AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — LIMINAR — EFICÁCIA

— Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar.

— Ocorrência, no caso, da relevância jurídica da argüição e do periculum in mora.

— Embora, normalmente, a concessão da liminar só produza efeitos ex nunc, *quando a norma impugnada tem os seus efeitos exauridos logo após sua entrada em vigor, mas com repercussão indireta no futuro pela desconstituição de atos pretéritos, repercussão essa a justificar a concessão da liminar, tal concessão se dá para o efeito único possível de suspender a eficácia da norma* ex tunc, *certo como é que não se pode suspender para o futuro o que já se exauriu no passado.*

— Liminar deferida, para suspender, ex tunc, *a eficácia do art. 5º da Emenda Constitucional nº 4, de 1991, à Constituição do estado do Rio de Janeiro.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 596 (Medida Liminar)
Recorrente: Procurador-Geral da República
Recorrido: Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro
Relator: Sr. Ministro MOREIRA ALVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir medida cautelar de suspensão. *ex tunc,* da eficácia do art. 5º da Emenda Constitucional nº 4/91, da Constituição do estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 11 de outubro de 1991. *Sydney Sanches,* Presidente. *Moreira Alves,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves: O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República argúi, em ação direta, a inconstitucionalidade do art. 5º da Emenda Constitucional nº 4/91 à Constituição do estado do Rio de Janeiro, publicada em 21 de agosto de 1991, que, tratando dos atos do Conselho de Contas dos Municípios, extinto pela referida Emenda, dispõe:

"Art. 5º Ficam sem efeito os atos emanados com amparo nos artigos modificados ou suprimidos por esta lei."

Assim fundamenta S. Exa. a argüição, requerendo a concessão de liminar:

"A presente iniciativa atende a representações da Associação Brasileira de Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios — ABRACCOM — e do Deputado Estadual José Leite Nader, que consideram a norma impugnada incompatível com os arts. 5º, XXXVI, 73, § 3º, e 75 da Constituição Federal.

O art. 5º da Emenda Constitucional nº 4, de 1991, ao recusar eficácia aos atos praticados pelo Conselho Estadual de Contas dos Municípios, nega, em realidade, a própria competência constitucional da Corte de Contas relativa à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios, em flagrante contrariedade ao disposto no art. 31 e seu § 1º e aos arts. 70 e 71 combinados com o art. 75, todos da Constituição Federal.

Requer o autor medida cautelar tendente à suspensão da execução do dispositivo impugnado, em face da inequívoca relevância dos fundamentos jurídicos da ação, particularmente no que se refere à afronta ao art. 31 e seu § 1º e aos arts. 70 e 71, combinados com o art. 75 da Lei Fundamental, e do *periculum in mora*, cabalmente evidenciado nos expedientes que acompanham a inicial, especialmente pelas repercussões dos atos praticados com apoio nas decisões e nos contratos aprovados e registrados pelo Conselho, e pelo comprometimento da normalidade administrativa das Prefeituras Municipais.

Isto posto, requer o autor que, deferida a medida cautelar e obtidas as informações da Egrégia Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, lhe seja dada vista dos autos para o pronunciamento a que se refere o art. 103, § 1º, da Constituição Federal, e, a final, que se declare a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 5º da Emenda Constitucional nº 4/91, do mesmo estado, promulgada em 20 de agosto de 1991."

Havendo pedido de liminar, trago-o à apreciação deste Plenário.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator): Esta Corte, ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade nº 154, de que foi relator o Sr. Ministro Octavio Gallotti, deu por sua improcedência, por entender que eram constitucionais os parágrafos do art. 358 da Constituição do Rio de Janeiro, o primeiro dos quais declarava que "o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Conselho Estadual de Contas dos Municípios, que emitirá parecer prévio sobre as contas do prefeito".

Criado o Conselho Estadual de Contas dos Municípios do estado do Rio de Janeiro e instalado em 7 de janeiro deste ano, o art. 5º da Emenda Constitucional estadual nº 4, de 1991, tornou sem efeito "os atos emanados com amparo nos artigos modificados ou suprimidos por esta lei", desconstituição essa que alcança, retroativamente, todos os atos praticados por esse Conselho no exercício de sua competência constitucional (inclusive com reflexos sobre terceiros), bem como — dada a generalidade dos termos do dispositivo impugnado — a nomeação e, conseqüentemente, a vitaliciedade dos seus membros.

Parece-me, portanto, indisputável a relevância jurídica da argüição — quer sob o prisma da negativa da própria competência constitucional do Conselho, quer sob o ângulo da violação das garantias de seus membros —, bem como se me afigura presente o *periculum in mora* justificado pelo autor "pelas repercussões dos atos praticados com o apoio nas decisões e nos contratos aprovados e registrados pelo Conselho, e pelo comprometimento da normalidade administrativa das Prefeituras Municipais", certo como é que, na documentação anexada à inicial, se encontra (fls. 34-40) o relatório

das atividades do Conselho em causa, de 15 de março a 15 de junho deste ano, onde se informa que, no tocante ao controle externo, ele havia apreciado, neles proferindo decisões, 1.562 processos.

2. Sucede, porém, que, em face da jurisprudência desta Corte, a concessão de liminar que suspende a eficácia da norma impugnada como inconstitucional produz apenas efeito *ex nunc*, o que tornaria inócuo o deferimento de cautelar com relação a normas — como a presente — cuja eficácia, por ser retroativa, se exaure logo após a sua entrada em vigor.

É preciso, no entanto, convir que esta orientação jurisprudencial se firmou em casos em que a norma cuja eficácia foi liminarmente suspensa se destinava a produzir efeitos futuros, hipóteses em que se considerou que, além de se criarem situações altamente delicadas com relação aos efeitos já produzidos antes da concessão da liminar (assim, por exemplo, desconstituições provisórias de nomeações), o *periculum in mora* ou a conveniência, inclusive administrativa, que justificavam a concessão da liminar só diziam respeito aos atos a praticar e não aos fatos passados.

Ora, em se tratando de normas cuja eficácia se exaure imediatamente após a sua entrada em vigor — como ocorre com a sob exame —, essa justificativa é incompatível com elas, e a solução que nela se funda impede a concessão da liminar, que é faculdade atribuída constitucionalmente a esta Corte para garantir de modo mais eficaz o controle de constitucionalidade dos atos normativos em defesa da própria Constituição.

Por isso, e atendendo ao fim que justifica a existência mesma desse excepcionalíssimo instrumento que é essa cautelar, não tenho dúvida de que, quando a norma impugnada tem os seus efeitos exauridos logo após sua entrada em vigor, mas com repercussão indireta no futuro pela desconstituição de atos pretéritos, repercussão essa a justificar a concessão da liminar, tal concessão se dá para o efeito único possível de suspender a eficácia da norma *ex tunc*, certo como é que não se pode suspender para o futuro o que já se exauriu no passado.

3. Em face do exposto, defiro o pedido de liminar, para suspender, *ex tunc*, a eficácia do art. 5º da Emenda Constitucional nº 4, de 1991, à Constituição do estado do Rio de Janeiro.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Sr. Presidente, a hipótese é realmente excepcional, já que o ato normativo tem efeitos que se exauriram na data da própria edição. De nada adiantaria, como frisado pelo nobre Relator, a esta altura, conceder uma liminar com efeitos *ex nunc*.

Por isso, acompanho integralmente S. Exa., deferindo a liminar com efeitos *ex tunc*.

EXTRATO DA ATA

ADIn. 596-1-RJ (medida liminar) — Rel. Min. Moreira Alves. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: por votação unânime, o Tribunal deferiu medida cautelar de suspensão, *ex tunc*, da eficácia do art. 5º da Emenda Constitucional nº 4/91, da Constituição do estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Plenário, 11.10.1991.

Presidência do Sr. Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Celso de Mello, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto.