AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE — PROCESSO OBJETIVO — TERCEIRO INTERESSADO

— O controle direto de constitucionalidade é processo objetivo, ao qual não se aplicam normas processuais comuns, próprias do processo subjetivo.

— Terceiros interessados não têm legitimidade para intervir no processo de controle normativo abstrato.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.350

Requerente: Governador do Estado de Rondonia
Adv.: Luciano Alves de Souza Neto
Requerido: Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

Despacho do Relator

DESPACHO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia. Postula-se, nesta sede constitucional da norma inscrita no art. 56 da Lei Complementar n. 67/92, editada pelo Estado de Rondônia *(fls. 2/5).*

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por votação unânime, deferiu o pedido de medida liminar, para *suspender,* cautelarmente, até decisão final da presente ação, a eficácia da norma legal em questão *(fls. 40 e fls. 42).*

O argumento de inconstitucionalidade em que se funda a presente ação apóia-se no *alegado* desrespeito, por parte do legislador estadual, do postulado constitucional indeclinável do concurso público (*CF,* art. 37, II).

Servidores públicos vinculados ao *IPERON* — Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, afetados em sua situação funcional pela decisão em causa, deduziram *oposição,* nos termos dos arts. 56/61 do *CPC,* pretendendo, em conseqüência, a partir das razões que expõem, a revogação da medida liminar concedida e a imediata restauração do *statu quo ante* (fls. 44/131).

O pedido em questão *não tem cabimento* em sede de ação direta de inconstitucionalidade, eis que terceiros — como os servidores públicos eventualmente atingidos pela suspensão cautelar de eficácia da regra estatal impugnada — *não dispõem* de legitimidade para intervir no processo de controle normativo abstrato.

É que o instituto da oposição (*CPC,* arts. 56/61, por *restringir-se* ao plano exclusivo dos *processos subjetivos* (em cujo âmbito discutem-se situações *individuais* e interesses *concretos*), não se estende e nem se aplica ao processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, que se qualifica como típico *processo de caráter objetivo, sine contradictores,* destinado a viabilizar *"o julgamento, não de uma relação jurídica concreta, mas de validade de lei em tese..." (RTJ 95/999,* Rel. Min. MOREIRA ALVES — *grifei).*

A importância de *qualificar* o controle normativo abstrato de constitucionalidade como *processo objetivo* — vocacionado *exclusivamente* à defesa, *em tese,* da *"harmonia do sistema constitucional, ferida pela manutenção de lei produzida em desrespeito à Constituição"* (CELSO RIBEIRO BASTOS, *"Curso de Direito Constitucional"*, p. 327, 11ª ed., 1989, Saraiva) —, *além* de refletir entendimento exposto em autorizado magistério (CLEMERSON MERLIN CLEVE, *"A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro"*, p. 112, 1995, RT; MAGIR SLAIBI FILHO, *"Ação Declaratório de Constitucionalismo"*, p. 106, 2ª ed., 1995, Forense; GILMAR FERREIRA MENDES, *"Controle de Constitucionalidade — Aspectos Jurídicos e Políticos"*, p. 250, 1990, Saraiva), *encontra apoio* na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, *por mais de uma vez,* já enfatizou a *objetividade* desse instrumento de proteção *in abstracto* da ordem constitucional (*RTJ 113/22,* Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA; *RTJ 131/1001,* Rel. Min. CELSO DE MELLO; *RTJ 136/467,* Rel. Min. CELSO DE MELLO).

É preciso ter presente, neste ponto — considerada a autonomia instrumental do processo constitucional, *irredutível,* em seus lineamentos fundamentais, à *generalidade* das normas que se aplicam ao processo comum —, que o *princípio da subsidiariedade,* tratando-se de fiscalização abstrata, não se revela *ordinariamente* invocável nas ações diretas.

Isso significa — uma vez admitido o *perfil objetivo* que tipifica a fiscalização abstrata de constitucionalidade (GILMAR FERREIRA MENDES, *"Jurisdição Constitucional"*, p. 129/130, 1996, Saraiva) — que, *em regra,* não se deve reconhecer, *como pauta usual de comportamento hermenêutico,* a possibilidade de aplicação *sistemática,* em caráter supletivo, das normas concernentes aos processos de índole subjetiva, *especialmente* daquelas regras *meramente legais* que disciplinam a *intervenção de terceiros* na relação processual.

A compreensão da natureza objetiva do processo de controle concentrado — que, *insista-se,* supõe a discussão *meramente abstrata* de questões jurídicas atinentes à conformação constitucional dos atos estatais — torna justificável a asserção de que, *em princípio,* o

postulado da subsidiariedade *não encontra* vigência *irrestrita* no âmbito do processo de fiscalização normativa de constitucionalidade.

Daí a advertência do magistério doutrinário (VITALINO CANAS, *"Os Processos de Fiscalização da Constitucionalidade e da Legalidade pelo Tribunal Constitucional — Natureza e Princípios Estruturantes"*, p. 87/89, 1986, Coimbra Editora), que, *fazendo* clara distinção entre o processo constitucional de controle abstrato, *de índole objetiva*, e o processo comum ou geral, *de caráter subjetivo*, assinala, *verbis:*

"De tudo o que escrevemos nas páginas anteriores só se pode extrair uma conclusão: o direito processual constitucional não pode deixar de ser um direito processual autônomo, regido por princípios próprios, necessariamente pouco fungíveis com os dos processos jurisdicionais típicos.

Estes últimos têm por fim resolver lides ou conflitos intersubjectivos de interesses que se manifestem em concreto. E se não se quiser ficar preso no conceito, porventura demasiado rígido, de lide, pelo menos terá de se reconhecer que nesses processos vêm sempre envolvidos interesses subjectivos.

.....

Diferentemente, os processos de fiscalização da constitucionalidade (...) são processos objetivos, já que não visam o julgamento de lides ou até mesmo de simples controvérsias (embora por vezes haja controvérsia sobre a questão; isso não é, porém, indispensável ou inevitável), mas sim de questões de constitucionalidade suscitadas em abstracto (...).

.....

Por esse motivo, os princípios processuais a que está submetido o processo constitucional não são os mesmos que regem, por natureza, os processos jurisdicionais.

.....

O processo constitucional exige, portanto, um corpo próprio de regras de processo (...).

.....

Esta última condição requer do Tribunal Constitucional uma constante vigília, de modo a evitar tentativas de aplicação *contra naturam* das regras do processo civil a situações em que elas não podem ser aplicadas".

Essa é a razão pela qual a figura do *terceiro interessado* não tem sido admitida no processo de controle normativo abstrato, cuide-se de intervenção *ad excludendum*, trate-se de intervenção *ad coadjuvandum*.

Quanto a esta última modalidade de intervenção, impõem-se registrar que *existe*, até mesmo, norma vedatória expressa (*RISTF*, art. 169, § 2º), *prestigiada* pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, *reiteradamente*, tem proclamado o absoluto *descabimento* da intervenção de terceiros no processo objetivo de fiscalização abstrata de constitucionalidade (*RDA 155/155*, Rel. Min. SOARES MUÑOZ — *RDA 157/266*, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA — *ADIn n. 575 (AgRg)*, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Nem se alegue, *de outro lado*, que a impossibilidade da intervenção processual de terceiros, na ação direta, *traduziria* ofensa à garantia constitucional do contraditório ou *qualificar-se-ia* como injusto cerceamento ao direito de defesa dos particulares interessados.

É que — *como precedentemente ressaltado* — não se discutem situações individuais no âmbito do controle abstrato de normas, precisamente em face do caráter objetivo de que se reveste o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. O círculo de sujeitos processuais legitimados a intervir na ação direta de inconstitucionalidade revela-se extremamente limitado, pois nela *só podem atuar* aqueles agentes ou instituições referidos na estrutura normativa consubstanciada no art. 103 da Constituição, além de órgãos de que emanaram os atos normativos questinados.

A tutela jurisdicional de situações individuais — uma vez suscitada controvérsia de índole constitucional — há de ser obtida na via do *controle difuso* de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a *qualquer* pesso que disponha de legítimo interesse (*CPC, art. 3º*).

Demais disso, *cumpre não desconhecer* a atividade processual *vinculada* desenvolvida no processo de controle concentrado de cons-

titucionalidade pelo Advogado-Geral da União, investido do dever institucional de *defender*, sempre, a plena validade jurídica do ato estatal impugnado (*CF*, art. 103, § 3º), consoante expressamente proclamado pela jurisprudência desta Suprema Corte, que qualificou o Chefe da Advocacia Geral da União como o *garante e curador da presunção de constitucionalidade* de todos os atos emanados do Poder Público:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Advogado-Geral da União: Indeclinabilidade da defesa da lei ou ato normativo impugnado (CF, art. 103, § 3º).

Erigido curador da presunção de constitucionalidade da lei, ao Advogado-Geral da União, ou quem lhe faça as vezes, não cabe admitir a invalidez da norma impugnada, incumbindo-lhe, sim, para satisfazer requisito de validade do processo da ação direta, promover-lhe a defesa, veiculando os argumentos disponíveis". (RTJ 131/958, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE.)

Cumpre enfatizar que *a função processual do Advogado-Geral da União*, nos processos de controle de constitucionalidade por via de ação, *é eminentemente defensiva.* Ocupa, dentro da estrutura formal desse processo objetivo, a posição de órgão agente, posto que lhe não compete opinar e nem exercer a função fiscalizadora já atribuída ao Procurador-Geral da República.

O Advogado-Geral da União, nesse contexto, intervém como *sujeito* das relações processuais objetivas que se formam em sede jurisdicional concentrada.

Na realidade, a causa *única* da atuação processual do Advogado-Geral da União é a defesa, perante o Supremo Tribunal Federal, do ato normativo impugnado em sede de ação direta.

Desse modo, impõe-se reconhecer que a atuação processual do Advogado-Geral da União, nas ações diretas de inconstitucionalidade, na condição de curador especial, *não pode efetivar-se* em detrimento da norma cuja impugnação é nelas veiculada.

A intervenção do Advogado-Geral da União, em conseqüência, reveste-se de compulsoriedade, não só quanto ao seu chamamento judicial, mas, *também*, quanto ao seu pronunciamento *defensivo* em favor da norma impugnada.

Essa intervenção, que é de ordem pública, possui extração constitucional. Não pode efetivar-se em desfavor do ato normativo cuja inconstitucionalidade é postulada pelo autor da ação direta.

Atuando como verdadeiro curador da norma infraconstitucional — *defensor legis* — e velando pela preservação de sua presunção de constitucionalidade e de sua integridade no âmbito do sistema jurídico, não cabe ao Advogado-Geral da União ostentar posição processual a ela contrária, sob pena de frontal descumprimento do *munus* indisponível que lhe foi imposto pela própria Constituição da República.

Nem se diga, *finalmente*, que, *por ser de origem estadual a norma ora impugnada*, não assistiria ao Advogado-Geral da União o encargo de defender-lhe a validez e a integridade jurídicas.

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o alcance normativo da cláusula inscrita no art. 103, § 3º, da Carta Política, enfatizou a *indeclinabilidade* do exercício, pelo Advogado-Geral da União, da atividade que lhe foi constitucionalmente outorgada, salientando a sua condição de defensor impessoal da validade dos preceitos questionados em ação direta, *não importando a origem institucional ou a fonte de produção normativa de que tenham emanado:*

"Ação direta de inconstitucionalidade. Competência do Advogado-Geral da União. Exegese do parágrafo 3º do artigo 103 da Constituição.

Compete ao Advogado-Geral da União, em ação direta de inconstitucionalidade, a defesa da norma legal ou ato normativo impugnado, independentemente de sua natureza federal ou estadual.

Não existe contradição entre o exercício da função normal do Advogado-Geral da União, fixada no caput do artigo 131, da Carta Magna, e o da defesa da norma ou ato inquinado, em tese, como inconstitucional, quando funciona como curador especial, por causa do

princípio da presunção de sua constitucionalidade (...)".

(RTJ 131/470, Rel. Min. MOREIRA ALVES — *grifei*)

Sendo assim, considerando as razões expostas, *indefiro* o pedido de intervenção processual, *mediante oposição,* formulado por Sandra Aparecida Angeli e outros, eis que *não* lhes assiste legitimidade para ingressarem na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Publique-se.

Brasília, 27 de junho de 1996.

Ministro Celso de Mello, Relator.