

## POLÍTICA AGRÍCOLA – NOVOS CONTRATOS NO AGRONEGÓCIO. OBJETO, OBJETIVO E PRESSUPOSTOS LEGAIS

Lutero de Paiva Pereira<sup>1</sup>

A Política Agrícola do Brasil está sob o foco determinativo do planejamento econômico estatal, ainda que o setor campesino, a exemplo de tantos outros, se encontre totalmente sob o regime e à mercê da livre iniciativa conforme assegurado pelo inciso IV, do Art. 1º., da Carta Federal.

A despeito disto, a interferência do Estado tem sua razão e se explica na medida em que se observa tratar-se a agricultura de uma atividade econômica com enormes reflexos, diretos e indiretos, na vida social e econômica do País. A boa estruturação do setor produtivo primário, incluídas não só suas bases físicas de exploração, como também as tecnológicas, são *conditio sine qua non* o homem do campo não tem como fazer a terra cumprir com sua função social. Notadamente no que diz respeito a ofertar alimentos em quantidade e qualidades suficientes à demanda interna, condição básica a garantir a ordem pública, a paz social e desenvolvimento econômico e social do País, a agricultura se notabiliza como uma atividade de valor inestimável e insubstituível, razão pela qual os olhos do Estado são postos sobre ela diferentemente e com mais devoção do que em relação aos demais segmentos econômicos da Nação.

Com maestria RICARDO ZELEDÓN ZELEDÓN<sup>2</sup> discorre sobre a questão alimentaria:

“El derecho a la alimentación es un derecho fundamental. Solo quizá el respirar o el descansar pueda resultar más elemental a la alimentación. Consiste en la disponibilidad de alimentos en todo momento, del acceso de todas las personas a ellos, los cuales deben ser nutricionalmente adecuados en términos de cantidad y variedad, además culturalmente aceptables por la población.”

E prossegue:

---

<sup>1</sup> Pereira, Lutero de Paiva, advogado. Brasil, Maringá (PR) – [www.pbadv.com.br](http://www.pbadv.com.br) – e-mail:pbadv@pbadv.com.br

<sup>2</sup> Zeledón, Ricardo Zeledón, Sistemática Del Derecho Agrario, Méxio, 2002, Ed. Porrúa, p. 311

“ La seguridad alimentaria es un típico derecho de solidaridad, con impacto en los pueblos, los grupos y las personas, con profundo sentido económico y social, pues há sido concebido para la adecuada protección de la vida, la salud y la seguridad de las personas, los alimentos vegetales y animales, y el medio ambiente.”

Sobre a atividade chamada rude, ANTONIO FELICIANO DE CASTILHO, literato português do século XIX já dizia: *A agricultura, só ela cria, só ela, filha primogênita da Divindade, é, sobre a terra, Divindade, visto que seus dois filhos, o comércio e a indústria, são estéreis em si mesmos, e só fazem circular ou transformam aquilo que só a agricultura é capaz de produzir.*

Nenhuma sociedade se mantém ordeira quando seus partícipes sofrem com as dores de um abastecimento alimentar inadequado. A paz social jamais se sustenta em meio a uma coletividade que se engalfinha em luta contra a fome. Portanto, quando o Estado intervém para regulamentar a atividade agropecuária, não o faz, ou não deve fazê-lo, negando ou reprimindo o mercado, de modo a criar uma economia dirigida e absolutista, mas sim propondo preceitos e metas de alcance social que somente ele é capaz de idealizar, e como Estado democrático, obrigado a fazer cumprir.

No Título I que trata dos Princípios Fundamentais da República Federativa do Brasil, o constituinte moderno inseriu no artigo 3º., da Carta de 1988, dentre os quatro que enumera, três objetivos fundamentais que guardam íntima ligação com a Política Agrícola:

Construir uma sociedade livre, justa e solidária (inc. I);  
Garantir o desenvolvimento nacional (inc. II) e,  
Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inc. III).

A estreiteza de relacionamentos entre os objetivos da República e os da Política Agrícola pode ser notada no Título VII, da mencionada Carta, onde o constituinte discorre sobre a Ordem Econômica e Financeira, dispondo:

Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Propriedade privada (inc. II)  
Função social da propriedade (inc. III)

## Redução das desigualdades regionais e sociais (inc. VII).

Como a Política Agrícola faz parte da referida Ordem, conquanto encontra-se regulamentada pelo Capítulo III, do destacado Título VII, o legislador infra-constitucional ao lançar seus objetivos (Lei 8171/91), incorpora no texto legal, explícita ou implicitamente, os mesmos alvos da República, conforme se lê:

Art. 3º São objetivos da política agrícola:

I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;

VII - compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo;

VIII - promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos;

IX - possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira;

X - prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família;

XI - estimular o processo de agroindustrialização junto às respectivas áreas de produção;

XVII – melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural.

Ora, a Teologia mesmo já qualificou o homem como *curvatur en si*, dando relevo com isto ao fato de que ele está sempre voltado, e com exclusividade, ao seu bem estar pessoal, o que em grande parte lhe cega a percepção para avaliar e considerar o interesse e a necessidade do semelhante, daí a ação disciplinadora do Estado para retirá-lo do cativeiro do seu ensimesmamento. Se o homem é o lobo do homem, como já disse Thomas Hobes, o dente do lobo é o capital que por natureza se mostra voraz e espontaneamente não consegue se civilizar, a menos que a Lei dome suas forças e o converta em instrumento de realização do bem comum. A Política Agrícola tem tal proposta audaciosa, pois se dedica a organizar o campo e o

capital que para ele se dirige, de maneira que ambos, ao tempo em que têm seus legítimos interesses particulares resguardados, também colaborem com seus frutos para a construção de uma sociedade mais justa, equilibrada, tranqüila e humana.

Prescreve o art. 187 da Constituição Federal do Brasil que a política agrícola deve ser *planejada e executada na forma da lei*:

“Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:”

No dispositivo constitucional em tela fica patente que o setor campesino tem *planejamento e execução do planejamento* assentados em preceitos oriundos da lei, e não meramente do contrato, o que vai levar a uma participação efetiva do Poder Público, notadamente no que diz respeito ao seu direcionamento, estabelecimento de metas e incremento de ações e instrumentos de realização.

CELSO RIBEIRO BASTOS <sup>3</sup> ao comentar a questão do constituinte haver trazido para a Carta Maior preceitos da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, o faz sob as seguintes letras:

“Dotar o Brasil de uma política agrícola consistente e estável é uma tarefa inadiável. É preciso que as medidas casuísticas e descoordenadas cedam o lugar à estatuição de um conjunto de diretrizes com vigência de médio e longo prazo para proporcionar ao agricultor a possibilidade de investimento e planejamento, sem o que o Brasil não romperá as amarras que entram ou retardam o crescimento da política agrícola”.

Ao justificarem a necessidade da intervenção do Estado na formulação de políticas agrícolas, ANTONIO MARCIO BUAINAIN e HILDO MEIRELLES DE SOUZA FILHO<sup>4</sup>, professores de economia da UNICAMP/SP, esclarecem:

“A sazonalidade, a forte dependência de fatores climáticos e a rigidez da produção fazem com que a atividade agropecuária enfrente maiores riscos e incertezas do que o conjunto da economia. A

---

<sup>3</sup> Bastos, Celso Ribeiro, Comentários à Constituição do Brasil, SP, Saraiva, 1990, 7º. V, p.241

<sup>4</sup> Gestão Agroindustrial, Atlas, 3ª. Ed., 2001, vol 2, p. 328

concentração da oferta agrícola em poucos meses do ano, por exemplo, provoca pressão baixista sobre os preços agrícolas precisamente quando os produtores estão vendendo suas colheitas e necessitam de recursos para cobrir os gastos realizados durante a fase anterior.”

E logo adiante:

“Além disso, enquanto a indústria pode ajustar-se com certa agilidade às mudanças nas conjunturas de mercado, ampliando sua produção caso tenha capacidade ociosa ou reduzindo a produção corrente, a agricultura só pode ajustar-se na safra seguinte.”

E então concluem:

“Em praticamente todos os países, essa proteção verificou-se mediante políticas de garantias de preços, garantia de renda mínima ou intervenção similares. Justificou, ainda, a implementação de políticas de crédito com o objetivo de prover capital aos produtores em condições e prazos adequados à especificidade do negócio agropecuário, seja na forma de capital de giro (crédito de custeio), de recursos para a comercialização (crédito de comercialização) da safra e, finalmente, para realizar os investimentos. Apesar de a concepção liberal da economia insistir que a melhor política pública é simplesmente deixar que o mercado funcione livremente, praticamente em todos os países do mundo as políticas agrícolas continuam fortes. Na verdade, pode-se e deve-se discutir os instrumentos de intervenção, mas dificilmente pode-se colocar em dúvida a necessidade de políticas agrícolas que levem em conta as especificidades da produção e dos mercados agropecuários.”

Se a intervenção do Estado na agricultura é notória, o mesmo não se dá no âmbito da indústria e do comércio, e a justificativa talvez possa ser dada pelo simples fato destes segmentos econômicos desenvolverem atividade que não interfere direta e objetivamente no processo de construção e manutenção da ordem pública e da paz social.

Volto ao eminente CELSO RIBEIRO BASTOS<sup>5</sup> para destacar seu entendimento sobre o Artigo 187 da Constituição Federal:

---

<sup>5</sup> BASTOS, Celso Ribeiro – *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 1990, 7º. Vol., p.295

“1. A principal novidade encerrada no artigo sob comento diz respeito a uma reserva de lei que se estabelece no tocante à política agrícola. Tem sido uma constante nas atitudes governamentais ante os problemas agrários a instabilidade das decisões. Ora se propende para uma solução de juros subsidiários, ora se prefere uma política de preços mínimos, sem falar nas múltiplas outras variantes que a matéria comporta. Mas tudo isso decidido ao nível do Poder Executivo e informado pelo mais arrematado casuísmo. Sempre soluções de emergência para remediar em vez da estatuição de regras firmes e seguras que possam fornecer uma diretriz e um estímulo para o agricultor. Portanto, a necessidade de uma lei fixando uma política agrícola era algo muito ressentido.”

E adiante:

“Note-se, ainda, que a existência de uma lei agrícola é permanente. O art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fixou o prazo de um ano para a sua promulgação. Ora, daí segue-se que, promulgada a lei agrícola, ela não é possível de mera revogação, mas necessitará sempre de uma lei que ocupe o seu lugar, sem o que o aludido art. 50 não seria atendido na sua finalidade última. De nada adiantaria aprovar-se a lei para satisfação da determinação constitucional para logo ao depois revogá-la sem a substituição por outra. A lei agrícola é portanto uma lei perene. Alterável, modificável, sim; mas não puramente revogável.”

A Lei 8171/91, conhecida como Lei Agrícola, acolhe em seu art. 2º., os seguintes pressupostos em que se fundamenta o traçado da política agrícola do País:

- I) A **atividade agrícola** deve empregar os recursos naturais de maneira que a propriedade cumpra com sua **função social e econômica**;
- II) o **setor agrícola** se constitui de múltiplos segmentos, e os enumera;
- III) a agricultura, **como atividade econômica**, deve assegurar rentabilidade aos que a ela se dediquem;
- IV) o adequado **abastecimento alimentar** é condição básica para garantir a tranqüilidade social, a ordem pública e o desenvolvimento econômico-social;
- V) a **produção agrícola** tem origem em estabelecimentos rurais e,
- VI) o **desenvolvimento agrícola** deve proporcionar ao homem do campo acesso a outros serviços (saúde, educação, segurança pública, etc.).

O tema sob análise – POLÍTICA AGRÍCOLA – NOVOS CONTRATOS NO AGRONEGÓCIO. OBJETO, OBJETIVO E PRESSUPOSTOS LEGAIS para melhor compreensão de seu alcance jurídico, econômico e social, não permite ser estudado simplesmente no aspecto das normas que regem os contratos do agronegócio, sem que tudo isto seja considerado dentro do espectro da Política Agrícola, notadamente na parte em que ela se mostra auspiciosa quanto à proteção do interesse social. Os contratos emergentes da Política, por se revestirem de especialidade sem igual e terem vindo à tona no mundo jurídico para atender um segmento específico, a saber a agricultura, somente serão corretamente compreendidos quando emoldurados pelos preceitos constitucionais e infra-constitucionais da Política Agrícola, pois tendo germinado neste ambiente dele não podem se desprender, sob pena de serem utilizados de forma contrária a sua natureza jurídica.

Já se pode adiantar, e isto sem o temor de um juízo prematuro, pois a máxima justifica-se a si mesma e se mostra coberta de sanidade, que o uso, por exemplo, das Cédulas de Crédito Rural e das Cédulas de Produto Rural em desarmonia com os aspectos teleológicos que justificaram seu aparecimento, fruto de uma interpretação da legislação especial fora do contexto do seu estreito âmbito de atuação, tem construído um pensamento que agride um setor que a lei busca proteger.

As mencionadas Cédulas não sobrevivem isoladas, descompromissadas ou apartadas do segmento para o qual foram trazidas à existência, e somente quando entendidas segundo a vocação que lhes emprestou o legislador, denotam juridicidade capaz de dar relevo a particularidades e peculiaridades que somente a elas estão afetas.

A Lei Agrícola brasileira – Lei 8171/91 – ao estabelecer as ações e instrumentos da política agrícola, consoante sobressai de seu Art. 4º., entendeu por bem em contemplar como tais não só a comercialização (inciso VII), como também o crédito rural (inciso XI), e estes, via de regra, se materializam, respectivamente e especialmente, embora não exclusivamente, nas Cédulas de Produto Rural e Cédulas de Crédito Rural.

A **atividade agrícola** ou o **setor agrícola**, expressões acolhidas pela Política Agrícola para se referir ao setor primário, tem na Lei infra-constitucional um amparo incomum, e assim o tem porque na própria Carta Federal se houve por bem em dar ao campo tal destaque de privilégio e responsabilidade, consoante oportunamente se verá. Conta com mecanismos próprios e apropriados à promoção do seu desenvolvimento integral. No entanto, a concretização de seus objetivos passa necessariamente pelo emprego correto dos instrumentos de acesso ao crédito e à comercialização do

produto rural, sem o que como atividade econômica a agricultura poderá se mostrar inviável ou inviabilizar-se ao longo do tempo.

A Cédula de Crédito Rural e a Cédula de Produto Rural são os instrumentos viabilizadores de injeção de recursos financeiros no setor, sendo a primeira adequada para o ingresso no campo de recursos originários do crédito institucionalizado e, a segunda, para oportunizar ao produtor rural obter recursos próprios via comercialização de sua produção.

Portanto, ao nos depararmos com ambos os títulos, falamos de financiamento e de auto-financiamento da atividade agrícola, e seja o primeiro ou seja o segundo, não vem ao caso, é mister que sejam considerados à luz dos preceitos e dos pressupostos em que se fundamenta a Política Agrícola.

Assim, antes mesmo de ver o objeto o objetivo e as particularidades dessas cédulas é mister ter como sustentáculo do exame a função sagrada do Estado de agir em proveito dos que o constituem, o que no caso implica em disponibilizar ao rurícola os meios necessários ao desempenho de sua atividade base, para que no sucesso desta ele possa ofertar em quantidade e qualidade condizentes com os reclamos sociais e econômicos do País, os bens de consumo que são indispensáveis à própria sobrevivência humana.

Se se considerar como de menor importância tal parâmetro de estudo, forçosamente as cédulas em apreço migrarão para um cantão jurídico que não lhes é afim, resultando numa descaracterização inominável e de completa deformação jurídica, acarretando dano de difícil ou mesmo de improvável reparação para o setor produtivo primário.

Sem ânimo de profeta do caos, é possível se concluir sem muito esforço que sujeitar tais cédulas a um tratamento desta ordem, debilita um setor econômico que a Lei intenta preservar, e põe sob os meios riscos da sangria, literal ou metaforicamente entendida, o próprio corpo social que o setor deve nutrir e alimentar.

O Estado é, por vocação dogmático-utópica, o promotor e conservador da paz social e da ordem pública, bens de natureza abstrata mas de reflexos sociais concretos quando o cidadão dele usufrui ou é privado. Nisto tem participação direta o adequado abastecimento alimentar do país, que a Lei Agrícola contempla como um de seus pressupostos, a saber:

“Art. 2º A política fundamenta-se nos seguintes pressupostos:

IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social;”

Portanto, para garantir a tranqüilidade social e a ordem pública via oferta de alimentos, em não sendo explorador direto da propriedade rural, o Estado deve oportunizar aos cidadãos que a exploram, seja a que título for, os meios adequados para levar a bom termo o seu labor, de modo que a terra cumpra com sua função social. O setor agrícola não necessita somente de recursos financeiros para produzir, como também de uma garantia mais efetiva de comercialização segura de seus bens, de modo que o campesino progrida em todos os termos, progresso este que a cidade deveria interessar-se por ver concretizado, ainda que motivada por interesse eminentemente egoísta, já que sem um *agro* produtivo não se pode falar numa *polis* tranqüila e em paz.

Fechando o foco agora para considerar a legislação especial que normatiza a Política Agrícola, é mister destacar, além do texto constitucional – Título VII, da Carta Maior – também as Leis 4829/65 e 8171/91, respectivamente, diploma legal institucionalizador do crédito rural no País e, Lei Agrícola. Na Lei mais moderna citada por derradeiro vemos fixados os fundamentos, a definição os objetivos e as competências institucionais, prevendo recursos e estabelecendo as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. Ambas as Leis devem necessariamente ser consultadas e invocadas no exame da Cédula de Crédito Rural (CCR) e da Cédula de Produto Rural (CPR), acrescentando-se ainda as normas do Conselho Monetário Nacional, catalogadas no Manual de Crédito Rural, visto que tal Autoridade, notadamente no âmbito do crédito rural, detém competência para normatizar as condições relevantes do mútuo. E na pequena incursão que eventualmente se faça aos referidos diplomas legais e à norma administrativa, notar-se-á que o crédito rural, a exemplo da própria atividade econômica a que se destina dar sustento financeiro, e não poderia ser diferente, tem e se reveste de interesse social extremo, daí gozar de privilégios que a outros créditos não é dado usufruir. Voltado à propriedade rural que deve cumprir com sua vocação social de ser produtiva, à luz do que sobressai do Art. 184, da Constituição Federal, sustentando o incremento da terra para que seja explorada corretamente com o objetivo de ofertar alimentos ao País, e sendo esta oferta condição básica a garantir a tranqüilidade social e a ordem pública, o crédito que a tanto se presta, não poderia ter outra roupagem que não aquela que o legislador lhe outorgou, ou seja, de ser um crédito que se destina ao **bem estar do povo** (art. 1º., da Lei 4829/65).

“Art. 1º O crédito rural, sistematizado nos termos desta Lei, será, distribuído e aplicado de acordo com a política de desenvolvimento da produção rural do País e tendo em vista. o bem-estar do povo.”

Em razão disto tudo é que vamos encontrar um crédito rural assentado em fonte de recursos específicas, com o mútuo totalmente sujeito ao dirigismo contratual, onde o Estado e não as partes, tem maior e mais efetiva ingerência na formação das estipulações contratuais, notadamente na questão da fixação das taxas de juros, dos valores de financiamento, na fixação do cronograma de pagamento, dentre tantas, exatamente para proteger o rurícola e a sua atividade, já que almeja e faz questão que ambos cumpram com a vocação que lhes reservou o preceito constitucional.

E sendo esta a notável qualificação do crédito rural, o que o afasta e põe distante das demais operações de crédito praticadas pelos integrantes do Sistema Financeiro Nacional, qualquer interpretação que se lance sobre as Cédula sem amparo ou em contradição aos preceitos da Política Agrícola, torna comum o que é especial. Para exemplificar o quanto o crédito rural é merecedor de tratamento distinguido pelo legislador basta, por ora, dar destaque ao direito assegurado ao mutuário de modificar o cronograma de pagamento avençado no título, alteração que se introduz em seu exclusivo benefício, e independentemente da vontade do mutuante. Assim, não obstante acordado que o crédito deva ser reembolsado desta ou daquela forma, uma vez presentes situações adversas no transcurso da operação, desde que não provocadas pelo devedor, e que lhe retire ou minimize a capacidade de adimplir o contrato na forma primitivamente aprazada, o pacto deve ser alterado fixando-se um calendário de para evitar o comprometimento econômico-financeiro do produtor rural. Esta previsão de mudança abrupta no financiamento se justifica exclusivamente por ser o crédito rural um mútuo de fomento, revestido de finalidade social, assistindo uma atividade de interesse da coletividade, explorada numa terra que deve cumprir com sua função social e que por tudo isto, merece ser amparado para que não sofra descontinuidade ou abatimento em sua exploração. Portanto, a Cédula de Crédito Rural requer seja examinada sob um ângulo de visão muito mais elástica do que aquela que centra foco somente no título, como se bastasse tratar de seus aspectos eminentemente cambiários, sem atentar diligentemente também para os preceitos maiores que regulamentam o mútuo por ela denunciado.

O Art. 3º., inciso III, da Lei 4829/65 traça como um dos objetivos do crédito rural o “possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios”. Em decorrência disto, é lógico que o produtor rural deve contar com uma garantia legal que lhe dê condições de evitar o empobrecimento, e uma destas condições é alterar o cronograma de pagamento do contrato todas as vezes que houver diminuição da receita

estimada para satisfação da obrigação. Esta peculiaridade é do crédito rural, e sendo desta natureza o mútuo presente na cédula de crédito rural, o título poderá sujeitar-se a tão agressiva modificação no pacto, caindo por terra, em termos, o famigerado princípio *do pacta sunt servanda*, tantas vezes invocado pelo credor para evitar a aplicação da lei especial. No que diz respeito ao processo de comercialização da produção agrícola, a outra vertente da Política Agrícola e que toca diretamente ao interesse e desenvolvimento econômico do produtor rural, outrora afeto à ação direta do Governo Federal via contratos de mútuos específicos chamados de Empréstimos do Governo Federal, agora se concretiza sem a interferência do Poder Público. Para modernizar a relação negocial, as Leis 8929/94 e 10200/2001 introduziram no direito brasileiro duas novas cédulas que se propõem ser exclusivas para comerciar bens caracterizados como produto rural, atualmente de grande aceitação no chamado mundo do agronegócio. Os dois diplomas legais criaram então as famosas CPR e CPRF, dois títulos inovadores, consoante oportunamente será visto, trazendo consigo a proposta de serem úteis ao produtor rural, no sentido de favorecer a venda antecipada de sua produção com o objetivo, dentre outros, de não só garantir melhor preço para o produto rural, como também de alavancar recursos financeiros para o incremento da atividade, já que por eles o seu emitente vende produto que ainda irá produzir. Qual foi o objetivo ou escopo do legislador moderno em instituir estas cártulas, senão em criar mecanismos legais mais sólidos e ágeis voltados ao setor campesino, de modo que através deles os produtores rurais, suas associações e cooperativas pudessem alienar, com maior segurança e menores custos sua produção. São títulos voltados ao produtor rural, da mesma forma que a duplicata mercantil se inclina em direção ao comerciante. Assim, referidas cédulas ao serem examinados não podem deslocar-se do seu campo de atuação ou de ação que é o setor agrícola, pois a ele se destina aprioristicamente, e se dele se afasta não justifica sua criação. Postas tais considerações gerais, é mister o exame do objeto, do objetivo e dos pressupostos legais que envolvem a CCR, a CPR e a CPRF, com o escopo de demonstrar as particularidades que lhes dão os contornos jurídicos que em grande parte só a elas se tem por aplicáveis.

### **Pressupostos legais**

1 - A Cédula de Crédito Rural materializa um financiamento e, portanto, um contrato de mútuo, onde a base de exigibilidade do credor repousa, necessariamente, na tradição da pecúnia feita ao devedor, à luz do que preconiza o Art. 586 do Código Civil.

A seu turno, a Cédula de Produto Rural denota efetivamente um contrato de compra e venda, onde o direito do credor de buscar a coisa que lhe foi alienada repousa, indispensavelmente, no prévio pagamento feito ao vendedor, conforme prescreve o Art. 491 do Código Civil.

Por outro lado, a Cédula e Produto Rural Financeira, que não é nem um contrato de mútuo propriamente dito, nem é contrato de venda efetiva de produto rural, se apresenta como um título *suis generis* de CPR, pois o devedor se obriga a resgatá-lo ao credor o valor resultante da multiplicação da quantidade de produto rural nela descrito, pelo preço a ele atribuído.

2 - Na Cédula de Crédito Rural a tradição do valor mutuado não pode advir de simples presunção senão de prova documental idônea da entrega ao mutuário para outorgar ao mutuante o direito de pretender a sua restituição, já que no mútuo o credor busca o que entregou ao devedor.

Na Cédula de Produto Rural deve haver incontrariável certeza, e esta assentada em prova material idônea, de que o credor/comprador pagou ao devedor/vendedor o preço da coisa negociada, já que a teor do Art. 476 do Código Civil, nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro.

3 - As cláusulas da CCR devem espelhar, e com indiscutível precisão, as ordens emanadas do Conselho Monetário Nacional, notadamente no que tange às taxas de juros praticadas na operação, visto que a teor do artigo 14, da Lei 4829/65, bem assim do Art. 5º., do DI 167/67, somente os índices previamente fixados por tal Autoridade é que podem ser pactuados pelas partes.

No que diz respeito à CPR, as cláusulas a serem avençadas devem seguir à risca os termos da legislação especial, sob pena de o título perder força jurídica, pois o título de crédito somente produz efeito quando preenche os requisitos da lei, é o que estabelece o Art. 871 do Código Civil.

4 - Considerando que a CCR foi instituída para materializar um contrato de mútuo (art. 1º., DL 167/67) e este de natureza rural, o título não se presta a outros interesses. Por sua vez, como a CPR foi criada para propiciar a venda de produto rural (art. 1º., Lei 8929/94), é neste sentido e direção que o seu uso pode contar com a tutela jurisdicional.

## **Objeto**

A CCR tem como objeto juridicamente tutelável um contrato de mútuo, oneroso, especial, de destinação, que se volta ao interesse social, lastreado em fontes de recursos previamente indicadas pela autoridade competente, cujas cláusulas e estipulações, em grande parte, sofrem o constrangimento de serem previamente ditadas ou pela lei ou pela Autoridade competente, a

saber, o Conselho Monetário Nacional, onde o emitente se compromete a pagar quantia determinada. A CPR, a seu turno, tem como objeto juridicamente tutelado a compra e venda, e esta de produto rural, cujo emitente deve ser, necessariamente, produtor rural, suas associações e cooperativas, com obrigação de entregar a coisa dentro das especificações constantes do título. Em regra o produto rural comercializado via CPR não existe ao tempo da firmação da cártula, mas mesmo assim o vendedor não pode invocar em seu benefício o caso fortuito ou a força para desonerar-se da entrega pactuada.

### **Particularidades**

Primeiramente, no caso da CCR o cronograma de pagamento não deve ser estabelecido segundo a visão do financiador, consistente no interesse de ver retornar aos seus cofres os valores transacionados com o mutuário. Contrariamente a isto, de acordo com o Artigo 50, da Lei 8171/91, o cronograma de pagamento a ser fixado na cédula de crédito rural respeitará o tempo e as condições estabelecidos na lei, e estes dizem respeito à época normal de colheita e comercialização dos produtos que formam a base de receita do produtor rural, receita esta utilizada para satisfação do contrato de financiamento.

Diz o texto legal:

“Art. 50. A concessão de crédito rural observará os seguintes preceitos básicos:

V - prazos e épocas de reembolso ajustados à natureza e especificidade das operações rurais, bem como à capacidade de pagamento e às épocas normais de comercialização dos bens produzidos pelas atividades financeiras.”

Em segundo lugar, os juros remuneratórios não são estipulados segundo os índices de conforto de ganho do mutuante, o que é normal nas operações bancárias comuns mas contrariamente a isto, conforme o previamente fixado pela Autoridade competente, segundo orientação decorrente dos artigos 14, da Lei 4829/65 e, 5º., do DI 167/67, tudo em sintonia com o princípio constitucional da compatibilidade de preços e custo de produção contemplado pelo inciso II, do Art. 187da Carta Federal:

“Art. 14 - Os termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades, serão estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, observadas as disposições legais específicas, não expressamente revogadas pela presente Lei, inclusive o favorecimento previsto no art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ficando revogado o art. 4º do Decreto-Lei nº 2.611, de 20 de setembro de 1940.”

“Art 5º As importâncias fornecidas pelo financiador vencerão juros as taxas que o Conselho Monetário Nacional fixar e serão exigíveis em 30 de junho e 31 de dezembro ou no vencimento das prestações, se assim acordado entre as partes; no vencimento do título e na liquidação, por outra forma que vier a ser determinada por aquele Conselho, podendo o financiador, nas datas previstas, capitalizar tais encargos na conta vinculada a operação.”

“Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;”

Em terceiro lugar, os juros moratórios, diferentemente do que acontece com os remuneratórios, não estão postos ao arbítrio das partes, menos ainda do Conselho Monetário Nacional, visto que da fixação do seu percentual e do interstício temporal de sua incidência tratou expressamente o DI 167/67, no parágrafo único, do seu art. 5º.. Em claros e intransponíveis limites a taxa moratória ficou ali definida, cabendo às partes total e irrestrita obediência aos seus termos, não podendo fixar penalidade da espécie que extrapole o preceito legal, inclusive a famigerada comissão de permanência ou coisa equivalente:

“Art. 5º. –

Parágrafo único. Em caso de mora, a taxa de juros constante da cédula será elevável de 1% (um por cento) ao ano.”

Em quarto lugar, relativamente ao cronograma de pagamento do mútuo, consoante acima foi tratado, sua base de estipulação deve observar os critérios ditados pela Lei especial, a saber, a Lei 8171/91, onde se lê:

Art. 50. A concessão de crédito rural observará os seguintes preceitos básicos:

V - prazos e épocas de reembolso ajustados à natureza e especificidade das operações rurais, bem como à capacidade de pagamento e às épocas normais de comercialização dos bens produzidos pelas atividades financeiras.

Em quinto lugar, a despeito de fixada na cédula a época de pagamento do mútuo, caso o produtor rural tenha diminuída a receita por fatores como frustração de safra, dificuldade de comercialização da produção ou qualquer outro fator que atinja o empreendimento financiado, o reembolso deverá ser modificado para adequar-se à nova capacidade do devedor, tendo por base os artigos 3º., inciso III, 4º. e 14 da Lei 4829/65, combinado com o disposto no Manual de Crédito Rural 2.6.9, consoante se pode observar:

“Art. 3º São objetivos específicos do crédito rural:

III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios;”

“Art. 4º - O Conselho Monetário Nacional, de acordo com as atribuições estabelecidas na [Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964](#), disciplinará o crédito rural do País e estabelecerá, com exclusividade, normas operativas traduzidas nos seguintes tópicos:

II - diretrizes e instruções relacionadas com a aplicação e controle do crédito rural;”

“Art. 14º. Os termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades, serão estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, observadas as disposições legais específicas, não expressamente revogadas pela presente Lei, inclusive o favorecimento previsto no artigo 4º, inciso IX, da Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ficando revogado o artigo 41, do Decreto-Lei nº. 2.611 , de 20 de setembro de 1940.”

“2.6.9 - Independentemente de consulta ao Banco Central do Brasil, é devida 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:

- a) dificuldade de comercialização dos produtos;
- b) frustração de safras, por fatores adversos;
- c) eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações.”

Tais particularidades do mútuo, e tantas outras poderiam ser arroladas para a mesma finalidade, ou seja, demonstrar sua especialidade, e relevância para o País, o que deve sempre ser considerado pelas partes e, quando o caso, pelo intérprete da lei quando chamado a dirimir controvérsias do contrato.

Tratando agora da Cédula de Produto Rural – CPR – as particularidades do título que inspiram cuidado são a que adiante se acham alinhavados, sendo todas decorrentes da lei especial , isto é, a Lei 8929/94.

Todavia, antes mesmo do exame da legislação especial, convém atentar para o Parecer de Plenário do Senado Federal (Publicado no DCN, Seção II, de 11.08.94), onde se nota que a inspiração para criação do título tem tudo a ver com o interesse de dar ao setor agrícola uma cártula que lhe trouxesse benefícios.

A CPR, segundo deflue escancaradamente do seu projeto instituidor, foi criada com a finalidade primeira de amparar o setor de economia primária,

antes mesmo de favorecer o setor comercial, e será assim que sua leitura propiciará a melhor aplicação da Lei.

Diz o parecerista do Senado Federal<sup>6</sup>:

"A CPR apresenta vantagens tanto para o emissor quanto para o adquirente. As vantagens para o emitente são, dentre outras:

- garantir a comercialização de sua produção a preços constituídos de forma mais ampla e transparente, propiciando melhor remuneração pelos seus produtos;
- reduzir a dependência ao crédito rural atendendo às reivindicações de suprimento de recursos para a reposição em quantidade determinada de produto/equivalência-produto;
- permitir melhor planejamento de suas atividades, por possibilitar o aporte dos recursos nas épocas em que são efetivamente necessários;
- estimular sucessivos incrementos da produção mediante a redução das incertezas quanto à comercialização das safras a serem produzidas;
- distribuir mais uniformemente a demanda por insumos, propiciando melhores oportunidade de compra, por evitar a concentração habitualmente verificada nas épocas de liberação de Crédito Rural; e
- estender a todos os agropecuaristas os benefícios da venda antecipada, usualmente praticada apenas com produtores de médio porte.

É fácil, também, visualizar as vantagens para quem adquire, como por exemplo:

- estender a todas as agroindústrias e comerciantes os benefícios da compra antecipada, permitindo-lhes melhor planejamento de suas atividades;
- permitir a transferência por endosso;
- reduzir os custos e os riscos por admitir a inclusão de garantias cedulares: penhor, hipoteca, alienação fiduciária e por facultar a realização de seguro contra frustrações;
- elevar, através do caucionamento dos títulos, a margem de adiantamento e a segurança das operações de câmbio realizadas com os exportadores;
- criar perspectiva de formação de mercados que poderão permitir aos intervenientes o seu reposicionamento diante de quaisquer alterações significativas nos preços; e
- estimular programas de qualidade nas empresas de armazenamento, visto que a procura, e conseqüentemente os preços, serão maiores para produtos depositados sob condições ideais de estocagem.

---

<sup>6</sup> Pereira, Lutero de Paiva, Comentários à Lei da Cédula de Produto Rural, Juruá, 2005, 3ª ed., vol. 1, p. 256

Em termos de benefícios para o Estado a CPR poderá complementar a política de abastecimento e regulação de preços, pela substituição de estoques físicos por títulos garantidos por instituições financeiras ou seguradoras; permitirá o controle mais eficaz sobre os fatos geradores de tributos, reduzindo a sonegação fiscal; propiciará meios para a formação de preços mais amplos e transparentes no comércio de produtos agropecuários, reduzindo o impacto causado por preços formados no exterior e reduzirá os lucros auferidos pela cadeia de intermediação atuante na comercialização de produtos agropecuários. Neste último aspecto reside, a nosso ver, a relevância do então Projeto em apreço. A agropecuária nacional encontra-se carente de mecanismos de financiamento desde o colapso do sistema de crédito rural subsidiado, que vigia desde os meados da década de 60. Desde então, o aporte de recursos para o setor tem dependido de injunções políticas de conjuntura, com evidentes reflexos negativos sobre a produção e a produtividade. A Cédula de Produto Rural, com as características já apresentadas, tem a possibilidade de atrair recursos externos ao setor, potencial para interessar, portanto, ao sistema financeiro, aos seguradores, às bolsas de mercadorias e de futuros e aos investidores em geral, incluindo o capital externo.

Por outro lado, uma vez que a Cédula representa a obrigação de entrega do produto, na quantidade e qualidade especificadas e não um valor determinado, o produtor rural encontra-se protegido dos riscos decorrentes das situações futuras dos preços de seu produto, riscos estes assumidos pelos tomadores da CPR. .”

Voltando agora à Lei especial – Lei 8929/94, bem assim para o Código Civil naquilo que subsidiariamente ao caso se aplica, é de se notar serem as seguintes particularidades inerentes à cártula:

Em primeiro lugar, a CPR é uma cártula de uso **exclusivo** para firmar promessa de entrega de **produto rural** (art. 1º). Com efeito, se o título se propõe beneficiar o produtor rural que necessita de um instrumento hábil e célere para que ponha no mercado sua produção, e sua produção é caracterizada como **produto rural**, está correto o texto legal quando limita o uso da CPR somente à venda de produto rural.

Segundo, como a promessa é de caráter oneroso, visto que ela tem como substrato uma venda e compra e esta de produto rural, o direito do credor da cártula de coagir o seu emitente ao cumprimento da promessa, está ligado ao prévio cumprimento de sua obrigação, ou seja, ao pagamento do preço da compra e venda ao subscritor do título, isto em obediência aos termos do Artigo 491, do Código Civil;

Terceiro, no Parecer do Senado Federal acima citado ficou assegurado que “a Cédula de Produto Rural é uma cambial pela qual o emitente vende antecipadamente a sua produção agropecuária, **recebe o valor da venda no ato da formalização do negócio...**”, demonstrando com isto que a compra e venda materializada pelo título é sempre e invariavelmente **à vista**.

Quarto, o produto prometido à entrega deve estar devidamente qualificado e quantificado no **contexto** da cártula, até mesmo para que o credor saiba o que perseguir e o devedor, o que entregar (art. 3º, inc. IV).

Quinto, por se tratar de uma compra e venda, é prudente que a cártula dê notícia que as partes concordaram no preço, fazendo inclusive a indicação do seu valor, para que não incorra o negócio nos preceitos do Art. 489 do Código Civil.

Sexto, se o preço for estabelecido tendo por base índices ou parâmetros, o que é sempre possível no caso de produto rural, a estipulação somente será válida se satisfeito o preceituado pelo Art. 487 do Código Civil.

Sétimo, sendo título hábil somente para venda à vista de produto rural, não pode ser utilizado para firmar contrato de permuta por insumos agrícolas, maquinário, etc.

Oitavo, como a CPR determina o local e as condições de entrega do produto rural prometido (art. 3, inc. V), o fato do título ter sido endossado (art. 3, inc. III), o endossatário não tem direito a receber o produto a não ser no local estabelecido no título, mesmo que ali não lhe convenha ver cumprida a promessa. Eventual modificação do destino da coisa somente será imputável ao emitente se este assinou aditivo (art.9º), concordando com o novo local de cumprimento.

Nono, por se tratar de uma cártula onde a promessa do emitente consiste em entregar produto rural e não em pagar soma determinada, a teor do contido no Art. 897 do Código Civil o aval não se constitui em garantia apropriada aos seus termos.

De outra parte, a Cédula de Produto Rural Financeira – CPRF - é, em essência, uma Cédula de Produto Rural com modalidade de liquidação própria, consistindo não na entrega de produto rural pelo seu emitente, mas de pagamento em moeda corrente, cujo valor se obtém pela simples conversão de quantidade de produto rural em quantia certa.

São características essenciais do título:

Primeiro, que no corpo da Cédula estejam explicitados **todos** os referenciais necessários à clara identificação do preço ou do índice de preço do produto rural eleito pelas partes para seu resgate (Art. 4-A, inc.I)

Segundo, como o preço escolhido deve ser, necessariamente, objeto de divulgação por instituição eleita pelas partes, o nome da instituição precisa estar indicado no contexto da cártula (Art.4-A, inc. I);

Terceiro, a praça ou o mercado de formação do preço deverá também ser fazer indicada no contexto da cártula (Art. 4-A, inc.I)

Quarto, o preço deve ter divulgação ampla e ser de fácil acesso às partes, notadamente o vendedor (Art. 4-A, inc. II);

Quinto, o valor de resgate do título se obtém pela simples multiplicação da quantidade de produto pelo preço acordado (Art. 4-A, § 1º).

Como se tratam de requisitos essenciais da CPR e CPRF, a falta de qualquer deles importará em vício insanável, atraindo sobre a cártula a sanção da Lei Civil:

“Art. 887 – O título de crédito, documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido, somente produz efeito quando preencha os requisitos da lei.”

## **Conclusão**

Mútuo rural, via cédula de crédito rural ou venda de produto rural via cédula de produto rural, são negócios jurídicos que devem ser lidos, relidos e interpretados, tendo por base os preceitos constitucionais da função da propriedade rural, e os preceitos infra-constitucionais de que a atividade agrícola tem finalidade relevante no processo de garantir a ordem pública e a paz social ao cumprir com seu desiderato de oferecer oportuna, quantitativa e qualitativamente falando, alimentos à Nação. Sob tal enfoque, e apoiado em boa base legal especial, é possível dar aos títulos *sub occulis* uma correta aplicação, higienizando práticas perversas que adulteram os papéis, maculam a atividade e acarretam grandes prejuízos sociais e econômicos ao País. Acrescente-se a isto que a propriedade rural, consoante prescreve a Lei Maior – tem uma função social a desempenhar, e esta consiste, primeiramente, embora não exclusivamente, em ser racional e adequadamente aproveitada (inc. I, Art. 186), para livrar-se da expropriação-sanção de que trata o art. 184 (CF), apresentando-se como propriedade produtiva (inc. II, art. 185). Entrementes, para que a propriedade rural seja racional e adequadamente explorada, de modo a apresentar-se como produtiva nos moldes da Lei 8629/93, é preciso que goze de oportuna e suficiente injeção positiva de capital, sem o que a tecnologia recomendada para alcançar este *status* não será suficientemente implementada para retirá-la do foco perseguidor do Estado. Não é sem causa que o setor, em boa parte, anda às voltas com preocupações de que lhe rouba o sono e mina as forças de labor, visto que carecendo de novos investimentos para tornar a propriedade socialmente explorável, não encontra na própria Política Agrícola que lhe deveria ser favorável, o mínimo de estímulo para continuar em seu propósito de trabalho. Já não é pequeno, e cada vez se torna maior o número de adeptos da corrente doutrinária que esposa o seguinte

entendimento: “a propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade) que não está a cumprir sua função social. Em outros termos, já não há mais, no caso, bem que possa, juridicamente, ser objeto de direito de propriedade (...) não há, na hipótese de propriedade que não cumpre sua função social “propriedade” desapropriável. Pois é evidente que só se pode desapropriar a propriedade; onde ela não existe, não há o que desapropriar...”<sup>7</sup> Ora, o mesmo Estado que impõe à propriedade o ônus de ser produtiva, e a persegue para desapropriação quanto não cumpre com este desiderato, deve desenvolver uma Política Agrícola que coloque à disposição do produtor rural instrumentos de ação capaz de oferecer-lhe oportunidade para tanto. E quando estes instrumentos são por ele utilizados, como o caso da CCR e da CPR ambos devem utilizados e entendidos dentro do contexto maior do qual se originam, a saber, a Política Agrícola. Não se pode perder de vista que o rurícola desafia e enfrenta, com bravura, o perigo, conquanto produz sob riscos permanentes e comercializa sob riscos inevitáveis, não se olvidando que aliena bens, em regra, perecíveis.

Se o setor não pode ser tratado com paternalismo, e efetivamente não pode e não deve, por outro lado é igualmente certo afirmar que ele não pode ser visto com discriminação, como efetivamente não pode e não deve ser. Se o tempo do paternalismo já se foi, se é que um dia efetivamente se fez presente, o da discriminação ainda resiste deixar o campo, conquanto não é com bons olhos que a Sociedade lança sobre ele os seus olhares. A sociedade foi treinada a olhar o campo com certo desdém mesmo, roubando do agricultor os adjetivos que seu árduo labor lhe atribui com distinção e justiça. A agricultura é um setor da economia, e setor forte e imprescindível ao País, e tamanha sua importância que a Lei Agrícola elevou-o à condição de promotor da ordem pública e da paz social, bens imateriais estes que advêm de um correto abastecimento alimentar do País.

Lembro aqui as sábias e oportunas palavras de ANTONIO FELICIANO DE CASTILHO, grande literato português, que na lonjura dos meados do século XIX, fazia reflexões que se mostram atuais ainda agora no descortinar do século XXI. Em sua obra magistral FELICIDADE PELA AGRICULTURA<sup>8</sup>, abordando por primeiro a excelência da vida rústica, ele proclama em alto e bom som:

---

<sup>7</sup> Grau, Eros Roberto, A ordem econômica na Constituição de 1988 – interpretação e crítica, SP, RT, 1990, p. 316

<sup>8</sup> Editora EUROPRESS, Portugal, 1987.

“A arte variadíssima de obrigar a terra a produzir tudo, não é uma arte rude, pois todas as ciências a cortejam, e a servem; não obscura, pois é a mais antiga e universal; não vil nem desprezível, pois só depende de Deus, enquanto os homens todos dependem dela. As cidades, que afectam desprezar os campos, deles nasceram; por eles vivem e medram, que só lá têm as suas raízes.

...

A agricultura, a velha e robusta mãe dos povos, auxiliada dos seus dois incansáveis primogênitos: *Indústria e Comércio*, é a benfeitora por excelência; a compensadora única das diferenças das regiões; a expressão máxima da Divina Munificência, e o mais claro documento da nossa social destinação. Artes e Comércio encantadores são, que modificam, metamorfoseiam e transferem tudo sem cessar; mas só a Agricultura cria, só ela, filha primogênita da Divindade, é, sobre a terra, Divindade.

...

Qualquer ciência, qualquer Arte, suprimida, deixaria uma falta, mais ou menos para sentir; mas a falta da Agricultura desataria de repente a Sociedade, e dentro em pouco extinguiria o próprio homem.”

São os limites da lei, e somente os dela, que devem nortear a conduta do setor, dos que com ele transacionam e, finalmente, do próprio Poder Judiciário quando chamado a emprestar solução aos conflitos. Se esses limites forem efetivamente aplicados o Brasil, no âmbito deste setor, e dos outros que com ele se acham atrelados por decorrência lógica, será e se mostrará diferente.