

17/09/98

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.753-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
ADVOGADO: REGINALDO OSCAR DE CASTRO E OUTRO  
ADVOGADO: ELSER VIEIRA ROCHA  
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

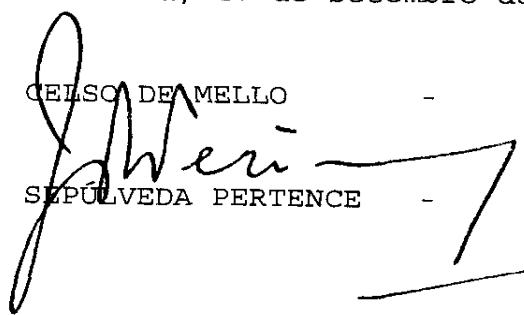
**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade e reedição de medidas provisórias: evolução da jurisprudência: aditamento da petição inicial: pressuposto de identidade substancial das normas.

A possibilidade do aditamento da ação direta de inconstitucionalidade de modo a que continue, contra a medida provisória reeditada, o processo instaurado contra a sua edição original, pressupõe necessariamente a identidade substancial de ambas: se a norma reeditada é, não apenas formal, mas também substancialmente distinta da originalmente impugnada, impõe-se a propositura de nova ação direta.

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, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Relator, em indeferir o pedido de aditamento e julgar prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade, cassando, em consequência, a medida cautelar anteriormente deferida.

Brasília, 17 de setembro de 1998.

CELSON DE MELLO - PRESIDENTE  
  
SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR



17/09/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.753-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
ADVOGADO: REGINALDO OSCAR DE CASTRO E OUTRO  
ADVOGADO: ELSER VIEIRA ROCHA  
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Em 21 de maio último, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil dirigiu-me - como relator da ADIn 1.753 - a seguinte petição - f. 93:

"Ajuizou o autor ação direta de inconstitucionalidade contra o artigo 4º, e seu parágrafo único, da Medida Provisória 1577-6.

Após sucessivas reedições, com sucessivos aditamentos à inicial, foi liminarmente suspenso o preceito impugnado, já então contido na Medida Provisória 1632-11, publicada no Diário Oficial da União de 13 de abril.

O texto normativo, cuja eficácia foi suspensa, detém a seguinte redação:

"O direito de propor ação rescisória por parte da União, dos Estados do Distrito Federal, dos Municípios, bem como das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público extingue-se em cinco anos, contados do trânsito em julgado da decisão.



Parágrafo único - Além das hipóteses referidas no artigo 485 do Código de Processo Civil, será cabível ação rescisória quando a indenização fixada em ação de desapropriação, em ação ordinária de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, e também em ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, for flagrantemente superior ao preço de mercado do bem objeto da ação judicial"

Essa egrégia Corte, ao conceder a liminar, acolheu os três fundamentos da ação, fundamentos esses capazes, cada qual por si, de determinar a suspensão do comando legal impugnado. Acolheu os argumentos de que ausente urgência para a edição de Medida Provisória e existente quebra do princípio da isonomia e do devido processo legal.

Em 06 de maio do corrente ano, foi publicada a Medida Provisória 1658-12 (doc. anexo), que, a par de expressamente revogar a Medida Provisória 1632-11, em seu artigo 9º, deu nova redação ao artigo 4º, com seu parágrafo único, impugnado nessa ação. Prescreveu:

"Art. 4º. Os arts. 188 e 485 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 188. O Ministério Público, a União, os Estados o Distrito Federal, os Municípios, bem como suas autarquias e fundações, gozarão do prazo:

I - em dobro para recorrer e ajuizar ação rescisória; e

II - em quádruplo para contestar."

"Art. 485.....  
.....



X - a indenização fixada em ação de desapropriação direta ou indireta for flagrantemente superior ou manifestamente inferior ao preço de mercado objeto da ação judicial."

Entende o autor que, apesar da nova redação, a presente ação direta de inconstitucionalidade não está prejudicada, sendo ainda possível o aditamento de sua inicial, uma vez que os motivos para se suspender a eficácia do comando contido no artigo 4º, e parágrafo único, na redação da Medida Provisória 1632-11, persistem em relação ao artigo 4º da Medida Provisória 1658-12. Ausência de urgência para editar medida provisória sobre o assunto, quebra do princípio da isonomia e do devido processo legal permanecem presentes.

Por todo o exposto, pede o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil seja aditada a inicial, para se admitir como texto legal impugnado, o artigo 4º da Medida Provisória 1658-11."

Às posteriores reedições da nova redação da norma (M.Provs. 1658-13, publicada em 5.6.98; 1703-14, em 1.7.98; 1703-15, em 31.7.98; 1703-16, em 30.8.98), seguiram-se os correspondentes aditamentos.

Para questão de ordem, trago o feito à mesa do Plenário.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Posto ante o fenômeno da reedição das medidas provisórias no curso do prazo de sua apreciação pelo Congresso, a primeira orientação do Tribunal foi a de considerar prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a edição anterior, não obstante a identidade substancial de ambas (v.g., ADIn(QO) 1078, 31.10.94, Néri da Silveira, DJ 12.5.95).

Posteriormente, proliferando as reedições - de modo a impor à parte, a cada uma delas, a propositura de uma nova ação direta e ao Tribunal, nova decisão sobre a medida cautelar - abandonamos o rígido formalismo da postura inicial: passou-se a admitir - na medida em que idênticas as normas - que a reedição fosse atacada mediante simples aditamento à inicial da ação de inconstitucionalidade ajuizada contra a sua primitiva edição (ADIn(QO) 1.129, 14.9.94, Rezek).

Na ocasião, em meu voto, acentuei:

"Senhor Presidente, não nego a extrema seriedade das questões relembradas pelo eminente Ministro Marco Aurélio.

Contudo, sem aprofundar-me nelas, o que vejo é que considerar a arguição endereçada à reedição sem alterações da medida provisória como uma ação nova, a ser integralmente processada, inclusive com o novo julgamento do pedido de medida cautelar, seria ferir frontalmente outro valor, a que dou prevalência: a efetividade da jurisdição constitucional desta Casa.

O que se tem no caso - e que até minimiza a questão da eventual eficácia *ex tunc* da não conversão da primeira medida em lei - é que se deferira a medida cautelar, suspendendo em parte a vigência da primitiva medida provisória. E recuso-me a aceitar que a reedição a cada trinta dias da norma suspensa leve o Supremo Tribunal à necessidade de também reeditar a providência cautelar que já tomara com relação à norma que, embora, em termos ortodoxos, fosse formalmente distinta, é absolutamente idêntica aquela que se suspendera."

Resolveu-se, logo depois, em conseqüência, que a suspensão cautelar da primitiva medida provisória, já deferida, se estendia - sem exigir novo julgamento - à reedição objeto de aditamento, autorizados os relatores, nos casos subseqüentes, a declará-lo, por decisão individual (ADIn(QO) 1.117, 16.9.94, Rezek).

Seguiu-se a decisão - já implícita nas anteriores - de considerar prejudicada a ação direta, quando não a aditasse o autor a cada reedição mensal da medida provisória objeto de arguição (AgRADIn 1.387, 6.3.96, Velloso, DJ 29.03.96).



Finalmente se assentou que - prejudicada, à falta de aditamento conseqüente à reedição da mesma medida provisória, a ação direta antes proposta, mas à qual se negara medida cautelar -, a propositura de nova ação, pelo mesmo autor, é possível, mas não abre oportunidade à renovação de pedido cautelar, antes denegado (AgRADIn 1.821, 1.7.98, Gallotti).

Como se percebe da recordação dos passos dados, a admissão do aditamento tem por pressuposto necessário a identidade substancial da norma reeditada em relação à constante da medida provisória em vigor, quando da propositura da ação direta.

Tanto assim é que se estende a decisão cautelar proferida em relação à anterior, quer se haja deferido (ADIn 1.117 cit.), quer se haja indeferido (AgRADIn 1.821 cit) a suspensão liminar: essa extensão a uma norma - que é formalmente diversa (AgADIn 1.387 cit.) - do que se julgou a propósito de outra só se explica pela absoluta identidade do conteúdo normativo de ambas.

No caso, o que se tem é aditamento visando à inconstitucionalidade de norma superveniente, não apenas formal, mas

6 

também substancialmente distinta, o que claramente ultrapassa as raias da construção do Tribunal.


Pouco importa que, ao ver do requerente, os mesmos fundamentos da impugnação à constitucionalidade do disposto na primitiva medida provisória sejam pertinentes à nova versão: ao Tribunal - se provocado por nova ação direta - é que cabe ajuizar dessa alegada irrelevância das alterações introduzidas na versão vigente do edito.

De tudo:

a) indefiro os aditamentos subseqüentes à M.Prov. 1658-12, de 5.5.98 e,

b) à falta de aditamento pertinente ao seu objeto - o art. 4º e seu parágrafo da M.Prov. 1577-6, de 27.11.97, e suas reedições até abril do corrente ano - não obstante sua revogação esteja condicionada à conversão em lei da nova redação que lhes foi dada (cf. ADIn 221, 29.3.90, Moreira, RTJ 151/331 e Lex 184/6; ADIn 562, 8.5.97, Galvão, Inf. STF 71; ADInMC 1.636, 6.8.97, Pertence; ADInMC 1.204, 15.2.95, Néri; ADInMC 1.659, 27.11.97, Moreira) - julgo prejudicada esta ação direta.

É o meu voto.





PLENÁRIO

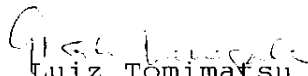
EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.753-2 - questão de ordem  
PROCED. : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQTE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
ADV. : REGINALDO OSCAR DE CASTRO E OUTRO  
ADV. : ELSER VIEIRA ROCHA  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**Decisão** : O Tribunal, por votação unânime, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Relator, **indeferiu** o pedido de aditamento e **julgou prejudicada** a ação direta de inconstitucionalidade, **cassando**, em consequência, a medida cautelar anteriormente deferida. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves, Carlos Velloso e Marco Aurélio. Plenário, 17.9.98.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tomimatsu  
71 Coordenador