

11/02/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 834-0
(Medida Liminar)

ORIGEM : MATO GROSSO
RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
REQDO. : PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

01698040
05550000
08341000
00000100

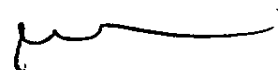
E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO LEGISLATIVO ESTADUAL QUE SUSTOU CONCORRÊNCIA INSTAURADA PELO PODER PÚBLICO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - INVIABILIDADE DE SEU EXAME EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO AO ARTIGO 1º DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.841/92 - ATO IMPUGNADO QUE TAMBÉM DEFINE CRIME DE RESPONSABILIDADE - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA RECONHECIDA - JUÍZO POSITIVO DE CONVENIÊNCIA - SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DO ART. 2º DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.841/92 DO ESTADO DE MATO GROSSO - PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO.

- Decreto legislativo que susta a realização de licitação pública convocada pelo Estado não se impregna de essência normativa. Ainda que incorporado a texto de espécie jurídica formalmente legislativa, esse ato - precisamente porque seu conteúdo veicula determinação materialmente administrativa - não se expõe à jurisdição constitucional de controle "in abstracto" do Supremo Tribunal Federal.

- Decreto legislativo, ainda que emanado da União Federal, não se qualifica como instrumento juridicamente idôneo à tipificação de crimes de responsabilidade. O tratamento normativo dos crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas exige, impõe e reclama, para efeito de sua definição típica, a edição de lei especial. Trata-se de matéria que se submete, sem quaisquer exceções, ao princípio constitucional da reserva absoluta de lei formal.

- A suspensão cautelar da eficácia de preceito normativo pode ter por fundamento razões de conveniência ditadas pela necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado-membro.

A C Ó R D ã O



Supremo Tribunal Federal

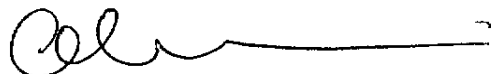
ADN 834-0

686

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, em não conhecer da ação quanto ao art. 1º do Decreto Legislativo nº 2.841, de 17.12.92, do Estado de Mato Grosso, dela conhecendo quanto ao art. 2º para deferir a medida cautelar e suspender sua eficácia.

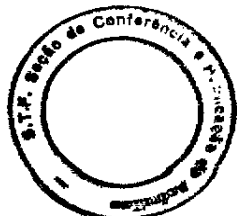
Brasília, 11 de fevereiro de 1993.

SYDNEY SANCHES - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR

/jdm.



11/02/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 834-0
(Medida Liminar)

ORIGEM : MATO GROSSO
RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
REQDO. : PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

R E L A T Ó R I O

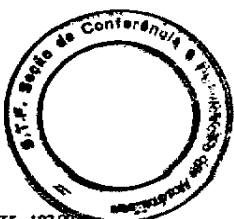
O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - O Governador do Estado de Mato Grosso ajuiza ação direta de inconstitucionalidade impugnando o Decreto Legislativo estadual nº 2.841, de 17 de dezembro de 1992, cujo conteúdo é o seguinte:

01698040
05550000
08342000
00000240

"Art. 1º - Fica sustada a concorrência pública (Edital nº 16/92 - Processo Administrativo nº 5.958/92) referente à concessão de administração e exploração do uso do Terminal Rodoviário de Cuiabá, levada a efeito pela Secretaria de Infra-Estrutura e Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso.

Art. 2º - Responderão por crime de responsabilidade, sem prejuízo de outras penalidades, o Secretário e Diretores dos respectivos órgãos que descumprirem o presente Decreto.

Art. 3º - Este decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.



Supremo Tribunal Federal

ADN 834-0

688

Art. 4º - Ficam revogadas todas as disposições em contrário."

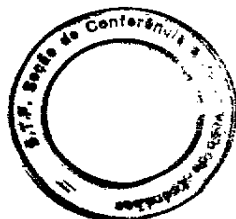
Argumenta o Autor que, "tanto sob o prisma do fundamento de validade, quanto em relação à competência legislativa, o Decreto Legislativo nº 2.841/92 afigura-se inconstitucional por afrontar, respectivamente, os artigos 2º e 22, inciso I, da Constituição da República...".

Tendo em vista o pedido de liminar, para suspensão cautelar da eficácia do decreto legislativo impugnado, trago o feito para deliberação plenária.

É o relatório.



/csf.



V O T O

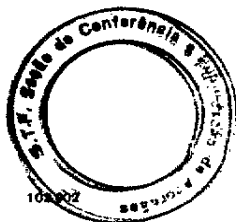
O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O ato estatal ora impugnado - Decreto Legislativo nº 2.841, de 17/12/92 -, promulgado pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, sustou, em seu art. 1º, "a Concorrência Pública (Edital nº 16/92 - Processo Administrativo nº 5.958/92) referente à Concessão de Administração e Exploração de Uso do Terminal Rodoviário de Cuiabá" (fls. 14).

Essa espécie legislativa, de outro lado, prescreveu, em seu art. 2º, que "Responderão por Crime de Responsabilidade, sem prejuízo de outras penalidades, o Secretário e Diretores dos respectivos órgãos que descumprirem o presente Decreto".

01698040
05550000
08343000
01550310

O Autor da presente ação sustenta que a promulgação do ato em causa pelo Chefe do Poder Legislativo local vulnera o princípio fundamental da separação de poderes (CF, art. 2º) e importa em usurpação da competência legislativa outorgada à União para tipificar os crimes de responsabilidade (CF, art. 22, I).

Não conheço da presente ação direta quanto à impugnação dirigida ao art. 1º do decreto legislativo mencionado, cujo conteúdo não exterioriza a normatividade qualificada exigida para efeito de controle concentrado de



constitucionalidade.

Com efeito, não se pode vislumbrar conteúdo normativo numa prescrição legislativa que susta modalidade licitatória, convocada por edital e referente à concessão de administração e exploração de uso de Terminal Rodoviário.

A regra inscrita no art. 1º do Decreto Legislativo nº 2.841/92 consubstancia ato materialmente administrativo, **que se desqualifica**, por isso mesmo, como espécie normativa. A ordem sustatória veiculada nesse preceito do decreto legislativo, precisamente por referir-se a determinada concorrência, convocada mediante edital, para finalidade específica, não se impregna de essência normativa. A ausência de normatividade na prescrição que constitui objeto da deliberação estatal questionada **nesta se reproduz**, conferindo-lhe, **por repercussão**, a mesma qualificação jurídica.

O ato estatal ora impugnado possui, por essa razão, efeitos concretos e não revela e nem exterioriza **qualquer** coeficiente de generalidade abstrata e de impessoalidade. Disso decorre a sua absoluta inidoneidade objetiva para efeito de controle normativo abstrato.

Tal como o Supremo Tribunal Federal já decidiu, atos formalmente emanados do Poder Legislativo, cujo conteúdo veicule determinação materialmente administrativa, não se expõem à jurisdição constitucional concentrada desta Corte, em sede de ação direta (ADIn 643-SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO).



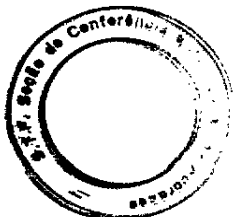
Objeto do controle normativo abstrato, perante o Supremo Tribunal Federal, são, em nosso sistema de direito positivo, **exclusivamente**, os atos normativos federais, distritais ou estaduais. Refogem a essa jurisdição excepcional de controle, em consequência, os atos materialmente administrativos, ainda que incorporados a texto de espécie jurídica formalmente emanada de órgão do Poder Legislativo.

O decreto legislativo em causa preceitua, **no entanto**, em seu art. 2º, que

"Responderão por Crime de Responsabilidade sem prejuízo de outras penalidades, o Secretário e Diretores dos respectivos órgãos que descumprirem o presente Decreto."

Tenho por irrecusável a normatividade, neste ponto, do ato legislativo ora impugnado, que, ao descrever norma tipificadora de crime de responsabilidade, parece vulnerar o texto da Carta Federal.

Para aqueles - como PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969", Tomo III/355, 3ª ed., 1987, Forense); MARCELO CAETANO ("Direito Constitucional", vol. II/545, item n. 179, 1978, Forense) e OSWALDO TRIGUEIRO ("Direito Constitucional Estadual", p. 191, item n. 101, 1980, Forense) - que se referem à competência da União Federal para legislar sobre a matéria (posição esta acentuada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: RF 125/93 - 125/431 - 126/77), a ofensa decorreria de

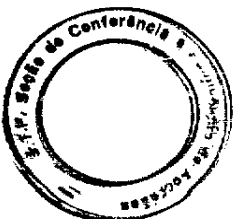


usurpação das atribuições dessa pessoa estatal, previstas no art. 22, I, da Carta Política.

É de registrar, sob tal perspectiva, a decisão proferida nos autos da ADIn 307-CE, Rel. Min. CÉLIO BORJA, pela qual esta Corte suspendeu a eficácia de norma constitucional estadual que, definidora de novo tipo de crime de responsabilidade, foi reputada usurpadora da competência privativa da União, na disciplinação jurídica do tema (DJU, 28/9/90).

De outro lado, mesmo para a corrente doutrinária prestigiada por autores eminentes, como PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO ("O Impeachment", p. 88/112, 2ª ed., 1992, Saraiva) e JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 529/530, 5ª ed., 1989, RT), que sustentam a competência do Estado-membro para definir os modelos tipificadores dos crimes de responsabilidade, revela-se imprescindível, para esse efeito específico, a edição de lei em sentido formal.

A Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, ao editar o ato ora impugnado - mero decreto legislativo -, deixou de observar, no tratamento normativo da matéria, o princípio constitucional da reserva legal absoluta, desatendendo, desse modo, a advertência de JOSÉ CRETELLA JÚNIOR ("Do Impeachment no Direito Brasileiro", p. 37/47, 1992, RT), para quem a definição típica dos crimes de responsabilidade exige, impõe e reclama lei especial.



Supremo Tribunal Federal

ADN 834-0

693

Parece evidente, pois, que decreto legislativo não se qualifica como instrumento juridicamente hábil à tipificação de crimes de responsabilidade.

Assentada a plausibilidade jurídica da tese, tenho por extremamente conveniente - até mesmo para a preservação da ordem política local e da harmonia e independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado de Mato Grosso - a suspensão cautelar do preceito inscrito no art. 2º do Decreto Legislativo n. 2.841/92.

É o meu voto.



/jdm.



Supremo Tribunal Federal

PLENÁRIO

694

EXTRATO DE ATA

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 834-0 - medida liminar
ORIGEM : MATO GROSSO
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
ADV. : DOMINGOS MONTEIRO DA SILVA NETO
REQDO. : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO
: GROSSO

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação, quanto ao art. 10. do Decreto Legislativo no. 2.841, de 17.12.92, do Estado de Mato Grosso, dela conhecendo, quanto ao art. 20. e deferindo a medida cautelar, para suspender sua eficácia. Votou o Presidente. Plenário, 11.2.93.

01698040
05550000
08344000
00000410

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

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


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

