

06/11/2014

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.971
RONDÔNIA

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
BRASIL - CSPB
ADV.(A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
AGDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – INSTRUMENTO DE AFIRMAÇÃO DA SUPREMACIA DA ORDEM CONSTITUCIONAL – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO LEGISLADOR NEGATIVO – LEI COMPLEMENTAR Nº 224/2000, DO ESTADO DE RONDÔNIA (ART. 64, “CAPUT” E PARÁGRAFO ÚNICO) – A NOÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE/INCONSTITUCIONALIDADE COMO CONCEITO DE RELAÇÃO – A QUESTÃO PERTINENTE AO BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE – POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS DIVERGENTES EM TORNO DO SEU CONTEÚDO – O SIGNIFICADO DO BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE COMO FATOR DETERMINANTE DO CARÁTER CONSTITUCIONAL, OU NÃO, DOS ATOS ESTATAIS – NECESSIDADE DA VIGÊNCIA ATUAL, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, DO PARADIGMA CONSTITUCIONAL ALEGADAMENTE VIOLADO – SUPERVENIENTE MODIFICAÇÃO/SUPRESSÃO DO PARÂMETRO DE CONFRONTO E DO TEXTO DA NORMA ESTATAL IMPUGNADA – HIPÓTESE DE PREJUDICIALIDADE – EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PREJUDICADA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

ADI 2971 AGR / RO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em negar provimento** ao recurso de agravo, **nos termos** do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio que participa, a convite da Academia Paulista de Magistrados e da Universidade de Paris 1 – Sorbonne, do 7º Colóquio Internacional sobre o Direito e a Governança da Sociedade de Informação – “*O Impacto da Revolução Digital sobre o Direito*”, na Universidade de Paris 1 – Sorbonne, na França. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 06 de novembro de 2014.

CELSO DE MELLO – RELATOR

06/11/2014

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.971

RONDÔNIA

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
BRASIL - CSPB
ADV.(A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
AGDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de recurso de agravo interposto contra decisão que julgou extinta a presente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB.

*A entidade autora, **ao ajuizar** a presente ação direta, **buscava**, em essência, a invalidação **jurídico-constitucional** “do artigo 64, ‘caput’ e parágrafo único, da Lei Complementar nº 224/2000 do Estado de Rondônia, para por fim aos abusos até então praticados, com o restabelecimento da situação dos servidores públicos do Estado, especialmente dos Auditores Fiscais de Tributos Estaduais, com a suspensão dos descontos (estornos) que vêm sendo praticados nos seus salários (vencimentos), de forma irregular e ilegal, uma vez que os dispositivos que **autorizaram** os aludidos descontos já foram considerados **inconstitucionais** pela Procuradoria-Geral do Estado e, como tais, reconhecidos pelo Governador do referido Estado” (fls. 53 – grifei).*

Sustentou, a parte requerente, em sua petição inicial, a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos, **ênfatizando** que estes – **ao instituírem** “um teto (subteto) aleatório de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), **sem**

ADI 2971 AGR / RO

*qualquer referência ou parâmetro a este ou aquele Poder, muito menos ao Supremo Tribunal Federal, como determina a Emenda Constitucional nº 19/98 (...)” (grifei) – **ofenderam** o art. 37, incisos XI e XV e o art. 48, inciso XV, da Constituição Federal.*

*A **decisão** objeto do presente recurso de agravo **fundamentou-se**, para julgar extinto o presente processo de fiscalização abstrata, na **superveniente ruptura** do paradigma de confronto, **motivada** pela promulgação da EC 41/2003, **que provocou substancial alteração** nas cláusulas constitucionais invocadas **como parâmetro de confronto** pela entidade autora desta ação direta (fls. 327/337).*

*A parte ora recorrente, **inconformada** com essa decisão, **interpôs** o presente recurso de agravo, **sustentando** o que se segue (fls. 389/394):*

*“Como se verifica do relato ora apresentado e das informações trazidas aos autos **por ocasião** do ingresso da ação direta de inconstitucionalidade em apreço, a lei complementar estadual 224/2000 é **bastante** anterior à promulgação da Emenda Constitucional 41/2003, **havendo entre elas um interregno superior a três anos**, pois a primeira data de 2000, isto é a lei 224, **enquanto que a outra**, vale dizer, a Emenda Constitucional 41, data de dezembro de 2003, motivo pelo qual, ‘data vênua’, **não pode concordar** com a **douta e respeitável** decisão do Emérito Ministro Celso de Mello, que **extinguiu o processo**, inobservando, todavia, a existência daquele período que dista de uma lei para outra, que, **se não for levado** em consideração **poderá legitimar a ação ilegítima** do próprio governador do Estado de Rondônia, **atropelando os dispositivos** constitucionais vigentes a época, especialmente os artigos 37, **incisos XI e XV**, artigo 48 **inciso XV** todos da Constituição Federal, **com a nova redação** dada pela Emenda Constitucional 19/98 **resolveu encaminhar** naquela oportunidade projeto de lei complementar **que culminou** na lei 224/2000, **teve questionado** pela procuradoria geral do estado o artigo 64 ‘caput’ e parágrafo único por considerar os referidos dispositivos*

ADI 2971 AGR / RO

inconstitucionais, que no exercício do seu dever de ofício orientou e sugeriu ao governador o envio de uma ação direta de inconstitucionalidade ao judiciário e ainda sim deixou de fazê-lo, executando os referidos e inusitados ordenamentos, só que o fez com relação há alguns servidores, deixando, no entanto, de proceder no tocante aos procuradores, o que equivale dizer que vem pagando indevidamente àqueles servidores vantagens que não lhes pertencem, inclusive valores a maior.”

O Ministério Público Federal, **em parecer** da lavra do eminente Procurador-Geral da República, Dr. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, **opinou pelo não provimento** do recurso de agravo, **em parecer assim ementado** (fls. 401):

“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 64 DA LEI 224, DE 4 DE JANEIRO DE 2000, DO ESTADO DE RONDÔNIA. SUPOSTA AFRONTA AO ART. 37, XI, COM REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998. SUPERVENIÊNCIA DA EC 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO PARÂMETRO DE CONTROLE. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA NORMA OBJETO DA AÇÃO. LEI COMPLEMENTAR 334, DE 2 DE JANEIRO DE 2006, DE RONDÔNIA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. Torna prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade a alteração substancial do parâmetro constitucional de controle, se a norma objeto da ação não mais produz efeitos. Nesses casos, deixa de haver utilidade no prosseguimento do controle concentrado de constitucionalidade e, portanto, do ponto de vista processual, não subsiste interesse de agir. Precedentes.

2. Parecer pelo não provimento do agravo regimental.”
(grifei)

ADI 2971 AGR / RO

Por não me convencer das razões expostas, **submeto** ao exame deste E. Plenário o presente recurso de agravo.

É o relatório.

06/11/2014

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.971
RONDÔNIA

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Não assiste razão à parte ora agravante, eis que a decisão em causa ajusta-se, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal na matéria ora em exame.

Como tive o ensejo de enfatizar quando da prolação da decisão agravada, registra-se, no caso ora em exame, a superveniência de fato juridicamente relevante, apto a provocar a prejudicialidade integral desta ação direta.

Refiro-me ao advento, em 19/12/2003, da EC nº 41/2003, que – ao dispor sobre o limite da remuneração e subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza – alterou, de maneira substancial, a norma de parâmetro, que, invocada como paradigma de confronto, qualificava-se, no contexto normativo então em exame, como fundamento central e subordinante da situação de litigiosidade constitucional submetida à apreciação desta Corte Suprema.

A superveniência da EC nº 41/2003, por representar ruptura de paradigma – bastante, por si mesma, para gerar, no plano formal, significativas consequências de ordem jurídica – impõe algumas reflexões

ADI 2971 AGR / RO

prévias em torno dos fins a que **se destina** o processo de fiscalização normativa abstrata, **tal como delineado** em nosso sistema jurídico.

Como se sabe, o controle normativo abstrato **qualifica-se** como instrumento **de preservação** da integridade jurídica da ordem constitucional **vigente**.

A ação direta, enquanto instrumento formal viabilizador do controle abstrato, **traduz** um dos mecanismos **mais expressivos** de **defesa objetiva** da Constituição **e** de preservação da **ordem normativa** nela consubstanciada. **A ação direta**, por isso mesmo, **representa** meio de ativação da jurisdição constitucional concentrada, **que enseja**, ao Supremo Tribunal Federal, o desempenho de **típica** função política **ou** de governo, no processo de verificação, **em abstrato**, da **compatibilidade vertical** de normas estatais contestadas **em face** da Constituição da República.

Não é por outra razão que o controle **concentrado** de constitucionalidade **transforma**, o Supremo Tribunal Federal, em verdadeiro **legislador negativo** (**RTJ 126/48**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 153/765**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RTJ 178/22-24**, Rel. Min. CELSO DE MELLO). **É que** a decisão emanada desta Corte – **ao declarar**, “*in abstracto*”, a ilegitimidade constitucional de lei **ou** ato normativo federal **ou** estadual – **importa em eliminação** dos atos estatais **eivados** de inconstitucionalidade (**RTJ 146/461-462**, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **os quais** vêm a ser excluídos, **por efeito** desse mesmo pronunciamento jurisdicional, **do próprio sistema** de direito positivo ao qual se achavam, **até então**, formalmente incorporados (**RTJ 161/739-740**, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Esse entendimento – que tem suporte em autorizado magistério doutrinário (CELSO RIBEIRO BASTOS, “**Curso de Direito Constitucional**”, p. 326, item n. 4, 11^a ed., 1989, Saraiva; ALEXANDRE

ADI 2971 AGR / RO

DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 614, item n. 10.9, 10ª ed., 2001, Atlas, v.g.), e que se reflete, por igual, na orientação jurisprudencial firmada por esta Suprema Corte (RT 631/227) – permite qualificar, o Supremo Tribunal Federal, como **órgão de defesa da Constituição**, seja relativamente ao legislador, seja, ainda, em face das demais instituições estatais, pois esta Corte, ao agir nessa específica condição institucional, **desempenha** o relevantíssimo papel de “**órgão de garantia da hierarquia normativa da ordem constitucional**” (J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional”, p. 809, 4ª ed., 1987, Almedina, Coimbra – grifei).

Torna-se necessário enfatizar, no entanto, que a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal – tratando-se de fiscalização **abstrata** de constitucionalidade – **apenas admite** como objeto idôneo de controle concentrado as leis e os atos normativos, que, **emanados** da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal, **tenham sido editados** sob a égide de texto constitucional **ainda vigente**.

O **controle** por via de ação direta, por isso mesmo, **mostra-se indiferente** a ordens normativas **inscritas** em textos constitucionais **já revogados**, ou que tenham sofrido, como no caso, **alterações substanciais** por efeito de **superveniente** promulgação de emendas à Constituição.

É por essa razão que o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte **tem advertido** que o controle concentrado de constitucionalidade **reveste-se de um só e único objetivo**: o de julgar, em tese, a validade de determinado ato estatal **contestado** em face do ordenamento constitucional, **desde que** em regime de plena vigência, pois – conforme **já enfatizado** pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 95/980 – RTJ 95/993 – RTJ 99/544 – RTJ 145/339) –, o **juízo** da arguição de inconstitucionalidade, quando **deduzida “in abstracto”**, **não deve considerar**, para efeito do contraste que lhe é inerente, a existência de paradigma **revestido** de valor **meramente histórico**.

ADI 2971 AGR / RO

Vê-se, desse modo, que, tratando-se de fiscalização normativa abstrata, a questão pertinente à noção conceitual de parametricidade – vale dizer, do atributo que permite outorgar, à cláusula constitucional, a qualidade de paradigma de controle – desempenha papel de fundamental importância na admissibilidade, ou não, da própria ação direta, consoante já enfatizado pelo E. Plenário desta Suprema Corte (RTJ 176/1019-1020, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Isso significa, portanto, que a ideia de inconstitucionalidade (ou de constitucionalidade), por encerrar um conceito de relação (JORGE MIRANDA, “Manual de Direito Constitucional”, tomo II, p. 273/274, item n. 69, 2ª ed., Coimbra Editora Limitada) – que supõe, por isso mesmo, o exame da compatibilidade vertical de um ato, dotado de menor hierarquia, com aquele que se qualifica como fundamento de sua existência, validade e eficácia – torna essencial, para esse específico efeito, a identificação do parâmetro de confronto, que se destina a possibilitar a verificação, “*in abstracto*”, da legitimidade constitucional de certa regra de direito positivo, a ser necessariamente cotejada em face da cláusula invocada como referência paradigmática.

A busca do paradigma de confronto, desse modo, significa, em última análise, a procura de um padrão de cotejo, que, ainda em regime de vigência temporal, permita, ao intérprete, o exame da fidelidade hierárquico-normativa de determinado ato estatal, contestado em face da Constituição.

Esse processo de indagação, no entanto, impõe que se analisem dois (02) elementos essenciais à compreensão da matéria ora em exame. De um lado, põe-se em evidência o elemento conceitual, que consiste na determinação da própria ideia de Constituição e na definição das premissas jurídicas, políticas e ideológicas que lhe dão consistência. De outro, destaca-se o elemento temporal, cuja configuração torna imprescindível constatar se o padrão de confronto, alegadamente

ADI 2971 AGR / RO

desrespeitado, **ainda vige**, pois, **sem** a sua **concomitante** existência, **descharacterizar-se-á** o fator de contemporaneidade, **necessário** à verificação desse requisito.

Com efeito, no que concerne ao **primeiro** desses elementos (**elemento conceitual**), **cabe** ter presente que a **construção do significado** de Constituição **permite**, *na elaboração desse conceito*, que sejam considerados **não apenas** os preceitos **de índole positiva**, expressamente proclamados em documento formal (que consubstancia o **texto escrito** da Constituição), **mas**, sobretudo, **que sejam havidos, igualmente**, por relevantes, em face de sua **transcendência** mesma, os valores de **caráter suprapositivo**, os princípios **cujas raízes** mergulham no direito natural e o próprio espírito que informa e dá sentido à Lei Fundamental do Estado.

Não foi por outra razão que o Supremo Tribunal Federal, *certa vez*, e **para além** de uma perspectiva meramente reducionista, **veio a proclamar** – **distanciando-se**, então, das exigências **inerentes** ao positivismo jurídico – que a Constituição da República, **muito mais** do que o conjunto de normas **e** princípios nela **formalmente** positivados, **há de ser também entendida** em função do **próprio espírito** que a anima, **afastando-se**, *desse modo*, de uma concepção impregnada de evidente minimalismo conceitual (**RTJ 71/289-292** – **RTJ 77/657**).

É por tal motivo que os tratadistas – **consoante** observa JORGE XIFRA HERAS (“Curso de Derecho Constitucional”, p. 43) –, **em vez** de formularem um conceito único de Constituição, **costumam** referir-se a uma **pluralidade de acepções**, dando ensejo à elaboração teórica do conceito de **bloco de constitucionalidade**, cujo significado – **revestido** de maior **ou** de menor abrangência material – **projeta-se**, *tal seja o sentido que se lhe dê*, **para além** da totalidade das regras constitucionais meramente escritas e dos princípios contemplados, explícita **ou** implicitamente, no **corpo normativo** da própria Constituição formal, **chegando** a compreender normas **de caráter infraconstitucional**, desde que

ADI 2971 AGR / RO

vocacionadas a desenvolver, *em toda a sua plenitude*, a **eficácia** dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental, **viabilizando, desse modo, e em função** de perspectivas conceituais **mais amplas**, a concretização da ideia **de ordem constitucional global**.

Sob tal perspectiva, que acolhe **conceitos múltiplos** de Constituição, **pluraliza-se** a noção mesma de **constitucionalidade/inconstitucionalidade**, em decorrência de formulações teóricas, **matizadas** por visões jurídicas e ideológicas **distintas**, que culminam **por determinar** – **quer** elastecendo-as, **quer** restringindo-as – as próprias referências **paradigmáticas conformadoras** do significado e do conteúdo material inerentes à Carta Política.

Torna-se relevante destacar, *neste ponto*, por tal razão, o magistério de J. J. GOMES CANOTILHO (“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 811/812, item n. 1, 1998, Almedina), que bem expôs a necessidade de proceder-se à determinação do **parâmetro de controle** da constitucionalidade, **consideradas** as posições doutrinárias que se digladiam em torno do tema:

“Todos os actos normativos devem estar em conformidade com a Constituição (art. 3.º/3). Significa isto que os actos legislativos e restantes actos normativos devem estar subordinados, formal, procedimental e substancialmente, ao parâmetro constitucional. Mas qual é o estalão normativo de acordo com o qual se deve controlar a conformidade dos actos normativos? As respostas a este problema oscilam fundamentalmente entre duas posições: (1) o parâmetro constitucional equivale à constituição escrita ou leis com valor constitucional formal, e daí que a conformidade dos actos normativos só possa ser aferida, sob o ponto de vista da sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, segundo as normas e princípios escritos da constituição (ou de outras leis formalmente constitucionais); (2) o parâmetro constitucional é a ordem constitucional global, e,

ADI 2971 AGR / RO

por isso, o juízo de legitimidade constitucional dos actos normativos deve fazer-se não apenas segundo as normas e princípios escritos das leis constitucionais, mas também tendo em conta princípios não escritos integrantes da ordem constitucional global.

Na perspectiva (1), o parâmetro da constitucionalidade (=normas de referência, bloco de constitucionalidade) reduz-se às normas e princípios da constituição e das leis com valor constitucional; para a posição (2), o parâmetro constitucional é mais vasto do que as normas e princípios constantes das leis constitucionais escritas, devendo alargar-se, pelo menos, aos princípios reclamados pelo 'espírito' ou pelos 'valores' que informam a ordem constitucional global." (grifei)

Veja-se, pois, a importância de compreender-se, com exatidão, o significado que emerge da noção de bloco de constitucionalidade – tal como este é concebido pela teoria constitucional (BERNARDO LEÔNICIO MOURA COELHO, “O Bloco de Constitucionalidade e a Proteção à Criança”, ‘in’ Revista de Informação Legislativa nº 123/259-266, 263/264, 1994, Senado Federal; MIGUEL MONTORO PUERTO, “Jurisdicción Constitucional y Procesos Constitucionales”, tomo I, p. 193/195, 1991, Colex; FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ/ANGEL J. GÓMEZ MONTORO/MANUEL MEDINA GUERRERO/JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS, “Jurisdicción y Procesos Constitucionales”, p. 33/35, item C, 1997, Berdejo; IGNACIO DE OTTO, “Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes”, p. 94/95, § 25, 2ª ed./2ª reimpressão, 1991, Ariel; LOUIS FAVOREU/FRANCISCO RUBIO LLORENTE, “El bloque de la constitucionalidad”, p. 95/109, itens ns. I e II, 1991, Civitas; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, “O Princípio da Subsidiariedade: Conceito e Evolução”, p. 77/81, 2000, Forense; DOMINIQUE TURPIN, “Contentieux Constitutionnel”, p. 55/56, item n. 43, 1986, Presses Universitaires de France, v.g.) –, pois dessa percepção resultará, em última análise, a determinação do que venha a ser o paradigma de confronto, cuja definição mostra-se essencial, em sede de controle de constitucionalidade, à própria tutela da ordem constitucional.

ADI 2971 AGR / RO

E a razão de tal afirmação justifica-se por si mesma, eis que a delimitação conceitual do que representa o **parâmetro de confronto é que **determinará** a própria noção *do que é constitucional ou inconstitucional*, **considerada** a eficácia **subordinante** dos elementos referenciais *que compõem o bloco de constitucionalidade*.**

Não obstante essa possibilidade de diferenciada abordagem conceitual, torna-se inequívoco que, no Brasil, o tema da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade supõe, no plano de sua concepção teórica, a existência **de um duplo vínculo: o primeiro, **de ordem jurídica**, referente à **compatibilidade vertical** das normas inferiores em face do modelo constitucional (que consagra o princípio da supremacia da Carta Política), e o segundo, **de caráter temporal**, relativo à **contemporaneidade** entre a Constituição e o momento de formação, elaboração e edição dos atos revestidos de menor grau de positividade jurídica.**

Vê-se, neste ponto, até mesmo em função da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (**RTJ 169/763**, Rel. Min. PAULO BROSSARD), que, **na aferição**, em abstrato, da constitucionalidade de determinado ato normativo, **assume** papel relevante o vínculo **de ordem temporal**, que supõe a existência de uma **relação de contemporaneidade** entre padrões constitucionais de confronto, **ainda** em regime de plena e atual vigência, e os atos estatais hierarquicamente inferiores, **questionados** em face da Lei Fundamental.

Dessa relação de caráter histórico-temporal, exsurge a identificação do **parâmetro de controle**, referível a preceito constitucional, *ainda em vigor*, sob cujo domínio normativo **foram produzidos** os atos objeto do processo de fiscalização concentrada.

ADI 2971 AGR / RO

Isso significa, portanto, que, em sede de controle abstrato, o juízo de inconstitucionalidade há de considerar a situação de incongruência normativa de determinado ato estatal, **contestado em face da Carta Política (**vínculo de ordem jurídica**), desde que o respectivo parâmetro de aferição **ainda mantenha** atualidade de vigência (**vínculo de ordem temporal**).**

Sendo assim, e quaisquer que possam ser os parâmetros de controle que se adotem – a Constituição escrita, de um lado, ou a ordem constitucional global, de outro (LOUIS FAVOREU/FRANCISCO RUBIO LLORENTE, “El bloque de la constitucionalidad”, p. 95/109, itens ns. I e II, 1991, Civitas; J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional”, p. 712, 4ª ed., 1987, Almedina, Coimbra, v.g.) –, **torna-se essencial, para fins de viabilização do processo de controle normativo abstrato, que tais referências paradigmáticas **encontrem-se**, ainda, em regime de **plena vigência**, pois, como **precedentemente assinalado**, o controle de constitucionalidade, em sede concentrada, **não se instaura**, em nosso sistema jurídico, em função de **paradigmas históricos**, consubstanciados em normas que já **não mais se acham em vigor**, ou, embora vigendo, **tenham sofrido alteração substancial** em seu texto.**

É por tal razão que, em havendo a revogação superveniente (ou a modificação substancial) da norma de confronto, **não mais se justificará a tramitação da ação direta, que, **anteriormente ajuizada**, fundava-se na **suposta** violação do parâmetro constitucional cujo texto veio a ser suprimido ou, como no caso, **substancialmente alterado**.**

Bem por isso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde o regime constitucional anterior, **tem proclamado que **tanto a superveniente revogação** global da Constituição da República (**RTJ 128/515 – RTJ 130/68 – RTJ 130/1002 – RTJ 135/515 – RTJ 141/786**), **quanto a posterior derrogação (ou alteração substancial)** da norma constitucional (**RTJ 168/436 – RTJ 169/834 – RTJ 169/920 – RTJ 171/114 –****

ADI 2971 AGR / RO

RTJ 172/54-55 – RTJ 179/419 – ADI 296/DF – ADI 595/ES – ADI 905/DF – ADI 906/PR – ADI 1.120/PA – ADI 1.137/RS – ADI 1.143/AP – ADI 1.300/AP – ADI 1.510/SC – ADI 1.885-QO/DF), **por afetarem o paradigma de confronto** invocado no processo de controle concentrado de constitucionalidade, **configuram hipóteses caracterizadoras de prejudicialidade da ação direta, em virtude** da evidente perda de seu objeto:

“II – **Controle direto de constitucionalidade: prejuízo.**

Julga-se prejudicada, total ou parcialmente, a ação direta de inconstitucionalidade no ponto em que, depois de seu ajuizamento, emenda à Constituição haja **abrogado ou derogado** norma de Lei Fundamental que constituísse **paradigma necessário** à verificação da procedência ou improcedência dela ou de algum de seus fundamentos, respectivamente: orientação de aplicar-se no caso, no tocante à alegação de inconstitucionalidade material, dada a **revogação primitiva** do art. 39, § 1º, CF 88, pela EC 19/98.”

(RTJ 172/789-790, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – grifei)

Cumprе ressaltar, por necessário, que essa orientação jurisprudencial **reflete-se no próprio magistério da doutrina** (CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, “A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, p. 225, item n. 3.2.6, 2ª ed., 2000, RT; OSWALDO LUIZ PALU, “Controle de Constitucionalidade – Conceitos, Sistemas e Efeitos”, p. 219, item n. 9.9.17, 2ª ed., 2001, RT; GILMAR FERREIRA MENDES, “Jurisdição Constitucional”, p. 176/177, 2ª ed., 1998, Saraiva), **cuja percepção** do tema ora em exame põe em destaque, **em casos como o destes autos, que a superveniente alteração** da norma constitucional **revestida de parametricidade importa** na configuração de **prejudicialidade** do processo de controle abstrato de constitucionalidade, **eis que, como enfatizado,** o objeto da ação direta **resume-se, em essência,** à fiscalização da ordem constitucional **em regime de plena vigência.**

ADI 2971 AGR / RO

Todas as considerações que vêm de ser expostas **justificam-se** em face da circunstância de que, **posteriormente** à instauração deste processo de controle normativo abstrato, **sobreveio** a Emenda Constitucional nº 41/2003, **que suprimiu e alterou, substancialmente,** a cláusula de parâmetro **invocada** para justificar o ajuizamento da **presente** ação direta de inconstitucionalidade.

O argumento de inconstitucionalidade exposto pelo autor da presente ação direta apoia-se, **fundamentalmente,** na alegação de que o diploma legislativo ora questionado **teria transgredido** as regras inscritas no art. 37, **incisos XI e XV**, e no art. 48, **inciso XV**, da Constituição Federal (**na redação anterior** à promulgação da EC nº 41/2003).

Ocorre, no entanto, que a superveniência da EC nº 41/2003 **importou em substancial reformulação** da cláusula de parâmetro **invocada** pelo autor, **eis que,** em decorrência da referida alteração constitucional, a Carta Política **estabelece,** em caráter **materialmente** inovador, um **outro** regime pertinente aos tetos remuneratórios dos servidores públicos, nos níveis municipal, estadual e federal (CF, art. 37, **inciso XI, na redação** dada pela EC nº 41/2003).

É esse, portanto, o fato irrecusável que se apresenta no caso ora em exame: **houve, na espécie, efetiva mudança no paradigma de confronto,** apta, **por si só,** a gerar situação caracterizadora **de total prejudicialidade** da **presente** ação direta, **tal como o reconheceu** o E. Plenário do Supremo Tribunal Federal, em decisão motivada pela superveniência dessa mesma EC nº 41/2003, cuja promulgação **implicou** ruptura de paradigma:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 3.310/99. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS. EC 41/2003. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO SISTEMA PÚBLICO DE PREVIDÊNCIA. PREJUDICIALIDADE.

.....

ADI 2971 AGR / RO

2. Superveniência da Emenda Constitucional 41/2003, que alterou o sistema previdenciário. Prejudicialidade da ação direta quando se verifica inovação substancial no parâmetro constitucional de aferição da regra legal impugnada. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada.”
(ADI 2.197/RJ, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei)

Cabe-me observar, de outro lado, que também sobreveio ao ajuizamento da presente ação direta a edição da Lei Complementar nº 334, que derogou a norma ora questionada neste processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, alterando-lhe, substancialmente, o conteúdo material.

Essa circunstância assume indiscutível relevo jurídico-processual no plano do controle normativo abstrato, pois, segundo diretriz jurisprudencial prevalecente no Supremo Tribunal Federal, a alteração substancial do objeto de impugnação **em sede** de fiscalização concentrada de constitucionalidade faz instaurar, em regra, **situação de prejudicialidade** da ação direta anteriormente ajuizada (ADI 991/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – ADI 1.309/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – ADI 1.454/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE – ADI 1.753-QO/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – ADI 2.864-AgR/PA, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, v.g.):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NOVO CÓDIGO CIVIL (2002), ART. 59 – A QUESTÃO DA AUTONOMIA DOS ENTES DE DIREITO PRIVADO, INCLUSIVE DAS ENTIDADES DESPORTIVAS, E O PODER DE REGULAÇÃO NORMATIVA DO ESTADO – O POSTULADO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO – A EVOLUÇÃO DESSA LIBERDADE DE AÇÃO COLETIVA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO – AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA LIBERDADE

ADI 2971 AGR / RO

DE ASSOCIAÇÃO – MODIFICAÇÃO SUPERVENIENTE, DE CARÁTER SUBSTANCIAL, INTRODUZIDA NO TEXTO DA NORMA ESTATAL IMPUGNADA – HIPÓTESE DE PREJUDICIALIDADE – EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PREJUDICADA.

(**ADI 3.045/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Essa orientação jurisprudencial, por sua vez, **também se aplica aos casos de revogação superveniente ou de cessação de eficácia – total ou parcial** – dos atos estatais **impugnados** em ação direta de inconstitucionalidade, **hipóteses que provocarão, uma vez configuradas, a extinção anômala** do processo de controle normativo abstrato, **independentemente da existência de efeitos residuais concretos que possam** ter derivado da aplicação dos diplomas questionados (**RTJ 154/396**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RTJ 154/401**, Rel. Min. PAULO BROSSARD – **ADI 117/PR**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 437/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 519/DE**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **ADI 747/TO**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **ADI 2.105/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 2.263/SE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 2.840-QO/ES**, Rel. Min. ELLEN GRACIE):

“A revogação superveniente do ato normativo impugnado prejudica a ação direta de inconstitucionalidade, independentemente da existência de efeitos residuais concretos. Esse entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal nada mais reflete senão a própria natureza jurídica do controle normativo abstrato, em cujo âmbito não se discutem situações de caráter concreto ou individual. Precedentes.”

(**RTJ 160/145**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“– A cessação superveniente da eficácia da lei argüida de inconstitucional inibe o prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade (...).

ADI 2971 AGR / RO

– ***A extinção anômala*** do processo de controle normativo abstrato, ***motivada pela perda superveniente de seu objeto, tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato estatal impugnado, como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais destinadas à vigência temporária.***

(RTJ 152/731-732, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, eis que a ab-rogação do diploma normativo questionado opera, quanto a ele, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos.”

(RTJ 195/752-754, 754, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DERROGAÇÃO DO ART. 2º DA LEI Nº 9.783/99, RESULTANTE DA SUPERVENIENTE EDIÇÃO DA LEI Nº 9.988/2000 – EXTINÇÃO ANÔMALA, NESSE PONTO, DO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – QUESTÃO DE ORDEM QUE SE RESOLVE NO SENTIDO DA PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA.

– ***A superveniente revogação – total (abrogação) ou parcial (derrogação) – do ato estatal impugnado em sede de fiscalização normativa abstrata faz instaurar, ante a decorrente perda de objeto, situação de prejudicialidade, total ou parcial, da ação direta de inconstitucionalidade, independentemente da existência, ou não, de efeitos residuais concretos que possam ter sido gerados pela aplicação do diploma legislativo questionado. Precedentes.”***

(ADI 2.010-OO/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

ADI 2971 AGR / RO

Daí a correta observação feita pelo Ministério Público Federal sobre essa **específica** questão (fls. 419):

“(...) redação do art. 64 da Lei 224/2000 do Estado de Rondônia foi alterada substancialmente pela Lei Complementar 334, de 2 de janeiro de 2006:

Redação original

Art. 64. A remuneração, os proventos, pensões e demais terminologias remuneratórias dos agentes públicos, dos servidores, dos titulares de cargos, empregos e funções públicas, incluindo as vantagens pessoais e outras de quaisquer natureza, da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, não poderão exceder a R\$ 8.000,00 ([...]), mensais, inclusive os integrantes da carreira disciplinada no Título IV, Capítulo IV, Seção 11, da Constituição Federal.

Redação dada pela LC 334/2006

Art. 64. A remuneração, os proventos, pensões e demais terminologias remuneratórias dos agentes públicos, dos servidores, dos titulares de cargos, empregos e funções públicas, incluindo as vantagens pessoais e outras de quaisquer natureza, da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, não poderão exceder a R\$ 12.000,00 ([...]) mensais, inclusive os integrantes da carreira disciplinada no Título IV, Capítulo IV, Seção 11, da Constituição Federal.

Dessa maneira, não há utilidade (e, portanto, do ponto de vista processual, não mais interesse de agir) no prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade, motivo por que deve manter-se a decisão monocrática que a julgou prejudicada.”
(grifei)

ADI 2971 AGR / RO

Sendo assim, tendo em consideração as razões invocadas **e acolhendo**, ainda, **o parecer** da douta Procuradoria-Geral da República, **nego provimento** ao presente recurso de agravo, **mantendo**, por seus próprios fundamentos, **a decisão** ora agravada.

É o meu voto.

06/11/2014

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.971
RONDÔNIA****VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

A decisão agravada, datada de 5 de maio de 2004, julga prejudicada a ação em razão da superveniente alteração do parâmetro de controle, com a promulgação da EC 41/2003.

A ação direta foi ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) contra o art. 64, **caput** e parágrafo único, da Lei Complementar nº 224/2000 do Estado de Rondônia, que fixou o subteto remuneratório dos servidores públicos do Poder Executivo em R\$ 8.000,00.

O entendimento mais recente da Corte, a partir do julgamento das ADI nº 2.158/PR e 2.189/PR, de minha relatoria, tem sido no sentido de superar a questão atinente à prejudicialidade da ação, mesmo com a substancial alteração do parâmetro de controle, dando seguimento à análise da ação com base tanto no parâmetro alterado como no atual. No mesmo sentido: ADI 1282/SP; ADI 1835/SC; ADI 239/RJ, todos de minha relatoria.

Verifica-se que, na presente ação direta, além de a decisão agravada ser de maio de 2004, ocasião em que a jurisprudência do STF era ainda no sentido da prejudicialidade da ação, não seria o caso de aplicar o novo entendimento e prosseguir no julgamento da ação direta, pois, como ressaltado pela douta Procuradoria-Geral da República, a redação do art. 64 da Lei 224/2000 do Estado de Rondônia, impugnado na ação direta, foi alterada substancialmente pela Lei Complementar 334, de 2 de janeiro de 2006, não havendo mais utilidade no prosseguimento do feito.

Por essa razão, acompanho o voto do Relator, negando provimento ao agravo regimental, uma vez que não subsiste utilidade prática no julgamento do processo objetivo.

06/11/2014

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.971
RONDÔNIA**

VOTO

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhor Presidente,
acompanho, mas ressalvo o meu entendimento quanto ao tema.**



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.971

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB

ADV.(A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)

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

AGDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio, que participa, a convite da Academia Paulista de Magistrados e da Universidade de Paris 1 - Sorbonne, do 7º Colóquio Internacional sobre o Direito e a Governança da Sociedade de Informação - "O Impacto da Revolução Digital sobre o Direito", na Universidade de Paris 1 - Sorbonne, na França. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 06.11.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário