonte tributária alocados no fundo constitucional de desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste de que trata o art. 159, I, “c” da Constituição Federal, é aplicado em operações de crédito rural (art. 1º da Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001);
- (ii) o Fundo público de Defesa da Economia Cafeeira, de que trata o Decreto-Lei 2.295, de 21 de novembro de 1986, também é empregado como *funding* de crédito rural.

Toda a legislação específica relacionada com o uso de recursos públicos para operação de crédito rural prevê a atuação do CMN para estabelecer os encargos financeiros, regras de financiamento e outros preceitos normatizadores dos contratos de mútuo.

Não se pode deixar de anotar, de qualquer sorte, que ultimamente há uma tendência de desregulação do sistema de crédito rural para operações de crédito que tenham como *funding* recursos de mercado de capitais (MARQUES & MARQUES, 2017, p. 155), tais como Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), gozando assim de regulação mais escassa pelo CMN (que ainda acaba atuando, mercê do disposto no art. 49 da Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004 e item 7 do capítulo 6 do MCR, que prevê livre pactuação de encargos financeiros), ou até mesmo para mútuos rurais que tenham como fonte recursos livres, em que praticamente não há delineamento regulatório (item 3 do capítulo 6 do MCR). Sem embargo, isso, no cenário do crédito rural, ainda é espectro residual.⁶

Por sua vez, como o crédito rural é amplamente dirigido pelo Estado, necessitando da atuação do CMN com o intuito de estabelecer as regras básicas a fim de que sejam implementados os negócios jurídicos, as renegociações pertinentes a tal âmbito também precisam de autorização do CMN.

Os preceitos legais que preveem tal competência por parte do CMN se encontram nos arts. 4º e 14 da Lei 4.829/1965; e no art. 5º da Lei 10.186/2001.

Deveras, o art. 4º, IV, da Lei 4.829/1965, registra que o CMN disciplina o crédito rural do país, e estabelece a fixação e a ampliação dos programas de crédito rural, abrangendo todas as formas de suplementação de recursos, inclusive refinanciamento. Outrossim, o art. 5º da Lei 10.186/2001, prevê a possibilidade de o CMN autorizar a prorrogação e a composição de dívidas de crédito rural.

O MCR já prevê regras abstratas para renegociação de operações de crédito rural (a título de ilustração, citam-se o item 2-6-12 ou o capítulo 18), mas nada impede que resoluções do CMN

6 Segundo a Matriz de Dados do Crédito Rural – Contratações, constante no sítio do Banco Central do Brasil (<https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/reportmicrrural/?path=conteudo%2FMDCR%2FReports%2FqvcFonteRecursosRelat.rdl&nome=Quantidade%20e%20Valor%20dos%20Contratos%20por%20Fonte%20de%20Recursos&exibeParametros=true&botaoExportar=true> – Acesso em: 20/7/2019), durante o ano de 2018, houve a realização de mútuos rurais no importe aproximado de R\$181 bilhões, sendo que quase R\$100 bilhões foram oriundos de depósitos à vista ou poupança rural. Apenas cerca de R\$8 bilhões tiveram como fonte LCA em taxas de livre mercado, e R\$8 bilhões foram qualificados como recursos livres.

estabeleçam regras específicas para determinadas situações – vide, por exemplo, as Resoluções CMN 4.161, de 2012, ou 4.545, de 2016.

O que não se pode deixar de anotar, contudo, é que o processo de recomposição ou renegociação de operações de crédito rural deve seguir estritamente as regras outorgadas pelo CMN, sob pena de ser desqualificada como operação rural e, assim, afastar todo o regramento normativo subjacente a tal negócio jurídico (não ser enquadrado nas regras de direcionamento ou não ser passível de subvenção econômica, por exemplo).

Nada impede, por fim, que lei, por questões de juízo político, empreenda renegociações de crédito rural. Isso em geral ocorre quando a União teria despesas públicas relacionadas com as aludidas recomposições, tais como bônus para adimplemento (vide, por exemplo, art. 3º, *caput*, e §3º, da Lei 11.775/2008) ou pagamento do desconto correspondente à liquidação antecipada (art. 3º, *caput*, e §4º, da Lei nº 13.340, de 2016), de sorte que o primado da legalidade pela Administração Pública (art. 37, *caput*, Constituição Federal) assim exigiria.

Entre as renegociações que tiveram escopo direto em mandamento legal, convém trazer considerações sobre a Lei nº 9.138, de 1995, cuja composição de dívidas rurais ensejou a Súmula 298 do Superior Tribunal de Justiça.

2 A construção da Súmula 298 do STJ: o foco argumentativo e a sua incidência ampliada

Como dito no final do capítulo anterior, sem prejuízo de que a renegociação de dívidas rurais seja operacionalizada, em regra, conforme autorização dada pelo CMN, nada impede que lei estabeleça regramento sobre a recomposição de mútuos agrícolas. Isso fica mais evidente nas hipóteses que, subjacente à renegociação, há uma conduta direta a ser empreendida por órgão da União relacionada com a composição do débito.

Dentro desse contexto, adveio a Lei 9.138, de 1995, que estabeleceu normas para regularização de dívidas no setor rural, mediante processo de securitização.

Em linhas gerais, o art. 5º da Lei, em sua redação originária, estabelecia as seguintes regras:

- (i) as instituições do SNCR estavam autorizadas a alongar dívidas oriundas de créditos rurais, inclusive já desclassificadas,⁷ por um prazo de 7 a 10 anos, dependendo do caso, dívidas formalizadas até 20/6/1995 e de até R\$200 mil;
- (ii) os mutuários pagariam as dívidas conforme a variação de preços mínimos (VPM) acrescida de taxa de juros de 3% ao ano, ofertando as garantias tradicionais no cenário econômico específico; e
- (iii) a dívida poderia ser paga por moeda corrente ou equivalentes unidades de produto agropecuário, mediante depósito da mercadoria em unidade de armazenamento credenciada pelo governo federal.

Como característica notória dessa renegociação, a União foi autorizada (art. 6º) a emitir títulos da dívida pública no valor de sete bilhões de reais, com o fito de garantir as dívidas renegociadas – havendo inadimplemento por parte dos mutuários, as instituições financeiras seriam satisfeitas quando do resgate dos aludidos títulos.

⁷ Dívidas já não mais consideradas normativamente como crédito rural, tais como situações já explicitadas neste artigo, ou eventualmente já “baixadas como prejuízo” contabilmente nas instituições financeiras, por já gozar de inadimplência superior a um ano.

Verifica-se, por oportuno, que como dito outrora, os critérios e regras para renegociação de créditos rurais poderiam ser operacionalizadas mediante simples resolução do CMN. A razão de ser de edição de uma lei específica para o caso concreto é que haveria necessidade de autorização legal, mercê do primado da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), para que a União emitisse títulos para garantir a adimplência do ajuste em comento.

Finalmente, o art. 10 da Lei disciplinava que o CMN deliberaria a respeito das características financeiras dos títulos do Tesouro Nacional a serem emitidos e disporia sobre as demais normas, condições e procedimentos a serem observados na formalização das operações de renegociação tratadas na Lei. Para tal mister, foi editada a Resolução CMN 2.238/1996.

Após a concretização normativa, tendo em vista a literalidade no art. 5º da Lei 9.138, de 1995, na qual outorgava uma *faculdade* ao agente financeiro em operacionalizar a renegociação em comento, houve uma crescente judicialização em torno do tema, sob o pálio de que a ampla intervenção estatal no SNCR ensejaria uma visão sistêmica de que os mutuários, beneficiados da regulação extrema do setor, gozariam de direito subjetivo a uma renegociação tratada normativamente, caso preenchidos os requisitos previstos no preceito normativo autorizador da composição, levando em segundo plano o primado da autonomia de vontade subjacente aos negócios jurídicos.

A judicialização levou a uma jurisprudência dominante no bojo do Superior Tribunal de Justiça (STJ), formalizada pela Súmula 298, na qual explicita que “o alongamento de dívida originada de crédito rural não constitui faculdade da instituição financeira, mas, direito do devedor nos termos da lei”.

O foco deste artigo, doravante, é promover uma análise dos precedentes que levaram ao aludido enunciado, bem como a interpretação empreendida posteriormente à edição da indigitada súmula. Como recorte institucional para realização da análise das decisões (FREITAS & LIMA, 2010, p. 10-1), abordam-se os acórdãos do STJ, exarados antes e após a edição da Súmula, por dois motivos:

- (i) a interpretação empreendida pelo STJ no assunto acabou firmando a compreensão final do processo de renegociação de dívidas rurais (*pertinência temática*) prevista pela Lei 9.138/1995; e
- (ii) o STJ, como cediço, é o órgão responsável por uniformizar a interpretação de normas legais federais em nosso país, de sorte que a jurisprudência estruturada na espécie acaba sendo um norte orientativo para exegese das operações de recomposição de créditos rurais (relevância decisória).

Inicialmente, são trazidos à baila os precedentes que geraram a construção da Súmula 298 do STJ. Consoante pesquisa empreendida no sítio eletrônico do STJ, a indigitada Súmula foi acordada pela Segunda Turma no dia 18/10/2004, publicada no Diário de Justiça no dia 22/11/2004 e, conforme extrato da sua publicação, os precedentes que geraram o referido enunciado foram os seguintes, por ordem cronológica: (i) REsp 166.592-MG (4ª T, 07.05.1998 – DJ 22.06.1998); (ii) REsp 147.586-GO (4ª T, 03.09.1998 – DJ 07.12.1998); (iii) REsp 194.324-MG (3ª T, 23.11.1999 – DJ 07.02.2000); (iv) REsp 234.246-SP (4ª T, 29.08.2000 – DJ 13.11.2000); (v) AgRg no Ag 320.989-RS (3ª T, 29.03.2001 – DJ 28.05.2001); (vi) AgRg no Ag 476.337-RS (3ª T, 25.02.2003 – DJ 17.03.2003) e (vii) REsp 525.651-MG (3ª T, 14.10.2003 – DJ 10.11.2003).

Tendo em vista o rol de decisões dadas pelo próprio STJ, o que já dispensaria preambularmente a motivação da escolha do banco de dados objeto de exame (FREITAS & LIMA, 2010, p. 12), o escopo deste empreendimento intelectual é o de realizar um aprofundamento desses *leading cases*, focando os argumentos trazidos.

Para atender a tal fim, promove-se uma tabela, com uma breve argumentação contida no voto condutor dos precedentes.

REsp 166.592-MG (BRASIL, 1998-1)

Decisão: A renegociação de que trata a Lei 9.138/1995, consubstancia direito subjetivo do devedor.

Fundamentação: (i) a medida tem como finalidade implementar a política agrícola de caráter protetivo e de incentivo definida no art. 187, I, da Constituição Federal; (ii) a interpretação literal não se adequa no caso da Lei 9.138/1995, uma vez que “impede a concretização das finalidades da referida lei, que são incentivar e proteger o setor agrícola” (transcrição de doutrina mencionada no voto do relator); também a interpretação literal tem “importância insignificante no mundo jurídico, já que ela não permite ao intérprete alcançar os vários objetos pretendidos pela lei, já que nenhuma instituição financeira vai querer renegociar dívidas agrárias” (transcrição de trecho da decisão de instância inferior, mencionada no voto); (iii) a faculdade a ser dada pela lei serve ao devedor, beneficiado da medida de regularização dada pela lei, e não pelo credor (resumo de transcrição de doutrina mencionada no voto do relator), “não havendo que se falar, para a questão ora tratada, em autonomia da vontade da instituição financeira”; (iv) a atuação do Estado na espécie tem amparo constitucional (art. 174, CF), permitindo a União a atuar no domínio econômico (transcrição de trecho da decisão de instância inferior, mencionada no voto).

REsp 147.586-GO (BRASIL, 1998-2)

REsp 194.324-MG (BRASIL, 2000-1)

REsp 234.246-SP (BRASIL, 2000-2)

AgRg no Ag 320.989-RS (BRASIL, 2001)

AgRg no Ag 476.337-RS (BRASIL, 2003-1)

REsp 525.651-MG (BRASIL, 2003-2).

Decisão: A renegociação de que trata a Lei 9.138/1995, consubstancia direito subjetivo do devedor.

Fundamentação: A autorização concedida pela Lei é para que os agentes financeiros façam a renegociação nos termos da lei, “pois do contrário a lei estaria apenas instando os bancos a fazer o que está no poder de qualquer credor”, que é renegociar dívida. Menciona, quando for o caso, precedentes com a mesma lógica.

A tabulação acima teve como premissa a argumentação tecida nos precedentes. O primeiro precedente, relatado pelo saudoso ministro Sálvio de Figueiredo, foi o que efetivamente trouxe uma maior abordagem sobre a temática. Os demais precedentes, em geral, ou fizeram menção a arestos anteriores, ou se limitaram a corroborar a premissa de que a literalidade do art. 5º da Lei 9.138, de 1995, deveria ser compreendida como de faculdade do devedor, e não do credor. Tal argumento, vale aditar, está contido no voto do primeiro precedente trazido, de sorte que, para fins do presente artigo, torna-se relevante o exame mais apurado apenas do primeiro acórdão.

Sem embargo, vale aditar que, em todos os precedentes, não foi enfrentada a premissa jurídica delineada no primeiro capítulo deste artigo, qual seja, a de que sempre há a necessidade de que uma norma (regulatória do CMN ou legal) autorize a renegociação de tal espécie de dívida (não havendo, portanto, livre disponibilidade da instituição financeira em exercer tal empreendimento no âmbito do crédito rural), e que a renegociação em comento foi empreendida diretamente por lei pelo fato de que haveria a necessidade de autorização legal para que a União emitisse títulos públicos que seriam utilizados para garantia da dívida.

Era importante enfrentar essa premissa, até mesmo para que se compreendesse a razão pela qual a lei previu, no seu art. 5º, uma “autorização” para renegociação de dívida.

O uso desse caráter autorizativo (e não cogente) para realização de renegociações de mútuos rurais é tão tradicional no setor que, somente a título de ilustração, a Resolução do CMN 2.080, de 22 de junho de 1994, editada pouco tempo antes da lei em testilha, registrava, em seu art. 1º, comando semelhante ao que previa o preceito ora em exame, registrando que ficavam “as instituições financeiras autorizadas a renegociar dívidas de produtores rurais, vencidas até 31.12.92 e não prorrogadas por não se enquadrarem nas disposições do MCR 2-6-9”, conforme regramento lá existente.

Sem prejuízo do disposto acima, não é escopo deste artigo discorrer sobre a conclusão da jurisprudência do STJ acerca da matéria, assunto inclusive já vetusto. O que soa importante aqui é empreender críticas acerca do processo de argumentação que levou ao aludido entendimento.

Com efeito, registra-se que o saudoso ministro Sálvio de Figueiredo, no precedente que, como já epigrafado, goza de argumentação mais exauriente, levantou, em seu voto condutor, fundamentações de cunho constitucional em dois momentos. Inicialmente, o relator trouxe trecho doutrinário de Luciano Sotero Santiago, no qual se registra que a Lei em comento “constitui uma forma de concretização e de efetividade da norma constitucional insculpida no art. 187 do CF, visto que assegura a implementação de políticas econômicas de fomento (...)” e assim, interpretada a lei conforme a Constituição, “dúvida não há que a Lei 9.138/1995 estabeleceu um caráter obrigatório para as repactuações de dívida agrária” (BRASIL, 1998-1). Continuando, o relator trouxe outros excertos doutrinários, bem como sentença de juízo do primeiro grau acerca da matéria, delineando que o art. 174 da Constituição Federal autoriza o Estado a intervir na atividade econômica.

Avaliando tal ponto, não há dúvidas de que a Constituição Federal goza de estatura institucional-jurídica superior e que, por conseguinte, molda a exegese a ser empreendida sobre a legislação ordinária. Essa premissa, vale aditar, inclusive é corriqueiramente aplicada pela Jurisprudência para julgar casos relacionados com questões tradicionais da esfera do direito privado, tal como, por exemplo, a *eficácia horizontal dos direitos fundamentais*, isto é, a possibilidade de aplicação das normas constitucionais às relações privadas, em que se contrapõem a autonomia da vontade e a efetivação dos direitos fundamentais.⁸

Sem embargo, há de se ter em mente que a aplicação de um preceito constitucional, mormente quando tal comando textual goza de vagueza semântica, solicita ônus argumentativo, uma vez que a discricionariedade judicial, independente da sua higidez institucional, é *por si* fator complexo no cenário democrático (NINO, 2003, p. 433).

A existência de uma motivação idônea acerca da incidência de um preceito de textura aberta para solução de um caso concreto conduz a uma atividade jurisdicional mais legitimada institucionalmente, infirmando-se eventuais críticas de arbitrariedade judicial.⁹

Outrossim, esses preceitos constitucionais vagos são construídos, muitas vezes, com termos avaliatórios, de sorte que a sua incidência normativa a uma situação factual pressupõe a sua modulação

8 O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no RE nº 201.819 (rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes), acentuou que a exclusão de sócio de uma entidade associativa vinculada ao ECAD deve respeitar o preceito do devido processo legal

9 “O que parece pouco claro para alguns é que os vínculos políticos e ideológicos que ligam os sujeitos em uma comunidade política produzem tão mais eficazmente legitimidade quanto mais houver discussão na esfera pública sobre o que determina as decisões que afetam a todos. Portanto, mais do que os dispositivos das decisões sobre questões políticas (no sentido amplo do termo), os fundamentos são o que realmente importa.” (FREITAS FILHO, & SILVA, 2017, p. 357)

para vocábulos descritivos, com o fito de ser possível a incidência do silogismo jurídico.¹⁰ A mera menção, em uma decisão judicial, de um comando judicial avaliatório sem a sua densificação, mediante explicitação das circunstâncias descritivas presentes no caso, não possibilita uma compreensão precisa da exegese judicial, inviabiliza uma idônea universalização da interpretação judicial e, por fim, ostenta um *déficit de argumentação* (FREITAS FILHO, 2009, p. 290 e ss.).

Diante do exposto, observa-se que, no voto condutor do precedente ora examinado, houve menção remota a preceitos constitucionais (arts. 187, I e 174) semanticamente vagos, sem a necessária construção argumentativa de estabelecer parâmetros claros e descritivos de como a incidência daqueles dispositivos geraria a conclusão do julgado (qual seja, de que a renegociação pelo agente financeiro dependeria apenas da vontade do devedor).

Essa construção gozaria de importância institucional até mesmo porque o teor literal do enunciado da Súmula não possui redação expressamente limitadora à renegociação da Lei nº 9.138, de 1995, a despeito de os precedentes que o formalizaram sejam exclusivamente relacionados com a renegociação tratada na aludida lei.

Diante do exposto, pode-se empreender a seguinte síntese:

- (i) os precedentes que geraram a Súmula 298 do STJ são diretamente relacionados com a renegociação de que trata a Lei nº 9.138, de 1995 – isso fica claro tanto pelos arestos trazidos acima, bem como pelo fato de que a argumentação foi lastreada em singularidades só contidas em tal renegociação (tal como o fato de que a União era autorizada a emitir títulos públicos para garantia da dívida); e
- (ii) há, no precedente mais relevante no ponto de vista argumentativo, fundamentação com lastro em preceitos constitucionais semanticamente vagos, sem o estabelecimento de parâmetros descritivos de como a eficácia de tais dispositivos geraria a conclusão do julgado;

A Súmula, sem embargo do exposto no item “i” da síntese, gozou de literalidade que escapa da adstrição da temática geradora do enunciado (qual seja, a renegociação de dívida rural tratada pela Lei nº 9.138, de 1995), sendo que a incidência de preceitos constitucionais levantados em sede de argumento do entendimento que sufragou a súmula não gozou da devida fundamentação nos termos articulados neste artigo (item “ii”), não logrando, assim, conter a idônea universalização da interpretação judicial.

Assim, de tal contexto adveio uma consequência evidente: a incidência do enunciado para espécies de renegociação de dívidas rurais que não tivessem qualquer relação com a Lei nº 9.138, de 1995, única fonte direta para construção da súmula em comento. Com o fito de corroborar tal tese, empreende-se mais uma vez à análise da jurisprudência do STJ, mediante os parâmetros a seguir delineados.

Fazendo-se consulta ao banco de dados do sítio eletrônico do STJ, mediante mecanismo de filtragem, com a inclusão da informação “Súmula” e “298” no campo “Legislação”, foram encontrados 21 acórdãos.

Dentre tais arestos, houve a identificação de 2 julgados que não possuíam qualquer relação com a renegociação de que trata a Lei nº 9.138, de 1995, mas que foram decididos com lastro na Súmula 298 do STJ. Passemos a examinar, objetivamente, cada um desses acórdãos:

¹⁰ “Os princípios e cláusulas gerais não permitem, pela forma como são escritas, a sua aplicação direta a um caso, ou seja, tais tipos normativos não podem ocupar a posição de premissa maior de um silogismo na forma do qual se fundamenta uma decisão jurídica. Não é possível se aplicar de forma universal um “princípio” (uso aqui o termo no sentido de Hare) que seja expresso com expressões ou palavras avaliatórias. Estas não permitem a universalidade da decisão, na medida em que é inviável definir tais palavras em termos genericamente descritivos. O que é “excessivamente oneroso”? Só é possível responder a esta pergunta considerando um caso concreto no qual o sentido descritivo da expressão terá que ser demonstrado, tudo segundo circunstâncias específicas do caso”. (FREITAS FILHO, 2009, p. 303)

- (i) AgInt no AREsp 906688/MG, julgado em 15/05/2018 (BRASIL,2018): Neste caso, o autor tentou sufragar o direito subjetivo à renegociação “com a ré com base no art. 14 da Lei 4.829/65, c/c o capítulo 2, seção 6, item 9, do Manual de Crédito Rural, e Súmula 298, do STJ” (trecho do voto condutor). Ou seja, a recomposição objeto do acórdão tinha como embasamento normativo a própria Resolução do CMN que entabulou a regra no MCR;
- (ii) REsp nº 1531676/MG, julgado em 18/05/2017, no qual determinado mutuário aduzia a aplicação da Súmula em face de renegociação autorizada nos termos da Lei 11.775, de 2008, conforme pesquisa feito pelo autor deste artigo no julgado de instância inferior.

A aplicabilidade da Súmula 298 do STJ, portanto, foi claramente alargada, já que a sua construção adveio da interpretação estruturada no bojo da renegociação de dívidas rurais prevista pela Lei nº 9.138, de 1995. Não se pode deixar de anotar, por oportuno, que houve, em precedente basilar para confecção da jurisprudência dominante, menção a preceitos constitucionais que poderiam ensejar uma abstração jurídica de tese a incidir em outras espécies de renegociação de dívidas rurais. Sem embargo, como explicitado outrora, o ônus argumentativo lá utilizado foi genérico, sem o estabelecimento de elementos descritivos que configurassem uma universalização de entendimento.

3 A Súmula 298 do STJ como elemento desestimulante de renegociações de crédito rural: considerações finais

Como se delineou no decorrer do presente artigo, o processo de renegociação de dívidas de crédito rural goza de grande dirigismo estatal. A estruturação normativa é engendrada de sorte que os agentes financeiros não possuam ampla autonomia para negociar, de iniciativa própria, no processo de repactuação dos aludidos mútuos.

Há a necessidade, para tal mister, de prévia autorização normativa, ordinariamente entabulada pelo CMN, mas que também pode ser prevista por lei federal, mormente quando há necessidade de conduta de órgão da União especificamente a tais renegociações.

Dentre as recomposições de dívida rural, há de se lembrar o disposto na Lei 9.138, de 1995, que entabulou famosas regras de repactuação rural, cujas discussões judiciais geraram a Súmula 298 do STJ. Como se viu, a construção do indigitado enunciado não atentou ao paradigma normativo setorial de que a própria recomposição de dívida por parte do agente financeiro, para ser válida, necessitaria de prévia autorização regulatória, de sorte que o STJ convolou tal autorização em imediato direito subjetivo do mutuário devedor.

Extrai-se, do exame da jurisprudência do STJ, que além de deficiências argumentativas tecidas nesta sede, a referida Súmula acabou tendo aplicação alargada em relação aos precedentes que lhe geraram.

Esse fato tem o condão de gerar consequências negativas aos próprios mutuários rurais. Com efeito, a jurisprudência pode acabar gerando um desestímulo para construção de novas autorizações de renegociação de mútuos agrícolas, especialmente por parte do CMN, já que tal órgão, além da sua atuação perante o crédito rural, é também a unidade reguladora mais relevante do Sistema Financeiro Nacional, conforme competência que lhe foram atribuídas pela Lei nº 4.595, de 1964.

Desse modo, firmando-se a premissa de que a repactuação de um débito rural autorizado normativamente é um direito subjetivo do devedor, o agente financeiro poderia ser compelido a acatar repactuações sem as devidas cautelas de praxe, tais como a exigência de garantia adequada. Esse cenário poderia refrear a atuação do CMN em autorizar renegociações de crédito rural, já que é também da sua atribuição atentar ao equilíbrio prudencial do sistema financeiro interno.

Como se vê, a Súmula 298 do STJ possui, assim, uma dupla imperfeição. Afinal, além de não ter gerado um direito subjetivo de renegociação em dissonância com o paradigma normativo do crédito rural, o referido enunciado acaba consubstanciando um elemento limitador do CMN em autorizar novas renegociações, induzindo, ao fim, prejuízos potenciais aos próprios beneficiários dessa espécie de crédito direcionado.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BITTENCOURT, Marco Antonio Floriano & VIAL, Sophia Martini. **Crédito rural: um desafio a céu aberto**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “DIREITO ECONOMICO. DIVIDA AGRARIA. SECURITIZAÇÃO. LEI 9138/95. ALONGAMENTO DA DIVIDA. DIREITO SUBJETIVO DO DEVEDOR. CONSEQUENTE INEXIGIBILIDADE DO TITULO EXECUTIVO. DOCTRINA. RECURSO PROVIDO. I. A SECURITIZAÇÃO DA DIVIDA AGRICOLA PREVISTA NA LEI 9138/95 CONSUBSTANCIA DIREITO SUBJETIVO DO DEVEDOR. COM VISTAS A IMPLEMENTAR A POLITICA AGRICOLA DE CARATER PROTETIVO E DE INCENTIVO DEFINIDA NO ART 187, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO, O GOVERNO FEDERAL AUTORIZOU AO TESOUREO NACIONAL A EMISSÃO DE TITULOS QUE PERFIZESSEM SETE BILHÕES DE REAIS. NÃO HAVERIA, DESTA FORMA, COMO FUGIR A DETERMINAÇÃO CONTIDA NA LEI 9138/95, QUE REGULA O PROGRAMA DE CREDITO RURAL, PARA REFINANCIAMENTO DA DIVIDA DOS PRODUTORES QUE, POR CIRCUNSTANCIAS ALHEIAS A SUA VONTADE, NÃO ESTAVAM EM DIA COM SUAS OBRIGAÇÕES JUNTO AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. II O NÃO-EMPREGO DO DINHEIRO PUBLICO PARA O FIM DESTINADO E A FALTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLITICA AGRICOLA DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR RURAL DESCUMPRE O ORDENAMENTO JURIDICO VIGENTE, QUE TEVE GRANDE PREOCUPAÇÃO COMO SETOR DE POLITICA AGRICOLA”. Recurso Especial nº 166.592. Rel. Min. Sálvio de Figueiredo. DJ 22/06/1998.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “CRÉDITO RURAL. SECURITIZAÇÃO. ALONGAMENTO DA DÍVIDA RURAL. LEI Nº 9.138/95. A Lei nº 9.138/95 concedeu ao devedor o direito de ver atendido seu pedido de alongamento da dívida, uma vez preenchidos os requisitos nela previstos. Recurso conhecido pela divergência, mas improvido”. Recurso Especial nº 147.586. Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, DJ 03/09/1998.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “Crédito rural. Securitização. Lei nº 9.138/95. Precedentes. 1. Como assentado em diversos precedentes da Corte, a “Lei nº 9.138/95 determinou aos bancos, uma vez preenchidos os seus requisitos, o alongamento das dívidas rurais, e não permitiu simples faculdade a ser usada discricionariamente pela instituição de crédito”. 2. Afastado o óbice do direito à securitização, as instâncias ordinárias devem apurar se estão presentes os requisitos legais. 3. Recurso especial conhecido e provido, em parte”. Recurso Especial nº 194324. Rel. Min. Menezes Direito, DJ 07/02/2000.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “DIREITO ECONÔMICO. CRÉDITO RURAL. SECURITIZAÇÃO. ALONGAMENTO DA DÍVIDA RURAL. LEI 9.138/95. DIREITO DO MUTUÁRIO. I. É direito do devedor, desde que atendidos os requisitos estipulados na lei 9.138/95, o alongamento das dívidas originárias de crédito rural. II. Reconhecido o direito acima, compete às instâncias ordinárias a verificação do atendimento dos requisitos autorizadores da securitização postulada. III. Recurso especial conhecido e parcialmente provido”. Recurso Especial nº 234.246, Rel. Aldir Passarinho Jr., DJ 13/11/2000.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “COMERCIAL. CRÉDITO RURAL. SECURITIZAÇÃO. O alongamento das dívidas originárias de crédito rural constitui direito do devedor, desde que atendidos os requisitos previstos na Lei nº 9.138, de 1995. Agravo regimental não provido”. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 320989. Rel.Min. Ari Pargendler. DJ 28/05/2001.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “ALONGAMENTO ? CRÉDITO RURAL ? EXTINÇÃO ? EXECUÇÃO ? AUSÊNCIA ? EXIGIBILIDADE DO TÍTULO ? PRECEDENTES. Afirmado pelo acórdão recorrido que o devedor preenche os requisitos legais para a securitização de sua dívida rural, estão ausentes os pressupostos indispensáveis da exigibilidade, certeza e liquidez do título executivo, por isso a execução deve ser extinta. Agravo a que se nega provimento”. AgRg no Agravo nº 476.337, Rel. Ministro CASTRO FILHO, DJ 17/03/2003.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “Processual civil. Bancário. Recurso especial. Cédula de crédito rural hipotecária. Prequestionamento. Ausência. Securitização da dívida rural. Direito subjetivo. Reexame de prova. Interpretação de cláusula contratual. Vedação. Índice de atualização monetária. Taxa de juros a longo prazo. Pactuação. - O recurso especial carece de prequestionamento a respeito de tema não debatido no acórdão recorrido. - Preenchidos os requisitos legais, o alongamento da dívida constitui um direito do devedor e não mera faculdade das instituições financeiras. Precedentes. - Inadmissível o revolvimento de matéria fático-probatória em sede de recurso especial, tampouco a interpretação de cláusula contratual. - Quando pactuada, é possível a aplicação da TJLP como fator de atualização monetária. Precedentes. Recurso especial parcialmente conhecido e provido”. Recurso Especial nº 525.651, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, DJ 10/11/2003.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DO CPC/1973. AÇÃO MONITÓRIA. CÉDULA RURAL PIGNORATÍCIA E HIPOTECÁRIA. EMBARGOS. SECURITIZAÇÃO DA DÍVIDA. MATÉRIA DE DEFESA. RECONVENÇÃO. DESNECESSIDADE. 1. Ação ajuizada em 07/06/2013. Recurso especial interposto em 12/12/2014 e atribuído a esta Relatora em 25/08/2016. Aplicação do CPC/73. 2. O preenchimento dos requisitos legais para a securitização da dívida originada de crédito rural constitui matéria de defesa do devedor, passível de ser alegada em embargos à monitória ou contestação, independentemente de reconvenção. 3. Recurso especial conhecido e provido. REsp 1531676, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, DJe 26/05/2017.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. “AGRAVO INTERNO NO AGRAVO (ART. 544 DO CPC/73) - EMBARGOS À EXECUÇÃO - CÉDULA DE CRÉDITO RURAL - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. IRRESIGNAÇÃO DOS EMBARGANTES. 1. Consideram-se preclusas as matérias que, veiculadas no recurso especial e dirimidas na decisão agravada, não são reiteradas no agravo interno. Precedentes. 2. Demanda reexame de fatos e de provas dos autos rever a conclusão do Tribunal a quo quanto ao não atendimento dos requisitos para o

alongamento de dívida rural. Incidente o óbice da Súmula 7/STJ. 3. Agravo interno desprovido”. AgInt no AREsp 906.688, Rel. Ministro MARCO BUZZI, DJe 25/05/2018.

FREITAS FILHO, Roberto & LIMA, Thalita Moraes. **Metodologia de Análise de Decisões (MAD)**. In: Univ. JUS, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez. 2010.

FREITAS FILHO, Roberto & SILVA, Frederico Augusto Barbosa de. **O Judiciário Cordial, a violência e a corrupção na América Latina**. REPATS, Brasília, v. 4, n. 1, p. 342-368, Jan-Jun, 2017.

FREITAS FILHO, Roberto. **Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e cláusulas gerais**. Porto Alegre. SAFE:2009.

MARQUES, Benedito Ferreira Marques & MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12. Ed. São Paulo. Atlas: 2017.

NINO, Carlos Santiago. **Introducción al Análisis Del derecho**. 2 ed. Buenos Aires. Editorial Astreal: 2003, p. 433.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel J. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

SALOMÃO FILHO, Calixo. **Regulação, Desenvolvimento e Meio Ambiente**. In: Regulação e Desenvolvimento (Org. Calixto Salomão Filho). São Paulo: Malheiros, 2012.

STIGLER, George J. **A teoria da regulação econômica**. In: Regulação Econômica e Democracia: O debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.