

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
RECTE.(S) : BANCO FIAT S/A
ADV.(A/S) : GUSTAVO SALDANHA SUCHY E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : NELCI TEREZINHA AZAMBUJA
ADV.(A/S) : JOÃO DA SILVA GUERREIRO
INTDO.(A/S) : BANCO CENTRAL DO BRASIL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ART. 5º DA MP 2.170/01. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. SINDICABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO. ESCRUTÍNIO ESTRITO. AUSÊNCIA, NO CASO, DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA NEGÁ-LOS. RECURSO PROVIDO.

1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência.

2. Não se pode negar que o tema tratado pelo art. 5º da MP 2.170/01 é relevante, porquanto o tratamento normativo dos juros é matéria extremamente sensível para a estruturação do sistema bancário, e, conseqüentemente, para assegurar estabilidade à dinâmica da vida econômica do país.

3. Por outro lado, a urgência para a edição do ato também não pode ser rechaçada, ainda mais em se considerando que, para tal, seria indispensável fazer juízo sobre a realidade econômica existente à época, ou seja, há quinze anos passados.

4. Recurso extraordinário provido.

RE 592377 / RS

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, em rejeitar a preliminar de prejudicialidade apontada pelo Ministério Público, nos termos do voto do Relator. No mérito, o Tribunal, decidindo o tema 33 da repercussão geral, por maioria, deu provimento ao recurso, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), que lhe negava provimento e declarava inconstitucional o art. 5º, *caput*, da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Roberto Barroso. Falaram, pelo recorrente Banco Fiat S/A, o Dr. Luiz Carlos Sturzenegger, e, pelo Banco Central do Brasil, o Dr. Isaac Sidney Menezes Ferreira.

Brasília, 4 de fevereiro de 2015.

Ministro TEORI ZAVASCKI
Redator do Acórdão

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
RECTE.(S) : **BANCO FIAT S/A**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO SALDANHA SUCHY E OUTRO(A/S)**
RECDO.(A/S) : **NELCI TEREZINHA AZAMBUJA**
ADV.(A/S) : **JOÃO DA SILVA GUERREIRO**
INTDO.(A/S) : **BANCO CENTRAL DO BRASIL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – No Recurso Extraordinário nº 568.396/RS, de minha relatoria, o denominado Plenário Virtual admitiu a repercussão geral da questão relativa à constitucionalidade do disposto no artigo 5º da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001, no que autorizou a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano, sob o ângulo dos requisitos da urgência e relevância do artigo 62 da Carta, sendo elaborada a seguinte ementa:

REPERCUSSÃO GERAL – CAPITALIZAÇÃO MENSAL DOS JUROS – MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.170-36 – ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – AFASTAMENTO NA ORIGEM. Admissão pelo Colegiado Maior.

Em razão da formalização de acordo entre as partes, o aludido recurso foi substituído, na qualidade de piloto, por este, de nº 592.377/RS, a versar a mesma matéria, voltado a impugnar acórdão por meio do qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul proveu apelação do

RE 592377 / RS

consumidor e negou provimento ao recurso do Banco Fiat S.A. para, entre outros temas, afastar a capitalização de juros em qualquer periodicidade. Assim o fez reconhecendo que a vedação de capitalização é forma de facilitar o adimplemento contratual. Consignou a observância do Verbete nº 121 da Súmula do Supremo. Quanto à capitalização mensal, assentou a inconstitucionalidade do artigo 5º da Medida Provisória nº 2.170-36, por não preencher os parâmetros revelados no artigo 62 da Carta Federal.

No extraordinário, interposto com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, o recorrente argui a transgressão do artigo 62 da Lei Maior. Aduz a constitucionalidade do artigo 5º da Medida Provisória nº 2.170-36/2001, no que prevista a possibilidade de capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano. Sustenta mostrar-se inviável o controle judicial dos requisitos de urgência e relevância das medidas provisórias.

Sob o ângulo da repercussão geral, ressalta a importância do tema, porquanto o Tribunal de origem declarou a desarmonia do mencionado dispositivo legal com a Carta de 1988. Afirma que a matéria está em discussão na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.316-1/DF, da relatoria do ministro Celso de Mello, pendente de julgamento pelo Plenário.

Não foram apresentadas contrarrazões.

O Ministério Público, à folha 194 à 196, opina pelo prejuízo do recurso. No mérito, diz da viabilidade de controle judicial dos requisitos de urgência e relevância das medidas provisórias, asseverando não terem sido atendidos na edição da Medida Provisória nº 2.170-36/2001. Manifesta-se pelo desprovimento do extraordinário.

É o relatório.

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

MEDIDA PROVISÓRIA – REQUISITOS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA – ARTIGO 62 DA CARTA FEDERAL – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO – POSSIBILIDADE. Os predicados da relevância e da urgência estão previstos no artigo 62 da Carta da República, da qual o Supremo é guarda como um grande todo.

CAPITALIZAÇÃO DOS JUROS – PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO – ARTIGO 5º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.170-36, DE 2001 – FALTA DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA – ARTIGO 62 DA CARTA FEDERAL – VÍCIO DE ORIGEM – AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO PELO ARTIGO 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001. É inconstitucional o artigo 5º, cabeça, da Medida Provisória nº 2.170-36, de 2001, ante a falta de urgência e relevância, não tendo o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, o efeito de convalidar ato normativo nascido írrito.

Na interposição deste recurso, atendeu-se aos pressupostos gerais que de recorribilidade. A peça, subscrita por profissional da advocacia credenciado mediante a procuração de folha 103, foi protocolada no prazo legal.

O extraordinário faz-se dirigido contra acórdão em que assentada a inconstitucionalidade do artigo 5º, cabeça, da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001, com vigência nos termos do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001, por meio do qual veio a ser

RE 592377 / RS

estabelecida a possibilidade de capitalização de juros em periodicidade inferior a um ano. O preceito legal está assim redigido:

Art. 5º Nas operações realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, é admissível a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano.

De acordo com a decisão atacada, na edição da norma precária, não foram observados os requisitos de relevância e urgência do artigo 62 da Carta da República.

Examino, primeiramente, a preliminar suscitada pela Procuradoria Geral da República quanto ao prejuízo do recurso.

Não o vislumbro. O Superior Tribunal assentou a valia da exigibilidade da capitalização mensal, em relação ao período anterior ao vencimento do empréstimo, bem como no tocante a fase de inadimplência, ante a interpretação que conferiu ao dispositivo impugnado no sentido de a autorização de capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano alcançar a possibilidade de ser mensal. Tal significado normativo subsiste, logicamente, apenas enquanto mantida a validade do preceito interpretado. Daí por que o pronunciamento do Superior não prejudica a análise atinente à constitucionalidade do artigo 5º, cabeça, da Medida Provisória nº 2.170-36, mediante este extraordinário. Tanto é assim que o ministro Ari Pargendler, relator do especial, enfatizou estar afastando somente o fundamento infraconstitucional do acórdão recorrido e, explicitamente, admitiu a competência do Supremo para apreciar a matéria constitucional.

No mais, o Banco Fiat S.A. sustenta a inviabilidade de controle judicial dos requisitos de urgência e relevância das medidas provisórias, por envolver ato ligado ao campo político.

Sob tal ângulo, não assiste razão ao recorrente. A jurisprudência alusiva ao controle, exercido pelo Supremo, dos requisitos de urgência e relevância das medidas provisórias evoluiu até se tornar pacífico quanto à possibilidade.

RE 592377 / RS

Em um primeiro momento, o entendimento foi de admiti-lo apenas em casos de “excesso do poder de legislar”, devendo ficar a apreciação por conta, em princípio, do Chefe do Poder Executivo e do Congresso Nacional (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162, da relatoria do ministro Moreira Alves, julgada em 14 de dezembro de 1989, Diário da Justiça de 19 de setembro de 1997). Sem dúvida, a óptica, se não incentivou, ao menos não impediu a reedição indefinida das medidas provisórias, de início com números diversos e, após, mediante repetição numérica seguida de dígito a revelar o número da reedição.

Aos poucos, o Tribunal, em face dos abusos a demonstrarem a usurpação da atividade do Poder Legislativo, intensificou o controle de constitucionalidade dos pressupostos contidos na cabeça do artigo 62 da Carta, minimizando o caráter de “questões políticas” e passando a assentar inconstitucionais medidas carentes de urgência e relevância. Ao apreciar, em 16 de abril de 1998, o pedido liminar formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.753/DF, relator ministro Sepúlveda Pertence – acórdão publicado no Diário da Justiça de 12 de junho de 1998 –, o Plenário, por unanimidade, suspendeu a eficácia de dispositivos da Medida Provisória nº 1.577-6, de 1997, por afronta ao aludido artigo 62. Na ocasião, fiz ver:

Os predicados da relevância e da urgência estão previstos no artigo 62 da Constituição Federal, de que esta Corte é guarda como um grande todo. Logo, cabe-lhe perquirir - e se admite, até mesmo, o controle de atos discricionários quanto ao motivo, à finalidade, à razão da prática - se, na espécie, concorreram, ou não, esses dois requisitos previstos no artigo 62 da Constituição Federal. E a toda evidência não concorreram.

Atualmente, não mais existe oscilação na jurisprudência do Tribunal a respeito da possibilidade de controle de constitucionalidade das medidas provisórias sob o ângulo do atendimento aos requisitos do artigo 62 – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.736/DF, relator

RE 592377 / RS

ministro Cezar Peluso, julgada em 8 de setembro de 2010, Diário da Justiça de 29 de março de 2011.

Quanto ao tema de fundo, a matéria está sendo examinada na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.316/DF. A apreciação teve início sob a relatoria do ministro Sydney Sanches, em 3 de abril de 2002. Na ocasião, o relator votou no sentido da suspensão do dispositivo impugnado. O ministro Carlos Velloso pediu vista. Sua Excelência, no dia 15 de dezembro de 2005, acompanhou o relator, para deferir a liminar. Houve novo pedido de vista, formulado pelo ministro Nelson Jobim. O julgamento foi reiniciado em 5 de novembro de 2008. A ministra Cármen Lúcia e o ministro Menezes Direito deixaram de acolher o pleito acautelador. O ministro Carlos Ayres Britto e eu viemos a deferi-lo, tendo sido minha conclusão embasada na falta de urgência e relevância da respectiva edição e impossibilidade de admitir-se a vigência de medida provisória por prazo indeterminado. A análise concernente à liminar acabou suspensa mais uma vez, não tendo sido retomada. O processo encontra-se sob a relatoria do ministro Celso de Mello. Eis o teor do voto que proferi:

Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite fazer algumas ponderações sobre a matéria? Quando iniciado o julgamento - e foi adiado diante de pedido de vista -, houve dois votos no sentido da suspensão.

Estamos diante de uma medida provisória, e existem outras quarenta, se não me falha a memória, que foram apanhadas pela nova regência da matéria decorrente da Emenda Constitucional nº 32. Esse texto normativo data de 2001. Previu a referida Emenda - e esse aspecto precisa ser considerado na continuidade deste julgamento:

“Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior” - que estavam sujeitas àquela vigência de trinta dias, e, aí, passou-se a ter reedições com indexação do número da medida, conforme reedições editadas em data anterior - “à da publicação desta emenda continuam em

RE 592377 / RS

vigor” – aí, precisamos interpretar teleologicamente esse dispositivo, presente até o sistema, regência pretérita e atual, em que se tem aquele prazo de sessenta dias, prorrogado por idêntico período, totalizando cento e vinte dias, para exame, sob pena de trancamento da pauta – “até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

Penso, Presidente, com a devida vênia, que surge um fator importantíssimo, para, talvez, sufragarmos o entendimento dos dois colegas que chegaram a votar sobre a matéria, os Ministros Sydney Sanches e Carlos Velloso.

Podemos conceber que um ato precário e efêmero, normativo, que antes era editado para vigor por trinta dias, hoje é editado para vigor por período maior, continue, no cenário nacional, por oito anos, data da edição dessa medida provisória? Será que o preceito da Emenda Constitucional nº 32 pode ser interpretado a ponto de agasalhar-se a vigência indeterminada - é o que está havendo com essas medidas provisórias remanescentes? Penso que esse aspecto não pode ser desprezado. Precisa ser considerado, além da problemática – e ninguém discute, creio que não se discute – segundo a qual não havia urgência para edição, por tratar do tema juros capitalizados. Por isso, não vejo, na passagem do tempo, um elemento capaz de implicar o endosso dessa normatização, perdurando-a ainda mais. Penso que esses oito anos transcorridos são de molde a chegarmos à conclusão de que está fortalecida a visão dos dois colegas quanto à falta de urgência.

Não posso conceber – repito – que um instrumento normativo que era editado para vigorar por trinta dias - e passou a ser um instrumento normativo editado para vigorar por sessenta, com prorrogação por mais sessenta, sob pena de trancamento da pauta do Congresso Nacional - possa persistir no cenário normativo, sem a suspensão pelo Supremo, passados

RE 592377 / RS

oito anos.

Não imagino medida provisória a vigorar por prazo indeterminado. Essas que aí estão vigorarão, a não ser que o Supremo atue e aponte que se tem projeção no tempo para o crivo do Congresso ou para revogação da própria medida provisória que não é minimamente razoável - repito oito anos.

Por isso, adianto o voto e peço vênias à Ministra Cármen Lúcia, já votaria assim na data em que iniciamos o julgamento e houve interrupção pelo pedido de vista, para, no caso, suspender a eficácia da medida provisória.

Não tenho motivos para, a esta altura, entender de modo diverso. Ao contrário. Passados, já agora, quatorze anos – e não oito, como quando votei na ação direta –, ainda não houve a conversão da Medida Provisória nº 2.170-36, de 2001, em lei. Continuo não concebendo o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, como tendo o alcance de perpetuar algo que foi editado para vigor por período limitado. Acresce que, ao ser formalizada, não estavam presentes, considerada a matéria disciplinada, os requisitos de urgência e relevância do artigo 62 da Carta, a legitimar o ato efêmero da Presidência da República, descabendo admitir que emenda constitucional possa convalidar ato normativo que nasceu írrito, considerados dois predicados: a relevância e a urgência.

Ante o exposto, conheço do recurso e a ele nego provimento, declarando a inconstitucionalidade do artigo 5º, cabeça, da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001.

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI: 1. O recurso extraordinário em causa se insurge contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que reconheceu a inconstitucionalidade do art. 5º da Medida Provisória 1.963/00 (reeditada pela MP 2.170/01), por considerar ausentes os pressupostos exigidos pela Constituição Federal para a edição dessa espécie de ato normativo pelo Presidente da República. Na visão do recorrente, não caberia ao Judiciário a análise do mérito dos requisitos de relevância e de urgência indispensáveis às medidas provisórias, dado o caráter eminentemente político deste tipo juízo.

O Ministro Marco Aurélio, relator do caso, recordou que a controvérsia sob exame é idêntica àquela colocada ao crivo do Tribunal no julgamento, atualmente suspenso, da medida cautelar na ADI 2316, e ratificou os termos do voto então proferido, quando consignou a ausência dos requisitos de relevância e urgência para a edição do art. 5º da MP 2.170/01, além de desabonar a indefinida extensão de sua vigência, operada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 32/01. Votou, portanto, pelo desprovimento do recurso extraordinário.

2. A despeito das respeitáveis ponderações trazidas pelo Relator, o caso é de provimento do recurso. Quanto à questão da duração no tempo dessas medidas provisórias – na época, 8 anos, agora, 14 ou quase 15 – essa é uma questão que está resolvida pelo artigo 2º da Emenda Constitucional 32/01, que, de certo modo, veio mesmo para perpetuar no tempo.

Por mais heterodoxa que possa parecer, a solução concebida pela EC 32/01 não afrontou qualquer cláusula pétrea da Constituição Federal. Ao aprovar esta emenda, o Congresso Nacional conferiu uma espécie de chancela política implícita a textos normativos determinados,

RE 592377 / RS

transformando-os em medidas provisórias de vigência imprópria, mas que nem por isso haveriam necessariamente de se perpetuar, já que, nos termos do art. 2º da própria a EC 32/01, poderiam ser revogadas por medidas provisórias ulteriores ou por deliberação definitiva do Congresso Nacional. O que a EC 32/01 materializou, portanto, foi uma mera prorrogação de vigência, estratégia legislativa válida que não tornou ilegítimas as medidas provisórias por ela atingidas.

3. Por ora, não está em debate a questão de mérito da medida provisória. Até porque, quanto à sua higidez material, o Supremo Tribunal Federal considerou que não havia inconstitucionalidade nas disposições normativas que estabeleciam para o sistema financeiro critérios de remuneração diferentes dos da Lei de Usura. Há súmula do Tribunal no tema (Súmula 648/STF), e a controvérsia suscitou, inclusive, uma discussão fértil a respeito da cobrança da comissão de permanência.

O que subsiste, aqui, como argumento fundamental, é a falta dos requisitos de relevância e urgência da matéria. Esse é o tema fundamental. Como bem ressaltou o Ministro Relator, o Supremo Tribunal Federal considera sindicável, pelo Poder Judiciário, a presença ou não desses requisitos. Isso porque a invocação vazia desses parâmetros, antes de justificar a atuação da Presidência da República no campo da normatividade primária, revela exercício abusivo de prerrogativa política. Todavia, os precedentes da Corte têm enfatizado que o escrutínio a ser feito pelo Judiciário neste particular é de domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal desses requisitos. É o que ficou proclamado, por exemplo, na ADI 4350, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3/12/14; na ADC 11 MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 29/6/07; e na ADI's 1910 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 27/2/04.

Quanto à relevância, não há o que opor contra a edição da medida provisória em questão. O tratamento normativo dos juros é matéria extremamente sensível para a estruturação do sistema bancário, e, conseqüentemente, para assegurar estabilidade à dinâmica da vida

RE 592377 / RS

econômica do país. De modo que é difícil imaginar a possibilidade de se declarar que não havia relevância na matéria, em se tratando de regular operações do Sistema Financeiro.

No que se refere à urgência, também vejo dificuldade de, agora, já passados quase quinze anos, nos transportarmos para o passado, numa época em que a situação econômica, o Sistema Financeiro, vivia num cenário completamente diferente, e afirmarmos hoje que aquela medida provisória deve ser considerada nula porque faltou urgência naquela oportunidade.

Além disso, a regulamentação do tema envolve juízos sobre conhecimentos de grande complexidade técnica, cuja análise mais acurada muitas vezes escapa à capacidade institucional do Poder Judiciário, dadas as limitações que a própria cognição processual impõe.

A especificidade da matéria pode ser exemplificada a partir de manifestação apresentada pela União, que, embora não tenha sido acolhida nos autos na condição de *amicus curiae*, ponderou que a urgência na edição da medida provisória residia na necessidade:

"(...) de diminuir a grande diferença existente entre as taxas primárias e as taxas de juros cobradas dos tomadores de financiamento, chamada de spread, buscando sua convergência com os padrões mundiais e criando, assim, panorama mais propício ao desenvolvimento econômico do Brasil, com o decréscimo do valor da taxa de juros suportada pelas pessoas físicas e jurídicas".

E mais adiante complementa que:

"(...) O cenário econômico contemporâneo, caracterizado pela integração da economia nacional ao mercado financeiro mundial, inclusive com maior suscetibilidade a crises externas, exigia medidas céleres, destinadas a adequação do Sistema Financeiro Nacional aos padrões mundiais, de modo a garantir as necessidades de crescimento sustentado e de desenvolvimento do Brasil (...)"

RE 592377 / RS

Trata-se de informações de alta indagação, que não podem ser convincentemente contraditadas por pronunciamentos especulativos, sem embasamento científico seguro. Nessas matérias de relevância e urgência se deve partir – e essa parece ser a jurisprudência do Supremo – da legitimidade das alegações, dessa fundamentação do poder normativo constituído. De modo que peço todas as vênias ao Ministro Marco Aurélio para dar provimento ao recurso.

Acrescento também que existe, a propósito do tema - como também salientou o Ministro Relator – uma ação direta de inconstitucionalidade na qual foi pedida uma medida liminar. Embora conte com a adesão dos votos de alguns Ministros e a oposição de outros, a verdade é que até hoje não se concedeu essa medida liminar. Portanto, essa norma está vigorando há quinze anos. Declararmos a inconstitucionalidade dessa norma significaria, portanto, atuar sobre um passado em que milhares de operações financeiras, em tese, poderiam ser atingidas. Até por esse motivo de conveniência, não vejo como se deva, hoje, declarar a inconstitucionalidade.

4. Assim, pedindo vênias, dou provimento ao recurso. É o voto.

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhor Presidente, quanto ao primeiro aspecto, que diz com a prejudicialidade do recurso em função da decisão do STJ, acompanho o eminente Relator para afastá-la. No entanto, quanto à questão de fundo, peço vênias para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Teori.

As duas teses foram muito bem expostas. Eu também havia definido, como tema decidendo, justamente a existência ou não de urgência e relevância para a edição de medida provisória sobre o tema, requisitos constantes do art. 62 da Constituição da República. E, assim como o Ministro Teori, não vejo como agora, quinze anos depois, pronunciar-me a respeito de sua eventual inexistência, destacando, ainda, que a própria jurisprudência do Supremo não apresenta norte quanto ao tema, porque a matéria até hoje não foi enfrentada em ADI pendente de julgamento.

Em suma, Senhor Presidente, pedindo todas as vênias ao Ministro Marco Aurélio, acompanho a divergência aberta pelo Ministro Teori, subscrevendo os fundamentos por ele explanados. **É como voto.**

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados presentes. Senhor Presidente, eu também, num primeiro momento, destaco que não há prejudicialidade do recurso extraordinário. Ele ainda é útil, ele apresenta uma importância na sua apreciação, tanto assim que no próprio acórdão do Superior Tribunal de Justiça, muito embora se tenha assentado a exigibilidade da capitalização, ao final, dispôs que, no julgamento do recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal decidirá sobre a matéria constitucional, se for o caso. Então, o próprio Superior Tribunal de Justiça delegou a avaliação constitucional dessa possibilidade de capitalização dos juros ao Supremo Tribunal Federal.

Eu também acompanho o Ministro Marco Aurélio no sentido de limitar a matéria à questão formal sobre ter havido os requisitos da relevância e urgência para a edição da medida provisória, no sentido da adstrição da nossa cognição a essa matéria.

A matéria de fundo, ela só foi arguida pela União Federal sobre a possibilidade ou não de capitalização de juros, uma matéria que tem duas súmulas do Supremo. A última, a Súmula nº 596, admite que não se aplica a Lei de Usura no mercado financeiro, mas não é isso que está em jogo, porém, muito embora tenha sido a União a articular a questão de mérito, ela não foi admitida, de sorte que não se pode levar em consideração essas questões.

Com relação à relevância e urgência para edição de medidas provisórias, eu destaco aqui, com base em vários autores, que o Supremo Tribunal Federal tem feito, no meu modo de ver, um bom equilíbrio entre a possibilidade de controle judicial e a deferência ao Legislativo. Eu tenho até a impressão que o Supremo Tribunal, em dados momentos, ele entende que o Judiciário deva intervir, porque as medidas provisórias editadas podem causar efeitos nefastos à ordem jurídica, à ordem

RE 592377 / RS

econômica e à ordem social - não foi por outra razão que se afetou recurso à repercussão geral.

E, nesse particular, eu destaco que, já à época do julgamento da cautelar na ADI nº 2.316, o próprio Ministro Sydney Sanches, que conferiu a cautelar para suspender eficácia do dispositivo, não deixou de considerar relevante a matéria.

E eu me filio hoje ao pronunciamento da Ministra Cármen Lúcia, naquela oportunidade, que expôs que a intenção do governo foi exatamente buscar essa diminuição do *spread*, com sua convergência, como destacou o Ministro Teori, porque exatamente é esse *spread* que gera esses efeitos da nossa economia, pois é a diferença entre o que o banco paga como taxa e o que ele vai cobrar de quem pede empréstimo a ele como taxa também. Então se houver inadimplemento e não houver possibilidade de capitalização, esse *spread* vai ser evidentemente muito maior.

Então, eu acompanho as razões pelas quais a Ministra Cármen Lúcia entendeu realmente relevante e urgente a medida provisória editada à época, aqui já destacada, há quinze anos.

E por fim, Senhor Presidente, eu também fiz uma leitura minuciosa da exposição de motivos da Presidência da República, que acompanhou a medida provisória, e entendo justificados os requisitos, sem prejuízo também de levar em consideração esse aspecto interdisciplinar, que, quinze anos depois, nós emprendermos uma revisão dessa matéria levaria a uma enxurrada de ações, repercussões extremamente negativas.

De sorte que eu peço todas as vênias ao Ministro Marco Aurélio para empreender essa divergência parcial e votar pelo provimento do recurso.

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Também, Presidente. Quanto ao prejuízo, considero, como o Ministro Marco Aurélio, a sua inexistência. Portanto, no prosseguimento, como me manifestei já no voto proferido na Ação Direta nº 2.316, considere analisando que havia condições econômicas e financeiras a determinar que, com relevância e urgência, se tivesse que cuidar daquela matéria, e que, neste caso, não seria possível aguardar o tempo necessário, que descaracteriza a urgência, uma vez que a relevância foi amplamente reconhecida naquele debate.

Sobre a urgência, tenho, na esteira da jurisprudência do Supremo, me pronunciado no sentido de que há como se aferir. Se puder esperar o prazo, com determinação de urgência, de um projeto de lei, a medida provisória não é legítima. Mas, neste caso, havia a configuração, com todas as vênias do Ministro Marco Aurélio, para que, na minha compreensão dos fatos e dos dados apresentados, como votei, realmente se mantivesse a higidez e a legitimidade constitucional.

Razão pela qual, pedindo vênias, dou provimento ao recurso.

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Pedindo vênias ao eminente Ministro Marco Aurélio, que, como soi acontecer, produziu um criterioso e aprofundado voto sobre a matéria. Também eu já tive oportunidade de me manifestar sobre a possibilidade de se fazer, sim, o escrutínio da relevância e urgência em casos determinados, e nós temos uma pletera de situações em que o Tribunal tem feito essa análise.

Todavia, como chamou a atenção o Ministro Teori, depois os que o seguiram, há aqui, nesse caso, peculiaridades: a partir de se fazer uma avaliação, passados quinze anos, da situação existente nos anos 2000, quando, todos sabem, nós vínhamos num processo de preparação ou de desenvolvimento da reforma econômico-financeira que se implementou a partir do Plano Real e, como apontou muito bem da tribuna o digno advogado do Banco Central, provocou inclusive colapso no sistema financeiro, causando até mesmo a quebra de inúmeras instituições financeiras, inclusive algumas das maiores instituições financeiras brasileiras.

Então, aqui, esse escrutínio há de se fazer **favor legis**, em favor, como disse o Ministro Fux, do juízo adotado à época por quem tinha competência para fazê-lo.

Eu, em outra oportunidade, já tive chance de dizer que há um elemento político na avaliação da urgência que não se satisfaz apenas com o argumento de que "ah, se poderia ter obtido nesse prazo, ou num dado prazo, uma decisão legislativa". O Ministro Pertence, inclusive, chamava a atenção, num voto multi-citado, que, muitas vezes, a justificativa para a utilização da medida provisória estava na existência de um projeto que não tramitava no Congresso. E nós temos experiência em relação a isso.

Neste caso específico, nós estamos lidando com a matéria que envolve um projeto da mais alta seriedade, que se trata de dar

RE 592377 / RS

estabilidade monetária. E que, claro, a partir das medidas tomadas, exige procedimentos, normas de organização e procedimentos que dêem densidade a esse sistema, múltiplas reformas. Daí, termos uma enorme dificuldade.

Veja, uma das questões mais sensíveis hoje da jurisdição constitucional é perguntar: "Podemos fazer um prognóstico que substitua o prognóstico do legislador?" Essa é uma pergunta importante, e nós temos respondido: "Sim, podemos". Há até uma pergunta clássica no Direito Alemão de teste da legislação que diz: "Essa legislação é necessária? O que aconteceria se nada fosse feito?" E, muitas vezes, se poderia até responder: "Se nada fosse feito, nada aconteceria". O que mostra que a legislação é abusiva. Mas veja que, neste caso, não é disso que se cuida, porque nós não estamos a examinar a medida dois dias, dois meses depois, mas quinze anos depois. Não podemos falar em prognóstico porque a medida já foi implementada e, em princípio, deu resultado. Portanto, não se trata de fazer uma verificação de algo impróprio – é a diferença que alguns fazem, ironicamente, entre autópsia e biópsia. Imagine se nós decidíssemos, agora, declarar inconstitucional essa norma, entrando, agora, no elemento das consequências.

O Ministro Fux diz que está tão esforçado com a colaboração que vem dando para a racionalização de todo o sistema, fazendo todo esse esforço meritório para a racionalização do sistema do Código de Processo Civil e de todo o sistema. Certamente Sua Excelência poderia contabilizar quantos processos nós teríamos adicionados ao modelo a partir, agora, da discussão sobre a nova regulação que imperaria a partir dessa disciplina.

Sempre lembro de uma frase, que é notável, do nosso Colega e sempre Mestre Professor Victor Nunes Leal, escrevendo sobre técnica legislativa. Ele dizia: "Quem lida com legislação tem que ter muito cuidado, porque é como acondicionar-se explosivos. O resultado não é tão espetacular, mas é igualmente desastroso". Também isso vale para a jurisdição constitucional, porque nós não podemos imaginar uma nova disciplina do sistema sem avaliarmos todas as consequências.

Por isso eu também vou pedir todas as vênias, reiterar o pedido de

RE 592377 / RS

vênias ao Ministro Marco Aurélio, mas vou acompanhar a divergência entendendo que é possível, sim, fazer-se o escrutínio, o exame de relevância e urgência.

A relevância, como muito chamou a atenção a Ministra Cármen Lúcia, muitas vezes está presente tendo em vista o móvel, o motivo, a razão positiva de uma disciplina. Mas a urgência? E aqui, veja, sequer nós temos, a não ser em casos muito raros, parâmetros muito seguros. Lembro-me do clássico estudo do saudoso Professor Geraldo Ataliba que dizia: "Há possibilidade de parametrizar o decreto lei". E aí trabalhava com a ideia - à época isso era muito mais preciso, muito mais fechado porque havia o pedido de urgência -, a ideia de uma aprovação, portanto, compulsória ou quase que presumida. Então ele dizia: "É possível fazer essa avaliação, ou parametrização, desde que a matéria do decreto-lei não possa esperar aquele prazo da urgência urgentíssima" - salvo engano de quarenta e cinco dias, no modelo da Constituição de 67, 69. Mas o que nós estamos a dizer, e, depois, o Supremo, já sob o império da Constituição de 88, percebeu que muitas vezes essa urgência vem num invólucro de conteúdo fortemente político: são medidas, uma que pressupõe outra, e, por isso, a necessidade, então, de que haja uma aprovação sequencial. E essas medidas todas estão nesse bloco de normas de organização e procedimento.

Certamente, como já foi apontado, esta regulação tinha esse tipo de intuito. Daí eu não teria nenhuma dúvida em subscrever a ideia de urgência, portanto, de constitucionalidade da medida, à época, mas, se houvesse alguma possibilidade de divergência, certamente hoje nós não teríamos condições de fazer esse juízo invalidante, tendo em vista até que, talvez, se não fôssemos fazer um juízo de constatação, a própria disciplina hoje existente - a sua manutenção - seria, talvez, um referencial de que ela foi bem provada, bem avaliada.

De modo, Presidente, que, com essas breves considerações, eu peço vênias ao Relator e acompanho a divergência instaurada a partir do voto do Ministro Teori. E eu não queria deixar de registrar, na verdade, que aqui estou seguindo a orientação preconizada

RE 592377 / RS

pela Ministra Cármen Lúcia quando do julgamento da ADI já referida.

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

DEBATE

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – O julgamento ainda não se concluiu, muito embora iniciado em 2002.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Nós estamos tentando limpar o acervo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu tenho a impressão de que esse julgamento está sendo renovado. É renovação de julgamento?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, porque houve votos inclusive de Ministros que não estão no Tribunal. Então nós vamos ter de terminar, efetivamente, a tomada de votos na medida cautelar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – O que estarece mais é que, no caso, o pleito era de medida de urgência. E pleito formalizado antes de decorrido um ano da edição da medida provisória.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Isso demonstra, possivelmente, a complexidade da matéria.

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu vou pedir vênias também ao eminente Relator, que proferiu um belíssimo voto reafirmando a autonomia do Supremo Tribunal Federal no tocante à possibilidade de examinar os requisitos de urgência e relevância das medidas provisórias. Nesse aspecto, eu saúdo Sua Excelência, mostrando que nós somos um Poder autônomo e temos realmente competência para examinar, dentro de certos limites, a presença desses dois requisitos.

Eu me filio à corrente minimalista, restritiva. Eu entendo que o Supremo Tribunal Federal só pode examinar a presença desses dois requisitos - relevância e urgência - em medidas provisórias, em casos urgentes, quando esses dois requisitos forem flagrantemente ultrapassados. E, aqui, não me parece o caso.

Quando se trata de medidas provisórias que envolvam política financeira, sobretudo no mundo globalizado em que vivemos, em que bilhões de dólares são transferidos ao redor do globo, em questão de segundos, por um simples apertar de botão, de uma tecla de computador, eu creio que a urgência mostra-se presente em regular esta matéria. A relevância também. Não se pode negar a relevância quando se trata de regular os mercados financeiros.

Por outro lado, reexaminar a realidade de doze, treze anos atrás, quando as circunstâncias se alteraram completamente, eu creio que seria até uma missão um tanto quanto extravagante a ser desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal.

O Ministro Teori, a meu ver, aduziu um outro ponto extremamente interessante, que é justamente a Emenda 32, aquilo que ela consigna em seu artigo 2º, em que mantém a vigência das medidas provisórias anteriormente editadas, salvo se forem modificadas por uma nova

RE 592377 / RS

medida provisória ou pelo Congresso Nacional, o que demonstra que o próprio Congresso Nacional conformou-se com essa ação do Poder Executivo, demonstrando assim que não se sentiu usurpado em sua competência legislativa, *data venia*.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atrevo-me – sem conferir, evidentemente, e darei a mão à palmatória se for o contrário – a dizer que ele se conformou com o teor das quarenta medidas provisórias pendentes de apreciação!

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Talvez seja isso.

De qualquer maneira, a matéria me pareceu relevante, parece urgente, adiro aos argumentos que já foram proferidos, com maior brilho, pelos Colegas que me antecederam, peço vênias também para dar provimento a este recurso extraordinário.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. TEORI ZAVASCKI

RECTE.(S) : BANCO FIAT S/A

ADV.(A/S) : GUSTAVO SALDANHA SUCHY E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : NELCI TEREZINHA AZAMBUJA

ADV.(A/S) : JOÃO DA SILVA GUERREIRO

INTDO.(A/S) : BANCO CENTRAL DO BRASIL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, rejeitou a preliminar de prejudicialidade apontada pelo Ministério Público. No mérito, o Tribunal, decidindo o tema 33 da repercussão geral, por maioria, deu provimento ao recurso, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), que lhe negava provimento e declarava inconstitucional o art. 5º, cabeça, da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001. Redigirá o acórdão o Ministro Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Roberto Barroso. Falaram, pelo recorrente Banco Fiat S/A, o Dr. Luiz Carlos Sturzenegger, e, pelo Banco Central do Brasil, o Dr. Isaac Sidney Menezes Ferreira. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 04.02.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber e Teori Zavascki.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário