

A MEDIDA PROVISÓRIA 2.196-3, QUE TRANSMUDOU A NATUREZA JURÍDICA DA CÉDULA DE CRÉDITO RURAL E POSSIBILITOU SUA CESSÃO À UNIÃO FEDERAL

Yuri John Forsellini¹

Resumo: O presente artigo tem por objetivo fazer uma ponderação crítica em relação a edição da Medida Provisória 2.196-3/01 nos contratos rurais, a qual transmudou a natureza jurídica da Cédula de Crédito Rural permitindo a transferência dos créditos agrícolas para a União Federal, possibilitando à Procuradoria da Fazenda Nacional o exercício do direito de ação via execução fiscal e seus aspectos de legalidade. Após diversas ponderações de ordem jurídica, chega-se ao entendimento, que 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 federais.

Palavras-chave: Medida Provisória 2.196-3/01; Cédula de Crédito Rural Execução Fiscal; Revisão Judicial dos Contratos.

Abstract: *This article aims to make a critical consideration in relation to the issue of Provisional 2.196-3/01 contracts in rural areas, which transmute the legal nature of the Rural Credit Bill allowing the transfer of agricultural credits to the Federal Government, allowing the Attorney National Treasury the right path of action and implementation aspects of tax law. You get to the understanding that this measure, and abuse, is an unconstitutional act, because it violates the perfect legal act, so understood the legal business legitimately signed between farmers and the federal financial institutions.*

Keywords: *Provisional 2.196-3/01; Rural Credit Bill implementation Fiscal Judicial Review of Contracts.*

¹ Mestrando em Direito Processual Civil pela UNIPAR – PR. Pós-Graduado em Direito Empresarial pela Faculdade Direito de Curitiba. Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Mater Dei – Pato Branco – Paraná. Advogado.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Medida Provisória 2.196-3/01, os créditos rurais firmados entre produtores rurais e os bancos oficiais foram transferidos à União Federal através do instituto da cessão de créditos. O Governo Federal numa atitude clara de equacionar o problema de liquidez relativamente aos títulos rurais criou dispositivo alterando a natureza jurídica dos contratos agrícolas, modificando substancialmente cláusulas contratuais, desconsiderando princípios constitucionais como o da legalidade, do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

Observa-se distorção aos princípios infra e constitucionais no momento em que a União Federal através de Medida Provisória transmuda a natureza jurídica das Cédulas Rurais para créditos tributários, com fundamento simplista no artigo 2º da Lei de Execução Fiscal.

A cessão dos créditos à União Federal por força da Medida Provisória surgiu inquinada de vícios tanto de ordem administrativa quanto jurídica, pois em nenhum momento quando da sua elaboração, os seus artífices refletiram sobre a necessidade de observar os princípios atinentes à administração pública, bem como ao primado da justiça social e do bem comum, dos quais sem sombra de dúvida, em muito se afastaram.

A referida Medida Provisória aponta outros entraves, porquanto elaborada unilateralmente, surgindo para atender única e exclusivamente aos interesses do sistema financeiro oficial, que ao receberem os créditos transmudados, o receberam sem ter sido dado oportunidade de defesa por parte dos produtores rurais e sem qualquer auditoria dos valores cessionados.

É sabido que o Brasil enfrenta problemas em relação ao crédito rural, eis que não existe um seguro agrícola adequado e uma Política de Garantia de Preços Mínimos. Destaca-se que o Governo Federal não observou o 'artigo 187' da Constituição Federal², o qual prevê a garantia dos preços agrícolas compatíveis

² CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: mar. 2010.

com os custos de produção, inexistindo instrumentos de comercialização que evite o aviltamento de preços nas safras agrícolas.

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:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

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

Vale lembrar, que a União Federal é a única responsável pela ausência de uma política agrícola que garanta renda aos produtores rurais, e assim, não se pode compreender uma atitude diferente daquela de fornecer condições de equacionar o problema de garantia dos preços mínimos compatíveis com os custos de produção, criando mecanismos e estratégias concretas de comercialização que viabilizem preços compatíveis no mercado brasileiro.

A transferência equivocada dos créditos rurais à União veio representar tão somente o desinteresse do Governo Federal em trazer soluções viáveis ao homem do campo e mais, o que se percebe claramente, é uma iniciativa de pressionar o produtor rural inadimplente por força de contingências da economia e da natureza, ao lançá-lo na vala comum dos devedores da União, ficando sujeitos ao rigor da Lei de Execução Fiscal.

Desta sorte, inúmeros produtores rurais premidos pela necessidade de continuar sua atividade profissional, socorreram-se ao Judiciário para revisar seus contratos rurais, destacando a inconstitucionalidade da Medida Provisória 2.196-3/01, seus efeitos nefastos sobre toda a classe produtora nacional, bem como a violação aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, do ato jurídico perfeito e do devido processo legal, dentre outros.

Estes são alguns dos pontos relevantes da matéria em pauta, a qual revelará, adiante, questões importantes, capazes de gerar reflexão sobre a profundidade da crise no setor agrícola provocado pela insensibilidade dos governantes em atender o clamor do homem do campo, que pretende saldar seus débitos inadimplidos dentro dos limites da legalidade e da sua possibilidade econômica, sem que isso

lhe acarrete a impossibilidade de ser favorecido pelos instrumentos de política agrícola como v.g., a Securitização e o Pesa e pela manutenção das condições contratuais estabelecidas na forma da legislação agrária vigente.

2. SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL NO BRASIL - SNCR

O SNCR é constituído de órgãos básicos, vinculados e articulados. São órgãos básicos o Banco Central do Brasil (Bacen), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB). Como órgãos vinculados temos o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), bancos privados e estaduais, caixas econômicas, cooperativas de crédito rural e sociedades de crédito. Por último, existem os órgãos articulados que são os órgãos oficiais de valorização regional e entidades de prestação de assistência técnica.³

O Quadro 1, apresenta os objetivos do Crédito Rural desde a sua institucionalização no ano de 1965, bem como apresenta suas finalidades.⁴

Quadro 1 – Objetivos e finalidade do Crédito Rural

Crédito Rural	
Objetivos	Finalidade
Estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuados por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural.	Custeio: quando atende às despesas do ciclo produtivo.
Favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização dos produtos agropecuários.	Investimento: quando é destinado a inversões em bens e serviços que gerem benefícios por mais de um ciclo de produção
Possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores, notadamente considerados ou classificados como pequenos e médios.	Comercialização: quando atende às despesas de pós-produção.
Incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando o aumento da produtividade e a melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada defesa do solo.	

³ BANCO DO BRASIL. *Diretoria de Agronegócios. Evolução histórica do crédito rural. Revista de Política Agrícola. Ano XIII - Nº 4 - Out./Nov./Dez. 2004. Disponível em: <http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/artigos/PolAgr_4_Artigo_02.pdf>. Acesso em: abr. 2010.*

⁴ Lei nº 4.829, que institucionalizou o Crédito Rural, em 5 de novembro de 1965 (BRASIL, 1965b).

Os principais dispositivos legais, nos quais está normatizado o Crédito Rural, são:

- Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural⁵
- Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965, que institucionalizou o Crédito Rural⁶ (BRASIL, 1965b).
- Decreto n. 58.380, de 10 de maio de 1966, que aprovou a regulamentação da Lei n. 4.829⁷.
- Decreto-Lei n. 167, de 14 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre títulos de crédito rural e dá outras providências⁸.
- Medidas Provisórias e Portarias Interministeriais específicas.
- Resoluções, Circulares, Cartas-Circulares e Normas divulgadas pelo Banco Central do Brasil que compõem o Manual de Crédito Rural (MCR).⁹

Algumas medidas fizeram diferença na história e evolução do crédito rural como ilustra o Quadro 2:¹⁰

Quadro 2 – Medidas do Crédito Rural

Medidas e evolução do Crédito Rural	
1986	Extinção da Conta Movimento o que limitou os recursos para o Crédito Rural à disponibilidade da União
	Criação da Poupança Rural. Os bancos oficiais ficaram autorizados a operar com essa fonte de recursos que se tornou, em 1988, na maior fonte supridora para o Crédito Rural.
1991	Aumento da participação do BNDES no crédito rural por meio da Finame Rural.
1995	Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
1996	Criação do Programa de Securitização das dívidas dos agricultores, que permitiu o reescalonamento do vencimento das operações a taxas de juros compatíveis com a atividade agropecuária.

⁵ BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 fev. 1965a.

⁶ BRASIL. Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 nov. 1965b.

⁷ BRASIL. Decreto n. 58.380, de 10 de maio de 1966. Aprova o regulamento da Lei nº 4829, que institucionaliza o Crédito Rural. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil.03/htm>. Acesso em: 20 out. 2004.

⁸ BRASIL. Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 1967. p. 1841.

⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Brasília, 1987-2004. 3 volumes.

¹⁰ BANCO DO BRASIL. Diretoria de Agronegócios. *Evolução histórica do crédito rural*. *Revista de Política Agrícola*. Ano XIII - Nº 4 - Out./Nov./Dez. 2004. Disponível em: http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/artigos/Pol_Agr_4_Artigo_02.pdf. Acesso em: abr. 2010.

Com o fim do crédito rural densamente subsidiado nos anos 1960 e 1970, o setor agrícola brasileiro tem sido objeto de atenção especial do Governo Federal, com medidas especiais de abatimento e renegociação das dívidas de empréstimos bancários para o setor por conta do seu elevado endividamento.¹¹

Para se ter noção da intensidade das questões relacionadas às dívidas do crédito rural, em dezembro de 1998, o saldo devedor dos agricultores junto ao Banco do Brasil era de aproximadamente R\$ 25,8 bilhões. Para ele, isso permitiria afirmar que o endividamento geral do setor estaria próximo de R\$ 30 bilhões, equivalentes à cerca de 35% do PIB agropecuário.¹²

3. DO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N. 1.619, DE 2005¹³

O Projeto de Decreto Legislativo 1.619/2005 de autoria do Deputado Valdir Colatto em trâmite perante o Congresso Nacional, tem por objetivo sustar os efeitos de disposição contida no inciso III do artigo 8º da Resolução n. 2.963, de 28 de maio de 2002, do Banco Central do Brasil.

Conforme justificativa apresentada pelo Deputado Valdir Colatto a Lei nº 10.437/2002 estabeleceu mecanismos de renegociação das dívidas rurais, beneficiando mutuários do crédito rural que alongaram dívidas ao amparo da Lei nº. 9.138/1995.

Há que se destacar que a Lei nº 9.138/1995, que deu origem e implementou o processo de alongamento de dívidas rurais, em seu artigo 8º, parágrafo único estabelece, in verbis:

Em caso de prorrogação do vencimento da operação, ajustada de comum acordo pelas partes ou nas hipóteses previstas na legislação de crédito rural, inclusive aquelas mencionadas no Decreto-lei n. 167, de 14 de fevereiro de 1967 e no art. 4º, parágrafo único da Lei n. 7.843, de 18 de outubro de 1989, **os encargos financeiros**

¹¹ SILVA, José Graziano da. *Et al. (RE) negociações das dívidas agrícolas. Grupo de Pesquisa: Políticas Setoriais e Macroeconômicas (2005)*. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/5/751.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2010.

¹² ARAÚJO, P. F. C. de (2000). *Crédito Rural e endividamento em período recente*. In: *Revista Preços Agrícolas, ESALQ/USP, Março de 2000, Piracicaba*.

¹³ COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA. *Projeto De Decreto Legislativo Nº 1.619, de 2005*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/574105.pdf>>. Acesso em mar. 2010.

serão os mesmos pactuados para a situação de normalidade do financiamento, não tendo sido o mesmo revogado, se encontra em plena vigência (sem destaque no original).

Ocorre que por ocasião da regulamentação através da Resolução nº 2.963/2002, divulgada pelo Banco Central do Brasil, contrariando o disposto na Lei nº 9.138/1995 e na Lei nº 7.843/1989, a mesma suprimiu a possibilidade de prorrogação das parcelas do alongamento ao amparo do MCR 2-6-9, mecanismos que permitem ao produtor rural, solicitar a prorrogação mediante comprovada perda de receita, seja por frustração de safra decorrente de adversidades climáticas (seca ou outras intempéries) seja por perda de receita ou outras variantes que independem do produtor rural.

Há de se destacar ainda, que o instrumento de prorrogação estabelecido pela Lei nº 7.843/1989, regulamentado pelo MCR 2-6-9 e ainda pela Lei nº 9.138/1995, além de vetusto sempre se mostrou eficaz na aplicação de prorrogações automáticas de dívidas, sem que fosse necessário mobilizar Poder Executivo, Congresso Nacional e representantes dos Produtores Rurais, pois para alcançar a prorrogação, além de comprovada perda decorrente de adversidades climáticas ou de baixos preços praticados no mercado, o produtor deveria solicitar formalmente o pedido de prorrogação, apresentando laudo técnico elaborado por profissional habilitado justificando a perda e demonstrando a falta de capacidade de pagamento do devedor.

A edição da Medida Provisória nº 2.196-3/2001, e a transferência unilateral das dívidas para a União, tem sido o argumento utilizado por técnicos do Governo Federal para justificar a inaplicabilidade do disposto no MCR 2-6-9, do parágrafo único do artigo 4º, da Lei n. 7.843/1989 e do parágrafo único do artigo 8º, da Lei nº 9.138/1995, entretanto, para formalização do alongamento das dívidas, ainda é utilizado a Cédula de Crédito Rural e os demais instrumentos estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 167/1967 e os débitos continuam sendo de crédito rural, pois a transferência para a União Federal decorre de uma solução sistemática para problemas de instituições bancárias e os produtores não podem

ser penalizados, ao ser restringida a prorrogação de seus débitos desde que justificados na forma da lei e dos seus regulamentos.

Os preceitos legais esculpidos na Constituição Federal determinam que as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional devem respeitar o princípio da legalidade, conforme transcreve-se a seguir:

Art. 37. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade [...].

Quanto ao atendimento aos preceptivos legais e aos princípios da legalidade e impessoalidade, verifica-se que a não aplicação do disposto no MCR 2-6-9 e, por conseqüência, o disposto no parágrafo único do artigo 4º, da Lei nº 7.843/1989 e o disposto no parágrafo único do artigo 8º, da Lei nº 9.138/1995, na forma contida na Resolução nº 2.963/2002, expedida pelo Banco Central do Brasil, contraria estes princípios e os dispositivos contidos em lei, que é o instrumento legal e de grau superior à referida Resolução, cuja competência de elaboração, segundo a Constituição Federal, é exclusiva do Congresso Nacional ou do Presidente da República, demonstrando então, que o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil exorbitaram do seu poder regulamentador, instituindo uma limitação que não se encontra determinada na Lei.

Assim sendo, o entendimento consensual é que os débitos alongados ao amparo da Lei nº 9.138/1995, com as alterações contidas na Lei nº 9.866/1999 e na Lei nº 10.437/2002, devem ser alcançados pela prorrogação automática conforme estabelecido na legislação vigente, desde que as perdas sejam oriundas de adversidades climáticas e redução de receitas por motivos alheios a vontade do produtor rural.

4. MEDIDA PROVISÓRIA 2.196-3 DE 2001¹⁴

Com a edição da Medida Provisória nº 2.196-3/2001 vi sando a implementação do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais,

¹⁴ MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001 - DOU DE 25/08/2001 Estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais e autoriza a criação da Empresa Gestora de Ativos - EMGEA. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/45/2001/2196-3.htm>>. Acesso em: mar. 2010.

a União Federal foi autorizada a adquirir/receber os créditos pertencentes aos bancos públicos federais, relativos a operações de crédito rural alongadas ou renegociadas com fundamento na Lei nº 9.138/95, as chamadas securitização e PESA:

Art. 2º - Fica a União autorizada, nas operações originárias de crédito rural, alongadas ou renegociadas com base na Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, pelo BB, pelo BASA e pelo BNB, a:

IV – adquirir os créditos correspondentes às operações celebradas com recursos das referidas instituições financeiras; e

V – receber, em dação em pagamento, os créditos correspondentes às operações celebradas com recursos do Tesouro Nacional.

Segundo Alfonsin¹⁵ foram repassados à União Federal, aproximadamente R\$ 11 bilhões, com R\$ 8 bilhões do Banco do Brasil S.A. e R\$ 3 bilhões do Banco da Amazônia e do BNB, sendo que cerca de R\$ 4 bilhões em dívidas agrícolas renegociadas com bancos privados não foram transferidos. Cedido o crédito à União, o Ministro da Fazenda editou a Portaria nº 68, de 05/04/2004¹⁶, posteriormente substituída pela Portaria nº 202, em 21/07/2004, que resolveu autorizar as instituições financeiras a procederem notificações aos devedores, inclusive através de edital, nos seguintes termos:

Art. 1º - Autorizar as instituições financeiras federais a notificar o devedor dos créditos sob sua administração, com risco para a União ou fundos públicos federais, ou adquiridos ou desonerados de risco pela União, por remessa postal, com aviso de recebimento, pessoalmente, ou, quando de domicílio incerto, por edital, comunicando

I – a transferência do crédito à União;

II – o vencimento da dívida e que o não pagamento tornará o débito suscetível de inscrição em Dívida Ativa da União;

III – a existência de débito passível de inscrição no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Deste modo, ressalta Alfonsin, os bancos federais, em especial o Banco do Brasil S.A., na qualidade de Agente do Tesouro Nacional vêm notificando

¹⁵ ALFONSIN, Ricardo Barbosa. *Dívidas Agrícolas*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

¹⁶ PORTARIA nº. 68, de 05 de abril de 2004. Publicada no Diário Oficial da União em 07.04.04 Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2004/portaria068.asp>>. acesso em: mar. 2010.

os produtores rurais da cessão de crédito, anexando ainda uma guia DARF para pagamento à vista do valor apurado pela instituição.

Registra-se, que o artigo 3º, da Portaria nº 68, de 05/04/2004, autoriza “*as instituições financeiras federais a encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional, por meio eletrônico, demonstrativo de débito e as demais informações relativas aos créditos de que trata o caput do artigo 1º*”. Amparada por esta Portaria a Secretaria do Tesouro Nacional, através do artigo 4º, fica autorizada a encaminhar às unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio eletrônico, as informações necessárias à inscrição em Dívida Ativa da União.

Observa-se que tanto a transferência do crédito rural, quanto à inscrição do produtor em dívida ativa não foi precedida de qualquer crivo em relação à legalidade e exatidão, uma vez que se fundamentam nos dados fornecidos pelo próprio credor. Por consequência, os produtores estão sofrendo as agruras de cobranças e execuções fiscais decorrentes da cessão unilateral dos créditos rurais, eivados de ilegalidades e absolutamente impagáveis em muitos casos, situação que merece ser revisto judicialmente via tutela individual e coletiva.

5. CÉDULA DE CRÉDITO RURAL E SUA TRANSFORMAÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

A cédula de crédito rural é título de natureza civil, com suporte no Decreto-lei 167/67, inclusive o meio de cobrança e execução está firmado no artigo 41 deste estatuto.

As cédulas de crédito rural são firmadas por pessoas de direito privado, e os títulos advindos das renegociações são submetidos aos contornos jurídicos da Lei nº 4.829/65, artigo 1º de modo, que os títulos renegociados objeto de cessão tratam-se de negócios jurídicos perfeitos e acabados, com seus claros contornos obrigacionais definidos em conformidade do contrato cedularmente firmado.

Assim, sobrevindo a aquisição do crédito a ele correspondente, a mudança de sua titularidade, passando de um banco oficial para a União, altera significativamente as bases do contrato de cédula de crédito rural escoimada na Lei nº 4.829/65.

Deve-se aqui registrar a manifesta inconstitucionalidade da introdução dos encargos de mora para taxa SELIC, porque o contrato original, ajustado entre partes privadas, estabeleceu outras condições contratuais. Note-se, que as condições expressamente disciplinadas sob a égide do parágrafo único do artigo 5º do Decreto-lei 167/67¹⁷, que a respeito dispõe: “em caso de mora, a taxa de juros constante da cédula será elevável de 1% ao ano”, foram ignoradas, com flagrante violação do inciso XXXVI, do artigo 5º, da Constituição Federal, onde está expressamente definido que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Forçoso reconhecer, que a cédula de crédito rural representativa da dívida securitizada, cujos créditos foram adquiridos pela União, continuam sendo títulos legais para atestar a existência da dívida e do crédito correspondente. Inexiste explicação lógica para querer transmutar a natureza jurídica do crédito rural, ainda que mediante processo administrativo, em certidões de dívida ativa, apenas porque a sua titularidade foi transferida para a União. Aqui é preciso ponderar, que se a União deseja exercer o direito de execução do contrato inadimplido, poderia muito bem tê-lo feito através da via processual adequada. Além disso, é importante que se diga, que a execução deve ser instrumentalizada por cédula rural, respeitando-se, sempre, em cada hipótese, suas respectivas cláusulas. Até porque o fato da aquisição pela União não altera a substância da coisa adquirida.

Encontra-se pacificado nos tribunais brasileiros, que as autarquias, que atuavam como banco, não podiam utilizar da execução fiscal para receber créditos de suas operações (STJ/Resp 37541/RS). Por analogia, a pessoa de direito público a que se vincula um banco oficial, mesmo com capital privado, recebendo a titularidade de seus créditos operacionais, também não pode utilizar dos privilégios da execução fiscal. Neste sentido, cabe mencionar o REsp 106120 / PR, publicado no DJ de 27.03.2000 p. 106, sendo relator o Ministro César Asfor Rocha, cuja ementa assim dispõe: “Execução Fiscal fundada exclusivamente em Certidão de Dívida Ativa. Operação Bancária de caráter privado. Improriedade do Executivo Fiscal¹⁸.”

¹⁷ *DECRETO-LEI Nº 167/67 - Títulos de crédito rural. Dispõe sobre Títulos de Crédito Rural e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0167.htm>>. Acesso em: mar, 2010.*

¹⁸ *SILVA, Marcos de Abreu. Inscrição de cédula de crédito rural em dívida ativa 6/12/2007. Disponível em: <<http://www.agroreodenoticias.com.br/textos.aspx?Ba9om61S+tebGtsq7bKRQ>>. Acesso em: mar. 2010.*

Em recente decisão no Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, julgando a Apelação Cível nº 2006.70.06.001119-5/PR, afirma-se:

O descabimento da inscrição do crédito originário de cédula rural em dívida ativa, conforme excerto da respectiva ementa: PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. CÉDULAS RURAIS PIGNORATÍCIAS. CRÉDITO DO BANCO DO BRASIL. EXTINÇÃO. ARTS. 267, I E IV, DO CPC. Os créditos em questão – cédulas rurais pignoratícias – não podem e nem mesmo estão inscritos em dívida ativa. O procedimento de sua cobrança não pode ser aquele da Lei de Execuções Fiscais. Embora a Constituição de 1988 tenha alargado o rol de créditos que podem ser inscritos em dívida ativa (e que não estão arrolados no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/64), o certo é que as cédulas rurais pignoratícias não sofreram qualquer alteração quanto a isso...

Outra decisão, mais recente, da lavra do Juiz Federal Marcos Jusegri da Silva, de Guarapuava, com extrema propriedade, registrou:

O crédito do Banco do Brasil cedido à União Federal leva consigo a mesma natureza privada. Portanto, não se pode confundi-lo com débito fiscal de caráter essencialmente público, não podendo valer-se a União Federal do procedimento da Execução Fiscal, com todos os privilégios de que detém o ente público, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o particular, tais como, a presunção de liquidez e certeza da certidão de dívida ativa, inexistente se a cobrança fosse operada por outro meio que não o da Execução Fiscal.

Feitas as digressões acima, cabe concluir, que a aquisição dos créditos dos bancos oficiais relacionados a contratos rurais alongados com base na Lei nº 9.138/95, notadamente as operações conhecidas por ‘securitização’ ou ‘alongamento (PESA)’, não alteram a natureza jurídica da dívida de crédito rural. Importa dizer, que o título representativo do crédito cedido para a União deve continuar sendo a cédula de crédito rural, ainda que lastreada por escritura pública de confissão de dívida.

Assim, caso a União Federal pretenda cobrar créditos exigíveis e não quitados deveria por questão de apego a legalidade utilizar-se da execução do processo civil, observando-se o disposto no Decreto-Lei 167/67, e jamais, por via reflexa, a execução fiscal.

6. POSSIBILIDADE DE REVISÃO DOS CONTRATOS DE CÉDULA DE CRÉDITO RURAL

Segundo Alfonsin¹⁹ a maior parte das dívidas alongadas por intermédio da Lei nº 9.138/95 tem sua origem em operações sucessivas, que ao longo do tempo eram liquidadas ou repactuadas através da emissão de um novo título de crédito, no qual estavam embutidos todos os encargos ilegais incidentes nas operações anteriores, estratégia esta utilizada pelo sistema financeiro para consagrar o indevido através do instituto da transação ou pelos efeitos do pagamento.

Em razão disso, o Conselho Monetário Nacional, ao regulamentar o exercício ao direito de alongamento pelo produtor rural, determinou que os cálculos para fins de apuração do valor devido retrocedessem à operação original, independentemente de ela ter sido renegociada ou quitada pela operação seguinte (operação mata-mata), conforme se verifica na Resolução 2.238/1996.²⁰

No entanto, as instituições não obedeceram a este critério, deixando de expurgar dos cálculos diversos índices expressamente afastados pelas normas que regulamentam o alongamento das dívidas rurais, como v.g., os juros remuneratórios superiores a 12% ao ano e todo e qualquer encargo moratório.

Por conta disso, resulta em direito do produtor rural a revisão do valor alongado, visando adequá-lo à legislação aplicável à espécie, mesmo após a celebração do contrato de alongamento.

Já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, que “não se pode presumir, em face do artigo 5º, da Lei nº 9.138/95, que dispõe sobre o alongamento de dívidas rurais, a ocorrência de novação”,²¹ de onde se conclui que a adesão ao alongamento não implica substituição da obrigação originária por uma nova.

E mais, àqueles que não aderiram ao alongamento previsto na Lei nº 9.138/95 e renegociaram seus débitos ao longo do tempo através de confissões de dívidas ou de novos títulos de crédito também possuem o

¹⁹ *Op. cit.*

²⁰ RESOLUÇÃO 2.238/1996. *Dispõe sobre condições e procedimentos a serem observados na formalização das operações de alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 29.11.95.*

²¹ ALFONSIN, *op. cit.*,

direito à revisão das operações originárias, a fim de afastar as ilegalidades que restaram embutidas nas renegociações.

Cumprido expor, que tal direito também assiste àqueles produtores que quitaram dívidas contaminadas por alguma ilegalidade, situação muito comum no crédito rural. (STJ – 4ª. T. Recurso Especial 166.328, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, J. 16/03/1999, DJU 24/05/1999).²²

Neste ponto, já esclareceu o Ilustre Ministro Ruy Rosado de Aguiar Junior:²³

Não existe no ordenamento jurídico nacional regra que determine a extinção do direito de promover a revisão judicial de cláusulas de contrato parcial ou integralmente cumprido, o que significaria limitar o exercício da defesa em juízo. O cumprimento de uma obrigação não é causa impeditiva de sua revisão judicial, pois o obrigado pode muito bem submeter-se à exigência extrajudicial para discutir em juízo os termos que lhe foram impostos.

De modo, que se o adimplemento de uma obrigação não é causa impeditiva da sua revisão judicial, o não adimplemento desta, também não é requisito para a revisão, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça.

Neste sentido a decisão também proferida pela Excelsa Corte Superior²⁴:

Contratos bancários. Contrato de adesão. Revisão. Continuidade negocial. Contratos pagos. O fato de o obrigado cumprir a sua prestação prevista em contrato de adesão não o impede de vir a Juízo discutir a legalidade da exigência feita e que ele, diante das circunstâncias, julgou mais conveniente cumprir. Se proibida a sua iniciativa, estará sendo instituída, como condição da ação no direito contratual, a de ser inadimplente, o que serviria de incentivo ao descumprimento dos contratos. Além disso, submeteria o devedor à alternativa de pagar e perder qualquer possibilidade de revisão, ou não pagar e se submeter às dificuldades que sabidamente decorrem da inadimplência. Recurso conhecido e provido.

²² SUPERIOR TRIBUNAL DA JUSTIÇA. 4ª. T. Recurso Especial 166.328, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, J. 16/03/1999, DJU 24/05/1999)

²³ PODER JUDICIÁRIO. Justiça Federal. 1ª Vara Federal de Franca. Autos nº 2008.61.13.002185-4. Autora: Izilda das Neves Barbosa, Ré: Caixa Econômica Federal – CEF. Sentença Tipo A.

²⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª. T. julgado em 29.05.2001, DJ 20.08.2001, p. 474, RDR vol, 22 p. 357). Relator: Ministro Ruy Rosado de Aguiar. Recorrido: Banco Meridional do Brasil S/A. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/IMG?seq=47762&nreg=200001353420&dt=20010820>>. Acesso em: mar. 2010.

Note-se, que, muitas vezes, a única opção do devedor é pagar ou renegociar o valor apresentado pelo banco, em virtude das conseqüências prejudiciais que surgem por força do inadimplemento.

É fato portanto, a inexistência de qualquer ato voluntário por parte do devedor no pagamento ou na renegociação de contratos bancários, situação esta também já reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça²⁵:

(...)

4. O que recebeu o que não era devido deve restituir, sendo certo que se não pode considerar pagamento voluntário quando é “efetuado para evitar possíveis constrangimentos”.

(...)

VOTO

(...)

Mas, se o banco recebeu o que não devia, o que recebeu a maior deve devolver, tal e qual determinado na sentença. Não tem sentido nenhum a parte ingressar com o pedido de revisão e não poder receber a diferença do que pagou a maior, cobrado indevidamente pelo credor, em matéria que envolve interpretação judicial questionada. A configuração do pagamento voluntário, por seu turno, não alcança a situação destes autos. De fato, não pagar o que é cobrado pela instituição financeira expõe a parte devedora ao risco de graves constrangimentos, tanto que para livrar-se do pagamento que entende a maior deve recorrer ao poder judiciário.

A ponderação dos bancos de que não seria viável a revisão dos contratos rurais renegociados, foi superada pelo Superior Tribunal de Justiça, sendo objeto de Súmula pela Segunda Seção:

Súmula 286: A renegociação de contrato bancário ou a confissão de dívida não impede a possibilidade de discussão sobre eventuais ilegalidades dos contratos anteriores.²⁶

A conclusão está de acordo com o artigo 169 do Código Civil, que expressamente determina que “*o negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem*

²⁵ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RESP 187717, Rel. Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, Terceira Turma, julgado em 14.10.1999, DJ 06.12.1999, p. 85.

²⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Acórdão Nº 2.0000.00.457986-6/000(1) de TJMG. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, de 24 Maio 2005. Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/41662413>>. Acesso em: mar. 2010.

convalesce pelo decurso do tempo”, motivo pelo qual eventual nulidade em um contrato bancário jamais pode ser convalidada por renegociação ou pagamento.

Dispõe o artigo 166, II, do Código Civil, que é nulo o negócio jurídico quando ilícito for o seu objeto, determinação esta que já estava presente no Código Civil de 1916, nos artigos 145, 146 e 148, atingindo daí as cláusulas que estipulam obrigações ilícitas. Assim, inobstante a extinção da obrigação, na forma de pagamento ou novação, nada impede a revisão do instrumento contratual.

Os artigos 186 e 927 do Código Civil, correspondentes ao artigo 159 do antigo Código Civil, expressamente declaram, que é vedado o enriquecimento ilícito e por conta disso, surge para o agente causador do dano a obrigação de repará-lo.

A despeito disso, com a declaração da ilicitude do ato praticado pelo credor/banco quando da exigência de encargos indevidos, emerge sua responsabilidade pelas perdas e danos daí decorrentes, sendo inequívoco, a possibilidade de reparação pela devolução do valor pago a maior e pela compensação deste com eventual débito ainda existente.

7. CONCLUSÃO

O dever de reparar o dano deve ser amplo, tornando lícito o direito do produtor rural de pleitear indenização das consequências decorrentes da indisponibilidade do capital que lhe foi injustamente subtraído, bem como os danos morais decorrentes dos prejuízos ocasionados pela execução fiscal.

O Crédito Rural contempla características de direito especial e de ordem pública, ultrapassando as normas gerais comuns de direito, mesmo as de crédito bancário, além de conter substrato constitucional conforme preconizado no art. 187, inciso I, da Constituição Federal. Os seus contornos jurídicos submetem-se ao disposto na Lei nº 4.829/1965 e ao Decreto-Lei n. 167/1967, recepcionados pela Constituição Federal.

Os contratos rurais firmados entre as instituições financeiras e os produtores rurais, sem sombra de dúvida, estão submetidos ao mesmo regime jurídico das empresas privadas, pois assim foi celebrada a avença com os atuais devedores.

Nesse sentido, à pergunta inicialmente colocada sobre a intervenção nos contratos de Cédula de Crédito Rural livremente convencionado entre às partes, (produtor rural e banco oficial) dotando-os, unilateralmente, das prerrogativas inerentes aos créditos da Fazenda Pública Nacional, cabe responder que não é razoável que via Medida Provisória, modifiquem-se estas cláusulas - natureza da dívida, condições de pagamento, encargos pactuados e índices a serem obedecidos na fixação dos juros - que, vale repisar, já haviam sido contratualmente ajustados.

Resta claro, que 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 federais.

Do exposto conclui-se destacando que a maneira pela qual o Governo Federal agiu para receber créditos de instituições financeiras federais foi extremamente gravosa aos produtores rurais, devedores de dívidas privadas, que se viram compelidos, por força de Medida Provisória, a submeter-se a cláusulas e condições que não haviam pactuado, tornando-se devedores inscritos em dívida ativa, sujeitando-se ao rigor da Lei de Execução Fiscal.

8. REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Ricardo Barbosa. **Dívidas agrícolas**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

ARAÚJO, P. F. C. de. Crédito Rural e endividamento em período recente. In: **Revista Preços Agrícolas**, Piracicaba: ESALQ/USP, Março de 2000.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/htm. Acesso em: mar. 2010.

BRASIL. BANCO DO BRASIL. Diretoria de Agronegócios. Evolução histórica do crédito rural. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIII - Nº 4, out./nov./dez. 2004. Disponível em: <http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/artigos/Pol_Agr_4_Artigo_02.pdf>. Acesso em: abr. 2010.

BRASIL. Lei nº 4.829, que institucionalizou o Crédito Rural, em 5 de novembro de 1965 (BRASIL, 1965b).

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 fev. 1965a.

BRASIL. Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 nov. 1965b.

BRASIL. Decreto n. 58.380, de 10 de maio de 1966. Aprova o regulamento da Lei nº 4829, que institucionaliza o Crédito Rural. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil.03/.htm>. Acesso em: 20 mar. 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº167, de 14 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 1967. p. 1841.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Brasília, 1987-2004. 3 volumes.

BRASIL. BANCO DO BRASIL. Diretoria de Agronegócios. Evolução histórica do crédito rural. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIII - Nº 4 - Out./Nov./Dez. 2004. Disponível em: <http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/artigos/Pol_Agr_4_Artigo_02.pdf>. Acesso em: abr. 2010.

BRASIL. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA. **Projeto De Decreto Legislativo Nº 1.619, de 2005**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/574105.pdf>>. Acesso em: mar. 2010.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001 - DOU DE 25/08/2001 Estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais e autoriza a criação da Empresa Gestora de Ativos - EMGEA. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/45/2001/2196-3.htm>>. Acesso em: mar. 2010.

BRASIL. PORTARIA n°. 68, de 05 de abril de 2004. Publicada no Diário Oficial da União em 07.04.04 Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2004/portaria068.asp>>. acesso em: mar. 2010.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 167/67. **Títulos de crédito rural.** Dispõe sobre Títulos de Crédito Rural e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0167.htm>>. Acesso em: mar, 2010.

BRASIL. RESOLUÇÃO 2.238/1996. Dispõe sobre condições e procedimentos a serem observados na formalização das operações de alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei n° 9.138, de 29.11.95.

BRASIL. PODER JUDICIÁRIO. Justiça Federal. 1° Vara Federal de Franca. Autos n° 2008.61.13.002185-4. Autora: Izilda das Neves Barbosa, Ré: Caixa Econômica Federal – CEF. Sentença Tipo A.

BRASIL. PODER JUDICIÁRIO. Justiça Federal. 1° Vara Federal de Franca. Autos n° 2008.61.13.002185-4. Autora: Izilda das Neves Barbosa, Ré: Caixa Econômica Federal – CEF. Sentença Tipo A.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª. T. julgado em 29.05.2001, DJ 20.08.2001, p. 474, RDR vol, 22 p. 357). Relator: Ministro Ruy Rosado de Aguiar. Recorrido: Banco Meridional do Brasil S/A. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/IMG?seq=47762&nreg=200001353420&dt=20010820>>. Acesso em: mar. 2010.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RESP 187717, Rel. Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, Terceira Turma, julgado em 14.10.1999, DJ 06.12.1999, p. 85.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Acórdão N° 2.0000.00.457986-6/000(1) de TJMG. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, de 24 Maio 2005. Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/41662413>>. Acesso em: mar. 2010.

SILVA, Marcos de Abreu. **Inscrição de cédula de crédito rural em dívida ativa 6/12/2007.** Disponível em: <<http://www.agroredenoticias.com.br/textos.aspx?Ba9om61S+tebGtsq7bKRrS>>. Acesso em: mar. 2010.

SILVA, José Graziano da. *Et al.* **(RE) negociações das dívidas agrícolas.** Grupo de Pesquisa: Políticas Setoriais e Macroeconômicas (2005). Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/5/751.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2010.