— Se a revogação da lei ou ato normativo, objeto da representação, ocorre após o aforamento da ação, esta somente se considera sem objeto e, pois, prejudicada, se não remanescem efeitos, quanto ao futuro, da norma impugnada. Se, ao contrário, houver produzido efeitos, subsiste o interesse na declaração de que o vínculo jurídico, estabelecido com base na norma secundária, se constituiu de modo ilegítimo ou legítimo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal, nas Representações n.os 971, 911, 930, 974, 1.057 e 1.082.

— Se ocorreu a revogação e não há efeitos da incidência da norma revogada, que se pretendam, ainda, prevenir ou reparar, com a provisão judicial, acerca do mérito da representação, desta não se conhece.

— Também não se conhece da representação, se houver anulação do ato normativo impugnado, tornando-se insubsistentes todos os seus efeitos, em data anterior à propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal, nas Representações n.os 1.134 e 1.110.

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 estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, não conhecer da representação.

Brasília, 14 de junho de 1984. — *Moreira Alves,* Presidente. — *Néri da Silveira,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): O Dr. Procurador-Geral da República ofereceu representação, ao Supremo Tribunal Federal, argüindo a inconstitucionalidade do Decreto nº 2.108, de 4 de novembro de 1982, do governador do estado de Goiás, pelo qual "outorgou estabilidade" ao pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho e contratado pelas administrações direta e indireta do estado.

Apoiou-se a representação na exposição, de fls. 3-6, firmada por advogado do Sindicato dos Odontologistas de Goiás, que, após suscitar várias dúvidas, quanto à validade do Decreto nº 2.108/82, do governo goiano, pede, por fim, seja argüida sua inconstitucionalidade.

Tem o seguinte teor o Decreto nº 2.108, de 4 de novembro de 1982:

"O governador do estado de Gioás, no uso de suas atribuições constitucionais,

Considerando que o pessoal contratado da administração direta do Poder Executivo e de suas autarquias é tutelado pela Consolidação das Leis do Trabalho, nos termos do art. 7º, item II, e seu parágrafo único da Lei nº 6.725, de 20 de outubro de 1967, e do art. 7º, *caput*, do Decreto nº 1.800, de 15 de abril de 1980, em harmonia com o art. 66 do precitado diploma legal, com a redação dada pelo art. 12 da Lei nº 7.200, de 13 de novembro de 1968;

Considerando que idêntico regime é adotado para o pessoal das empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle acionário do estado de Goiás, por imperativo do art. 170, § 2º, da Constituição Federal;

Considerando que o pessoal das fundações instituídas pelo estado é igualmente regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, de vez que, por lei, tais entidades são todas dotadas de personalidade jurídica de direito privado;

Considerando que, desde o advento da Lei federal nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, que instituiu o fundo de garantia por tempo de serviço, têm predominado na administração direta do Poder Executivo e em suas autarquias, bem assim nas fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle acionário do estado, as admissões com opção pelo referido fundo;

Considerando que tais admissões, com opção pelo fundo de garantia por tempo de serviço, perfazem um universo bastante expressivo de algumas dezenas de milhares de empregos e servidores, vinculados à administração direta e indireta do Poder Executivo;

Considerando que é pacífica a doutrina e remansosa a jurisprudência no sentido de que o empregado optante não tem direito à estabilidade prevista no art. 492 da Consolidação das Leis do Trabalho, nada obstando, portanto, a sua despedida, bem assim a dos não optantes com menos de 10 anos de vínculo laboral, por mero ato de arbítrio do empregador;

Considerando, todavia, que, dentro do princípio geral de direito de que a lei estabelece garantias mínimas e não garantias máximas, e da constatação de que as relações contratuais de trabalho, segundo dispõe o art. 444 da citada consolidação, 'podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha as disposições de proteção ao trabalho, nos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis, e às decisões das autoridades competentes, nada impede que a garantia de estabilidade seja outorgada aos servidores celetistas da administração direta do Poder Executivo e de suas autarquias, bem como ao pessoal das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle acionário do estado, sejam optantes ou não-optantes, independentemente de seu tempo de serviço;

Considerando que a estabilidade é, comprovadamente, fator de proteção e meio de integração do empregado ou servidor na empresa, sendo que essa garantia gera nele estímulo pelo trabalho e interesse por uma melhor qualificação e eficiência;

Considerando, finalmente, que a estabilidade contratual, além de encontrar amparo no art. 444 da Consolidação das Leis do Trabalho, tem ainda sua legitimidade jurídica amplamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência, merecendo especial destaque as conclusões alcançadas, neste particular, pelos renomados juristas Arnaldo Sussekind e Délio Maranhão no parecer que emitiram às fls. 5-19 do Processo nº 21000.05981/82, protocolado na Secretaria do Governo,

Decreta:

Art. 1º Aos servidores da administração direta do Poder Executivo, de suas autarquias e fundações, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, e aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle acionário do estado, inclusive os optantes pelo fundo de garantia por tempo de serviço, é assegurada a estabilidade nos termos do Título IV, Capítulo VII, da Consolidação das Leis do

Trabalho, independentemente do prazo estabelecido em seu art. 492.

Parágrafo único. A estabilidade outorgada por este artigo não beneficia o servidor ou empregado no exercício de cargo de direção, gerência, chefia, função de assessoramento ou outros de confiança imediata do empregador, salvo em relação ao emprego, se titular de cargo ou função de natureza efetiva ou permanente.

Art. 2º Incumbe ao secretário da administração anotar nas carteiras de trabalho e previdência social dos servidores da administração direta do Poder Executivo a garantia que lhes é conferida pelo art. 1º, competindo aos dirigentes das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle acionário do estado adotar idêntica providência com referência aos seus empregados, igualmente favorecidos por este ato.

Art. 3º As empresas sob o controle acionário do estado de Goiás deverão tomar medidas internas para a aprovação, de imediato, pelas respectivas assembléias-gerais, das disposições deste decreto.

Art. 4º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Na exposição, que serviu de base à representação, fls. 3-4, informa-se que o atual governador, "entendeu que a estabilidade não tinha qualquer sustentação legal" e, em assim sendo, baixou o Decreto nº 2.201, de 21 de março de 1983, "demitindo todos os servidores estaduais contratados a partir de 1º de abril de 1982", acrescentando-se: "Aí aconteceu o impasse sendo demitidos muitos servidores que se consideravam estáveis. Na verdade não foram demitidos apenas os servidores admitidos a partir de 1º de abril de 1982, mas também outros com dois, cinco e até mais de dez anos de serviço público. Ao que consta, foram demitidos mais de 10 mil servidores estaduais em Goiás, desconhecendo-se pura e simplesmente a estabilidade concedida pelo empregador (governo do estado de Goiás), através do Decreto nº 2.108."

Requisitadas informações, prestou-as o atual governador do estado de Goiás, às fls. 36-47, nestes termos:

"Em atenção ao acatável Ofício nº 414, de 27 de junho de 1983, em que V. Exa., na qualidade de relator do processo, solicita informações ao governo a respeito da Representação nº 1.161-5, suso referida, endereçada ao excelso Supremo Tribunal Federal e pela qual o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República argúi a inconstitucionalidade do Decreto estadual nº 2.108, de 4 de novembro de 1982, venho, como é do meu dever, respeitosamente, e no prazo regimental, prestar aquelas informações, nos termos seguintes:

1. Ao assumir o governo de Goiás, aos 15 de março de 1983, recebi de meu antecessor uma unidade federativa em notório estado de desregramentos e completamente arrasada, moral, financeira e economicamente.

Tal estado de coisas, assaz lastimável e confrangedor, colocou-me em uma situação de perplexidade e de quase desânimo para dar efetivo cumprimento ao honroso mandato que me confiou o altivo povo goiano, sufragando o meu nome nas urnas, em renhido embate eleitoral, com um milhão de votos.

2. *In casu,* realmente, cuida-se de ato da administração anterior padecente de vícios insanáveis, por tisnado de nulidade absoluta e de pleno direito.

3. Como é de fácil percepção, enquanto a atividade privada está na dependência de vontade pessoal e pode ser exercida livreemnte, a administração pública assenta em princípios rígidos do regime do direito, a que não pode sobrepor-se, deles se distanciando ou afastando, porque isso viria, inevitavelmente, erigir o arbítrio como norma de comportamento nas relações jurídicas administrativas.

Intuitivo que, se se desse tal, por forma a expor a autoridade pública a responsabilidades de ordem disciplinar, civil ou criminal.

4. Desviando-se dessa norma de conduta e exorbitando-se no desempenho de suas

faculdades administrativas, o ex-governador de Goiás, no crepúsculo de sua administração, ou seja, em 4 de novembro de 1982, urdiu e editou o citado Decreto nº 2.108, com base no qual tentou outorgar estabilidade aos servidores da administração direta do Poder Executivo, de suas autarquias e fundações, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, e aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle acionário do estado, inclusive os optantes pelo fundo de garantia por tempo de serviço, nos termos do Título IV, Capítulo VII, da citada consolidação, independentemente do prazo estabelecido em seu art. 492.

E fê-lo, bem se está a ver, proximamente à realização do pleito eleitoral de 15 de novembro e em pleno período de proibição estabelecido pela legislação pertinente.

5. Daí, para logo, se percebe, nitidamente, que não remanesce a mínima dúvida que esse decreto veio a lume com o manifesto e visível propósito de suscetibilizar o eleitor e de angariar-lhe o voto.

Em verdade, revestiu-se ele de um ato de puro proselitismo político, de caráter simplesmente eleitoreiro e integralmente despido de legalidade, condenável e punível pela legislação que lhe é imanente.

6. Desse malsinado decreto, efeitos jurídicos perduráveis não poderiam advir, pela sua nulidade absoluta e evidente, uma vez que veio contravir expressa disposição do art. 9º, da Lei federal nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982, assim anunciada:

'São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para nenhuma das partes, nem nenhum direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os 90 dias anteriores à data das eleições de 15 de novembro, e o término do mandato do governador do estado, importem em nomear, contratar, readaptar funcionário ou *proceder a quaisquer outras formas de provimento* no quadro da administração direta e das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista dos estados e municípios.'

7. Dispondo desse modo, a norma proibitiva e normatizadora visa coibir e reprimir o uso indevido das administrações agonizantes de, com essas *outorgas funcionais*, expensas do poder público, fazerem inventários políticos para aquinhoar os seus adeptos e, como consetário lógico, criar dificuldades às administrações que as sucederem.

8. Claro e indiscutível que a outorga da estabilidade está compreendida na vedação legal porque é ela inerente ao regime jurídico do servidor público, e a norma proibitiva tem sentido amplo e abrangente de toda categoria ou situação funcional.

9. Interpreta-se a lei vista da idéia de integração do direito. Na lição de Carlos Maximiliano 'quando se pratica um fato, implicitamente ficam vedados todos os meios conducentes a realizar o ato condenado, ou iludir a disposição impeditiva. A regra prevalece até mesmo quando provenha de terceiro a ação adequada a facilitar o que a lei fulmina (*Hermenêutica e aplicação do direito*, 5. ed. p. 250)'.

Cabe, aqui, o silogismo de hermenêutica: se a lei não permite o máximo, a conclusão é de que praticou um delito mais grave.

'Os dois argumentos, *a majori ad minus e a pari* seguem processo inverso de *a contrario;* são mais fecundos e de emprego freqüente. Descoberta a razão íntima e decisiva de um dispositivo, transportam-lhe o efeito e a sanção aos casos não previstos, nos quais se encontrem elementos básicos idênticos ao do texto.

Exige maior cautela o argumento *a minori ad majus;* a condição imposta ao caso de menor importância prevalece para o de maior valor (*Carlos Maximiliano,* op. cit., p. 298).'

10. De tal arte, a locução 'ou *quaisquer outras formas de provimento*', inserida no texto legal, deve ser interpretada como proibição de qualquer procedimento que importe criação, restrição ou ampliação de direitos dos servidores públicos.

Certo que se impõe a aplicação do texto expresso, desde que a hipótese particular possa enquadrar-se na forma geral explicitamente prevista. Em bom direito, não há

como entender de outra maneira. Nem mesmo o legislador pode ter casuistivas que a evolução desencadeia na rotina da vida social.

O *Digesto*, já naquela época, dispunha:

'Nem as leis nem os senatos-consultos podem ser escritos de modo que compreendem todos os casos suscetíveis de ocorrer em qualquer tempo; será bastante abrangerem os que sobrevêm com freqüência maior' (Livro 1, Título 3, Frag. 10).

11. Transigindo com legalidade, com a moral administrativa e com o superior interesse público, o governo passado estendeu o decreto da estabilidade a numerosos contratados, muitos deles com instrumentos predatados, numa tentativa de fuga à proibição do art. 9º da Lei nº 6.978/82, sem que fossem legalmente investidos e contassem com tempo suficiente para aquisição dessa garantia no serviço público.

Ao fito disso se convencer com segurança, basta atentar para o fato de que o mencionado decreto atribuiu estabilidade até mesmo aos contratados com a cláusula de experiência ou de prova.

Nada mais seria preciso aduzir, diante de tamanho descalabro e de tanta irresponsabilidade na condução dos negócios administrativos do estado.

12. Vale assinalar que, pela Lei estadual nº 9.223, de 12 de agosto de 1982, foi instituído, na Secretaria da Fazenda, o quadro de pessoal auxiliar de fiscalização e arrecadação, com criação de 1.000 cargos, sob o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho, condicionando a administração do pessoal ao secretário da Fazenda 'mediante prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo'.

Houve, portanto, aí, a olhos vistos, fraude à Constituição da República (art. 95, § 1º), uma vez que os cargos são correspondentes, por sua natureza, *à primeira investidura*, sujeitos, obrigatoriamente, a concurso público de provas e títulos.

Pois bem, quase todo o pessoal contratado para se investir aos cargos criados, com exíguo tempo de serviço, foi abrangido pela outorga de estabilidade.

13. Não é demais frisar que o Decreto nº 2.108/82, estabilizando empregado, independentemente de tempo de serviço, mesmo sendo optante pelo fundo de garantia por tempo de serviço, introduziu a indisciplina, a anarquia, e o caos nas administrações direta e descentralizada do estado, o que veio atritar, seriamente, com a ordem jurídica, com a ética administrativa e com as exigências do bem público.

14. Em assim fazendo, o decreto em menção olvidou a advertência de tratadistas do direito público qual a de que o funcionalismo *é meio e não fim* da administração, que é o serviço público. A relação de emprego se constitui no estado moderno no interesse social, não no interesse individual ou ao empregado público (Caio Tácito, *Revista de Direito Administrativo*, p. 54).

15. A estabilidade é garantia constitucional. É o estado de permanência no emprego, por decurso de tempo. Por conseguinte, não pode ser concedida por um simples ato do Poder Executivo, consubstanciado em decreto.

16. É manifesta a inconstitucionalidade do decreto *sub censure*, à míngua de poder legal da autoridade governamental que expediu o ato de estabilidade.

Realmente, a Constituição da República exige, imperativamente, em seu art. 109, item III, sem excepcionar nem distinguir, a necessidade de instrumento legal, isto é, de edição de lei para a aquisição dessa garantia funcional.

Lê-se, ainda no art. 108 da Lei Magna: 'O disposto nesta seção aplica-se aos funcionários, *em geral*, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios'.

17. Seguindo o paradigma da Constituição Federal, a Constituição do estado de Goiás, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 7 de julho de 1970 e mais alterações posteriores, dispõe:

'Art. 74. Respeitado o disposto no art. 63 e seu § 1º e no § 2º do art. 73, lei de iniciativa do governador definirá:

I. (...).

II. (...).

III. *as condições para a aquisição de estabilidade'* (Com a redação dada pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 51, de 30 de outubro de 1981).

18. Por aí se aquilata, sem esforço maior, que defeso era ao chefe do Poder Executivo outorgar a estabilidade em pauta, através da expedição, pura e simples, de um decreto, qual o fez, por autoridade própria, unilateralmente e sem supedâneo jurídico, cristalizado na elaboração legislativa.

Em assim procedendo, o chefe do Poder Executivo, da legislatura, com editar um ato que só por lei poderia ser regulado e ter validade jurídica.

19. Ora, o decreto regulamenta a lei. Dá execução à lei. É o *formal executivo*. Não se equipara à lei nem substitui a lei, não pode invadir-lhe a esfera, isto é, *as reservas da lei,* ou as matérias que só por ela podem ser reguladas.

Nesse rumo Hely Lopes Meirelles nos supedita esta lição:

'Para a prática do ato administrativo a *competência* é a condição primeira de sua validade. Nenhum ato — discricionário ou vinculado — pode ser realizado validamente, sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo.'

E continua:

'A competência resulta da lei, por ela é delimitada. Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado, além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja a correta manifestação da vontade de administração' (Meirelles, Hely Lopes, *Direito administrativo,* 7. ed. p. 124-5).'

Ainda nessa mesma direção o lúcido ensinamento de Seabra Fagundes de que todas as atividades da função à ordem jurídica, vale dizer, à legalidade, não tendo o procedimento administrativo existência jurídica, 'se lhe falta, como fonte primária, um texto legal, ou se é exercido contra a orientação dele e fora dos limites nele traçados' (*Repertório enciclopédico do direito brasileiro,* v. 2, p. 328).

Nem seria possível fugir a isso, porque são absolutamente necessários, obrigatoriamente exigidos o decoro e a seriedade na condução dos negócios administrativos.

20. Está visto, pois, e mui bem visto, que, sob o aspecto examinado, o Decreto nº 2.108/82, em apreciação é, indubitavelmente, inconstitucional, por ter sido fruto do arbítrio e da irresponsabilidade no devido trato com a coisa pública.

21. Ponha-se tento em que esse decreto, sobre ter-se tornado ineficaz por outros vícios que o estigmatizam, já postos em ressalte, ainda incursionou, também, em matéria do direito do trabalho, da exclusiva competência da União, ao módulo do art. 8º, inciso XVII — Da ordem econômica social.

22. Apraz-nos lembrar que a ressalva contida no parágrafo único do art. 8º da Lei Maior não atribui competência aos estados-membros para legislar, mesmo supletivamente, sobre matéria das reservas exclusivas do direito do trabalho, implicando essa intromissão indébita alteração de norma deferida constitucionalmente à União.

23. Houve quebramento da competência constitucional, pois jamais poderia o Executivo romper a regra da Lei Fundamental, qual o fez no decreto hostilizado, assegurando duplicidade de *status* de estabilitário e de optante pelo fundo de garantia por tempo de serviço aos servidores celetistas de sua administração, assim direta como indireta.

24. A Constituição, no item XIII do art. 165, é explícita e categórica ao garantir a estabilidade ou o *fundo de garantia,* de arte que se não pode admitir a concessão dos dois institutos conjuntamente, porque um exclui o outro. As duas situações jurídicas não coexistem, nem se completam. Antes se chocam e se antagonizam.

O próprio direito laboral priva os optantes pelo fundo de garantia por tempo de serviço da outorga de estabilidade.

A jurisprudência trabalhista está assim placidamente orientada, isto é, no sentido de que o direito à estabilidade se extingue

ao passar o empregado para o regime do fundo de garantia por tempo de serviço.

'A opção gera a perda de estabilidade ou da possibilidade de o empregado vir a adquiri-la' (Tribunal Superior do Trabalho, ER nº 1.846/77, Coqueijo Costa, AC, TP, 447/80, *DJU*, 23.5.80, p. 3.752), in Valentim Carrion, *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*, 5. ed. p. 304.

25. Visando à proteção do trabalho como se anuncia, a Consolidação das Leis do Trabalho não tem por escopo apenas criar vantagens e garantir ao trabalhador, mas igualmente resguardar os interesses do empregador, numa busca de harmonia entre capital e trabalho.

26. As entidades compreendidas na administração indireta gozam de autonomia administrativa e financeira. São dotadas de personalidade jurídica definida, e não subordinadas ao governo estadual. Organizam-se e regem-se pelas normas que lhes são peculiares, estabelecendo o regime jurídico de seus servidores e prescrevendo-lhes os deveres e direitos.

Mas, é claro, essas entidades não podem contrariar normas estabelecidas pelas leis básicas, as quais devem ser rigorosamente observadas. A hierarquia das normas e dos poderes assim impõe e exige.

27. Tudo isso, enfim, Exmo. Sr. Ministro Relator, reclamava ação decidida, pronta e eficaz, que obrigou o meu governo, premido pela gravidade da situação, usando de uma faculdade conferida por lei, a anular, como efetivamente anulou, o malfadado Decreto nº 2.108, de 4 de novembro de 1982, que tantos males causou à atividade do poder público, por desguarnecido dos princípios de moralidade e legalidade inerentes às entidades administrativas.

28. Não vacilou o meu governo em assim proceder, administrativamente, porque se tratava, como já demonstrado *quantum sufficit*, de ato inválido e sem aptidão para produzir efeitos jurídicos.

E a administração, sendo como é, dinâmica, não podia parar ou sofrer hiatos no desenvolvimento de suas atividades, à espera de um pronunciamento do Poder Judiciário que possibilitasse a anulação do ato ilegal.

29. Contemporaneamente, é tese pacífica no Supremo Tribunal Federal, condensado na Súmula nº 473, que pode a administração, pelos meios de que dispõe, invalidar os seus próprios atos, quando evidenciada a infração à lei.

30. Ao fim de contas, são estas, Exmo. Sr. Ministro Relator, as informações que, no tangente ao assunto, tenho a honra de, na qualidade de chefe do Poder Executivo goiano, e como me cumpre, prestar a V. Exa., tendentes à instrução da Representação nº 1.161-5, formulada ao Magno Pretório pelo eminente Sr. Procurador-Geral da República, argüindo a inconstitucionalidade do já por demais aludido Decreto nº 2.108, de 4 de novembro de 1982.

Impede-me, à oportunidade, tributar a V. Exa. as homenagens de profundo respeito e de distinta consideração."

Em seu parecer, de fls. 63-74 a ilustrada Procuradoria-Geral da República, examinando o Decreto nº 2.108/82, do governo de Goiás, entende que "ofendeu princípios e dispositivos constitucionais impostergáveis". Afirma, por primeiro, que importou em legislar sobre direito do trabalho, *ut* art. 8º, XVII, letra *b*, da Constituição, anotando (fls. 68): "Transformar a condição precária dos trabalhadores em estável, mediante regra geral e abstrata, não é outra coisa senão dispor sobre o regime jurídico do trabalhador, invadindo área de competência exclusiva da União." Em segundo lugar, sustenta-se que a invalidade do decreto atacado resulta de o estado-membro não poder legislar em matéria pertinente a servidores públicos, sem observância irrestrita ao padrão constitucional federal, referindo o disposto no art. 109 e seus incisos, da Lei Maior. Aduz, outrossim, que a matéria somente poderia ser tratada em lei e não em decreto. Alude, ainda, à vulneração, pelo decreto goiano, à Lei federal nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982. Sustenta o parecer, também, a ofensa ao art. 165, XIII, da Constituição, pelo Decreto nº 2.108/82.

Por último, o parecer em apreço, depois de observar que o Decreto estadual de Goiás nº 2.201, de 21 de março de 1983, não revogou o Decreto nº 2.108/82, apenas "declarou a nulidade dos atos que especifica", praticados, individualmente, ao arrepio da Lei federal nº 6.978/82, conclui (fls. 74):

"Ocorre que, ao prestar as informações, o novo governador a elas fez juntar publicação oficial do Decreto nº 2.199, de 18 de março de 1983, que, expressamente anulou o Decreto nº 2.108, de 1982. E a Excelsa Corte já decidiu na Representação nº 1.134-SP, à unanimidade, que revogado o ato antes de ajuizada a representação, esta não é conhecível.

Na ação em exame, foi ela ajuizada a 15 de junho de 1983, logo, posteriormente ao decreto anulatório. De concluir-se, assim, pelo seu não-conhecimento. Se conhecida, porém, o parecer é pela sua procedência em razão dos fundamentos antes desenvolvidos e para fazer cessar qualquer interpretação controvertida que esteja dando ou venha dar a Justiça do Trabalho."

Essa Corte inadmitiu o pedido de assistência formulado por Dermival Vasques e outros, bem assim pelo estado de Goiás, em acórdão, com a seguinte ementa publicada no *DJ* de 16.3.84 (fls. 157):

"*Representação.* Constituição, art. 119, inciso I, letra *l*. Natureza do procedimento. Assistência. Na representação, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual, não se admite a assistência. Indeferimento do pedido de admissão, como assistentes, do estado de Goiás e de funcionários interessados na declaração de constitucionalidade do decreto impugnado."

É o relatório, de que a Secretaria remeterá cópia aos Srs. Ministros (RI, art. 172).

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Cuida-se de representação, argüindo a inconstitucionalidade do Decreto estadual goiano nº 2.108, de 4 de novembro de 1982, que veio a ser anulado, expressamente, pelo Decreto nº 2.199, de 18 de março de 1983, publicado no *DOE* de 21.3.83, cujos arts. 1º, 2º e 3º dispõem:

"Art. 1º Fica anulado o Decreto nº 2.108, de 4 de novembro de 1982, que tentou outorgar estabilidade aos empregados da administração direta e das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo.

Art. 2º A adoção das providências necessárias ao imediato e fiel cumprimento do disposto neste decreto, incumbe à Secretaria da Administração, às empresas e sociedades de economia mista sob o controle acionário do estado de Goiás, às autarquias e fundações.

Art. 3º O presente decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Ora, a representação do Dr. Procurador-Geral da República, argüindo a inconstitucionalidade do Decreto nº 2.108, de 4 de novembro de 1982, data de 17 de junho de 1983, quando, portanto, havia quase três meses, se editara o Decreto nº 2.199, de 18 de março de 1983, anulando o diploma impugnado.

Pretendeu, dessa maneira, o governo do estado, com o decreto posterior anular, e não só revogar o decreto anterior, ora argüido de inconstitucional. Ao motivar a edição do Decreto nº 2.199, de 18 de março de 1983, dentre outros, assentou o Sr. Governador (fls. 48):

Considerando que a Constituição (arts. 15, inciso V, e 74, inciso III), na esteira da Constituição Federal (art. 109, inciso III), exige, às expressas, sem excepcionar nem distinguir, edição de lei, de instrumento legal para aquisição de estabilidade, abrangendo, portanto, a estatutária e a contratual;

Considerando que era defeso ao então chefe do Poder Executivo, à falta de competência legal, conceder a garantia de estabilidade através da expedição de um simples formal executivo, qual o fez, por autoridade própria, sem sucedâneo jurídico, condensado no ato legislativo. 'Para a prática do ato administrativo, a competência é a condição primeira de sua validade. Nenhum ato — dis-

cricionário ou vinculado — pode ser realizado validamente, sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo' (Meirelles, Hely Lopes, *Tratado de direito administrativo,* 6. ed. p. 124-5);

Considerando que a autoridade governamental 'invadindo as reservas da lei', emitiu um ato não subordinado à ordem jurídica ou atrelado à legalidade, achando-se, assim, esse ato, por ter dado entrada no universo jurídico, nulamente, desprovido de legitimidade e eficácia;

Considerando que o prefalado Decreto nº 2.108/82, transigindo com os princípios da legalidade e com o superior interesse público, tentou conferir aos empregados dos órgãos do governo estadual, inclusive das empresas sob o seu controle acionário e regidos pela lei das sociedades anônimas, mais direitos trabalhistas que lhes são assegurados pela legislação correspondente;

Considerando que é expressamente vedado a essas empresas, por força do art. 154, § 2º, letra *a,* da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, praticar atos de liberalidade em detrimento dos seus interesses e que impliquem vantagens não tuteladas por norma jurídica permissiva;

Considerando que a ilegal concessão de estabilidade, em especial aos recém-contratados às vésperas das eleições realizadas e em número exageradamente elevado, carregará por demais, as combalidas finanças do estado, criando-lhe sérias dificuldades para dispensar os empregados excedentes e ociosos;

Considerando que o decreto de estabilidade, por emitido contra expressa proibição de lei federal e com desdém ostensivo a explícitos preceitos constitucionais, não gerou, na sua vigência temporal, situações jurídicas subjetivas nem possibilitou aquisição de direitos;

Considerando que, como nitidamente visto, o ex-chefe do Poder Executivo, ao exercer a potestade inerente à sua função, editou ato administrativo viciado na estrutura e formação, por incompetência, violação da lei, desvio de poder, e, de tal arte, inteiramente destituído de juridicidade e imperatividade para os fins por ele visados;

Considerando, finalmente, que, no seio da doutrina como no campo da jurisprudência, é matéria sediça que a administração pode anular os próprios atos quando praticados com esses vícios" (Meirelles, Hely Lopes, op. cit. p. 181-2; Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira, *Atos administrativos,* p. 180; Súmulas n.os 346 e 473 do Supremo em *RDA,* 62.107, e TJSP, em *RDA,* 99.279).

Vê-se, dessa maneira, que o decreto posterior anulou, de explícito, os efeitos do decreto anterior, ora impugnado, proclamando, inclusive, que "não gerou, na sua vigência temporal, situações jurídicas subjetivas nem possibilitou aquisições de direitos", porque emitido "contra expressa proibição de lei federal e com desdém ostensivo a explícitos preceitos constitucionais". Ora, de compreender, assim, que, anulando o Decreto nº 2.108/1982, tornou o novo Decreto, sob nº 2.199/1983, no âmbito da administração estadual goiana, direta e indireta, insubsistentes quaisquer conseqüências individuais oriundas da outorga da estabilidade pretendida no diploma ora acoimado de inválido.

No julgamento da Representação nº 971-RJ, a 3 de novembro de 1977 (*RTJ,* 87/765), o eminente Ministro Moreira Alves teve ensejo de sustentar:

"Tenho para mim que esse instrumento (representação), que é excepcional, se é usado quando a lei já foi revogada, o é, não para que se declare sua inconstitucionalidade, mas para que se alcancem os possíveis efeitos produzidos por ela enquanto em vigor. Esses efeitos são de ordem pessoal, e devem ser atacados diretamente, por ação própria, e não pelo instrumento excepcional que é a representação de inconstitucionalidade. Como sucede com os negócios jurídicos em geral, há, com relação às leis, três planos: o da existência, o da validade e o da eficácia. Não se lhe discute a eficácia, se a lei não existe, ou se não é válida. Não se lhe discute a validade, se a lei não existe. E se a lei não existe, mas já existiu, são seus efeitos que permanecem, por força daquela eficácia. Se a lei não existe mais, não há interesse em julgá-la, em tese, no

plano da validade, que é subseqüente ao da existência, e dele dependente."

Noutro passo, no mesmo julgamento, ainda acrescentou o ilustre Ministro Moreira Alves:

"A meu ver, a ação direta de declaração de inconstitucionalidade existe para tutelar a ordem jurídica objetiva, por isso nela se julga a inconstitucionalidade da lei em tese. Ela tutela a ordem jurídica vigente, e não a ordem jurídica passada, a ordem jurídica histórica. Os efeitos concretos que dela nasceram e que permanecem devem ser atacados em ação própria, e não, indiretamente, por meio excepcional, que só se criou para fazer respeitar, no terreno do direito objetivo, o princípio da hierarquia das leis. A não ser assim, e poderão ser intentadas ações diretas de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese somente porque há efeitos remanescentes decorrentes da aplicação da lei revogada, o que aberra do próprio fim a que visa a representação. O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor. Declarar-se, em tese, a inconstitucionalidade de lei que não mais existe, é transformar o meio processual de ataque direto à lei em abstrato, em meio processual indireto de desconstituição de situações jurídicas pessoais e concretas. É, em última análise, desvirtuar a representação" (*RTJ*, 87/765-6).

Embora o rigor lógico desse pronunciamento, assentou-se, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, distinção que merece ser lembrada. Com efeito, se a revogação da lei ou ato normativo, inquinado de inconstitucional, ocorre, já no curso da representação, esta somente se considera sem objeto e, pois, prejudicada, se não remanescem efeitos, quanto ao futuro, da norma impugnada e, depois, revogada. Se, ao contrário, houver produzido efeitos, subsiste o interesse na declaração "de que o vínculo jurídico, estabelecido com base na norma secundária, se constituiu de modo ilegítimo ou legítimo". Nesse sentido, decidiu-se nas Representações n.os 971-RJ (*RTJ*, 87/758), 911-RJ (*RTJ*, 100/467), 930-DF (*RTJ*, 89/367, 974 (*RTJ*, 84/39), 1.057-DF (*RTJ*, 104/62) e 1.082-PE (*RTJ*, 103/507).

Melindrosa faz-se a indagação, quando, antes do ajuizamento da representação, já sucedeu a revogação da lei ou ato normativo, que, na ação direta, se pretende ver declarado inválido pelo Supremo Tribunal Federal.

Na Representação nº 1.134-São Paulo, relator o eminente Ministro Soares Muñoz, por unanimidade, a 13 de abril de 1983, o plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, em aresto, assim ementado:

"Representação de inconstitucionalidade não conhecida, porque, quando de seu ajuizamento, já não se achava em vigor o ato normativo impugnado, absorvido que fora por lei."

Em seu douto voto, observou o eminente Ministro Soares Muñoz:

"A hipótese *sub judice* não é a de revogação de lei no curso da representação, em que temos decidido que 'não se julga prejudicada a representação quando a lei inquinada de inconstitucional é revogada no curso da ação' (*RTJ*, 87/758).

A resolução em questão surtiu os seus efeitos no período compreendido entre 1º de janeiro de 1981 e 1º de junho de 1982, data em que foram eles absorvidos, a partir desse dia, pela Lei Complementar nº 283. Todavia, tendo sido ajuizada a representação no dia 8 de junho do mesmo ano de 1982, ou seja, sete dias após a revogação da resolução, é de aplicar-se ao caso a observação que o eminente Ministro Moreira Alves teve ocasião de fazer neste plenário, referindo-se à ação direta de inconstitucionalidade, *in verbis:*

'Tenho para mim que esse instrumento, que é excepcional, se usado quando a lei já foi revogada, o é, não para que se declare sua inconstitucionalidade, mas para que se alcancem os possíveis efeitos produzidos por ela enquanto em vigor. Esses efeitos são de ordem pessoal, e devem ser atacados, diretamente, por ação própria, e não pelo instrumento excepcional que é a representação de inconstitucionalidade' (*RTJ*, 87/765).

Ante o exposto, não conheço da representação."

Também, na Representação nº 1.110-1-RS, de que fui relator, a 29 de setembro de 1982, esta Corte não conheceu da representação, tendo em conta já haverem sido revogados os dispositivos de lei, tidos por inconstitucionais, à data do ajuizamento da representação, estando o aresto assim ementado:

"*Representação.* Argüição de inconstitucionalidade dos incisos XII e XIII, do item IV — Serviços de segurança pública, da tabela de incidência, que acompanha a Lei nº 7.329, de 28 de dezembro de 1979, do estado do Rio Grande do Sul, sobre taxa de serviços diversos. Ao ser ajuizada a representação, já haviam sido revogados os dispositivos, objeto da argüição de inconstitucionalidade, pela Lei nº 7.527, de 14 de julho de 1981, do mesmo estado. Não há efeitos da incidência das normas revogadas, que se pretendam, ainda, prevenir ou reparar, com a provisão judicial acerca do mérito da representação. No caso, assim, a falta de objeto para a representação decorreu de evento anterior a seu aforamento. Hipótese em que a representação, desde logo, não deve ser conhecida, ao invés de ser conhecida para julgar-se prejudicada. Representação não conhecida."

No julgamento da Representação nº 1.134-8-SP, antes referida, o eminente Ministro Aldir Passarinho, inobstante não conhecendo da representação, em consonância com o voto do ilustre relator, Sr. Ministro Soares Muñoz, anotou:

"Sr. Presidente, já sustentei, nesta Corte, que não será em todos os casos que a representação de inconstitucionalidade, mesmo quando apresentada posteriormente à revogação do ato impugnado, deve ser considerada prejudicada, dela não se devendo conhecer.

Muitas vezes, a representação, embora posterior à revogação do ato impugnado, já importará em desfazimento de efeitos que possam ter sido produzidos quando em vigor tal ato. Tais efeitos poderão, inclusive, perdurar através do tempo. Assim, a declaração de inconstitucionalidade deverá ser declarada a fim de que não se projetem para o futuro aquelas determinações que sejam inconstitucionais. Diferente seria se a lei, ao invés de revogar a anterior, a tornasse sem efeito, anulando-a."

Ora, precisamente, o Decreto nº 2.199, de 18 de março de 1983, do governador de Goiás, veio anular o Decreto nº 2.108, de 4 de novembro de 1982, ora impugnado, fazendo inequívoca a vontade da administração no sentido de anular, de tornar insubsistentes os atos da administração anterior, com base no Decreto nº 2.108, de 1982, que outorgara estabilidade aos empregados da administração direta e das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista do estado (fls. 48). Anulado o Decreto nº 2.108/1982 e, assim, anulados os efeitos dele decorrentes, antes do ajuizamento da representação, fez-se esta sem objeto, alguns meses antes de seu aforamento. Somente se poderia, em conseqüência, cogitar dos efeitos do primeiro decreto — sob o nº 2.108/82 — se viesse a ser declarado inconstitucional o Decreto nº 2.199/83, o que não está em causa, porque não objeto da representação.

A hipótese é, dessarte, de não conhecimento da representação.

Do exposto, não conheço da representação.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Sr. Presidente, ao tempo do Procurador-Geral Henrique Fonseca de Araújo, S. Exa. aforou, certa vez, perante esta Corte, a argüição de inconstitucionalidade de dispositivo da Carta do Rio Grande do Norte que, declaradamente, desde quando proposta a representação, já não se encontrava em vigor, revogado que fora por reforma constitucional superveniente.

A representação visava a coibir os efeitos concretos que a norma, enquanto vigente, produzira (era uma norma que mandava pa-

gar o subsídio dos ex-governadores também aos ex-interventores federais); e foi acolhida pela Casa, que a julgou procedente para esse declarado fim.

É certo que, de então a esta parte, a jurisprudência do plenário evoluiu no sentido de entender que, tal o caso, estar-se-ia degenerando a representação, se ela se dirige contra uma norma que não subsiste.

Penso que, em face da jurisprudência dos últimos anos, tudo quanto importa saber, neste caso concreto, é se o decreto atacado subsiste ou não. Desse modo, à singular consideração de que a norma atacada não está mais em vigor, penso que o voto do eminente relator dá ao caso o melhor deslinde. Acompanho-o, na íntegra, não conhecendo da representação.

EXTRATO DA ATA

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

Decisão: não se conheceu da representação. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 14.6.84.

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

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