

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.910 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. DIAS TOFFOLI  
**REQTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL  
**ADV.(A/S)** : MAURÍCIO GENTIL MONTEIRO  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : ALBERTO MACHADO CASCAIS MELEIRO  
**ADV.(A/S)** : HÉLIO RODRIGUES FIGUEIREDO JUNIOR

### DECISÃO:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB originariamente contra o art. 5º da Medida Provisória nº 1.703-18, de 27 de outubro de 1998, que alterou os artigos 188 e 485 do Código de Processo Civil. Eis o teor do dispositivo:

“Art. 5º. 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.’ (NR)

“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.”

O autor alega ofensa ao art. 62 da Constituição Federal, sob o fundamento de que não haveria urgência na edição de norma

## ADI 1910 / DF

questionada. Alega, também, que a redação dada ao art. 188 do CPC ofende o princípio da isonomia, por conferir tratamento privilegiado ao Estado em detrimento do particular sem fundamento numa justificativa razoável. Aduz, ainda, que o art. 5º da Medida Provisória nº 1.703-18/1998 padece dos mesmos vícios que inquinavam o art. 4º da Medida Provisória nº 1577-6/1997, que teve sua eficácia suspensa pela Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1753/DF.

A petição inicial foi sucessivamente aditada para reiterar o pedido de inconstitucionalidade em relação às reedições da medida provisória inicialmente impugnada (fls. 31, 33, 38, 41, 44, 46 e 54).

Em 22 de abril de 1999, o tribunal deferiu o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia do dispositivo impugnado, em sua reedição pelo art. 1º da Medida Provisória nº 1798-3, de 9 de abril de 1999.

A União manifestou-se às fls. 71/72, suscitando a perda do objeto da ação direta, pois a norma impugnada nesta ADI deixou de ser reeditada a partir da Medida Provisória nº 1.798-5, de 2 de junho de 1999.

Em 21 de junho de 2001, o Tribunal, em questão de ordem, decidiu que a falta de reiteração da medida provisória ou de norma dela constante não prejudica, por si só, a ação direta, pois “ao contrário da caducidade pela não conversão no prazo constitucional, a revogação de uma medida provisória por outra não gera efeitos definitivos, porque fica condicionada à conversão em lei dessa última ou, pelo menos, da norma revogatória dela constante” (fl. 146). Por esta razão, determinou-se a suspensão do processo até deliberação do Congresso Nacional.

Na mesma assentada, o tribunal decidiu ser dispensável prosseguir aditando a petição inicial no período em que o processo estivesse suspenso até deliberação definitiva do Congresso Nacional. O julgamento restou assim ementado (fl. 151):

“EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: revogação da norma da medida provisória impugnada não prejudicada de logo a ação direta, que se suspende, até que o

## ADI 1910 / DF

Congresso Nacional converta ou não em lei o edito revogatório e, acaso não convertido este, restabeleça ou não a vigência do dispositivo revogado.

II. Ação direta de inconstitucionalidade: não são de exigir-se sucessivos aditamentos da petição inicial, enquanto, em consequência da revogação, posto resolúvel, da norma impugnada de medida provisória, estiver suspenso o processo”.

Em 22/1/14, a Procuradoria-Geral da República ofertou novo parecer às fls. 411/415, em que sustenta a prejudicialidade do objeto da ADI, tendo em vista que a norma impugnada, após sucessivas reedições, foi suprimida a partir da Medida Provisória nº 1.798-5, de junho de 1999. Aduz que as reedições desta última MP teriam originado a Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, cuja eficácia encontrar-se-ia disciplinada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

É o relatório.

Decido.

Assiste razão à Procuradoria-Geral da República quando sustenta a prejudicialidade do pedido desta ação direta.

De fato, conforme informações fornecidas pelo Congresso Nacional (fls. 191/380), a norma impugnada nesta ação direta, que constava do art. 1º da Medida Provisória nº 1.798-3/1999, deixou de ser reproduzida a partir da Medida Provisória nº 1.798-5, de 2 junho de 1999, que, no seu art. 1º, dá lugar à seguinte norma:

“Art. 1º A Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

‘Art. 4º-A Nas ações rescisórias propostas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como pelas autarquias e fundações instituídas pelo Poder Público, caracterizada a plausibilidade jurídica da pretensão, poderá o tribunal, a qualquer tempo, conceder medida cautelar para suspender os efeitos da sentença rescindenda.’” (NR)

## ADI 1910 / DF

A Medida Provisória nº 1.798-5/1999, também sofreu sucessivas reedições, até a publicação Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto 2001. Este último ato é anterior à Emenda Constitucional nº 32/2001, que alterou o art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo nova sistemática para as medidas provisórias. A MP nº 2.180-35/2001 encontra-se submetida, portanto, ao disposto no art. 2º da emenda constitucional, que assim dispõe:

“Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

De acordo com esse dispositivo, as medidas provisórias que já estavam em vigor na data da edição da Emenda Constitucional nº 32/2001 **permaneceram em vigor indefinidamente**, “até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Ou seja, a eficácia de tais normas não restou condicionada à sua conversão em lei no prazo de 30 (trinta) dias, conforme previsto no antigo parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, nem no prazo de 60 (sessenta) dias, previsto no novel § 3º do art. 62, inserido pela EC nº 32/2001.

No caso da Medida Provisória nº 2.180-35/2001, não houve revogação por medida provisória posterior e nem deliberação pelo Congresso Nacional, permanecendo, pois, plenamente em vigor. E assim permanecerá indefinidamente, dada a ausência de obrigatoriedade de seu exame pelo Congresso Nacional em determinado prazo.

Nesse cenário, não mais subsiste fundamento para a suspensão do presente processo.

Isso posto, considerando que, a partir da Medida Provisória nº 1.798-5/1999, não houve mais a reedição da norma impugnada nesta ação direta, impõe-se o reconhecimento da perda do seu objeto.

Com efeito, a Medida Provisória nº 1.798-5/1999 teve o efeito prático

## ADI 1910 / DF

de revogar a norma originariamente impugnada nesta ação direta, e a jurisprudência desta Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto quando sobrevém a revogação da norma questionada, conforme entendimento fixado por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 709/PR, nos termos da ementa a seguir transcrita:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVÉRSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. **Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada à ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade .** EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná, revogada no curso da ação, se julga prejudicada” (Relator o Ministro **Paulo Brossard**, DJ de 24/6/1994, grifou-se).

No mesmo sentido: ADI nº 2.006/DF, Pleno, Relator o Ministro Eros Grau , DJ de 10/10/08; ADI nº 3.831/DF, Pleno, Relatora a Ministra Cármen Lúcia , DJ de 24/8/07; ADI nº 1.920/BA, Pleno, Relator o Ministro Eros Grau , DJ de 2/2/07; ADI nº 1.952/DF-QO, Pleno, Relator o Ministro Moreira Alves , DJ de 9/8/02; ADI nº 520/MT, Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa , DJ de 6/6/97; ADI nº 3.057/RN, decisão monocrática,

## ADI 1910 / DF

Relator o Ministro Cezar Peluso , DJ de 11/12/09; ADI nº 2.992/MG, decisão monocrática, Relator o Ministro Eros Grau , DJ de 17/12/04.

Ademais, no que tange especificamente às medidas provisórias, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido da prejudicialidade da ação direta quando, por ocasião da reedição da medida provisória que abriga o dispositivo inquinado de inconstitucionalidade, ocorre alteração substancial no teor deste. Nesse sentido, o seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 1.442, DE 10.05.1996, E SUAS SUCESSIVAS REEDIÇÕES. CRIAÇÃO DO CADASTRO INFORMATIVO DE CRÉDITOS NÃO QUITADOS DO SETOR PÚBLICO FEDERAL - CADIN. ARTIGOS 6º E 7º. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º RECONHECIDA, POR MAIORIA, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 15.06.2000. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DO ART. 7º A PARTIR DA REEDIÇÃO DO ATO IMPUGNADO SOB O NÚMERO 1.863-52, DE 26.08.1999, MANTIDA NO ATO DE CONVERSÃO NA LEI 10.522, DE 19.07.2002. DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO, QUANTO AO ART. 7º, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 20.06.2007. 1. A criação de cadastro no âmbito da Administração Pública Federal e a simples obrigatoriedade de sua prévia consulta por parte dos órgãos e entidades que a integram não representam, por si só, impedimento à celebração dos atos previstos no art. 6º do ato normativo impugnado. 2. **A alteração substancial do art. 7º promovida quando da edição da Medida Provisória 1.863-52, de 26.08.1999, depois confirmada na sua conversão na Lei 10.522, de 19.07.2002, tornou a presente ação direta prejudicada, nessa parte, por perda superveniente de objeto.** 3. Ação direta parcialmente prejudicada cujo pedido, no que persiste, se julga improcedente.” (ADI nº 1454/DF, Relatora a Ministra **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, Dje de 2/8/07).

Ante o exposto, julgo extinto o processo, sem julgamento de mérito,

**ADI 1910 / DF**

nos termos do artigo 267, inciso VI, do CPC e do artigo 21, inciso IX, do RISTF, mantidos os efeitos da medida cautelar deferida nesta ação direta.

Publique-se.

Brasília, 14 de março de 2014.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

*Documento assinado digitalmente*