

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 20.05.2005  
EMENTÁRIO Nº 2 1 9 2 - 2

23/02/2005

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.617-5 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO  
AGRAVANTE(S) : NUNES AMARAL ADVOGADOS  
ADVOGADO(A/S) : FRANCISCO XAVIER AMARAL E  
OUTRO(A/S)  
AGRAVADO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS

**EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei estadual. Tributo. Taxa de segurança pública. Uso potencial do serviço de extinção de incêndio. Atividade que só pode sustentada pelos impostos. Liminar concedida pelo STF. Edição de lei posterior, de outro Estado, com idêntico conteúdo normativo. Ofensa à autoridade da decisão do STF. Não caracterização. Função legislativa que não é alcançada pela eficácia *erga omnes*, nem pelo efeito vinculante da decisão cautelar na ação direta. Reclamação indeferida liminarmente. Agravo regimental improvido. Inteligência do art. 102, § 2º, da CF, e do art. 28, § único, da Lei federal nº 9.868/99. A eficácia geral e o efeito vinculante de decisão, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, só atingem os demais órgãos do Poder Judiciário e todos os do Poder Executivo, não alcançando o legislador, que pode editar nova lei com idêntico conteúdo normativo, sem ofender a autoridade daquela decisão.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros NELSON JOBIM

*Janey*



*(Handwritten mark)*

(Presidente) e CELSO DE MELLO. Presidiu o julgamento a Senhora Ministra ELLEN GRACIE (Vice-Presidente).

Brasília, 23 de fevereiro de 2005.

**ELLEN GRACIE - PRESIDENTE**



**CEZAR PELUSO - RELATOR**

23/02/2005

TRIBUNAL PLENO

**AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.617-5 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. CEZAR PELUSO**  
**AGRAVANTE(S)** : **NUNES AMARAL ADVOGADOS**  
**ADVOGADO(A/S)** : **FRANCISCO XAVIER AMARAL E**  
**OUTRO(A/S)**  
**AGRAVADO(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS**  
**GERAIS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):**

1. O ora agravante ajuizou reclamação contra a edição da Lei nº 14.938, de 2003, do Estado de Minas Gerais, sob fundamento de que ofenderia a decisão proferida por esta Corte na **ADI nº 2.424/CE-MC**.

Alega que, ao instituir a “*taxa de segurança pública (caput do art. 115) cujo fato gerador é a prestação potencial ou efetiva, pelo Corpo de Bombeiros, do que chamou de serviço de extinção de incêndio*” (fls. 06), o Governador do Estado teria violado a decisão do Plenário da Corte, o qual suspendeu a “*eficácia do art. 2º, I e II; arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 e 12, e do inciso I do art. 13, todos da Lei nº 13084, de 29 de dezembro de 2000, do Estado do Ceará.*” (ementa da **ADI nº 2.424/CE-MC**).

Neguei seguimento ao pedido, nestes termos:

“2. De todo inviável o pedido.


É firme a jurisprudência desta Corte que não admite reclamação contra lei posterior à decisão cujo desrespeito se alega (cf. Rcl nº 344-AgR, rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 08/02/2002; Rcl



nº 552, rel. Min. VICTOR NUNES LEAL, DJ de 01/06/1966; Rcl nº 706, rel. Min. AMARAL SANTOS, DJ de 18/11/1968).

Se assim não fosse, interferir-se-ia de maneira desarmônica na esfera de atuação do Poder Legislativo do Estado, impedindo-o de legislar novamente sobre a matéria, toda vez que esta Corte se manifeste pela inconstitucionalidade de lei preexistente. Nesse sentido:

“A instauração do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal não impede que o Estado venha a dispor, em novo ato legislativo, sobre a mesma matéria versada nos atos estatais impugnados, especialmente quando o conteúdo material da nova lei implicar tratamento jurídico diverso daquele resultante das normas questionadas na ação direta de inconstitucionalidade” (Rcl nº 467, rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 09/12/1994).

Insiste o agravante em que, *“sendo o efeito vinculante decorrência da Constituição, sendo a decisão do Supremo Tribunal a verdadeira e plena expressão das normas constitucionais, não viola o princípio da separação dos poderes a vinculação do legislador ordinário as decisões decorrentes do controle abstrato de normas, uma vez que estas são decorrência da concretização constitucional. Diante disso, não pode, simplesmente, o legislador infraconstitucional afrontar a constituição de maneira intencional, porquanto já conhece o sentido da norma constitucional na dicção do órgão que tem, por determinação do Texto Maior, a competência para a sua guarda”* (fls. 104/105). 

VOI O**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):**

1. É clara a Constituição da República no limitar a extensão dos efeitos vinculantes da decisão definitiva de mérito, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, ***aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo*** (art. 102, § 2º), enquanto eficácia que deve atribuída, por idênticas razões, à decisão definitiva da ação direta de inconstitucionalidade, a qual tem igual caráter dúplice, posto que com sinal trocado.

É o que, aliás, confirma a Lei nº 9.868/99, no art. 28, § único:

“Art. 28. (...)”

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.”

Está visto, pois, que nosso ordenamento não estendeu ao legislador os efeitos vinculantes da decisão de inconstitucionalidade.

Nem se pode tirar coisa diversa à só previsão da eficácia *erga omnes*. Já se demonstrou alhures, com abundância de argumentos, que, como fruto de exegese de textos similares ou análogos, a proibição de reprodução de norma idêntica à que foi declarada inconstitucional não pode inspirar-se nalgum princípio processual geral que iniba renovação do comportamento subjacente a ato concreto anulado ou tido por ilegal, o que, sob a autoridade da *res iudicata*,



conviria apenas a processos de índole subjetiva. Ademais, o postulado da segurança jurídica acabaria, contra uma correta interpretação constitucional sistemático-teleológica, sacrificando, em relação às leis futuras, a própria justiça da decisão. Por outro lado, tal concepção comprometeria a relação de equilíbrio entre o tribunal constitucional e o legislador, reduzindo este a papel subalterno perante o poder incontrolável daquele, com evidente prejuízo do espaço democrático-representativo da legitimidade política do órgão legislativo. E, como razão de não menor tomo, a proibição erigiria mais um fator de resistência conducente ao inconcebível fenômeno da *fossilização da Constituição*:


“A conseqüência é particularmente grave: as constituições, enquanto planos normativos voltados para o futuro, não podem de maneira nenhuma perder a sua flexibilidade e abertura. Naturalmente e na medida do possível, convém salvaguardar a continuidade dos *standards* jurisprudenciais: alterações de rota, decisões *overruling* demasiado repentinas e brutais contrastam com a própria noção de jurisdição. A percepção da continuidade como um valor não deve, porém, significar uma visão petrificada da jurisprudência ou uma indisponibilidade dos tribunais para atender às solicitações provenientes do *ambiente*”<sup>1</sup>.

É o que se reconhece entre nós. Invocando a respeito a orientação da Corte (**ADI nº 907**, Rel. Min. **ILMAR GALVÃO**, *RTJ 150/726*, e **ADI nº 864**, Rel. Min. **MOREIRA ALVES**, *RTJ 151/416*), adverte-se:

“Também o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a declaração de inconstitucionalidade não impede o legislador de promulgar lei de conteúdo idêntico ao texto anteriormente censurado...

Ao contrário do estabelecido na proposta original que se referia à vinculação dos órgãos e agentes públicos o efeito vinculante consagrado na Emenda n. 3, de 1993, ficou reduzido, no plano subjetivo, aos órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

---

<sup>1</sup> **RUI MEDEIROS**. *A decisão de inconstitucionalidade*. Lisboa: Universidade Católica, 1999. p. 827. Grifos do original. Cf. p. 819-849. 

Proferida a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei objeto da ação declaratória, ficam os Tribunais e órgãos do Poder Executivo obrigados a guardar-lhe plena obediência”<sup>2</sup>.

2. Do exposto, nego provimento ao agravo.



---

<sup>2</sup> GILMAR FERREIRA MENDES. In IVES GANDRA DA SILVA MARTINS e GILMAR FERREIRA MENDES. *Controle concentrado de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva. 2001. p. 335, nº 7.3.5, e p. 343, nº 7.3.6.2.

23/02/2005

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.617-5MINAS GERAIS

## V O T O

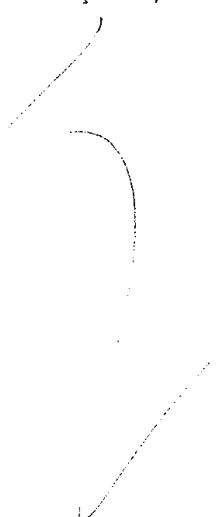
O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sra. Presidenta, gostaria de fazer alguma consideração porque este tema, parece-me, está em plena evolução, especialmente em matéria, por exemplo, associada ao direito municipal.

Tive oportunidade de fazer uma pesquisa, em razão de estudo acadêmico e verifiquei que temos declarado a inconstitucionalidade de "leis-modelo", leis municipais e, depois, aplicado a forma do artigo 557, afirmando a inconstitucionalidade de leis de teor idêntico, sem trazer o tema a Plenário. Claro, isto se dará por razões fortemente práticas, o que, de certa forma, representa, queiramos ou não, o reconhecimento do chamado efeito vinculante de fundamentos determinantes ao legislador, ainda que ao legislador municipal. Mas, aqui, no caso em exame, não haveria qualquer dificuldade para alguém interessado, algum legitimado, trouxesse a questão diretamente ao Supremo Tribunal Federal. Existe



uma lei pós-constitucional editada depois da decisão do Supremo, que poderá ser legitimamente impugnada.

Portanto, com essas observações, acompanho o douto voto do eminente Relator.



23/02/2005

TRIBUNAL PLENO

**AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.617-5 MINAS GERAIS**

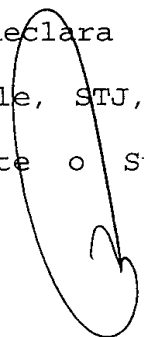
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidenta, a observação que faço é outra. É inimaginável que, sem mudança do parâmetro constitucional, venha-se a editar uma lei, repetindo-se diploma declarado conflitante com a Carta pela mais alta Corte do País. Mas esse é um problema cultural.

Não temos como estender a eficácia vinculante ao Poder Legislativo, porque não há norma, nesse sentido, na própria Constituição Federal.

Acompanho o relator, desprovendo o agravo, com essa observação.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Excelência, o contraponto a essa questão, objeto de consideração do Ministro Cezar Peluso, é que podemos ter como preço, se optarmos pelo modelo do efeito vinculante dos fundamentos determinantes à legislação em geral, como resultado, o engessamento de todo sistema, impossibilidade de sua não renovação.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - A libertação do legislador sob esse prisma é positiva, pois viabiliza reabrir o debate constitucional, sobretudo quando o Supremo declara a lei inconstitucional; se a declara constitucional, como ele, STJ, não está vinculado, pode-se reabrir a discussão perante o Supremo Tribunal Federal mesmo.




**Rcl 2.617-Agr / MG**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Seria um mecanismo de revisão da decisão do próprio Supremo Tribunal Federal.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Embora em alguns casos de forma tão chapada.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Na verdade, a revisão da declaração de inconstitucionalização, à vista de normas infraconstitucionais posteriores que substancialmente nela reincidentem, é positiva porque se distingue dos descaminhos do simples desaforo contra a declaração assentada e permite reabrir a discussão, à vista de normas posteriores que traduzem outro contexto, histórico ou político e que podem induzir à mutação informal da Constituição.



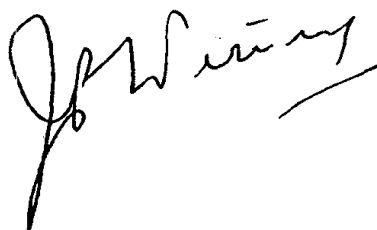
23/02/2005

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.617-5 MINAS GERAISV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sra. Presidente, estou de acordo com essa observação. Considero salutar que o efeito vinculante não alcance o legislador de modo a impedir-lhe a reedição de norma similar ou de conteúdo idêntico. É que, quando o Supremo Tribunal conclui pela constitucionalidade, não estando o próprio Supremo vinculado, a questão pode ser reaberta. Mas não, assim, quando o Supremo declara inconstitucional a lei: aí, a única forma de o tema constitucional, em atenção, às vezes, às mutações constitucionais que a própria História impõe, voltar ao Tribunal é que o legislador edite norma similar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Conforta-me a óptica de Vossa Excelência, principalmente consideradas as balizas da coisa julgada no controle concentrado, e sendo juízo positivo a respeito da harmonia do diploma com a Carta. Essa limitação, inclusive, é sustentada por Ada Pellegrini Grinover.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.617-5**

PROCED.: MINAS GERAIS

**RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO**

AGTE.(S): NUNES AMARAL ADVOGADOS


ADV.(A/S): FRANCISCO XAVIER AMARAL E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Decisão:** O Tribunal, à unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Nelson Jobim (Presidente) e Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Senhora Ministra Ellen Gracie (Vice-Presidente). Plenário, 23.02.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

  
+1 Luiz Tomimatsu  
Secretário