

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 02.04.93
EMENTÁRIO Nº 1698-03

610

02/04/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 652-5 MARANHÃO
(QUESTÃO DE ORDEM)

RELATOR : O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO E
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - NATUREZA DO ATO INCONSTITUCIONAL
- DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - EFICÁCIA RETROATIVA - O
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO LEGISLADOR NEGATIVO - REVOGAÇÃO
SUPERVENIENTE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO - PRERROGATIVA
INSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO - AUSÊNCIA DE EFEITOS RESIDUAIS
CONCRETOS - PREJUDICIALIDADE.

01698030
00180000
06521000
00000160

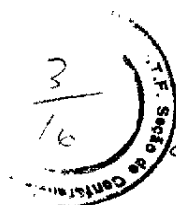
- O repúdio ao ato inconstitucional decorre, em
essência, do princípio que, fundado na necessidade de preservar
a unidade da ordem jurídica nacional, consagra a supremacia da
Constituição. Esse postulado fundamental de nosso ordenamento
normativo impõe que preceitos revestidos de menor grau de
positividade jurídica guardem, necessariamente, relação de
conformidade vertical com as regras inscritas na Carta
Política, sob pena de ineficácia e de conseqüente
inaplicabilidade.

Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e
destituídos, em conseqüência, de qualquer carga de eficácia
jurídica.

- A declaração de inconstitucionalidade de uma lei
alcança, inclusive, os atos pretéritos com base nela
praticados, eis que o reconhecimento desse supremo vício
jurídico, que inquina de total nulidade os atos emanados do
Poder Público, desampara as situações constituídas sob sua
égide e inibe - ante a sua inaptidão para produzir efeitos
jurídicos válidos - a possibilidade de invocação de qualquer
direito.

- A declaração de inconstitucionalidade em tese
encerra um juízo de exclusão, que, fundado numa competência de
rejeição deferida ao Supremo Tribunal Federal, consiste em
remover do ordenamento positivo a manifestação estatal inválida
e desconforme ao modelo plasmado na Carta Política, com todas
as conseqüências daí decorrentes, inclusive a plena restauração
de eficácia das leis e das normas afetadas pelo ato declarado
inconstitucional. Esse poder excepcional - que extrai a sua
autoridade da própria Carta Política - converte o Supremo
Tribunal Federal em verdadeiro legislador negativo.

- A mera instauração do processo de fiscalização
normativa abstrata não impede o exercício, pelo órgão estatal
competente, da prerrogativa de praticar os atos que se inserem
na esfera de suas atribuições institucionais: o de criar leis e



o de revogá-las.

O ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade não tem, pois, o condão de suspender a tramitação de procedimentos legislativos ou de reforma constitucional que objetivem a revogação de leis ou atos normativos cuja validade jurídica esteja sob exame da Corte, em sede de controle concentrado.

- A suspensão cautelar da eficácia do ato normativo impugnado em ação direta - não obstante restaure, provisoriamente, a aplicabilidade da legislação anterior por ele revogada - não inibe o Poder Público de editar novo ato estatal, observados os parâmetros instituídos pelo sistema de direito positivo.

- A revogação superveniente do ato normativo impugnado, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, impede, desde que inexistentes quaisquer efeitos residuais concretos, o prosseguimento da própria ação direta.

A C Ó R D ã O

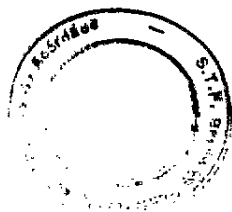
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, resolvendo questão de ordem, em julgar prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, 02 de abril de 1992.

SYDNEY SANCHES - PRESIDENTE

CELSO DE MELLO - RELATOR

/tam.



02/04/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 652-5 MARANHÃO
(Questão de Ordem)

RELATOR : O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO E
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Com o ajuizamento da presente ação direta, o eminente Procurador-Geral da República impugnou a constitucionalidade da Lei Complementar nº 10, de 08.07.91, do Estado do Maranhão, que dispõe sobre a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.

Deferida, parcialmente, a medida cautelar requerida (fls. 160, 162 e 164); suspendeu-se a eficácia do § 4º do art. 1º daquele diploma legislativo estadual, inibindo, com isso, a própria realização da consulta plebiscitária já designada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Maranhão, nos termos da lei complementar em questão.

Solicitadas as informações, esclareceram a Assembléia Legislativa e o Governador daquela unidade da Federação que a Lei Complementar impugnada sofreu revogação total, sendo sucedida pela Lei Complementar nº 15, de 28 de janeiro de 1992, que também dispõe sobre o processo de



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name.

01698030
00180000
06522000
00000200

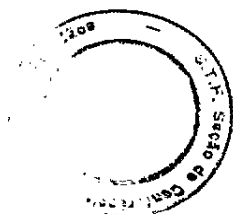
institucionalização dos Municípios e dá outras providências (v. fls. 196/197).

A Augusta Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, ao acentuar a revogação superveniente da lei impugnada, enfatizou (fls. 191/192 e 194), **verbis**:

"O autor da presente ação inquiriu de inconstitucional toda a Lei Complementar nº 010, de 08 de julho de 1991, do Estado do Maranhão, sem prejuízo da circunstância de arguir essa inconstitucionalidade com relação a apenas alguns artigos da mesma lei.

Em sessão de 18 de dezembro de 1991, essa Suprema Corte decidiu conceder cautelar suspendendo a eficácia de apenas um dos dispositivos atacados (parágrafo 4º do art. 1º), e determinando, em consequência, a suspensão da realização de plebiscito previsto para o dia 29 daquele mês e ano, designado em consonância com essa regra.

Assim ocorrendo, a Lei Complementar questionada não chegou a produzir efeitos, eis que apenas tramitavam projetos da lei visando à criação de Municípios, cuja aprovação estava a depender do resultado do plebiscito não realizado, impondo-se, com isso, o arquivamento dos referidos projetos de lei.

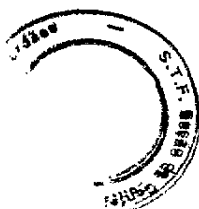


Sucedee, porém, que foi editada, em 28 de janeiro de 1992; e publicada no Diário Oficial do Estado de 30 de janeiro (exemplar anexo), a Lei Complementar nº 015/92, cujo art. 21 estabelece, "verbis":

"Revogam-se as disposições em contrário, e, em especial, a Lei Complementar nº 10, de 10 de julho de 1991" (grifamos)

Revogada, portanto, "in totum", a Lei argüida de inconstitucional por meio da presente ADIn, resta indubitável deva ser julgada prejudicada a presente ação, por falta de objeto, conforme reiterada jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal (Rep. 876-RJ, Rel. Min. BILAC PINTO, DJ 15.06.73, p. 4326; Rep. 974-RJ, Rel. Min. CORDEIRO GUERRA, "in" RTJ 84/39; Rep. 1.068-GO, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 26.10.84, p. 17.995).

De notar-se que mesmo a hipótese em que a jurisprudência dessa Corte proclamou, por maioria, a não prejudicialidade da ação pela revogação "in totum" das normas atacadas (Rep. 971-RJ, Rel. Min. DJACI FALCÃO, "in" RTJ 87/758), não se aplica à espécie, já que naquele caso atos haviam sido praticados e ainda produziam efeitos, sob a égide da lei anterior, o que incorre



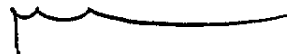
presentemente.

.....

Ora, como demonstrado, não sobejam efeitos da Lei Complementar nº 010/91, do Estado do Maranhão, inteiramente revogada pela Lei Complementar nº 015/92, de sorte que "é de ser julgada prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade, tal como acima requerido."

Tendo presente a revogação superveniente da Lei Complementar impugnada, e considerando, ainda, a inexistência de efeitos residuais concretos derivados de sua aplicação, trago o feito, em questão de ordem, para que o Plenário da Corte delibere sobre o prosseguimento, ou não, da presente ação direta de inconstitucionalidade.

É o relatório.



Supremo Tribunal Federal

ADN 652-5 MA

616

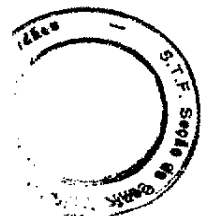
V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O repúdio ao ato inconstitucional decorre, em essência, do princípio que, fundado na necessidade de preservar a unidade da ordem jurídica nacional, consagra a supremacia da Constituição (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Aplicabilidade das normas constitucionais", p. 202/204, 1968, RT). Esse postulado fundamental de nosso ordenamento normativo impõe que preceitos revestidos de **menor** grau de positividade jurídica guardem, **necessariamente**, relação de conformidade vertical com as regras inscritas na Carta Política, sob pena de sua ineficácia e de sua completa inaplicabilidade.

01698030
00180000
06523000
01550370

Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e destituídos, em consequência, de qualquer carga de eficácia jurídica.

Esse tem sido o entendimento doutrinário compatível com o sentido das Constituições rígidas, tal como a que hoje vigora no Brasil. E diversa não tem sido, nesse tema, a orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cujo magistério, de um lado, sublinha a nulidade plena do ato inconstitucional, e, de outro, proclama - a partir de sua absoluta ineficácia jurídica - o caráter retroativo da declaração judicial que reconhece a sua incompatibilidade hierárquico-normativa com a Lei Fundamental.



É por essa razão que a declaração de inconstitucionalidade de uma lei alcança, inclusive, os atos do passado com base nela praticados (RTJ 19/127), eis que o reconhecimento desse supremo vício jurídico, que inquina de total nulidade os atos emanados do Poder Público, desampara as situações constituídas sob sua égide e inibe - ante a sua inaptidão para produzir efeitos jurídicos válidos - a possibilidade de invocação de qualquer direito (RTJ 37/165 - 55/744 - 102/671; RE 84.230-PR).

A eficácia retroativa da declaração de inconstitucionalidade - que opera efeitos *ex tunc* (RTJ 87/758) - levou o Supremo Tribunal Federal a distinguir, nas hipóteses de revogação superveniente do ato impugnado, duas situações claramente distintas:

- (a) em havendo efeitos residuais concretos, o processo de controle normativo abstrato tem regular prosseguimento (RTJ 104/62);
- (b) em incorrendo aquelas conseqüências, tem-se por prejudicada a ação direta (RTJ 84/39 - 114/91).

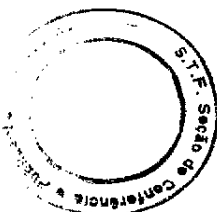
Tenho para mim que essa distinção mostra-se irrelevante em face da natureza mesma do processo de fiscalização normativa abstrata, cabendo registrar, neste ponto, a advertência do eminente Ministro MOREIRA ALVES (RTJ 87/765-766):



"Sr. Presidente," data venia", julgo prejudicada a representação, porque se trata de ação direta de declaração de inconstitucionalidade. Conseqüentemente, para propor ação dessa natureza, é necessário que a lei exista no momento da propositura e que continue a existir durante todo o curso da mesma. Se entendermos que é possível julgar a ação pelo fato de a revogação só ter ocorrido no curso da ação, vamos ter de admitir que o Procurador-Geral da República represente contra a lei já revogada, mas que, porventura, tenha produzido efeitos.

.....

A meu ver, a ação direta de declaração de inconstitucionalidade existe para tutelar a ordem jurídica objetiva, por isso nela se julga a inconstitucionalidade da lei em tese. Ela tutela a ordem jurídica vigente, e não a ordem jurídica passada, a ordem jurídica histórica. Os efeitos concretos que dela nasceram e que permanecem devem ser atacados em ação própria, e não indiretamente, por meio excepcional, que só se criou para fazer respeitar, no terreno do direito objetivo, o princípio da hierarquia das leis. A não ser assim, e poderão ser intentadas ações diretas de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese somente porque há efeitos remanescentes decorrentes da aplicação da lei



A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

revogada, o que aberrava do próprio fim a que visa a representação.

O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor. Declarar-se, em tese, a inconstitucionalidade de lei que não mais existe, é transformá-la em meio processual de ataque direto à lei em abstrato em meio processual indireto de desconstituição de situações jurídicas pessoais e concretas. É, em última análise, desvirtuar a representação."

Não desconheço, contudo, que se firmou nesta Corte orientação jurisprudencial segundo a qual a revogação superveniente de lei acoimada de inconstitucional não tem o condão, só por si, de fazer extinguir o processo de controle concentrado de constitucionalidade. Nesse sentido, as decisões publicadas in RTJ 54/710 - 55/662 - 87/758 - 89/367 - 100/467; RDA 140/41 - 145/131 - 152/166.

No caso presente, no entanto, torna-se despicienda a renovação do debate, eis que inexistem efeitos correspondentes ao período anterior ao da revogação. Tanto que a Assembléia Legislativa do Maranhão, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, expressamente salientou que "a Lei Complementar questionada não chegou a produzir efeitos" (fls. 191), eis que, com a suspensão cautelar do plebiscito, ordenada por esta Corte, operou-se o arquivamento dos projetos de lei que, visando à criação de municípios, tramitavam perante o



Poder Legislativo daquele Estado.

Ocorre porém que, mais do que simplesmente revogar, de modo expresso, o ato normativo ora impugnado, o Estado do Maranhão editou nova Lei Complementar, veiculadora de regras jurídicas pertinentes ao processo de formação de seus Municípios.

Resta, portanto, apreciar a legitimidade desse comportamento estatal, consistente na revogação, após ajuizada ação direta de inconstitucionalidade perante esta Corte, da lei ou do ato normativo objeto do processo concentrado de constitucionalidade.

Penso que a mera instauração do processo de fiscalização normativa abstrata não impede o exercício, pelo órgão estatal competente, da prerrogativa de praticar os atos que se inserem na esfera de suas atribuições institucionais: o de criar leis e o de revogá-las.

O ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade não tem o condão de suspender a tramitação de procedimentos legislativos ou de reforma constitucional que objetivem a revogação de leis ou atos normativos cuja validade jurídica esteja sob exame da Corte, em sede de controle concentrado.

Na realidade, a instauração da fiscalização normativa abstrata opera, em nosso sistema de direito positivo, apenas duas conseqüências jurídicas possíveis: de um lado, a



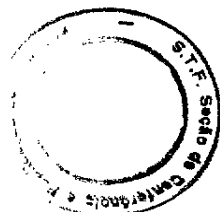
possibilidade de suspensão cautelar, com efeito **ex nunc** (RTJ 124/80), da execução dos atos normativos impugnados (CF, art. 102, I, "p"); e, de outro, acaso procedente o pedido, a exclusão, do ordenamento estatal, das espécies normativas declaradas inconstitucionais.

A ativação da jurisdição concentrada do Supremo Tribunal Federal, derivada do ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, enseja a esta Corte o exercício em abstrato da tutela jurisdicional do direito positivado na Constituição, autorizando-a a atuar como verdadeiro legislador negativo (RT 631/227).

A declaração de inconstitucionalidade em tese encerra um juízo de exclusão, que, fundado numa competência de rejeição, deferida ao Supremo Tribunal Federal, consiste em remover do ordenamento positivo a manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo plasmado na Carta Política, com todas as conseqüências daí decorrentes, inclusive a plena restauração de eficácia das leis e das normas afetadas pelo ato declarado inconstitucional (RTJ 101/503).

Outra não tem sido - registre-se - a posição jurisprudencial desta Corte no tema (RTJ 127/789), a refletir o suporte doutrinário em que se assenta. Definitiva, sob esse aspecto, a lição autorizada de J. J. GOMES CANOTILHO ("Direito Constitucional", p. 707/708, 4ª ed., 1987, Almedina, Coimbra), **verbis**:

"(...) o acto normativo, uma vez declarada a



inconstitucionalidade, é eliminado do ordenamento jurídico (...). O controle com eficácia erga omnes é próprio do controle concentrado e corresponde ao exercício de uma Verwerfungskompetenz (competência de rejeição). O Tribunal Constitucional ou órgão correspondente afirma-se como 'defensor' da Constituição', legislando negativamente, ou seja, eliminando do ordenamento jurídico a norma inconstitucional." (grifei)

O que se não pode admitir, contudo, é a possibilidade de o simples ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade operar a suspensão - mesmo que provisória - de qualquer procedimento instaurado no âmbito das Casas Legislativas, ainda que com o declarado propósito de revogar a norma argüida de inconstitucional.

Mais do que isso, é de acentuar que, da instauração do controle concentrado de constitucionalidade, não decorre qualquer efeito inibitório que impeça o desempenho, pelos Poderes do Estado, das atribuições jurídico-institucionais que lhes são pertinentes.

Esse entendimento, que se fundamenta no princípio da separação de poderes - postulado que reflete um dos núcleos irreformáveis da nossa Constituição (art. 60, § 4º, III) -, encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, porquanto constitui premissa das decisões que proclamam, como já anteriormente assinalado, a irrelevância jurídico-processual da



[Handwritten signature]

revogação superveniente das leis ou atos normativos argüidos de inconstitucionais, desde que verificados efeitos residuais concretos.

Essa linha de entendimento seguida pela Corte implica, *a fortiori* - e até mesmo por implícita decorrência das razões subjacentes à posição jurisprudencial referida -, o reconhecimento da possibilidade, *irrestrita*, da revogação, por ação normativa ulterior do órgão competente, dos atos estatais objeto de fiscalização abstrata.

É de salientar, ainda, por sua **extrema pertinência** ao caso presente, a decisão deste Tribunal proferida na Rp n. 1.356-AL, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, no sentido de que

"A suspensão liminar da eficácia da lei torna aplicável a legislação anterior acaso existente, e não impede que se edite nova lei, na conformidade das regras constitucionais inerentes ao processo legislativo." (RTJ 120/64)

Extremamente significativa, no ponto, a observação, feita pelo eminente Ministro FRANCISCO REZEK, de que cabe "... lembrar que nada, na ordem jurídica da República, inibe a prerrogativa de legislar que tem a Assembléia, por conta da pendência da representação no Supremo. Cuida-se, apenas, de legislar na conformidade das regras constitucionais inerentes ao processo legislativo" (RTJ 120/65).

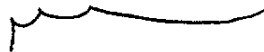


Nada impede, portanto, que o Poder Público, presentes razões de caráter político ou jurídico, faça cessar, por decisão autônoma fundada nas prerrogativas que lhe confere a própria ordem constitucional, **mediante revogação**, a vigência e a eficácia do ato questionado em sede jurisdicional concentrada.

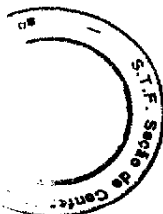
Disso decorre que a Assembléia Legislativa do Maranhão, não obstante antecipando-se à decisão final do Supremo Tribunal Federal na presente ação direta de inconstitucionalidade, não incidiu em qualquer fraude processual e nem afetou a competência do Supremo Tribunal Federal, posto que a revogação integral da Lei questionada nesta sede insere-se na esfera de suas atribuições típicas, concretizadoras, na espécie, do exercício da capacidade de auto-legislação deferida aos Estados-membros pelo art. 25, **caput**, da Constituição Federal.

Isto posto, e considerando, fundamentalmente, a inocorrência, na espécie, de efeitos concretos residuais, julgo prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É o meu voto.



/csf.



EXTRATO DE ATA

ADIn 652-5 - MA - questão de ordem

Rel.: Min.: Celso de Mello. Repte.: Procurador-Geral da República. Reqdos.: Governador do Estado do Maranhão e Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem, julgou prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade. Votou o Presidente. Plenário, 02.04.92.

01698030
00180000
06524000
00000470

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

