



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NA AC Nº 2000.72.05.002704-4/SC

RELATOR : **DES. FEDERAL LUIZ CARLOS DE CASTRO LUGON**
APELANTE : **AGENCIA MARITIMA OSNY LTDA/**
ADVOGADO : **Antonio Carlos Emmendorfer**
APELADO : **UNIÃO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)**
ADVOGADO : **Dolizete Fátima Michelin**

VOTO

Em primeiro lugar, confesso minha preocupação com o precedente referido pelo ilustre relator em seu voto, dando ciência de que uma das turmas deste tribunal reconheceu inconstitucionalidade de medida provisória sem submeter a questão ao órgão colegiado competente para o julgamento.

O parágrafo único do art. 481 do CPC, introduzido em 1998 pela Lei nº 9.756, teve o propósito de desburocratizar a prestação jurisdicional, mas com limites. A desnecessidade de apreciação da argüição de inconstitucionalidade pelo plenário do tribunal pressupõe que idêntica questão tenha sido enfrentada, anteriormente, pelo STF em sua composição plena. Esse dispositivo não se refere às decisões da Suprema Corte no controle concentrado, diante de sua natural vinculação já que retira do mundo jurídico a norma reconhecida inconstitucional. A regra, portanto, limita-se às hipóteses em que o STF, em sessão plenária, exerce o controle difuso, reputando viciado por inconstitucionalidade determinado preceito legal. Aí, a cessação da eficácia da disposição dependerá de resolução do Senado, na forma do art. 52, inc. X, da CF de 1988.

Órgão fracionário de tribunal reconhecer inconstitucionalidade de norma, sem submissão ao plenário ou órgão especial, apenas com base em precedente que resolveu questão semelhante no STF, acaba por exercer poder que não detém.

O presente caso é emblemático. O reconhecimento da inconstitucionalidade se deu por maioria na turma. Como, em oportunidade anterior, a decisão teria sido unânime?

Atente-se para que isso aconteceu tão-somente porque no precedente referido teria o Pretório Excelso deixado de reconhecer o requisito da urgência no aumento de prazo de ação rescisória, beneficiando o poder público (Adin. 1.753-2-DF).

Ora, relevância e urgência são elementos normativos da regra constitucional que criou a possibilidade do Poder Executivo tomar iniciativa e colocar em vigor norma jurídica. O conceito haverá de ser especificado diante do caso concreto, analisando-se a razoabilidade da modificação efetuada no sistema e o suporte político da decisão sobre essa mudança.





Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Logo, inviável reconhecer-se inconstitucionalidade de uma regra legal, utilizando-se a faculdade prevista no § único do art. 481 do CPC, tendo por base precedente do STF em caso análogo. Não, o precedente tem que haver enfrentado o vício de inconstitucionalidade do mesmo dispositivo legal que o órgão fracionário haverá de apreciar.

Com a devida venia do eminente Relator, não vejo inconstitucionalidade no art. 4º da MP 1.984-17, de 4-5-2000, na parte em que acrescentou o art. 1-B à Lei 9.494/97.

Conforme já referi, dois aspectos são indispensáveis para se saber se uma medida provisória atende aos requisitos institucionais da urgência e relevância. Em primeiro lugar, há de se concluir se existe razoabilidade da modificação ante o sistema vigente, ou se a regra introduzida é um abuso, impõe um tratamento diferenciado sem qualquer suporte na ordem em vigor. Em segundo lugar, necessário analisar se há uma orientação política na formulação da mudança que encontre apoio na necessidade de assegurar a regularidade do funcionamento da administração.

Quanto ao primeiro requisito, inicialmente, não vislumbro analogia do presente caso com aquele que fundamentou a decisão do STF na citada Adin 1.753-2-DF. Lá, se tratava de aumento de prazo para favorecer o poder público, passando o prazo genérico de dois anos para o ajuizamento da ação rescisória previsto no CPC, para cinco anos. Evidente desproporção no tratamento, criando-se um privilégio jamais imaginado pelo legislador, quebrando-se uma tradição do direito processual brasileiro. Assim, sem nenhuma razoabilidade a modificação introduzida por medida provisória para atender a uma exigência emergencial alegada.

Todavia, na hipótese em julgamento, não se há de aplicar igual raciocínio. O CPC, em 1973, regulou o processo de execução, não só em relação ao particular, como com referência à Fazenda Pública. Então, no que se relaciona com o prazo para defesa, através de embargos, não indicou diferenciação de tratamento. O art. 730 prevê o prazo de dez dias para a Fazenda Pública embargar. Do mesmo modo, o art. 738 do diploma processual civil determina que os embargos do devedor serão interpostos no prazo de dez dias.

Ocorre, porém, que em 1980, a Lei nº 6.830 introduziu uma regra, que passou a privilegiar o devedor nas execuções fiscais, tendo o art. 16 disposto que *o executado oferecerá embargos, no prazo de 30 dias*.

Todos os débitos, de natureza tributária ou não, serão inscritos em dívida ativa e cobrados na forma da Lei nº 6.830/80, consoante se pode ver do art. 2º. Diante disso, a disparidade de tratamento legislativo evidenciou-se: para responder a execução por suas dívidas tem a Fazenda Pública o prazo de 10 dias; todavia, na cobrança de seus débitos, tem de se submeter ao prazo de 30 dias para embargos pelo executado.

Dessa maneira, a extensão do prazo de 10 para 30 dias para embargos somente veio a tratar de forma igual as situações, não tendo a medida





Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

provisória que se quer reconhecer inconstitucional incidido em qualquer nível de abusividade de poder. Frise-se, é questão totalmente diversa do aumento do prazo de 2 para 5 anos na ação rescisória, que não encontra qualquer precedente legislativo que lhe dê suporte num juízo de razoabilidade.

O que há de se ressaltar é que o STF limitou ao Judiciário a intervenção no poder de editar medidas provisórias em hipóteses extremadas de ausência de razoabilidade. O precedente da Corte Suprema deixou claro que a decisão política de criar a regra é do Executivo, o poder de aferir a conveniência da mesma é do Legislativo, ao votar a conversão da medida provisória, e o controle do abuso na utilização do poder institucional atribuído ao Executivo pertence ao Judiciário. Isso evidencia que o poder jurisdicional não deve examinar se existe relevância ou urgência, mas sim ater-se à análise da abusiva superação dos limites impostos por tais requisitos para se editar uma medida provisória. Fora desse âmbito de atuação estará invadindo poder que a ordem constitucional não lhe atribui.

Mas, além desse requisito, que sinaliza a inexistência de abuso de poder na excepcional forma de produção legislativa, é preciso analisar se a medida tem fundamento em formulação de juízo político de conveniência. Como se sabe, a complexidade das relações no mundo moderno e a velocidade das mudanças, em especial numa realidade globalizada, impõem uma resposta ágil do sistema, sob pena de não conseguir realizar o respectivo poder de estado a sua finalidade institucional. Ao Poder Executivo o desafio é facultado enfrentar com a edição de medidas provisórias. Ao Poder Judiciário, com a formulação de juízos antecipados.

Ora, cabe ao Poder Executivo, diante disso, realizar a opção política para introduzir a modificação legislativa por meio da medida provisória. Porém, é evidente que tal poder não é ilimitado, sendo inadmissível o arbítrio.

Por que foi aumentado o prazo de embargos de 10 para 30 dias nas execuções contra o Poder Público? Para quem exerce funções jurisdicionais num juízo congestionado como a Justiça Federal, a resposta parece óbvia. O número de ações contra o Estado recrudescceu, de forma assustadora, nos últimos anos. Por outro lado, medidas administrativas baseadas em orientação política de enxugamento da máquina estatal, fizeram diminuir o quadro de servidores, dificultando ainda mais a defesa nas lides postas em juízo. Se isso constitui boa política ou não, descabe ao Poder Judiciário julgar. Tal julgamento é feito pelas urnas. O certo, porém, é que há uma deficiência indiscutível para a tutela dos direitos do Estado, não só pelo aumento das ações judiciais contra o mesmo, como pela fragilidade de sua estrutura. Os agentes, malgrado o esforço heróico que possam fazer, não atingem o nível adequado para a proteção dos interesses do poder público.

Acresça-se a essas considerações a orientação jurisprudencial, atualmente pacificada, de que não cabe remessa oficial de decisão que julga embargos à execução contra a Fazenda Pública. Isso mais dificulta a defesa nas





Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

inúmeras execuções - às vezes milhares - como são as execuções individuais nas ações civis públicas. Num mesmo processo figuram no pólo ativo servidores lotados em locais diversos ou cidades diferentes, demandando informações difíceis de obter para a defesa regular quanto aos valores a pagar.

Sendo assim, penso que a medida que importou a modificação legislativa não caracteriza um abuso de poder diante do sistema legislativo, apenas deu para a Fazenda Pública o prazo de 30 dias para embargar a execução em que figura como devedora, da mesma forma que se submete quando é credora. E, por outro lado, é a maneira que o Poder Executivo encontrou para viabilizar a defesa indispensável dos interesses da população que, em última análise, é quem paga as execuções movidas contra o Estado.

Em face do exposto, voto no sentido de rejeitar a arguição de inconstitucionalidade submetida neste processo.

Des. Federal Fábio Bittencourt da Rosa





Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NA AC Nº 2000.72.05.002704-4/SC

RELATOR : **DES. FEDERAL LUIZ CARLOS DE CASTRO LUGON**
REL. ACÓRDÃO : **Des. Federal FÁBIO BITTENCOURT DA ROSA**
APELANTE : **AGENCIA MARITIMA OSNY LTDA/**
ADVOGADO : **Antonio Carlos Emmendorfer**
APELADO : **UNIÃO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)**
ADVOGADO : **Dolizete Fátima Michelin**

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRAZO PARA EMBARGOS À EXECUÇÃO. ART. 730 DO CPC: 10 DIAS. AMPLIAÇÃO PARA 30 DIAS ATRAVÉS DA MP Nº 1.984-17, DE 4 DE MAIO DE 2000. ACRÉSCIMO DO ART. 1-B À LEI Nº 9.494/97. ÓRGÃO FRACIONÁRIO. JULGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. REQUISITOS DA URGÊNCIA E RELEVÂNCIA. PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSIÇÃO DE LIMITES AO CONTROLE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO JUDICIÁRIO PELO STF. ABUSO DE PODER. INOCORRÊNCIA. REJEITADA A ARGÜIÇÃO.

1.O parágrafo único do art. 481 do CPC, introduzido em 1998 pela Lei nº 9.756, teve o propósito de desburocratizar a prestação jurisdicional, mas com limites. A desnecessidade de apreciação da argüição de inconstitucionalidade pelo plenário do tribunal pressupõe que idêntica questão tenha sido enfrentada, anteriormente, pelo STF em sua composição plena. Esse dispositivo não se refere às decisões da Suprema Corte no controle concentrado, diante de sua natural vinculação já que retira do mundo jurídico a norma reconhecida inconstitucional. A regra, portanto, limita-se às hipóteses em que o STF, em sessão plenária, exerce o controle difuso, reputando viciado por inconstitucionalidade determinado preceito legal. Aí, a cessação da eficácia da disposição dependerá de resolução do Senado, na forma do art. 52, inc. X, da CF de 1988.

2.Órgão fracionário de tribunal reconhecer inconstitucionalidade de norma, sem submissão ao plenário ou órgão especial, apenas com base em precedente que resolveu questão semelhante no STF, acaba por exercer poder que não detém.

3.Dois aspectos são indispensáveis para se saber se uma medida provisória atende aos requisitos institucionais da urgência e relevância. Em primeiro lugar, há de se concluir se existe razoabilidade da modificação ante o sistema vigente, ou se a regra introduzida é um abuso, impõe um tratamento diferenciado sem qualquer suporte na ordem em vigor. Em segundo lugar, necessário analisar se há uma orientação política na formulação da mudança que encontre apoio na necessidade de assegurar a regularidade do funcionamento da administração.

4.Quanto ao primeiro requisito, inicialmente, não vislumbro analogia do presente caso com aquele que fundamentou a decisão do STF na citada Adin 1.753-2-DF. Lá, se tratava de aumento de prazo para favorecer o poder público, passando o





Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

prazo genérico de dois anos para o ajuizamento da ação rescisória previsto no CPC, para cinco anos. Evidente desproporção no tratamento, criando-se um privilégio jamais imaginado pelo legislador, quebrando-se uma tradição do direito processual brasileiro. Assim, sem nenhuma razoabilidade a modificação introduzida por medida provisória para atender a uma exigência emergencial alegada.

5. Todavia, na hipótese em julgamento, não se há de aplicar igual raciocínio. O CPC, em 1973, regulou o processo de execução, não só em relação ao particular, como com referência à Fazenda Pública. Então, no que se relaciona com o prazo para defesa, através de embargos, não indicou diferenciação de tratamento. O art. 730 prevê o prazo de dez dias para a Fazenda Pública embargar. Do mesmo modo, o art. 738 do diploma processual civil determina que os embargos do devedor serão interpostos no prazo de dez dias.

6. Ocorre, porém, que em 1980, a Lei nº 6.830 introduziu uma regra, que passou a privilegiar o devedor nas execuções fiscais, tendo o art. 16 disposto que o executado oferecerá embargos, no prazo de 30 dias.

7. O que há de se ressaltar é que o STF limitou ao Judiciário a intervenção no poder de editar medidas provisórias em hipóteses extremadas de ausência de razoabilidade. O precedente da Corte Suprema deixou claro que a decisão política de criar a regra é do Executivo, o poder de aferir a conveniência da mesma é do Legislativo, ao votar a conversão da medida provisória, e o controle do abuso na utilização do poder institucional atribuído ao Executivo pertence ao Judiciário. Isso evidencia que o poder jurisdicional não deve examinar se existe relevância ou urgência, mas sim ater-se à análise da abusiva superação dos limites impostos por tais requisitos para se editar uma medida provisória. Fora desse âmbito de atuação estará invadindo poder que a ordem constitucional não lhe atribui.

8. Mas, além desse requisito, que sinaliza a inexistência de abuso de poder na excepcional forma de produção legislativa, é preciso analisar se a medida tem fundamento em formulação de juízo político de conveniência. Como se sabe, a complexidade das relações no mundo moderno e a velocidade das mudanças, em especial numa realidade globalizada, impõem uma resposta ágil do sistema, sob pena de não conseguir realizar o respectivo poder de estado a sua finalidade institucional. Ao Poder Executivo o desafio é facultado enfrentar com a edição de medidas provisórias. Ao Poder Judiciário, com a formulação de juízos antecipados.

9. Ora, cabe ao Poder Executivo, diante disso, realizar a opção política para introduzir a modificação legislativa por meio da medida provisória. Porém, é evidente que tal poder não é ilimitado, sendo inadmissível o arbítrio.

10. A medida que importou a modificação legislativa não caracteriza um abuso de poder diante do sistema legislativo, apenas deu para a Fazenda Pública o prazo de 30 dias para embargar a execução em que figura como devedora, da mesma forma que se submete quando é credora. E, por outro lado, é a maneira que o Poder Executivo encontrou para viabilizar a defesa indispensável dos interesses da população que, em última análise, é quem paga as execuções movidas contra o Estado.

11. Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade.





Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos entre as partes acima indicadas, decide a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por maioria, vencidos os Desembargadores Federais Luiz Carlos de Castro Lugon, Relator, Sílvia Goraieb e Amir José Finocchiaro Sarti, rejeitar a arguição de inconstitucionalidade do art. 4º da MP nº 1.984-17, de 4 de maio de 2000, na parte em que acrescentou o art. 1-B à Lei nº 9.494/97, nos termos do voto do Desembargador Federal Fábio Bittencourt da Rosa e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Votou o presidente.

Porto Alegre, 28 de agosto de 2002.

Des. Federal Fábio Bittencourt da Rosa
Relator para Acórdão

