INCONSTITUCIONALIDADE — REPRESENTAÇÃO — ASSISTÊNCIA

— Na representação, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual, não se admite a assistência.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Governador do Estado de Goiás
Representação nº 1.161 — Relator: Sr. Ministro
NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os termos da questão de ordem, submetida ao plenário, pelo relator, nestes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, indeferir os pedidos de assistência.

Brasília, 16 de novembro de 1983. *Cordeiro Guerra,* Presidente. *Néri da Silveira,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Nos autos da Representação nº . . 1.161-5-Goiás, em que o Dr. Procurador-Geral da República argúi a inconstitucionalidade do Decreto nº 2.108, de 4 de novembro de 1982, do Sr. Governador do estado de Goiás, que "outorga estabilidade" (sic) a pessoal regido pela CLT e contratado pela administração direta e indireta do referido estado, pediram sua admissão, como assistentes do representado, Dermival Vasques, Norma Alencastro Ramos Caiado e Juliana Vargas Dumont Pereira (fls. 78-84), sustentando seu interesse, no sentido de ver reconhecida a constitucionalidade do diploma impugnado, eis que dele beneficiários.

Também o estado de Goiás pediu ser admitido como assistente do Dr. Procurador-Geral da República (fls. 140).

Em ambas as hipóteses, o parecer da ilustrada Procuradoria-Geral da República foi contrário ao deferimento das súplicas (fls. 133-8 e 143).

É a questão de ordem, que submeto ao Tribunal, esclarecendo que numerosos servidores atingidos pelo decreto em foco deduziram alegações em defesa do ato, em outra peça, embora não tenham, desde logo, vindicado ingresso como assistentes, havendo mandado juntar por linha a respectiva exposição.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Às fls. 143, o Procurador da República, Dr. João Paulo Alexandre de Barros, reportando-se ao parecer de fls. 133-8, concluiu pela impossibilidade da intervenção de terceiro, em qualquer representação prevista no art. 119, I, letra *l,* da Constituição, regitrando que, no concernente à representação interpretativa, prevista na parte final do mesmo dispositivo, esta Corte já firmou entendimento no sentido da inviabilidade da assistência (Representação nº 1.155-1-DF, acórdão publicado no *DJ* de 21.10.83 e na *RDA,* 155/155).

Para concluir da forma como o fez, a Procuradoria-Geral da República, com a aprovação de seu ilustre titular, Professor

Inocêncio Mártires Coelho, assim argumentou (fls. 134-8), *verbis*:

"A assistência simples é tratada no art. 50 e seguintes do Código de Processo Civil, que admite essa modalidade de intervenção de terceiro na causa desde que — e tão-só — tenha ele interesse jurídico em que a sentença seja favorável a uma das partes, a qual, por isso mesmo, assistirá.

O pressuposto de admissibilidade da assistência simples — evidenciado no texto do art. 50 — é que o interesse jurídico do assistente seja o mesmo do assistido.

Entendemos que não cabe a assistência na ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, porque inexistente relação jurídica em conflito; não há pretensão resistida: a representação ataca a lei em tese para, desde que declarada a sua inconstitucionalidade, extirpá-la do ordenamento jurídico. Os efeitos dessa declaração são *ex tunc*, logo não constituindo relação jurídica de qualquer espécie. Todos os atos fulcrados na norma jurídica invalidada serão nulos, inexistentes, por que viciados.

Permissa venia, é, a representação, 'ação' sem réu, simplesmente em virtude de que não há estado jurídico a se modificar, isto porque a lei ou o ato inconstitucional não adquiriu eficácia (sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, confira-se a lição de Buzaid na consagrada obra *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro*. Saraiva, 1958, cap. 11: Dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nº 63). Sua nulidade preexistirá a qualquer relação jurídica pretensamente constituída sobre seus pilares. Desde que 'o direito de ação é atribuído ao titular de um interesse em conflito com o interesse de outrem' (Amaral Santos), ninguém tem direito de ação declaratória de inconstitucionalidade porque o exame de constitucionalidade precede ao de qualquer pretensão resistida. A titularidade singular da ação é constitucionalmente deferida ao procurador-geral da República e tem por finalidade única manter o equilíbrio entre os poderes políticos do Estado e a preservação de suas instituições. Não visa a composição de pretensões subjetivas.

Não existe, na representação, o interesse jurídico à prestação jurisdicional de declaração da existência, ou inexistência, de relação jurídica. Pontes de Miranda, ao referir-se à ação declaratória (não como questão prejudicial mas a ação declaratória geral, autônoma, com o seu conteúdo delimitado e definido) afirma que esse tipo de ação ocorre sempre que haja interesse jurídico na declaração, quer positiva, quer negativa, e sublinha, *verbis*:

'O interesse jurídico há de constituir na prestação jurisdicional de declaração da existência, ou inexistência, de relação jurídica, ainda futura, se nela está ou estará, ou se dela decorreu, decorre ou vai decorrer direito, pretensão, ou ação, ou exceção, ou se há de o autor defender-se, ou excepcionar, no futuro, quanto a tal direito, pretensão ou faculdade.'

É de se considerar que a representação, ação constitucional que é, regulada no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e não no Código de Processo Civil, é um tipo de procedimento especialíssimo que antecede às relações jurídicas e, portanto, às pretensões e suas oposições. Busca preservar o regime de legalidade, repudiando as leis contrárias ao direito. Se a norma jurídica for declarada inconstitucional, as relações jurídicas não podem se constituir e todas as que se constituíram sob sua égide são nulas, não havendo conflito de interesse a dirimir-se. A questão se mantém no campo político, atuando os poderes no zelo à integridade da Carta para a própria sobrevivência do Estado, sem prejuízo de se reconhecer que, também nesse proceder, exerce a mais alta Corte do país a função jurisdicional que lhe é, constitucionalmente, deferida com exclusividade.

Lei inconstitucional é lei inexistente e, como tal, não opera relação jurídica e, *ipso facto,* conflito de interesse. Que a lei inconstitucional inexiste já o afirmou, com propriedade, Lucio Bittencourt, no *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis,* 2. ed. 1968, p. 133, e assim tem sido afirmado diuturnamente no Supremo Tribunal Federal, quando reconhece que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade são *ex tunc.*

Cremos que o tema está a merecer um pronunciamento-padrão da excelsa Corte para, a exemplo da questão da titularidade única da representação, fazer cessar pretensões de terceiros que buscam intervir em defesa de seus interesses individuais que — já o dissemos — vêm depois de declarada à constitucionalidade da lei ou ato normativo: se o diploma for considerado inconstitucional, tem-se por inexistente qualquer relação jurídica dele decorrente, assim inexistindo direito de ação e, em conseqüência, direito a intervenção de terceiro.

No caso concreto, em que se examina a outorga de estabilidade indevidamente por decreto e *erga omnes,* já foi emitido o parecer pelo conhecimento e procedência da representação. Os postulantes estão, declaradamente, em posição oposta à da Procuradoria-Geral da República, logo não podendo assisti-la."

2. Na Representação nº 972-SP, este plenário, a 13.4.1983, não reconheceu legitimidade a terceiros, que se afirmavam prejudicados com a decisão da Corte, ao dar pela inconstitucionalidade de normas impugnadas na ação direta, em ordem à declaração do aresto, por via de embargos. Do voto, como vogal, que proferi, nessa oportunidade, destaco estes passos:

"A *quaestio juris,* que se propõe, aqui, realmente, concerne à admissibilidade, ou não, de terceiros, que, não sendo partes na relação processual, pretendem discutir os efeitos da decisão na ação declaratória de inconstitucionalidade, quanto à sua situação pessoal e patrimonial. No caso concreto, são terceiros que afirmam sofrer prejuízo, em razão da decisão declaratória de inconstitucionalidade, pelo STF, na ação direta, cujo objeto visado é a norma, que lhes vinha constituindo suporte para auferição de vantagens. Pretendem ver declarada sua situação, diante do pronunciamento do Tribunal. Penso, também, que não possuem terceiros, que não são partes na relação processual, legitimidade para pedir a declaração do acórdão, notadamente, porque, como se viu do relatório, a declaração vindicada se reveste de nítido cunho infringente do acórdão. Colimam, de fato, é que, inobstante proclamada pelo Tribunal a invalidade das normas em foco, se ressalve que essa declaração não lhes há de atingir, nos seus efeitos, em face de circunstâncias pessoais, que deduzem.

Compreendo que, nos limites da relação processual, na ação direta de inconstitucionalidade, não há espaço, em verdade, para que terceiros prejudicados embarguem o acórdão. Em primeiro lugar, não possuem legitimidade, porque não são partes, na relação processual, e, assim, não detêm, desde logo, qualidade para pedir a declaração do acórdão. Em segundo lugar, a declaração pretendida é tipicamente infringente, não se comportando, dessa maneira, nos limites dos embargos declaratórios do julgado. São terceiros que pedem a modificação do que ficou decidido. A tanto equivale a natureza infringente de sua súplica.

Pelo que ouvi do relatório, a pretensão dos embargantes é no sentido de a decisão não os atingir, especialmente, porque, em face do longo tempo em que se encontram investidos nos cargos, por forma diversa daquela que o acórdão entendeu legítima, já consolidaram uma determinada situação jurídico-funcional. Não se lhes reconhecendo legitimidade para embargar, é evidente, não ficam eles impedidos de, em via adequada, buscar o resguardo de sua situação jurídico-funcional, constituída em momento ante-

rior ao pronunciamento do STF. Propor-se-á, aí, é certo, uma melindrosa questão, acerca dos efeitos de norma inconstitucional. Este problema há de ser considerado, em lugar próprio, e, assim, a jurisprudência o tem contemplado. Discute-se, amplamente, na doutrina, se esses atos, com base em norma declarada inválida, inconstitucional, são nulos, ou se são meramente atos anuláveis. Há, entre nós, a esse propósito, magnífico estudo feito pelo eminente Ministro Leitão de Abreu, em sua tese de concurso à cátedra de introdução à ciência do direito, da Faculdade de Direito de Porto Alegre, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, intitulada *Validade da ordem jurídica*, em que questiona, largamente, essa matéria. Os tribunais têm enfrentado, à vista dos casos concretos, das situações pessoais, os efeitos das situações jurídicas constituídas à sombra de normas que, posteriormente, se declararam inconstitucionais. Tal a situação, realmente, dos ora embargantes, preocupados — e justamente preocupados — com a decisão do Tribunal. Essa circunstância, todavia, não lhes cria legitimidade para ingressarem, desde logo, neste feito, de natureza especial, em ordem a vindicar resguardo aos efeitos jurídicos de situações constituídas, antes da decisão do Tribunal.

Com essas rápidas considerações, meu voto é acompanhando os que não conhecem dos embargos de declaração."

3. Com efeito, na representação por inconstitucionalidade, o julgamento refere-se à lei ou ato normativo, em tese, e a decisão, que os tenha como inconstitucionais, encerra, em si mesma, o efeito de excluir-lhes a eficácia. Dá-se ciência do julgado à autoridade competente para executar a lei ou ato normativo, em ordem a que lhes suste a execução, dispensada, na espécie, qualquer comunicação ao Senado Federal, para que suspenda a execução da lei ou decreto, declarados inconstitucionais, não incidindo, assim, nesta hipótese, o art. 42, VII, da Constituição.

No que concerne, todavia, aos efeitos da decisão, na ação direta de inconstitucionalidade, quanto aos destinatários da norma impugnada, a matéria há de ser apreciada, em concreto, em ação própria, diante das situações jurídicas eventualmente constituídas, antes da provisão judicial, que deu pela invalidade da lei ou ato normativo.

4. O Regimento Interno do STF, ao disciplinar, nos arts. 169 a 175, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, não contém disposição relativa à assistência. Também a Lei nº 4.337, de 1º de junho de 1964, que regula a matéria, não prevê a figura do assistente, na representação, sendo de notar que o art. 4º, parágrafo único, ao dispor sobre o julgamento da representação, de explícito, estabelece, *verbis*:

"Na sessão de julgamento, findo o relatório, poderão usar da palavra, na forma do Regimento Interno do Tribunal, o procurador-geral da República, sustentando a argüição e o procurador dos órgãos estaduais interessados, defendendo a constitucionalidade do ato impugnado."

Em nenhum instante, prevê-se, dessarte, a aplicação de normas do Código de Processo Civil, acerca da assistência ou do litisconsórcio, no processo da representação de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo.

5. Tenho como certo, assim, que não cabe admitir particulares, sob alegado fundamento de interesse jurídico na declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, no processo de representação. Eventuais conseqüências da decisão, na ação direta, cumpre sejam discutidas em ação própria, onde existirá o espaço adequado à consideração dos reflexos do *decisum*, sobre a validade da lei ou ato normativo, no patrimônio jurídico de seus destinatários, deduzindo-se, então, aí, a controvérsia, à vista de princípios específicos regentes, inclusive, de efeitos, por-

ventura já fluidos, em momento anterior à declaração judicial da inconstitucionalidade. Nesse sentido, aliás, restou afirmado pelo Tribunal, no julgamento das Representações n.os 891 e 895, onde não se enfrentou o fundamento referente à violação do direito adquirido, em face do art. 42, da Lei nº 2.085-A, do estado da Guanabara, por escapar ao âmbito das representações a apreciação dessas particularidades e, por isso, "ficou resguardado aos interessados, em cada caso concreto, o direito de obter exame dessa questão pelo órgão local competente" (*RTJ* 67/325 e 327).

Não há de ser diverso, outrossim, o tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito público, quando pretendam ingressar, na representação, como assistentes do procurador-geral da República ou do representado. Se o representado, na relação processual, for, *ad exemplum*, o governador ou a Assembléia Legislativa do estado, ou se ambos forem representados, deduzirão, nas informações, e, inclusive, em sustentação oral, as razões que lhes parecerem cabíveis à defesa da lei ou do ato impugnado. Tratando-se de procedimento judicial, em que se julga, em abstrato, da validade da lei ou ato normativo, a relação processual desenha-se completa com a presença do procurador-geral da República e do órgão ou ente representado, donde promanam a lei ou o ato, objeto de validade desta Corte, que exercita, então, uma competência especialíssima, de natureza predominantemente política, no sentido em que o Supremo Tribunal Federal aprecia, em abstrato, o ato de outro Poder, ou ainda de órgão do mesmo Poder Judiciário, como sucede, *ad exemplum*, nas representações em que se argúi a inconstitucionalidade de ato regimental de qualquer Corte do país.

De todo o exposto, indefiro os pedidos de assistência, entendendo que esta não se há de admitir nas representações de inconstitucionalidade (Constituição, art. 119, I, letra *l*), orientação que, nesse sentido, ora proponho seja adotada pelo Tribunal.

VOTO (SOBRE QUESTÃO DE ORDEM)

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, tenho sustentado neste Tribunal, de longa data, que a representação é processo de natureza política, em que, na realidade, o Tribunal não presta jurisdição, tanto assim que não julga caso concreto, mas fiscaliza a atuação dos outros Poderes em face da Constituição federal.

Entendo, assim, que não é de aplicar-se a ação dessa natureza norma processual relativa à assistência.

Acompanho, pois, o Sr. Ministro Relator.

VOTO (SOBRE QUESTÃO DE ORDEM)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Presidente): Acompanho o eminente relator e considero, como disse o eminente Ministro Djaci Falcão, que é sábia esta orientação que ora se fixa, tanto para a representação interpretativa quanto para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.161-5-GO — Rel.: Ministro Néri da Silveira. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdo.: Governador do Estado de Goiás.

Decisão: por unanimidade, foram indeferidos os pedidos de assistência. Votou o presidente. Plenário, 16.11.83.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Alfredo Buzaid.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.