

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.636-9 UNIÃO FEDERAL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE: PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB
ADVOGADOS: VALMOR GIAVARINA E OUTRO
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPUBLICA

EMENTA: I. Medida provisória: revogação por outra medida provisória, pendente a primeira de apreciação pelo Congresso Nacional: suspensão da eficácia da medida provisória revogada até que se converta em lei a que a tenha revogado: conseqüente suspensão do processo da ação direta de inconstitucionalidade proposta contra o edito revogado.

II. Ação direta de inconstitucionalidade: ilegitimidade para propô-la da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, que, na ADIn 501, se assentou não ser nem confederação sindical, nem entidade de classe.

01884010
05550010
06361000
00000170

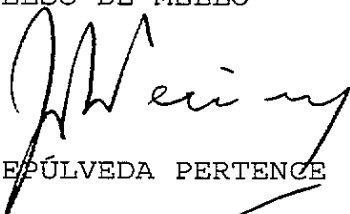
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em referendar a decisão proferida pelo Presidente da Corte, Ministro Celso de Mello, e indeferir o pedido de inclusão, no pólo ativo da relação processual, da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas - COBRAP.

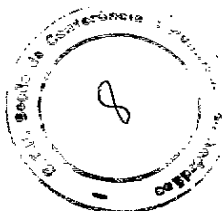
Brasília, 6 de agosto de 1997.

CELSON DE MELLO -

PRESIDENTE


SEPÚLVEDA PERTENCE -

RELATOR



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.636-9 UNIÃO FEDERAL

REQUERENTE: PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB
ADVOGADOS: VALMOR GIAVARINA E OUTRO
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPUBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Sr. Presidente, esta, a decisão liminar proferida por V. Exa. em 16.7.97, no curso das férias do Tribunal (f. 41):

"Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em que se impugna o art. 2º da Medida Provisória nº 1.523-9, de 27/6/97, no ponto em que introduziu, no art. 124 da Lei nº 8.213/91, o inciso VII, com o objetivo de vedar a percepção cumulativa de "pensão por morte com aposentadoria, ressalvado o direito de opção pelo benefício mais vantajoso".

O Senhor Presidente da República, imediatamente após o ajuizamento da presente ação direta, editou nova medida provisória - a MP nº 1.473-33, de 11/07/97 -, com que derogou, expressamente, a norma objeto de impugnação na presente sede de controle abstrato de constitucionalidade, nela fazendo inscrever, em seu art. 6º, regra assim enunciada: "Revoga-se o inciso VII do art. 124 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a redação dada pelo art. 2º da Medida Provisória nº 1.523-9, de 27 de junho de 1997" (grifei).

A situação exposta - edição superveniente de medida provisória com efeito ab-rogante ou revogatório - impõe que se façam algumas considerações sobre as conseqüências, notadamente as de caráter processual, que derivam da sucessão, no tempo, de medidas provisórias conflitantes.

Torna-se necessário reconhecer que a revogação de uma medida provisória, por outra, produz conseqüências que se distinguem, juridicamente, dos efeitos ordinários



01884010
05550010
06362000
00000200

gerados pela **ab-rogação** de um diploma legal por lei superveniente.

É que, ao contrário do que ocorre com a medida provisória, a revogação, mediante lei - considerada a **estabilidade** jurídica desta espécie normativa - reveste-se de efeito **permanente** imediato, eis que a superveniência da lei revogadora faz cessar, **definitivamente**, a eficácia do ato legislativo revogado, que, desse modo, **deixa de existir** no âmbito do sistema de direito positivo.

A medida provisória, por sua vez, qualificando-se como espécie estatal **essencialmente** instável e precária - posto que **dependente**, para efeito de sua definitiva incorporação ao sistema normativo, de **ulterior** conversão em lei -, **não se revela** apta a operar a **imediata** revogação do ato legislativo por ela afetado.

Em uma palavra: a **cláusula de revogação** constante de medida provisória - até que esta se converta em lei, ou seja rejeitada pelo Congresso Nacional, ou, ainda, seja atingida pela caducidade - tem o condão de apenas **suspender** a eficácia da norma legal precedente, impossibilitando, desse modo, **mas sempre em caráter precário**, a aplicabilidade do ato legislativo com ela incompatível.

Na realidade, a eficácia derogatória da medida provisória processa-se "sub conditione", **dependendo**, para operar a **definitiva** exclusão do ato por ela atingido, de sua **conversão** em lei.

Sob tal aspecto, a medida provisória qualifica-se como ato normativo **sujeito** a uma condição resolutiva. Ausente o implemento dessa condição - vale dizer, não consumada a conversão, em lei, da medida provisória -, **extinguem-se** os efeitos, **inclusive** aqueles de caráter derogatório, que lhe são pertinentes.

Esse entendimento é perfilhado por autorizado magistério doutrinário, que, **após** ressaltar a essencial sujeição das medidas provisórias ao **implemento** de uma condição resolutiva (conversão em lei), **adverte** que a **eficácia derogatória** delas emergente somente se produz com a sua **aprovação definitiva** pelo Congresso Nacional, de tal modo que, **até que se opere** essa transformação

legislativa , as medidas provisórias - porque precárias, transitórias e instáveis - meramente paralisam e suspendem a execução e a aplicabilidade dos diplomas normativos que sejam com elas incompatíveis, restaurando-se, nas hipóteses de sua rejeição congressional ou de sua caducidade, o "status quo ante" (PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 3/293-294, 1992, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. V/2.742-2.743, itens n. 343 e 347, 1991, Forense Universitária; CAIO TÁCITO, "Medidas Provisórias na Constituição de 1988", inRDP 90/50,54; HUMBERTO BERGMANN ÁVILA, "Medida Provisória na Constituição de 1988", p. 109, item n. 5.1.3, 1997, Fabris Editor; MICHEL TEMER, "Elementos de Direito Constitucional", p. 154/155, item n. 9, 5ª ed., 1989, RT; ALEXANDRE DE MORAES, "Direito Constitucional", p. 424, 1997, Atlas; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/104, 1992, Saraiva; LEON FREJDA SZKLAROWSKY, "Medidas Provisórias", p. 60, 1991, RT, v.g.).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - considerando a ineficácia derogatória permanente das medidas provisórias, enquanto não convertidas estas, definitivamente, em lei - firmou orientação que consagra a diretriz prevalecente no magistério da doutrina:

"(...) medida provisória que ab-rogue outra submetida à apreciação do Congresso Nacional apenas suspende a eficácia da ab-rogada ex nunc, e isso porque essa ab-rogação se dá sob a condição resolutiva de a medida provisória que a decretou ser convertida em lei pelo Congresso, pois, se não o for, a medida provisória ab-rogante, por força do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição, perde sua eficácia desde sua edição (...), o que implica dizer que a medida provisória ab-rogada volta a vigorar pelo restante do tempo que faltava para completar os trinta dias dados ao Congresso para convertê-la em lei ou não (...). Enquanto a medida provisória ab-rogante estiver em vigor, por estar sendo apreciada pelo Congresso, este, obviamente, não pode continuar o processo destinado à conversão, ou não, da medida provisória ab-rogada, pois esta deixa de existir enquanto a medida provisória ab-rogante estiver em vigor por não ter escoado o prazo dos trinta dias ou por não ter sido expressamente rejeitada, mas voltará a existir como medida provisória se a que a ab-rogou não se converter em lei. Se a medida provisória ab-rogante vier a ser

convertida em lei, a ab-rogação da medida provisória anterior passa a ser definitiva, e como não mais pode ela ser convertida em lei, se tem como rejeitada para o efeito de perder ela sua eficácia desde a sua edição (...)"

(RTJ 151/331, 343-344, Rel. Min. MOREIRA ALVES - grifei).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, tendo presente essa orientação, estabeleceu que, enquanto a nova medida provisória (que revoga a anterior) não for apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo de 30 dias a que se refere a Constituição, torna-se prejudicado, "si et in quantum", o exame do pedido de liminar, sem que isso, no entanto, importe em reconhecer que a própria ação direta de inconstitucionalidade esteja prejudicada:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Medida provisória. Revogação. Pedido de liminar.

.....

Rejeição, em face desse sistema de ab-rogação, da preliminar de que a presente ação direta de inconstitucionalidade está prejudicada, pois as Medidas Provisórias n°s 153 e 156, neste momento, só estão suspensas pela ab-rogação sob condição resolutiva, ab-rogação que só se tornará definitiva se a Medida Provisória n° 175 vier a ser convertida em lei. E essa suspensão, portanto, não impede que as medidas provisórias suspensas se revigorem, no caso de não-conversão da ab-rogante.

O que está prejudicado, neste momento em que a ab-rogação está em vigor, é o pedido de concessão de liminar, certo como é que essa concessão só tem eficácia de suspender ex nunc a lei ou ato normativo impugnado. E, evidentemente, não há que se examinar, neste instante, a suspensão do que já está suspenso pela ab-rogação decorrente de outra medida provisória em vigor.

Pedido de liminar julgado prejudicado si et in quantum."

(RTJ 151/331-332, Rel. Min. MOREIRA ALVES - grifei)

Por tal razão, o Supremo Tribunal Federal, ao reiterar esse entendimento (ADI 1.370-DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO) - e ao reconhecer a possibilidade constitucional

de o Presidente da República "expedir medida provisória, revogando outra medida provisória, ainda em curso no Congresso Nacional" - tem salientado que:

"A medida provisória revogada fica, entretanto, com sua eficácia suspensa, até que haja pronunciamento do Poder Legislativo sobre a medida provisória ab-rogante. Se for acolhida pelo Congresso Nacional a medida provisória ab-rogante, e transformada em lei, a revogação da medida anterior torna-se definitiva; se for, porém, rejeitada, retomam seu curso os efeitos da medida provisória ab-rogada, que há de ser apreciada, pelo Congresso Nacional, no prazo restante à sua vigência."

(RTJ 157/856, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA)

A presente ação direta de inconstitucionalidade, por isso mesmo, somente deverá considerar-se prejudicada, a partir do momento em que, transformada em lei a MP n° 1.473-33, de 11/7/97, tornar-se definitivo o efeito ab-rogante inscrito em seu art. 6°, consoante diretriz jurisprudencial consagrada pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 153/13, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

É que, operando-se a conversão legislativa da Medida Provisória em questão, esse ato do Congresso Nacional equivalerá - ante a definitividade de seus efeitos - à revogação superveniente da norma argüida de inconstitucional, gerando, em consequência, a própria perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade, independentemente da existência de efeitos concretos (RTJ 154/401, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

Assim sendo, e tendo em consideração a jurisprudência plenária do Supremo Tribunal Federal, julgo prejudicado, "si et in quantum", o pedido de medida liminar (RTJ 151/331-332), subsistindo este processo, no entanto, até a definitiva conversão, em lei, do art. 6° da MP n° 1.473-33, de 11/07/97.

2. Distribua-se a presente ação direta de inconstitucionalidade, quando do reinício do semestre judiciário, para que o eminente Relator possa adotar as demais providências cabíveis, inclusive, se assim o julgar necessário, submeter esta decisão ao referendo do Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal".

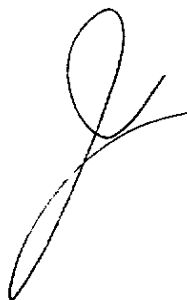
É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): O meu voto é pelo referendo da decisão presidencial, nos termos de sua própria e irretocável fundamentação: é o meu voto.

EBS/



01884010
05550010
06363000
01540300

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.636-9 - medida liminar
PROCED. : UNIÃO FEDERAL
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQTE. : PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB
ADVDS. : VALMOR GIAVARINA E OUTRO
REQDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

Decisão : O Tribunal, por votação unânime, referendou a decisão proferida pelo Presidente da Corte, Ministro Celso de Mello. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Moreira Alves. Plenário, 06.8.97.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Secretário

01884010
05550010
06364000
00000480