

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.291 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDECON
ADV.(A/S)	: SÉRGIO BRAGATTE E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJ/BRASIL

VOTO:

I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Instituto de Defesa do Consumidor (IDECON)** contra o **art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014**, que alterou os artigos 2º, *caput*, §§2º e 4º; 3º, *caput*, §§9º a 15; 4º; 5º; 6º-A; e 7º-A, todos do Decreto-lei nº 911, de 1969.

2. As inovações trazidas pelo **art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014** (decorrente da conversão em lei da **Medida Provisória nº 651, de 2014**), segundo a requerente, alteraram o procedimento da ação de busca e apreensão previsto no **Decreto-lei nº 911, de 1969**, nos seguintes termos: (i) a viabilidade da constituição em mora do devedor por aviso de recebimento para as ações de busca e apreensão em alienação fiduciária e arrendamento mercantil (**art. 2º, caput e §2º**); (ii) a possibilidade de propositura de ação de busca e apreensão de bens garantidos por alienação fiduciária durante o plantão judiciário (**art. 3º, caput**); (iii) a alteração no processo de busca e apreensão de veículos garantidos por

meio de alienação fiduciária (**art. 3º, §§9º a 15**); *(iv)* a alternativa conferida ao credor de converter a busca e apreensão em ação executiva, a fim de satisfazer seu crédito, e não mais em ação de depósito (**art. 4º**); e *(v)* a viabilidade de se propor diretamente a ação de execução do bem garantido por alienação fiduciária, sem a necessidade de prévio ajuizamento da ação de busca e apreensão (**art. 5º**).

3. De acordo com o IDECON, “[d]as alterações havidas, a conclusão que se permite é a de que, de fato, as alterações introduzidas pelo artigo 101 da Lei 13.043/2014, ao contrário das reformas, que sempre procuraram consolidar o entendimento jurisprudencial, esta, na verdade, vem claramente realizar uma maior proteção ao credor, essencialmente instituições financeiras/bancos, em detrimento do devedor, essencialmente consumidores (protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor)” (e-doc. 1, p. 12)

4. Na sequência, o IDECON aduz a **inconstitucionalidade formal** do art. 101 da Lei nº 13.043, 2012, considerando que o dispositivo seria resultado de emenda legislativa inserida no processo de conversão da MP nº 651, de 2014, sem guardar a devida pertinência temática - o que violaria o disposto no **art. 59 e 62 da Constituição**, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

6. Conforme aludido pela requerente, “a Ementa original da proposição legislativa originária era apenas no tocante ‘os fundos de renda fixa, integralização de cotas; tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; isenção do IR sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e medias’, entretanto, foram oferecidas mais de 334 emendas parlamentares ao projeto original, todas de matéria diversa sobre a ementa original” (e-doc. 1, p. 13).

7. Ao final, foram formulados os seguintes pedidos:

“Posto isto, distribuída e autuada a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Instituto autor requer:

[...]

4) Ao final, seja julgada procedente em caráter definitivo a presente ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade do artigo 101 da Lei 13.043 de 13/11/2014, confirmando a liminar, ensejando assim a respectiva **DECRETAÇÃO DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE;**” (e-doc. 1, p. 21).

8. Desse modo, da leitura do ato normativo impugnado e dos pedidos formulados, extrai-se que as **questões constitucionais em debate** são as seguintes: *(i)* saber se as alterações promovidas pelo art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014 no procedimento da ação de busca e apreensão em alienações fiduciárias (Decreto-lei nº 911, de 1969) são compatíveis com a Constituição; e *(ii)* saber se a introdução do dispositivo impugnado por meio de emenda legislativa ao projeto de conversão em lei da Medida Provisória nº 651, de 2014, respeitou o disposto nos artigos 59 e 62 da Constituição, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

II. DAS RAZÕES DE DECIDIR

9. Em suas manifestações, a **Presidência da República** (e-doc. 16), a **Advocacia-Geral da União** (e-doc. 19), e a **Procuradoria-Geral da República** (e-doc. 33) sustentaram a ilegitimidade ativa da requerente por ausência de procuração com poderes específicos, de representatividade adequada e de pertinência temática.

10. Sobre a procuração com poderes específicos, verifico que o ajuizamento se deu por meio de advogado devidamente constituído e com poderes específicos para *“defender os interesses do outorgante no*

ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade da Lei 13043/2014” (e-doc. 3).

11. Assim, entendo que **a preliminar deve ser afastada.**

12. Por outro lado, quanto à **ausência de legitimidade ativa da requerente**, faço a ressalva de que possuo compreensão diversa daquela que foi exposta pelo eminente Ministro Marco Aurélio, relator originário da presente ação direta.

13. Ao proferir o despacho de adoção do rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999, Sua Excelência fez um juízo preliminar acerca da questão, e decidiu pela legitimidade do Instituto de Defesa do Consumidor - IDECON (e-doc. 10, p. 6-13).

14. Contudo, com a devida vênia, **entendo que o IDECON não demonstrou que preenche os requisitos estabelecidos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, com a finalidade de atestar a sua capacidade para figurar no polo ativo das ações de controle concentrado.

15. Sobre a questão, recorro que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 103, inciso IX, da Constituição (bem como o art. 2º da Lei nº 9.868/1999), impôs a necessidade de observância de certos **requisitos** para a comprovação da legitimidade das **confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional**, a saber: *(i)* representação de categoria que seja qualificada como *empresarial* ou *profissional* (ADI nº 4.294 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 01/07/2016, p. de 05/09/2016); *(ii)* representação que abranja a *totalidade* da categoria empresarial ou profissional (ADI nº 5.320 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/11/2015, p. 07/12/2015); *(iii)* caráter *nacional* da representatividade, com a presença da entidade em pelo menos 9 (*nove*) *Estados* da federação (ADI nº 4.230 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 01/08/2011, p. 14/09/2011); e *(iv)* *pertinência*

temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da ação direta ou da arguição (ADI nº 4.722 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/12/2016, p. 15/02/2017).

16. Ainda que o Supremo flexibilize, em alguns casos, a exigência de a natureza profissional da categoria representada - *como nas ações propostas por associações que atuam na defesa de direitos humanos e de minorias* (cf. ADPF nº 936, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21/10/2024, p. 30/10/2024) - **é necessário, em todo caso, que a entidade requerente tenha caráter nacional**: isto é, esteja em ao menos 9 (nove) entes Estados da federação.

17. Nada obstante, observando a documentação carreada aos autos pelo IDECON, não há demonstração da abrangência territorial do instituto. E mesmo consultando o sítio eletrônico da requerente¹, não há qualquer informação que efetivamente comprove a sua presença em nove entes da federação.

18. Da mesma forma, o Supremo exige que haja **pertinência temática** entre o ato normativo impugnado e o objeto social da entidade. No caso, a vinculação entre as finalidades definidas no art. 2º do estatuto social da requerente (e-doc. 4, p. 2-3) e o procedimento de busca e apreensão em alienações fiduciárias (tema tratado no art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014) é, no máximo, reflexa ou indireta - *o que não se admite para fins de ajuizamento de ações de controle concentrado* (cf. ADI nº 6.956/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 08/08/2022, p. 16/08/2022).

19. De toda sorte, ainda que se reconhecesse a legitimidade ativa do IDECON, e se conhecesse a ação, o caso é de **improcedência dos pedidos**.

¹ <https://institutoidecon.com.br/instituto-idecon/>

20. Recordo que a requerente argumenta que a inserção do dispositivo que modificou os artigos 2º, *caput*, §§2º e 4º; 3º, *caput*, §§9º a 15; 4º; 5º; 6º-A; e 7º-A, todos do Decreto-lei nº 911, de 1969, decorreu de **emenda parlamentar no curso da conversão da Medida Provisória nº 651, de 2014, na Lei nº 13.043, de 2014.**

21. Ainda de acordo com a requerente, tal procedimento não observou as regras previstas nos artigos 59 e 62 da Constituição, pois a medida provisória em questão tratava de temas alheios ao procedimento de busca e apreensão de bens submetidos à alienação fiduciária.

22. Sobre o tema, saliento que as **medidas provisórias** são a espécie legislativa (art. 59, inciso V, CF) de iniciativa exclusiva do Presidente da República, editadas em caso de urgência e relevância (art. 62, *caput* c/c art. 84, inciso XXVI, CF), e destinadas a regulação de determinadas matérias, observadas as vedações constitucionais (art. 62, §1º, da CF).

23. Após editadas e publicadas, as medidas provisórias (MPV) são encaminhadas à **deliberação do Congresso Nacional**, a quem incumbe, desde logo, avaliar a presença dos requisitos de urgência e relevância por meio de uma Comissão Mista de Deputados Federais e Senadores (art. 62, §5º e 9º, CF). Nessa Comissão Mista também são avaliados o mérito da medida provisória, bem como sua adequação orçamentária e financeira (art. 5º, §§1º e 2º, da Resolução CN nº 1, de 2002).

24. Durante a tramitação da MPV na Comissão Mista, é facultado aos parlamentares a apresentação de **emendas legislativas** ao ato normativo editado pelo Presidente da República (art. 4º da Resolução CN nº 1, de 2002). Nesse caso, ao final das deliberações da Comissão Mista, a medida provisória se converte em projeto de lei de conversão (PLV), que será encaminhado, junto com o parecer da Comissão, à Câmara dos

Deputados e, em seguida, ao Senado, para deliberação em Plenário.

25. A partir daí, o processo legislativo do PLV segue o mesmo rito das leis em geral (artigos 64 a 66, da CF): votação nas duas Casas Legislativas; submissão à sanção ou veto presidencial; retorno ao Congresso Nacional em caso de veto (total ou parcial); sanção presidencial e publicação.

26. A respeito das **emendas parlamentares à MPV submetida ao Congresso Nacional**, embora a Constituição Federal não trate expressamente a respeito do tema, o **art. 4º, §4º, da Resolução CN nº 1, de 2002**, veda expressamente a apresentação de proposições que *“que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”*. O dispositivo repete a regra que já estava prevista no **art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 93, de 1998**:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa” (destaquei).

27. A questão, em sede constitucional, foi definida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da **ADI nº 5.127/DF**. Nesse caso, o Plenário do Supremo, seguindo o voto do eminente Min. Edson Fachin, fixou a **tese da vedação ao denominado “contrabando legislativo”**, ao determinar que “[v]iola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória” (ADI nº 5.127/DF, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15/10/2015, p. 11/05/2016).

28. Embora o “contrabando legislativo” ou a “emenda jabuti” tenham sido declaradas inconstitucionais pela Corte, o Plenário do Supremo decidiu por **modular os efeitos da tese fixada**, mantendo-se hígidas “todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas **até a data do presente julgamento**”. *In verbis*:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da

medida provisória.

2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos”.

ADI nº 5.127/DF, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15/10/2015, p. 11/05/2016, destaquei.

29. Dessa forma, o entendimento fixado na **ADI nº 5.127/DF** somente incide sobre **leis que tenham sido promulgadas a partir de 15 de outubro de 2015**, data de julgamento da ação direta.

30. No presente caso, a **Lei nº 13.043, de 2014**, foi promulgada em **13 de novembro de 2014**, ou seja, em data anterior ao termo fixado pela modulação de efeitos na ADI nº 5.127/DF.

31. Nesse sentido, ainda que se pudesse argumentar a ausência de pertinência temática ou afinidade lógica entre o art. 101 da Lei nº 13.043, de 2014 e o texto original da Medida Provisória nº 651, de 2014, o exame da questão fica prejudicado diante da modulação de efeitos levada a cabo pelo Plenário desta Corte na ADI nº 5.127/DF.

IV. DISPOSITIVO

31. Pelo exposto, **julgo improcedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

ADI 5291 / DF

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator