

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 06.08.99
EMENTÁRIO Nº 1 9 5 7 - 1

61

18/12/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.614-8 MINAS GERAIS

REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. NELSON JOBIM

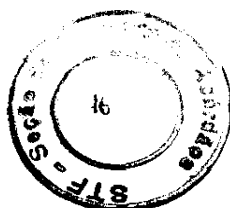
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDO: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ACÇÃO DIRETA. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO. NATUREZA NORMATIVA DA RESOLUÇÃO. ATRIBUIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL PARA ATO NORMATIVO QUE AUMENTA VENCIMENTOS DE SERVIDOR. INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO CONFIGURADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA TOMADA PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO/MG NA SESSÃO ADMINISTRATIVA REALIZADA NO DIA 29/4/1997, REFERENTE AOS PROCESSOS TRT/MA/488/97 E TRT/SGP/533/97, COM EFEITOS 'EX TUNC'.

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 votação majoritária, julgar procedente a ação direta e, em consequência, declarar a inconstitucionalidade da Resolução Administrativa tomada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª região/MG, em sessão administrativa realizada no dia 29/4/1997, referente aos processos TRT/MA/488/97 e TRT/SGP/533/97, vencido o

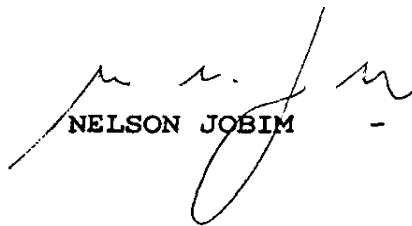


16
16/12/98

Ministro Marco Aurélio (Relator), que a julgava improcedente. Votou o Presidente.

Brasília, 18 de dezembro de 1998.

CELSO DE MELLO - PRESIDENTE



NELSON JOBIM - REDATOR PARA O ACÓRDÃO

18/12/98

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.614-8 MINAS GERAIS

REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. NELSON JOBIM

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDO: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ao examinar o pedido de concessão de medida acauteladora, assim sintetizei a espécie:

Esta ação direta de inconstitucionalidade com pedido de concessão de liminar está dirigida contra resolução administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (Minas Gerais) que implicou reconhecimento do direito dos servidores e juizes ao reajuste dos vencimentos em 47,94%, correspondente à cinquenta por cento do Índice de Reajuste do Salário Mínimo - IRSM - apurado nos meses de janeiro e fevereiro de 1994, a incidir a partir do mês de março de 1994, nos termos previstos na Lei nº 8.676, de 13 de julho de 1993. Em síntese, na inicial está consignado que a citada lei veio a ser modificada pela Medida Provisória nº 434, de 27 de janeiro de 1994, reeditada mediante a de nº 457, de 29 de março de 1994 que, por sua vez, veio a ser substituída pela de nº 482, de 28 de abril de 1994, convertida esta última na Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994. Alude-se à provocação do Procurador-Geral do Trabalho, Doutor Jeferson Luiz Pereira Coelho, no sentido de ser questionada, perante esta Corte, a constitucionalidade da citada resolução e de resoluções análogas dos Tribunais Regionais do Trabalho da 2ª e 24ª Regiões, em face ao disposto no parágrafo único do artigo 62 da Constituição Federal. Consoante o sustentado, compete



única e exclusivamente ao Congresso Nacional regular as relações jurídicas surgidas em face de medida provisória não transformada em lei. Teria havido, de acordo com razões apresentadas, usurpação da competência do Congresso Nacional. Remete-se ao precedente desta Corte, formalizado quando do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.602-4, relatada pelo Ministro Carlos Velloso, mediante a qual, por maioria de votos, suspendeu-se a eficácia da Resolução nº 83/97, do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região. Trago o processo à bancada para o exame cabível, tendo em vista o pleito de concessão de medida cautelar.

É o relatório.

Este Plenário admitiu a propriedade da ação e, em passo seguinte, veio a deferir a medida liminar, suspendendo, com eficácia *ex tunc*, até o final do julgamento desta ação, "a execução e a aplicabilidade da resolução administrativa tomada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região - MG, em sessão administrativa realizada no dia 29/4/97, concedendo aos magistrados e servidores daquela região o reajuste dos seus vencimentos no percentual de 47,94 (correspondente a 50% do IRSM), apurado nos meses de janeiro e fevereiro de 1994, a incidir a partir do mês de março de 1994, nos termos previstos na Lei nº 8.676, de 13/7/93". Na oportunidade, fiquei vencido.

Aos autos veio a manifestação de folha 51, do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, subscrita pelo Presidente Juiz Gabriel de Freitas Mendes, informando haver o Órgão Especial da

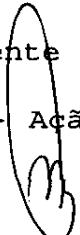
Corte procedido, por unanimidade, à suspensão da execução do ato atacado mediante esta ação direta de inconstitucionalidade. Juntaram-se certidões.

A Advocacia Geral da União trouxe aos autos a peça de folha 56 à 62. Em suma, remete ao que consignado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.612.1/600-MS. Ter-se-ia, na espécie, interpretação do arcabouço normativo formalizada em processo administrativo.

A Procuradoria Geral da República emitiu o parecer de folha 64 à 68, no sentido de ser julgado procedente o pedido formulado. Em síntese, consignou:

Ocorre que, em 27 de fevereiro de 1994, foi reeditada a Medida Provisória n° 434, a qual revogou, em seu art. 39, entre outros, o acima referido art. 1° da Lei 8.676/93. E a suspensão da eficácia deste dispositivo legal foi mantida com a reedição da MP n° 434 pela Medida Provisória n° 457, de 29 de março de 1994, a qual, a seu turno, foi reeditada pela Medida Provisória n° 482, de 28 de abril de 1994, esta última convertida na Lei n° 8.880, de 27 de maio de 1994.

Refuta o Órgão a possibilidade de concluir-se pela existência de direito adquirido "com amparo jurídico em lei cuja eficácia foi suspensa temporariamente e sob condição resolutiva, por força da edição de sucessivas medidas provisórias, vindo somente a última a converter-se em lei". Alude a precedente desta Corte - Ação



Direta de Inconstitucionalidade n° 1.617, relatada pelo Ministro Octávio Gallotti e cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 15 de agosto de 1997 -, bem como ao que decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.603.2-PE.

É o relatório.



V O T O

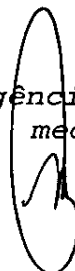
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - A Lei n° 8.676, de 13 de julho de 1993, dispôs:

Art. 1°. Os vencimentos, soldos e demais retribuições dos servidores públicos civis e militares da administração federal, direta, autárquica e fundacional serão reajustados bimestral e quadrimestralmente, a título de antecipação, de acordo com a variação acumulada do Índice de Reajuste do Salário Mínimo - IRSM definido no artigo 2° da Lei n° 8.542, de 23 de dezembro de 1992, observados os seguintes meses percentuais:

I - em julho e novembro de 1993 e março de 1994 o correspondente a cinquenta por cento da variação do IRSM ocorrida respectivamente nos bimestres imediatamente anteriores.

Pois bem, em 27 de fevereiro de 1994, foi editada a Medida Provisória n° 434. Mediante o preceito do artigo 39, veio a ser revogado o artigo 1° da Lei n° 8.676/93. Ocorre que essa medida não foi convertida em lei. É certo que foi reeditada. Todavia, não se coaduna com o instituto da reedição com o disposto no artigo 62 da Constituição Federal:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas



provisórias, com força de lei, devendo submetê-las, de imediato, ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

A interpretação do preceito é conducente a concluir-se pelo caráter precário e efêmero da medida provisória. Abandonou-se a sistemática alusiva ao decreto-lei, no que o § 1º do artigo 55 da Carta de 1969 dispunha:

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do artigo 51.

Em síntese, não apreciado dentro de sessenta dias contados do respectivo recebimento, era o decreto-lei incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos. Exauridas estas últimas, sem apreciação, era considerado, definitivamente, aprovado:

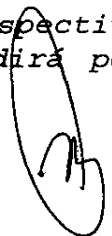
§ 3º Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior,



cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, no final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado (artigo 51, § 3º, da Constituição Federal de 1969).

O dispositivo constitucional encerra, em si, o agasalho da manifestação tácita do Congresso Nacional, cujo silêncio, nas dez sessões mencionadas, implicava a aprovação definitiva do decreto-lei. Ora, a Carta de 1988 buscou afastar a aprovação tácita. Fixou-se prazo de vigência da medida provisória inferior àquele estabelecido para aprovação pelo Congresso Nacional, emprestando-se-lhe caráter peremptório. Tal conclusão decorre da circunstância de, na cabeça do artigo 62, haver-se previsto, até mesmo, que, estando em recesso o Congresso Nacional, será ele convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias, providência somente encontrada relativamente ao estado de defesa, no que os preceitos dos §§ 4º e 5º do artigo 136 da Carta de 1988 revelam:

§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.



§ 5º Se o Congresso Nacional estiver em recesso será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

§ 6º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º. Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.

Ora, a igualização de tratamento da matéria, quanto à convocação do Congresso Nacional, estando em recesso, tem razão de ser. É que urge o crivo pertinente, porquanto a medida provisória possui, como pressupostos, a relevância e a urgência, sendo certo que, a teor do disposto no parágrafo único do artigo 62, o decurso do prazo de trinta dias importou na caducidade. Nota-se, mais, que a Carta de 1988, ao tratar do veto e prever a apreciação dentro de trinta dias a contar do recebimento, somente excepciona, sob o ângulo da preferência, a medida provisória:


§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único

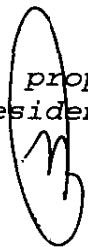
(parágrafos do artigo 66 da Constituição Federal de 1988).

Surge, com clareza solar, que o prazo de trinta dias de vigência da medida provisória, tal como previsto no parágrafo único do artigo 62, é improrrogável. Não fosse assim, não teria a Carta meios denunciadores da necessidade de urgência do pronunciamento do Congresso, como são a convocação, estando a Casa em recesso, e a preferência no exame, sobrepondo-se a medida provisória a projetos de lei e ao próprio crivo, quanto ao veto pelo Presidente da República. A reedição da medida provisória é incompatível com o contexto constitucional. Acaba por colocar, em plano secundário, o que por ele revelado. Admito que, não havendo apreciação do Congresso Nacional no prazo de trinta dias, possa chegar-se a uma nova edição da medida, repetindo-se a anterior. Todavia, nessa hipótese, há de observar-se o sistema estabelecido pela Carta no tocante aos projetos de lei e às propostas de emenda regimental. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser alvo de nova proposta na mesma sessão legislativa (§ 5º do artigo 60 da Constituição Federal), sendo que, no caso de projeto de lei rejeitado, somente será objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, por proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso



Nacional (artigo 67). Pois bem, conforme retratado no parecer da Procuradoria Geral da República, a Medida Provisória n° 434, de 27 de fevereiro de 1994, não veio a ser apreciada dentro do prazo de vigência de que cuida o parágrafo único do artigo 62 da Constituição Federal. O teor da medida acabou sendo reeditado em 29 de março de 1994, com a de n° 457, e, no mês subsequente, em 28, via Medida Provisória n° 482, já que, à época, não se adotava a praxe atual de indexação da medida provisória, lançando-se o número correspondente à reedição, fato que acabou por tornar explícito o número de edições que hoje, comumente, alcança três ou quatro dezenas. Em resumo, algo previsto para vigor por trinta dias projeta-se no tempo, vigorando por mais de três anos. Daí a conclusão sobre o acerto do que decidido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Nem se diga que a conversão da última medida provisória editada, a de n° 482, de 28 de abril de 1994, na Lei de n° 8.880, de 27 de maio de 1994, teria sanado o defeito. O vício anterior acaba por contaminar a lei de conversão, tendo em conta a diferença substancial entre o processo legislativo referente aos projetos em geral e o de tramitação da medida provisória. Explica bem a matéria Celso Antônio Bandeira de Mello:

Para concluir este tópico vale a pena propor uma interessante questão. Quid juris se o Presidente



editar medida provisória fora das hipóteses em que o artigo 62 lhe permitiria e, ainda assim, o Congresso Nacional vier a acolhê-la, convertendo-a em lei? Dita conversão sana o vício de origem, já que o Legislativo poderia livremente legislar sobre o assunto? Em tal caso, impugnações dantes ou mesmo posteriormente efetuadas perante o Poder Judiciário deverão ser rejeitadas, por força de convalidação da medida em decorrência de sua conversão em lei? A resposta terá de ser negativa. É que a sobredita conversão em lei subsequente à medida provisória é inválida, terá se efetuado, como corresponderia ao caso, em sessão conjunta do Congresso Nacional. Ora, não é este o processo estabelecido para o exame e votação das leis. Projetos de lei, seja de quem for a iniciativa, serão examinados e votados, em cada Casa do Congresso, separadamente. Portanto, apenas quando aprovado naquela perante a qual se iniciou é que será examinado pela outra (artigo 65). Encareça-se que o Senado - Casa de representação dos Estados - tem um número de parlamentares muito inferior ao da Câmara. Assim, a votação dos senadores em sessão conjunta, evidentemente, diminui seu peso de influência amesquinhando a participação decisória do Senado na aprovação ou rejeição de leis. Em consequência, será forçoso reconhecer que, na hipótese cogitada, se houver conversão, será conversão inválida, por vício no processo de formação da lei. Se, pelo contrário, o Congresso houvesse votado regularmente uma lei, com o mesmo conteúdo que se continha na medida provisória, a coincidência de teor entre ambas não significaria conversão da primeira na segunda. Seria simplesmente uma lei - como qualquer outra - cujo conteúdo de fato equivalerá ao anteriormente estabelecido na medida provisória inválida, mas, neste caso, seus efeitos não retroagiriam. Ou seja: tal como as leis em geral, deflagraria efeitos a partir de sua promulgação, ficando, pois, a descoberto e caracterizado como inválidos os atos baseados na medida provisória inconstitucional, com todas as consequências jurídicas daí decorrentes (Curso de Direito Administrativo, 8ª edição, revista e atualizada, pág. 77, Editora Malheiros, 1996).

Diante desse contexto, julgo improcedente o pedido formulado na inicial e declaro a constitucionalidade da resolução administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, datada de 29 de abril de 1997. Esclareço que assim concluo em face de encontrar-se suplantada a preliminar alusiva ao envolvimento, na espécie, de simples ato administrativo. Suscitei-a quando da apreciação do pedido de concessão de medida acauteladora, vindo o Tribunal a refutá-la, conforme consta do acórdão de folha 71 à 82.



18/12/98


TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.614-8 MINAS GERAIS

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.614

VOTO

 O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, na linha da
decisão do Tribunal, divirjo do Relator e dou procedência à ação.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.614-8

PROCED. : MINAS GERAIS

REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. NELSON JOBIM

REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO. : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

Decisão : O Tribunal, por votação majoritária, julgou **procedente** a ação direta e, em consequência, declarou a **inconstitucionalidade** da Resolução Administrativa tomada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG, em sessão administrativa realizada no dia 29/4/1997, referente aos processos TRT/MA/488/97 e TRT/SGP/533/97, **vencido** o Ministro Marco Aurélio (Relator), que a julgava improcedente. Votou o Presidente. **Redigirá** o acórdão o Ministro Nelson Jobim. Plenário, 18.12.98.

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

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Luiz Tomimatsu
Luiz Tomimatsu
Coordenador