

**PROCESSO Nº: 0808553-77.2023.4.05.8000 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**AUTOR: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
**RÉU: CAIXA ECONOMICA FEDERAL**  
**2ª VARA FEDERAL - AL (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)**

## DECISÃO

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública da União em Maceió/AL com objetivo de compelir a Caixa Econômica Federal, em razão da vulnerabilidade dos interessados, a se abster de exigir procuração pública, reconhecida em cartório, para todas as pessoas analfabetas, no âmbito do processo prévio de validação do cadastramento habitacional, para fins de recebimento de imóveis do PMCMV, devendo considerar suficiente a assinatura a rogo com subscrição de 02 (duas) testemunhas.

Narra a DPU que, em 03/02/2021, instaurou o Procedimento de Assistência Jurídica Coletivo - PAJ nº 2021/036-00132, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar as medidas necessárias para o cadastramento habitacional dos moradores residentes na comunidade Lagoa Mundaú, situada no bairro Vergel, em Maceió/AL, no Residencial Vilas do Mundaú, atual Residencial Parque da Lagoa.

A Prefeitura de Maceió, através da Secretaria Municipal de Infraestrutura e da Secretaria Adjunta de Habitação, utilizando os recursos subsidiados pelo Governo Federal, responsabilizou-se pela construção de 1.776 (um mil, setecentos e setenta e seis) unidades habitacionais, do Programa Minha Casa Minha Vida, contemplando os beneficiários com renda familiar de até R\$1.800,00 - antiga faixa 1 do PMCMV, atendendo um perfil de usuários cadastrados nas favelas Mundaú, Torre, Sururu de Capote, Muvuca, Favela do Arroz e Favela do Milênio, os quais, em sua maioria, vivem da pesca do sururu ou de profissão relacionada.

Durante as tratativas extrajudiciais, foi observado que a maior dificuldade na fase prévia de cadastramento habitacional seria a exigência de apresentação de procuração pública, reconhecida em cartório, para candidatos analfabetos. A situação ficou registrada na ata de reunião SEI nº 5549018 (Id. 13281764), quando os representantes da CEF informaram que "o entrave maior para conclusão da fase prévia de cadastramento é a exigência da instituição bancária de procuração reconhecida em cartório para pessoas analfabetas, tendo em vista que não é mais possível a assinatura com a digital."

Instada sobre informações acerca do fundamento legal para imposição da referida procuração pública em cartório em detrimento de pessoas analfabetas, a CEF respondeu, em suma: (i) que, em virtude do disposto no Art. 108 da Lei nº 10.406, Código Civil Brasileiro e, considerando o valor dos imóveis objetos dos contratos firmados com os beneficiários do PMCMV Faixa I - FAR, deve ser exigida a escritura pública para contratação com o beneficiário analfabeto; (ii) que a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), de forma similar ao Código Civil, dispõe sobre a assinatura por pessoas analfabetas, estabelecendo que a assinatura a rogo somente ocorrerá na presença do tabelião.

Conclui que "por ausência de previsão legal, bem como por submeter o negócio jurídico a risco de recusa pelo cartório de imóveis, fragilizando o beneficiário e expondo esta Empresa Pública e o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR a risco, não é possível a aceitação de assinatura a rogo nos instrumentos particulares com efeito de escritura pública, consoante acima esposado".

Em novo ofício, a CEF informou (id. 13281787) que, em relação ao residencial Vilas do Mundaú/Parque da Lagoa, teriam 62 (sessenta e dois) dossiês com pendências, dos quais 18 (dezoito) são referentes à ausência do procuração pública, apresentando planilha anexa (id. 13281931).

Relata a parte autora que, em análise às 18 (dezoito) declarações de beneficiários anexas, foi observada, além da vulnerabilidade social, que algumas pessoas possuem deficiência e/ou são idosos, e outras que não possuem renda ou recebem mensalmente apenas R\$ 80,00 (oitenta reais), o que tornaria desarrazada a exigência de procuração pública.

Em sequência, informa que foi expedida a Recomendação nº 5911487 (Id. 13281932) à CEF e ao Município de Maceió/AL, nos seguintes termos:

à Caixa Econômica Federal: 1) em razão da hipervulnerabilidade dos inscritos, do precedente do STJ e do CNJ, que se abstenha de exigir procuração pública reconhecida em cartório para todas as pessoas analfabetas, inclusive as 18 (dezoito) já identificadas, no âmbito do processo de validação do cadastramento habitacional para fins de recebimento de imóveis no Residencial Vilas do Mundaú, devendo considerar suficiente a assinatura a rogo com subscrição de 02 (duas) testemunhas; 2) em alternativa à referida exigência, com lastro no princípio da liberdade das formas, que seja instituído fluxo padronizado, com participação do município, a fim de que a DPU, através de prestação de assistência jurídica, promova a assinatura das procurações solicitadas pela CEF, com fulcro na LC nº 80/94, XI, independente de mandato ou registro em cartório;

ao Município:

1) subsidiariamente, mantida a exigência pela CEF, recomenda-se que o Município arque financeiramente com o valor da averbação das procurações públicas, com base na previsão do auxílio-documentação, disposta no art. 29 do Decreto Municipal nº 7.699/2014.

Em resposta, a Caixa Econômica Federal reiterou seu posicionamento de não flexibilização da aceitação de assinatura a rogo (id. 13281950), o que ensejou a propositura da presente Ação Civil Pública.

Intimada a se manifestar sobre o pedido liminar, a CEF argumenta que a DPU reconhece a importância da procuração pública e que, na realidade, questiona o valor ou necessidade de pagamento da procuração pública para a população vulnerável. Por essa razão, a ação da DPU deveria ser ajuizada perante a Anoreg/AL e Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Alagoas, para fins de isenção do montante para o hipossuficiente. Acrescenta que, nesse cenário, o pleito caberia à Defensoria Pública Estadual, e não da União, motivo pelo qual a CEF foi incluída nesta lide para atrair a Justiça Federal.

Conclui afirmando que a ACP tutelaria o interesse de somente 18 (dezoito) pessoas e sem qualquer demonstração de prejuízo, generalizando todo procedimento, a confirmar a inexistência de qualquer indício de dano à coletividade.

Postula o indeferimento do pleito de antecipação de tutela.

O MPF foi intimado na condição de fiscal do ordenamento jurídico, pelo que apresentou o parecer Id. 13550082, opinando pelo deferimento da concessão da tutela de urgência.

É o relatório. Fundamento e decido.

De início, como bem destacou o MPF, cumpre asseverar que a argumentação da CEF quanto ao pleito de que ação deveria ser ajuizada em face da Anoreg/AL e Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Alagoas não se sustenta. Nada obstante essa pudesse ser efetivamente uma opção da Defensoria Pública para atender a população vulnerável (com a gratuidade da procuração pública) o fato é que o pedido autoral foi dirigido à CEF e devidamente fundamentado.

Passo à análise do pedido de antecipação da tutela.

Os requisitos para a concessão da tutela de urgência são a probabilidade do direito e o perigo de dano. No caso dos autos, a concessão da tutela de urgência é de todo viável, já que demonstrados os dois requisitos. Explico, destacando os fundamentos explanados pelo Ministério Público Federal.

A DPU sustenta, no mérito, que o direito de moradia é protegido constitucionalmente e que existiriam três tipos de obrigações relacionada a ele: a obrigação de se abster de atos que ofendam tal direito; a obrigação de proteger a moradia contra a intervenção de terceiros e de atuar para a sua realização.

Segue afirmando que a exigência de procuração pública para candidatos analfabetos, na fase prévia de cadastramento, acaba criando uma enorme barreira para a população pobre no acesso à moradia, ferindo,

por conseguinte, direitos fundamentais. Isso porque aqueles que não possuem condições financeiras de arcar com o ônus da emissão de procuração pública, reconhecida em cartório, não poderão participar dos sorteios dos habitacionais e, assim, não poderão também ser contemplados com os imóveis do PMCMV (faixa 1).

Conclui que, além da exigência na fase prévia de cadastramento não estar fundamentada em lei, pode-se considerar que a adoção da medida é um ato que se mostra excessivo e irrazoável, tendo em vista a existência de outras formas de comprovar a vontade do analfabeto sem a necessidade de apresentação da procuração pública.

Tem-se, pois, que a argumentação da DPU assenta-se em dois pontos principais: o primeiro deles é que a justificativa da CEF se refere à necessidade de documento público para a entrega do imóvel (com amparo no art. 108 do CC), não havendo embasamento legal para a apresentação na fase do cadastramento habitacional. Ou seja, o documento público é exigido somente para a fase de contratação (constituição de direitos reais sobre imóveis).

O segundo é que a Caixa Econômica Federal requer a procuração pública, registrada em cartório, no ato do envio dos documentos para validação, sem considerar que os analfabetos detêm plena capacidade civil, ou seja, têm o poder de, por sua própria manifestação de vontade, contrair direitos e obrigações. Não há no ordenamento jurídico nenhuma norma que obrigue o cidadão analfabeto a apresentar a procuração pública em tal momento, ainda mais sendo ele hipervulnerável.

Esclarece que a instituição bancária não está adotando essa exigência apenas para os interessados no Residencial Vilas do Mundaú. Trata-se de regra geral, cuja incidência vai além desses beneficiários, prejudicando um universo imensurável de pessoas, cuja análise do cadastro fica pendente e, conseqüentemente, o nome do candidato não é incluído no sorteio, ocasionando a perda da vaga do interessado no residencial popular.

A CEF defende, em sua resposta, a exigência da escritura pública para a formalização do negócio jurídico. Ocorre que o que se discute, nesses autos, é a necessidade de procuração pública ainda na fase cadastral. São, portanto, situações distintas.

Não se mostra razoável exigir que a procuração outorgada por pessoa analfabeta seja feita somente por instrumento público, se a legislação prevê forma menos onerosa e que deve ser aplicada analogicamente ao caso em tela.

O art. 654 do Código dispõe expressamente que:

Art. 654. Todas as pessoas capazes são aptas para dar procuração mediante instrumento particular, que valerá desde que tenha assinatura do outorgante.

§ 1º O instrumento particular deve contar a indicação do lugar onde foi passado, a qualificação do outorgante e o do outorgado, a data e o objetivo da outorga com a designação dos poderes conferidos.

§ 2º O terceiro com quem o mandatário tratar poderá exigir que a procuração traga a firma reconhecida.

Não obstante o disposto na norma transcrita, o art. 595 do Código Civil, a respeito do contrato de prestação de serviço, é claro ao afirmar que:

Art. 595. No contrato de prestação de serviço, quando qualquer das partes não souber ler, nem escrever, o instrumento poderá ser assinado a rogo e subscrito por duas testemunhas.

Ora, se o contrato de prestação de serviços firmado por pessoa analfabeta é válido e eficaz quando assinado a rogo e subscrito por duas testemunhas, uma procuração para atuação junto à CEF, em processo administrativo, não pode ter sua validade afastada.

Assim, revela-se inadequado o ato da empresa pública que subordina a representação de pessoa analfabeta, para realizar o cadastramento, a outorga de procuração pública, uma vez que tal exigência está em contrariedade à disposição do art. 595 do Código Civil, aplicável por analogia, e que permite a assinatura do instrumento a rogo e subscrita por duas testemunhas.

Não se desconhece que o analfabetismo deixa a situação do outorgante mais frágil e precária, em relação a leitura dos termos e a confirmação da aceitação pela assinatura escrita, no entanto, mesmo nesse cenário, não se legitima a criação de exigência não prevista em lei, o que poderia gerar uma circunstância ainda mais prejudicial (pela impossibilidade de concorrer a uma moradia). A pessoa analfabeta, que puder exprimir sua vontade, não pode ser considerada incapaz.

Logo, considerando a legislação existente, bem como a situação econômica dos vulneráveis, que não teriam condições de arcar com os custos de uma procuração pública sem que fossem afetadas suas necessidades básicas, a posição da CEF se mostra inadequada.

Anote-se que o Conselho Nacional de Justiça - CNJ proferiu decisão administrativa na qual consignou ser desnecessária a exigência, à pessoa analfabeta, de outorga de procuração por instrumento público, dada a sua excessiva onerosidade, bastando uma procuração particular assinada a rogo e subscrita por duas testemunhas, forma prevista no artigo 595, do Código Civil. Vejamos:

**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. PROCURAÇÃO OUTORGADA POR ANALFABETO. DESNECESSIDADE DE INSTRUMENTO PÚBLICO. PEDIDO PROCEDENTE.**

1. Não se mostra razoável exigir que a procuração outorgada por pessoa analfabeta para atuação de advogado junto à Justiça do Trabalho seja somente por instrumento público, se a legislação (art. 595 do Código Civil) prevê forma menos onerosa e que deve ser aplicada analogicamente ao caso em discussão.

2. Procedimento de Controle Administrativo julgado procedente para recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região que adote providências no sentido de reformar a primeira parte do art. 76 do Provimento 05/2004, de modo a excluir a exigência de que a procuração outorgada por analfabeto o seja somente por instrumento público.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo 0001464-74.2009.2.00.0000 - Rel. Leomar Amorim - 102ª Sessão )

Nesse sentido, tem se posicionado a jurisprudência:

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO CUMULADO COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO E DANOS MORAIS. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO DO PROCESSO (ART. 485, INCISO IV, CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO. INOCORRÊNCIA. PROCURAÇÃO AD JUDICIA OUTORGADA POR PESSOA ANALFABETA POR INSTRUMENTO PARTICULAR, ASSINADA A ROGO E SUBSCRITA POR DUAS TESTEMUNHAS. VALIDADE. DESNECESSIDADE DE INSTRUMENTO PÚBLICO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 595 DO CÓDIGO CIVIL. ENTENDIMENTO DO CNJ. SENTENÇA CASSADA, COM DETERMINAÇÃO DE REGULAR PROSSEGUIMENTO DO FEITO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJPR - 13ª C.Cível - 0045680-81.2019.8.16.0014 - Londrina - Rel.: Desembargador Francisco Eduardo Gonzaga de Oliveira - J. 13.03.2020) RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA. RESTITUIÇÃO DE INDÉBITO. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. IDOSO E ANALFABETO. VULNERABILIDADE. REQUISITO DE FORMA. ASSINATURA DO INSTRUMENTO CONTRATUAL A ROGO POR TERCEIRO. PRESENÇA DE DUAS**

**TESTEMUNHAS. ART. 595 DO CC/02. ESCRITURA PÚBLICA. NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL.**

1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos n°s 2 e 3/STJ).

2. Os analfabetos podem contratar, porquanto plenamente capazes para exercer os atos da vida civil, mas expressam sua vontade de forma distinta.

3. A validade do contrato firmado por pessoa que não saiba ler ou escrever não depende de instrumento público, salvo previsão legal nesse sentido.

4. O contrato escrito firmado pela pessoa analfabeta observa a formalidade prevista no art. 595 do CC/02, que prevê a assinatura do instrumento contratual a rogo por terceiro, com a firma de duas testemunhas.

5. Recurso especial não provido

(REsp n. 1954424/PE - Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva - Órgão Julgador: Terceira Turma - Publicação: DJe de 14/12/2021)

Assim, existindo forma prevista em lei menos gravosa à parte hipossuficiente, tal forma menos onerosa (prevista no artigo 595 do Código Civil/2002) deve ser aplicada, tendo em vista que atende a finalidade almejada, que é justamente garantir a hígida e correta outorga de poderes por pessoa impossibilitada de assinar.

Seguindo essa mesma direção, o INSS editou a Portaria n° 1.341, de 20 de agosto de 2021, dando cumprimento ao acordo judicial firmado entre o INSS e a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Piauí, por meio da Ação Civil Pública n° 1015539-17.2021.4.01.4000, para afastar em seu âmbito a exigência de procuração por instrumento público conferida a advogados, em regular situação perante a OAB, por requerentes advogados ou pessoas com deficiência visual ou física, que as impeça de assinar.

Sendo assim, tem-se que a probabilidade do direito está demonstrada.

Da mesma forma, a providência faz-se necessária sob a ótica do perigo da demora, presente o risco de muitas dessas pessoas hipossuficientes perderem a oportunidade de adquirir a sua moradia, tendo em vista que os sorteios já estão ocorrendo.

Ante o exposto, DEFIRO a antecipação de tutela para determinar que a CEF se abstenha de exigir procuração pública, reconhecida em cartório, para todos os interessados analfabetos, inclusive os 18 (dezoito) já identificados referente ao residencial Vilas do Mundaú/Parque da Lagoa, no âmbito do processo prévio de validação do cadastramento habitacional, para fins de participação em sorteios de imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1), devendo considerar suficiente a assinatura a rogo com subscrição de 02 (duas) testemunhas.

Defiro AJG.

Intimem-se.

Demais providências necessárias.

Juiz Federal - 2ª Vara

skpc



Processo: **0808553-77.2023.4.05.8000**

Assinado eletronicamente por:

**HUGO SINVALDO SILVA DA GAMA FILHO - Magistrado**

**Data e hora da assinatura: 04/09/2023 13:06:15**

**Identificador: 4058000.13570258**



2309041134118400000013658702

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>