

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 18.06.93  
EMENTÁRIO Nº 1 7 0 8 - 0 1

147

06/05/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL (Questão de Ordem)

Nº 293-7 DISTRITO

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO  
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

01708010  
05080000  
02931000  
00000180

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -  
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 190/90 - PERDA DE EFICÁCIA POR  
FALTA DE APRECIÇÃO OPORTUNA PELO CONGRESSO NACIONAL  
(CF, ART. 62, PARÁGRAFO ÚNICO) - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO  
DIRETA.

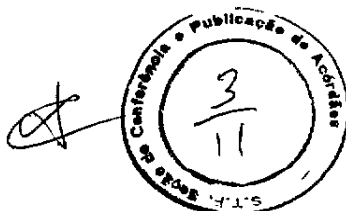
- A medida provisória constitui espécie normativa  
juridicamente instável. Esse ato estatal dispõe, em  
função das notas de transitoriedade e de precariedade  
que o qualificam, de eficácia temporal limitada, na  
medida em que, não convertido em lei, despoja-se, desde  
o momento de sua edição, da aptidão para inovar o  
ordenamento positivo.

- A perda retroativa de eficácia jurídica da medida  
provisória ocorre tanto na hipótese de explícita rejeição do  
projeto de sua conversão em lei quanto no caso de ausência de  
deliberação parlamentar no prazo constitucional de trinta (30)  
dias.

Uma vez cessada a vigência da medida  
provisória, pelo decurso "in albis" do prazo  
constitucional, opera-se, ante a superveniente perda de  
objeto, a extinção anômala do processo de ação direta  
de inconstitucionalidade.

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



*[Handwritten signature]*

*Supremo Tribunal Federal*

**ADI 293-7 DF**

148

de inconstitucionalidade.

Brasília, 06 de maio de 1993.

SYDNEY SANCHES - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR



06/05/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL

Nº 293-7 DISTRITO

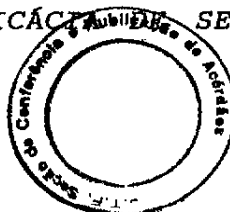
RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO  
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República impugnando o art. 1º, e seu parágrafo único, da Medida Provisória n. 190/90, que dispôs sobre a interposição de recurso nos dissídios coletivos e a concessão de efeito suspensivo.

Apreciando a medida cautelar requerida *initio litis*, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu a suspensão da eficácia do ato normativo impugnado, em decisão que assim se viu ementar:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -  
MEDIDA PROVISÓRIA - CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART.  
62) - NATUREZA JURÍDICA - COMPETÊNCIA NORMATIVA  
DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - LIMITAÇÕES  
CONSTITUCIONAIS - REEDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA  
REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL - SEPARAÇÃO DE  
PODERES - SUPREMACIA DA ORDEM CONSTITUCIONAL -  
NECESSIDADE DE SUA PRESERVAÇÃO - MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 190/90 - DISSÍDIOS COLETIVOS -  
PRESIDENTE DO T.S.T. - POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO  
DA EFICÁCIA DAS SENTENÇAS NORMATIVAS - REEDIÇÃO



*[Handwritten signature]*

01708010  
05080000  
02932000  
00000210

CARACTERIZADA DE MEDIDA PROVISÓRIA REJEITADA -  
LIMINAR CONCEDIDA.

- As medidas provisórias configuram, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei.

- Como a função legislativa ordinariamente pertence ao Congresso Nacional, que a exerce por direito próprio, com observância da estrita tipicidade constitucional que define a natureza das atividades estatais, torna-se imperioso assinalar - e advertir - que a utilização da medida provisória, por constituir exceção derogatória do postulado da divisão funcional do poder, subordina-se, em seu processo de conversão legislativa, à vontade soberana do Congresso Nacional.

- O que justifica a edição das medidas provisórias é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Executivo a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que certamente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa.

- A plena submissão das medidas provisórias ao Congresso Nacional constitui exigência que decorre do princípio da separação de poderes. O conteúdo jurídico que elas veiculam somente



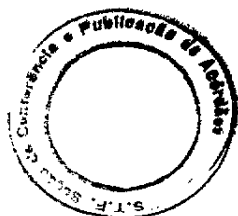
*[Handwritten signature]*

adquirirá **estabilidade normativa**, a partir do momento em que - observada a disciplina ritual do procedimento de conversão em lei - houver pronunciamento favorável e aquiescente do **único órgão constitucionalmente investido do poder ordinário** de legislar, que é o Congresso Nacional.

- Essa manifestação do Poder Legislativo é necessária, é insubstituível e é insuprimível. Por isso mesmo, as medidas provisórias, com a sua publicação no **Diário Oficial**, subtraem-se ao poder de disposição do Presidente da República e ganham, em conseqüência, autonomia jurídica absoluta, desvinculando-se, no plano formal, da autoridade que as instituiu.

- A edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O **primeiro** efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória - que possui vigência e eficácia imediatas - inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O **segundo** efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira **provocatio ad agendum**, estimulando o Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei.

- A rejeição parlamentar de medida provisória - ou de seu projeto de conversão -, além de desconstituir-lhe **ex tunc** a eficácia jurídica, opera uma **outra** relevante conseqüência de ordem político-institucional, que consiste na



*[Handwritten signature]*

**impossibilidade** de o Presidente da República renovar esse ato quase-legislativo, de natureza cautelar.

Modificações secundárias de texto, que em nada afetam os aspectos essenciais e intrínsecos da medida provisória expressamente repudiada pelo Congresso Nacional, constituem expedientes incapazes de descaracterizar a identidade temática que existe entre o ato não convertido em lei e a nova medida provisória editada.

- O poder absoluto exercido pelo Estado, sem quaisquer restrições e controles, inviabiliza, numa comunidade estatal concreta, a prática efetiva das liberdades e o exercício dos direitos e garantias individuais ou coletivos. É preciso respeitar, de modo incondicional, os parâmetros de atuação delineados no texto constitucional.

- Uma Constituição escrita não configura mera peça jurídica, nem é simples estrutura de normatividade e nem pode caracterizar um irrelevante acidente histórico na vida dos Povos e das Nações. Todos os atos estatais que repugnem à Constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais, especialmente - porque são irritos, nulos e desvestidos de qualquer validade.

- A Constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os

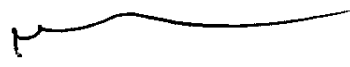


*direitos e as liberdades não serão jamais ofendidos. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe a tarefa, magna e eminente, de velar por que essa realidade não seja desfigurada."*

(Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJU de 16/04/93)

Tendo em vista que a Medida Provisória n. 190/90, ora impugnada, não foi apreciada pelo Congresso Nacional no prazo estabelecido pela Constituição (art. 62, parágrafo único), disso resultando a perda de sua eficácia, trago o processo, em questão de ordem, para deliberação deste Plenário quanto à prejudicialidade da ação direta.

É o relatório.



/llpc.



*Supremo Tribunal Federal*

**ADI 293-7 DF**

154

01708010  
05080000  
02933000  
01550390

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - A medida provisória constitui espécie normativa juridicamente instável. Esse ato estatal dispõe, em função das notas de transitoriedade e de precariedade que o qualificam, de eficácia temporal limitada, na medida em que, **não convertido em lei**, despoja-se, **desde o momento de sua edição**, da aptidão para inovar o ordenamento positivo.

A perda retroativa de eficácia jurídica da medida provisória ocorre **tanto** na hipótese de explícita rejeição do projeto de sua conversão em lei **quanto** no caso de ausência de deliberação parlamentar no prazo constitucional de trinta (30) dias.

No caso, a Medida Provisória 190/90, objeto da presente ação direta, deixou de ser apreciada em tempo oportuno pelo Congresso Nacional. Com o decurso **in albis** do prazo constitucional, operou-se, com projeção **ex tunc**, a perda de eficácia dessa espécie quase-legislativa.

Desse modo, e uma vez cessada a vigência da medida provisória em questão - circunstância que implica a sua exclusão do próprio sistema de direito positivo -, torna-se evidente, ante a superveniente perda do seu objeto, a prejudicialidade desta ação direta.





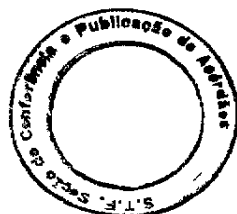
Sabemos que a ativação da jurisdição concentrada do Supremo Tribunal Federal, derivada do ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, destina-se, em sua específica função jurídico-processual, a viabilizar a remoção, do ordenamento positivo, da manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo inscrito na Constituição da República.

O pronunciamento jurisdicional da Suprema Corte - que, em tese, declara a ilegitimidade constitucional de um ato emanado do Poder Público -, precisamente por encerrar um juízo de exclusão, converte este Tribunal em típico **legislador negativo** (RT 631/227).

Impõe-se registrar, contudo, que a superveniente cessação de eficácia do ato estatal impugnado em sede de controle normativo abstrato, por importar em perda de objeto, conduz, como necessário efeito consequencial, ao reconhecimento da prejudicialidade da própria ação direta (RTJ 48/156 - 84/39 - 97/60).

É por essa razão que PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969", Tomo III/598, 3ª ed., 1987, Forense), discutindo o tema, adverte que *"Na decretação de inconstitucionalidade supõe-se existência, de modo que, respondido que a lei não existe, ou que não existe mais, a questão da inconstitucionalidade não se põe"*. (grifei)

Daí a observação do eminente Ministro PAULO BROSSARD, ao pronunciar-se como Relator no julgamento de



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

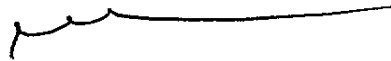
questão de ordem suscitada na ADIn 292-DF, **verbis**:

"Se a Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por finalidade tutelar a ordem jurídica vigente, expungindo ou removendo do sistema os atos normativos ou legislativos acoimados de inconstitucionais, a arguição de inconstitucionalidade de Medida Provisória que ulteriormente, pelo decurso de prazo estabelecido para a sua conversão, venha a perder a sua eficácia, (...), faz com que a ação, que a veicula, perca o seu objeto."

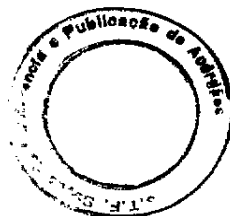
Tendo presente, dessa maneira, que o objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser o ato estatal de conteúdo normativo, em regime de plena vigência, não há como dar prosseguimento ao processo quando esse ato foi revogado ou, como no caso, teve a sua eficácia jurídica definitivamente cessada.

Julgo prejudicada a presente ação direta.

É o meu voto.



/llpc.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 293-7 - questão de ordem  
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO  
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

**Decisão:** Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 05.5.93.

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem, julgou prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade. Votou o Presidente. Plenário, 06.5.93.

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

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

*Luiz Tomimatsu*  
LUIZ TOMIMATSU

Secretário

01708010  
05080000  
02934000  
00000490

