

04/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
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 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.

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

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

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 vênua, 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

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 vigorar 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.