



PODER JUDICIÁRIO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE ALAGOAS
8ª VARA FEDERAL

DECISÃO N° /2007/FRSA/8ª VARA/AL
ACÃO CIVIL PÚBLICA
PROCESSO N° 2007.80.01.000461-0
AUTOR: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RÉU: UNIÃO (FAZENDA NACIONAL)

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de ação civil pública proposta pela **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO** (DPU) em face da **UNIÃO**, almejando, em apertada síntese, declarar a nulidade de todas as certidões da dívida ativa elaboradas com base na Medida Provisória n°. 2.196-3 e a extinção das execuções fiscais em trâmite na jurisdição federal de Arapiraca/AL decorrentes da mencionada MP.

Pugna ainda pela determinação de medidas que constituem consectário lógico do pedido principal, tais como, a vedação de inscrição dos devedores no CADIN e a preservação do mínimo existencial dos agricultores, com fulcro no princípio da proporcionalidade, afastando qualquer permissivo contratual ou legal da excussão do seu único imóvel, ou que, ao menos, sejam asseguradas a propriedades de um módulo rural, em respeito à dignidade da pessoa humana.

Em sede de antecipação dos efeitos da tutela pretendida, pugna a Defensoria Pública da União pela sustação, em todo o território nacional, dos efeitos das certidões da dívida ativa elaboradas com base na Medida Provisória n°. 2.196-3, a suspensão das execuções fiscais em trâmite na jurisdição federal de Arapiraca/AL, promovidas com fundamento na mencionada MP, e o impedimento, também em âmbito nacional, da inscrição dos produtores rurais no CADIN ou em qualquer outro cadastro de proteção crédito.

Como fundamentos do seu pedido, a DPU assevera que com o advento da Medida Provisória n°. 2.196-3 os créditos agrícolas das instituições financeiras foram transferidos para o Tesouro Nacional. Posteriormente, o Ministro da Fazenda editou a Portaria n°. 202/2004, regulamentando a matéria. Afirmo a autora que a legislação superveniente transmudou a natureza do crédito em questão, operando-se a perda da qualidade de crédito rural.



Em suma, conclui dispondo que o advento da referida Medida Provisória constitui afronta ao ato jurídico perfeito, que os encargos são exorbitantes e que é ilegítima a previsão de cumulação da comissão de permanência com demais encargos moratórios.

Em estrita obediência ao quanto preconizado no art. 2º. da Lei 8.437/92, determinei, por meio do despacho de fl. 50, a intimação da demandada para que se manifestasse acerca do pleito liminar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

Devidamente intimada, a Fazenda Nacional aduz, preliminarmente, a ilegitimidade da Defensoria Pública da União para propositura da ação, na medida em que não está a defender necessitados, conforme previsto na Constituição Federal, além de ser inadequada a via eleita, porquanto declarar-se inconstitucional a Medida Provisória nº. 2.196-3 constituiria exercício de controle concentrado de constitucionalidade, que é reservado ao Supremo Tribunal Federal.

No mérito, assevera a Fazenda Nacional que é constitucional a Medida Provisória nº. 2.196-3, que não houve o prejuízo decantado pela autora, uma vez que referida MP instituiu melhores condições financeiras, limitando os encargos moratórios dos devedores. Colaciona precedentes jurisprudenciais ratificando a legitimidade da cessão dos créditos das instituições financeiras à União, com fundamento na Medida Provisória nº. 2.196-3.

Prossegue asseverando a Fazenda Nacional que as certidões da dívida ativa são legítimas, uma vez que os créditos da União hão de ser cobrados por execuções fiscais. Por fim, afirma que há de ser afastada a possibilidade de concessão da antecipação dos efeitos da tutela pretendida, pois a autora não apresentou prova pré-constituída, além de não haver que se falar em perigo da demora, porquanto a Medida Provisória impugnada fora editada em 24 de agosto de 2001.

Junta documentos.

Vieram os autos conclusos para apreciação do pleito liminar.

É o que, em suma, importa relatar.
Fundamento e decido.

I – DAS PRELIMINARES

I.1 – Da Ilegitimidade Ativa

A preliminar de ilegitimidade ativa da Defensoria Pública da União para o ajuizamento da presente ação civil pública há de ser rechaçada.

Sem embargo, como bem asseverou o douto representante da Fazenda Nacional, já não se discute a possibilidade de a Defensoria Pública propor ações civis públicas, mormente após a promulgação da Lei 11.448, de 15 de janei-



ro de 2007, que, ao conferir nova redação ao art. 5º. da Lei 7.437/85, a incluiu expressamente no rol de legitimados, positivando entendimento há muito consagrado pelo direito pretoriano.

Todavia, a Fazenda Nacional assevera que, no caso concreto, a Defensoria Pública não possuiria legitimidade para atuar no pólo ativo da relação jurídica processual, na medida em que a Constituição Federal faculta-lhe, tão-somente a defesa dos necessitados e o questionamento das dívidas rurais beneficiaria também pessoas não necessitadas.

De antemão, deixo expressamente consignado que assiste razão à Fazenda Nacional quando afirma que a eventual procedência do pleito formulado pela DPU teria o condão de beneficiar tanto a agricultores necessitados quanto a não-necessitados. Este é um fato que independe de provas, seja por ser público e notório, seja por ser incontroverso.

Creio, todavia, que o dispositivo recentemente plasmado na Lei da ação civil pública deve ser interpretado de forma diversa a esta proposta pela demandada, sob pena de lhe retirarmos a eficácia. É necessário ter em mente que quando se está a tratar de ações de cunho coletivo, a diversidade de condição econômica dos detentores do direito material será a regra. Exigir-se que todos os eventuais beneficiados pela decisão judicial sejam necessitados para, só então, facultar à Defensoria Pública manejar a ação civil pública para a tutela dos direitos em litígios equivaleria a tornar o dispositivo legal absolutamente ineficaz, de utilidade prática nenhuma.

Não é demasiado salientar que as normas constitucionais não de ser interpretadas de molde a que lhes sejam conferidas o maior grau de efetividade, sob pena de burla aos sistemas de direitos e garantias assegurados.

Em resumo, ao contrário do que suscitado pela demandada, entendo que há de ser reconhecida a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento das ações civis públicas não quando todos os detentores do direito material sejam necessitados, mas, ao revés, quando, dentre eles, haja necessitados. Como dito, se fosse exigido como condição da ação que todos os eventuais beneficiados pela procedência do pleito da Defensoria Pública fossem necessitados, a previsão em abstrato de sua legitimidade restaria destituída de eficácia.

À vista destes fundamentos, reconheço a existência da pertinência subjetiva ativa, por parte da DPU, para o manejo da presente ação civil pública, razão pela qual rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa, suscitada pela demandada.

I.2 – Da Inadequação da Via

A demandada suscita, ainda, a inadequação da via, como preliminar.



Trata-se, como é consabido, de uma das modalidades de manifestação do interesse agir, condição da ação, conforme dispõe o código de processo civil. Muito embora eventuais dissensões em derredor do tema, em campo doutrinário, prevalece o entendimento de que o interesse de agir compõe-se do trinômio utilidade-necessidade-adequação. Assim, para que haja o interesse em atuar em juízo é imperioso que: (i) a medida pleiteada pelo demandante seja útil a prover-lhe algum benefício; (ii) seja a atuação do Poder Judiciário imprescindível, vale dizer, sejam infrutíferas outras formas de obtenção do bem da vida pretendido; (iii) seja adequada a via pela qual se pleiteia o bem da vida.

Para a demandada, a via escolhida pela Defensoria Pública da União redundaria num verdadeiro controle concentrado de constitucionalidade, na medida em que pretende a obtenção da declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº. 2.196-3 com efeitos *erga omnes*.

Também esta preliminar não merece acolhida.

Em verdade, almeja a demandante a nulidade das certidões de dívida ativa, em território nacional, e a suspensão das execuções fiscais na jurisdição desta 8ª. Vara Federal de Alagoas, elaboradas e ajuizadas, respectivamente, com fundamento nesta Medida Provisória. Este o objeto do processo, este o pedido formulado pela demandante.

A declaração da inconstitucionalidade do referido diploma normativo é apontada como questão prejudicial à resolução da questão posta em juízo. Esta a razão pela qual a eventual procedência do pleito formulado pela DPU não constituiria usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, a quem compete, com exclusividade, o exercício do controle concentrado de constitucionalidade de diplomas normativos federais.

Este o entendimento sedimentado do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTROLE DIFUSO VERSUS CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. Proclamou o Supremo Tribunal Federal não ocorrer usurpação da própria competência quando a inicial da ação civil pública encerra pedido de declaração de inconstitucionalidade de ato normativo abstrato e autônomo, seguindo-se o relativo à providência buscada jurisdicionalmente - Reclamação nº 2.460-1/RJ. Ressalva de entendimento. RECLAMAÇÃO - NEGATIVA DE SEGUIMENTO. A contrariedade do pleito formulado a precedente do Plenário revela quadro ensejador da negativa de seguimento à reclamação.” (Rcl 2687 / PA. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 23/09/2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Vê-se, portanto, que o meio utilizado pela demandante é legítimo, não havendo que se falar em usurpação da competência da instância superior.

À vista do exposto, rejeito a preliminar de inadequação da via.



Passo ao exame de mérito.

II – DO MÉRITO

II.1 – DO MÉRITO PROPRIAMENTE DITO

Sem passar ao largo de questões adjetas, apontadas pela DPU, tais como a possibilidade de incidência da comissão de permanência em cumulação com outros encargos, reputo relevante apreciar, de logo, o cerne da divergência que embasa a lide: a validade das certidões, decorrente da legitimidade na cessão de créditos realizada por meio da Medida Provisória nº. 2.196-3.

Inicialmente, deixo consignado que a cessão, em si, dos créditos é legítima, encontrando respaldo na legislação civil em vigor (*Art. 286. O credor pode ceder o seu crédito, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei, ou a convenção com o devedor; a cláusula proibitiva da cessão não poderá ser oposta ao cessionário de boa-fé, se não constar do instrumento da obrigação – Código Civil*).

Não há que se questionar a incidência do código civil ao caso em apreço. Isto porque, malgrado tratar-se de créditos de titularidade de sociedades de economia mista e empresas públicas federais, estas instituições financeiras concederam os empréstimos aos agricultores no exercício de atividade econômica, em sentido estrito, sujeitando-se, em consequência, neste ponto, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, no que concerne aos direitos e obrigações civis (art. 173, §1º., inciso II da Constituição Federal).

A realização da cessão da forma preconizada pela Medida Provisória nº. 2.196-3, todavia, é ilegítima.

Como dito, no que se refere aos direitos e obrigações civis – no que inclui, por óbvio, os contratos de financiamento firmado com os produtores rurais – as instituições financeiras deveriam se submeter ao mesmo regime jurídico das empresas privadas. Assim foi celebrada a avença com os atuais devedores. Como pode a legislação superveniente alterar a natureza deste negócio jurídico livremente convencionado entre as partes, dotando-o, unilateralmente, das prerrogativas inerentes aos créditos da Fazenda Pública Nacional?

Destaco, para que não remanesça resquício de dúvida, que não me refiro às prerrogativas processuais do poder público, exercidos em juízo. Se assim o fosse, esta cessão seria legítima, na medida em que o contrato, negócio jurídico de direito privado, não possui o condão de determinar o exercício das prerrogativas a serem exercidas quando do eventual ajuizamento de demanda destinada à solução de conflitos surgidos no curso da execução contratual.

Desta feita, não se haveria de exigir que a Fazenda Nacional, ao assumir a titularidade do crédito, abdicasse de seus prazos diferenciados, intimação pessoal, etc. Isto porque estas prerrogativas – indevidamente chamadas de privilé-



gios, por segmentos da doutrina – inserem-se em outra esfera de exercício de direitos, de natureza pública.

Tal não ocorre, contudo, com os direitos que se englobam no ramo do Direito Privado, em que a autonomia da vontade constitui a pedra de toque, ainda hoje quando tão em voga temas como a “objetivação da responsabilidade”, a “funcionalização da propriedade”, “a eficácia horizontal dos direitos fundamentais (*drittwirkung*)”, o “patrimônio mínimo”, as “funções sociais do contrato” e “a constitucionalização do direito civil”, para citar apenas alguns.

A observância destas teses, verdadeira evolução da concepção excessivamente patrimonialista de matiz liberal-burguesa, conquanto seja imperiosa ao magistrado, flexibiliza a primazia da autonomia da vontade na celebração dos negócios jurídicos, mas não a exclui.

Sob a égide desta autonomia da vontade, os produtores rurais aderiram ao pactos de financiamentos rurais junto às instituições financeiras federais, sujeitando-se à incidência de determinadas cláusulas contratuais. Não é razoável que diploma normativo superveniente, ainda que com força de Lei como a Medida Provisória, altere estas cláusulas, no que inclui a própria natureza da dívida, as condições de pagamento e até mesmo a incidência de encargos e o índice a ser obedecido na fixação dos juros que, vale repisar, já haviam sido contratualmente ajustados.

Esta medida, além de abusiva, é de uma inconstitucionalidade flagrante, porquanto viola o ato jurídico perfeito, assim entendido o negócio jurídico legitimamente celebrado entre os produtores rurais e as instituições financeiras federais¹.

Com o advento da famigerada Medida Provisória nº. 2.196-3 passaram a incidir sobre os negócios jurídicos previamente ajustados juros moratórios limitados à “*taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, divulgada pelo Banco Central do Brasil, acrescida de juros de mora de um por cento ao ano, calculados pro rata die*”²

Asseverar-se, como o faz a demandada em sua manifestação que a limitação dos encargos moratórios pela SELIC constitui benefício ao mutuário dos financiamentos agrários é acintoso. Não custa lembrar que desde a edição da MP questionada as taxas de juros orientadas pela SELIC já passaram por níveis estratosféricos. O fato é que a cessão de crédito das instituições financeiras federais à União foi extremamente gravosa aos devedores, que se viram compelidos, por força de Lei, a submeter-se a cláusulas e condições que não haviam pactuado.

Mais gravoso ainda é o fato, noticiado pela demandante em sua inicial, de que o Banco Central do Brasil, por meio da resolução nº. 2.963, de 28 de maio de 2002, em seu art. 8º., inciso III, determina a não aplicação, nas compensações negociadas, do disposto no item 2-6-9 do Manual de Crédito Rural, que, por seu turno, dispõe que, *in verbis*:

¹ Art. 6., §1º. da Lei de Introdução ao Código Civil: “Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.”

² Art. 5º. da Medida Provisória nº. 2.196-3.



“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 safra, por fatores adversos;*
- c) eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações”*

Nesta determinação do Banco Central do Brasil repousa um dos principais fundamentos para a concessão do pleito liminar da demandante: a alteração da natureza da dívida, procedida pela Medida Provisória. Malgrado não o diga expressamente, na prática a MP nº. 2.196-3 desnaturou a condição da dívida agrária.

As consequências desta medida, levada a efeito pela MP, são nefastas para o agricultor.

A impossibilidade de aplicação dos benefícios instituídos no Manual de Crédito Rural já denota isto. De fato, a concessão dos benefícios na forma de adimplemento dos débitos contraídos para financiamento da produção rural leva em conta as vicissitudes desta atividade, conforme depreende-se do trecho do Manual de Crédito Rural acima transcrito. Na medida em que o Executivo exclui a incidência destes benefícios aos agricultores em débito, subtrai-lhe o reconhecimento da natureza agrária da dívida, submetendo-os a uma condição assaz mais gravosa, na forma de implementar sua obrigação.

Pior. Ao retirar a natureza agrária da dívida dos agricultores, a, muitas vezes aqui citada, Medida Provisória pode, em última instância, tornar sem efeito um direito constitucionalmente assegurado (art. 5º., inciso XXVI - CF) ao produtor rural, *in verbis*:

“XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;”

Naturalmente, seria uma heresia hermenêutica interpretar a Constituição Federal com fundamento em uma Medida Provisória. De toda sorte, o que pretendeu a referida MP foi justamente desnaturar a condição de débito rural dos mutuários, e a não incidência dos benefícios oriundos do Manual de Crédito Rural demonstra isto.

Estes – a violação ao ato jurídico perfeito e a tentativa de burla a um direito constitucionalmente assegurado por edição de ato infra-constitucional –, ao meu ver, os fundamentos jurídicos idôneos à concessão do pleito liminar. Demais questões debatidas pelas partes, tais como inscrição em cadastro de inadimplentes, possibilidade de cumulação da comissão de permanência com outros encargos moratórios, onerosidade excessiva na aplicação da taxa SELIC, etc., não de ser apreciadas quando da análise



do mérito do pedido, num juízo de cognição plena, mesmo porque, constituem mero consectário lógico das questões apreciadas neste *decisum*.

Ante o exposto, restando demonstrada a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº. 2.196-3, mormente no que pertine à cessão de créditos rurais realizada pelas instituições financeiras federais à União, reconheço a verossimilhança no pedido do autor. O risco na demora do provimento depreende-se de uma simples constatação do número de feitos referentes a execuções fiscais de créditos desta estirpe em trâmite nas Varas Federais – sobretudo nesta – com competência para tanto.

II.2 – DA EFICÁCIA DA DECISÃO

A DPU pugna, como provimento liminar, pela sustação dos efeitos das certidões da dívida ativa elaboradas com base na Medida Provisória nº. 2.196-3 em todo o território nacional. Trata-se, como visto, da questão atinente à validade do art. 16 da Lei 7.347/85 que, com a redação conferida pela Lei 9.494/97, passou a dispor que, *in verbis*:

“Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”

A delimitação territorial dos efeitos da decisão proferida em sede de ação civil pública é passível de críticas, suscitadas pela doutrina, em relação às quais manifesto aquiescência.

De antemão, relevante salientar que a Lei não poderia ter conferido essa restrição aos limites da decisão judicial, porquanto a existência da ação civil pública decorre do próprio texto constitucional. A pretexto de regulamentar a matéria em plano infra-constitucional, a Lei 9.494/97 restringiu a eficácia da ação civil pública, instrumento de suma importância na tutela de direitos fundamentais, como no caso em apreço.

A delimitação da extensão na eficácia do julgado é ditada pelo dano que visa a afastar. Se o dano a ser sanado possui abrangência nacional, como no caso em questão, não pode o Judiciário fazer incidir sua decisão apenas a determinada parte do território. No caso, a demandada possui atuação em todo o território nacional e afronta os direitos constitucionalmente assegurados dos agricultores em âmbito nacional. Qual o fundamento em emitir-se um provimento determinando à União cumprir o julgado, sanando o dano, aqui e facultar-lhe continuar a agir de forma ilegítima alhures?

Demais disso, é consabido que o a Lei 7.347/85 (Lei da ação civil pública) e a Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) possuem aplicação integra-



da³, e não meramente subsidiária, razão pela qual a alteração legislativa efetuada pela Lei 9.494/97 não produziu os frutos que pretendia, ao delimitar territorialmente a eficácia subjetiva da decisão, já que não há esta restrição do CDC (art. 103).

III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, e por tudo mais que dos autos consta, reconhecendo presentes os requisitos suficientes e necessários à concessão do pleito liminar, defiro a antecipação dos efeitos da tutela pretendida, para determinar à demandada (i) a sustação, em todo o território nacional, das certidões da dívida ativa elaboradas com fundamento da Medida Provisória 2.196-3; (ii) abstenha-se de inscrever no CADIN, ou em qualquer outro cadastro de restrição ao crédito, produtores rurais, cujos débitos se enquadrem nas situações albergadas pela referida Medida Provisória.

Determino, ainda, a suspensão das execuções fiscais, de competência do Juiz Federal Substituto, em trâmite na jurisdição da 8ª. Vara Federal de Alagoas, ajuizadas com base na referida Medida Provisória, ao tempo em que autorizo o traslado de cópia desta decisão para os respectivos processos.

Ciência ao Ministério Público Federal.

Intimem as partes desta decisão, sobretudo a demandada para dar-lhe imediato cumprimento. Providências necessárias.

Arapiraca-AL, 02 de agosto de 2007.

FÁBIO ROQUE DA SILVA ARAÚJO
Juiz Federal Substituto- 8ª Vara

³ Sem embargo, dispõe o art. 21 da Lei 7.347/85 que “*aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor*”.