



Escola de Formação 2007

**A interpretação conforme a constituição permite a
alteração de normas?**

Monografia apresentada à
Sociedade Brasileira de Direito
Público para conclusão da Escola
de Formação de 2007.

Autor:

Leonardo de Aguiar Silveira

Orientador:

Bruno Ramos Pereira

São Paulo, 2007

Sumário

1. Introdução.....	3
2. Metodologia de pesquisa.....	5
3. Análise dos Acórdãos.....	8
3.1 Interpretação conforme para definir algum termo do texto normativo.....	8
3.2 Interpretação conforme para sanar uma ambigüidade sobre o significado da norma.....	11
3.3 Interpretação conforme para restringir a aplicação da norma.....	16
3.3.1 Restrição mencionada no texto constitucional.....	17
3.3.2 Restrição não mencionada diretamente no texto constitucional.....	20
3.4 Interpretação conforme em que ocorre substituição do conteúdo original da norma.....	25
3.4 Suspensão temporária da aplicabilidade da norma.....	31
3.5 Interpretação conforme para acrescentar alguma expressão ao texto da norma.....	35
3.7 Interpretação conforme para prestar um esclarecimento irrelevante.....	37
4. Declarações dos Ministros a respeito da possibilidade de alterarem normas.....	39
5. Conclusão.....	46
6. Bibliografia.....	51

1. Introdução

O princípio da separação dos poderes é uma das bases de nosso ordenamento jurídico. Porém, hoje em dia nosso estado está organizado de uma forma bastante diversa daquela que ocorria na concepção clássica desse princípio. Atualmente, o relacionamento entre os diversos poderes é bastante diferente de como era alguns séculos atrás, e neste contexto ainda ocorre uma indefinição sobre qual é e sobre qual deve ser o papel de cada um dos três poderes na realidade do estado brasileiro.

Para tentar atender as novas demandas impostas ao estado no final do século XX e começo do século XXI, os poderes, principalmente o Executivo e o Judiciário, passam a utilizar novos instrumentos e assumem tarefas que não lhes cabiam na versão clássica da separação dos poderes.

Atualmente, vem sendo bastante discutida qual deve ser a atuação do poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, no atual contexto jurídico e político de nosso país. Creio que esse debate está se expandido além do meio jurídico e acredito que esteja começando a interessar boa parte da sociedade brasileira. Alguns textos publicados recentemente na mídia servem de exemplo disso: no dia 05/11/2007 o jornal Folha de São Paulo publicou um editorial chamado "Ativismo Judiciário"¹, a respeito da atuação de nosso STF; no dia 26/10/07, a mesma Folha de São Paulo publicou como destaque principal de sua capa a manchete "STF limita direito a greve de funcionários públicos"², frase que, se levarmos em conta o fato de não existir uma legislação sobre este tema, passa a idéia de que o Supremo criou uma regulamentação até então inexistente; por sua vez o jornal O Estado de São Paulo do dia 21/10/07 trouxe uma notícia cujo título, ainda mais insinuante, foi "STF vira legislador no vácuo do Congresso"³.

Dentro desse contexto de novos limites de atuação de cada um dos poderes, me interessei por um tema debatido durante as aulas da Escola de

¹ Folha de São Paulo, segunda-feira 05/11/07, p. A2, editoriais.

² Folha de São Paulo, sexta-feira 26/10/07, capa.

³ O Estado de São Paulo, domingo 21/10/07, p. A4.

Formação de 2007. Resolvi estudar a utilização que o STF faz da técnica conhecida como “interpretação conforme a constituição”, que explicarei a seguir.

Para explicar ao leitor o que é esse instrumento conhecido como interpretação conforme, utilizarei como exemplo as definições trazidas por Virgílio Afonso da Silva⁴ e Karl Larenz⁵. Segundo estes autores, adotar uma interpretação conforme a constituição significa que quando há mais de uma interpretação possível para uma norma, deve ter preferência o entendimento que seja compatível com a constituição em relação a outras interpretações que sejam inconstitucionais.

Porém, a interpretação jurídica é uma área que permite uma liberdade imensa para os intérpretes. Durante os debates realizados na Escola de Formação surgiu a seguinte hipótese: a interpretação conforme a constituição daria liberdade ao Supremo para realizar alterações, algumas vezes bastante profundas, nos dispositivos legais.

Este tema despertou meu interesse uma vez que, caso minha hipótese seja confirmada, creio que as conseqüências da utilização desse instrumento representam algo que pode ser inserido no debate a respeito dos novos limites de atuação do poder Judiciário, se pensarmos que podem ser levantados questionamentos a respeito de qual é a legitimidade democrática que o STF possui para alterar normas publicadas por representantes eleitos pela população em contraposição a necessidade de serem tomadas decisões mais rápidas para suprir a demora do procedimento legislativo tradicional.

Entretanto, neste trabalho não entrarei nesse debate mais amplo sobre as funções que nosso poder Judiciário deve ou não deve desempenhar no atual contexto de uma nova divisão de competências entre os três poderes. Nesta monografia pretendo apenas fazer uma análise descritiva sobre como é usada a interpretação conforme a constituição pelo STF para testar a veracidade da hipótese de que tal técnica permite aos ministros do Supremo fazerem alterações nos dispositivos legais em que é aplicada em

⁴ Virgílio Afonso da Silva, “La interpretación conforme a la constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial”, *Cuestiones Constitucionales* 12 (2005), pp. 5 e s.

⁵ Karl Larenz, *Metodologia da Ciência do Direito*, Lisboa: Fundação Calouste Gulberkian, 4. ed., 2005, pp. 479 e s.

relação às normas que eram originalmente comunicadas por estes dispositivos quando foram publicados.

2. Metodologia de pesquisa.

Neste capítulo pretendo mostrar os passos percorridos nesta pesquisa até a obtenção do resultado final. Vou explicar onde obtive o material que serviu de base para o trabalho, assim como algumas questões que delimitaram qual o material que efetivamente serviu de amostra para o trabalho. Também mostrarei como utilizei o material levantado para desenvolver a pesquisa.

Esta monografia foi feita com base em acórdãos disponíveis no site do Supremo Tribunal Federal, www.stf.gov.br. Neste endereço, a pesquisa foi feita através da ferramenta “pesquisa” presente no item “jurisprudência” da página principal do site. No campo “pesquisa livre” efetuei a busca por “interpretação adj1 conforme”, e obtive, no dia 28/06/07, 154 acórdãos como resultados para esta busca. Também tentei a busca como “interpretação adj1 conforme adj1 Constituição”, mas com isso obtive apenas 92 acórdãos. Por ver que nesta segunda forma de busca ficaram de fora acórdãos que serviam ao trabalho, e que apareceram na primeira busca, optei por estipular como ferramenta da pesquisa a busca que me trazia mais resultados.

Assim, delimito que a amostra sobre a qual realizaria a pesquisa seriam estes 151 acórdãos que obtive nessa pesquisa realizada no dia 28/06/2007. Minha monografia se baseou exclusivamente sobre estes acórdãos, logo não tenho a pretensão ter estudado todas as decisões em que o STF utilizou interpretação conforme, pois outros casos que por algum motivo não apareceram nessa busca no site não foram incluídos no trabalho.

Julgo que devo fazer duas observações a respeito da ferramenta de busca do site do STF que utilizei como fonte do material. O primeiro comentário é que em consultas posteriores, este campo do site apontou novos resultados que foram acórdãos julgados pelo Supremo, e publicados no site, após o já referido dia vinte oito de junho. Tais acórdãos publicados posteriormente não foram incluídos em minha amostra. A segunda

observação que devo fazer é a seguinte: enquanto eu redigia o trabalho, o site do Supremo Tribunal Federal foi reformado. Curiosamente, após esta reforma as pesquisas realizadas pelo procedimento acima descrito passaram a incluir em seus resultados alguns acórdãos que anteriormente não apareciam. Estas novas decisões não foram incluídas em meu trabalho e mantive a amostra original de 151 acórdãos.

Durante a leitura destas decisões, fiz uma pequena ficha de cada acórdão lido, na qual fiz um breve resumo de cada decisão, apontei quais eram as inconstitucionalidades alegadas e qual foi a interpretação conforme concedida ao dispositivo em questão. Também registrei os argumentos eventualmente usados para justificar o uso da interpretação conforme ou a rejeição de tal instrumento em cada caso.

Durante a primeira leitura que fiz das decisões, descartei 51⁶ dos 151 acórdãos iniciais. Nestas decisões descartadas a interpretação conforme a constituição foi citada em algum momento do texto da decisão, mas não foi proposta ou foi proposta pelo autor da ação, mas esta não foi conhecida e o pedido não foi avaliado pelos ministros. Nos acórdãos em que a interpretação conforme não foi proposta, ela foi citada de alguma forma: ocorria uma menção a algum trecho de outra decisão em que aparecia a expressão "interpretação conforme", a ação era um "embargo declaratório" que alegava que a interpretação conforme tinha sido utilizada na decisão embargada, ou os ministros simplesmente fizeram algum comentário a respeito dessa técnica embora não tenham sugerido sua utilização. Por esses motivos estes textos continham a expressão "interpretação conforme" escrita alguma vez e por isso constaram do resultado da busca feita no campo "pesquisa de jurisprudência" do site, embora neles não tenha havido uma proposta efetiva, ou um julgamento sobre esta proposta, de utilização dessa técnica.

Assim, dos 151 acórdãos iniciais sobraram 100 nos quais houve uma proposta de utilização de interpretação conforme a constituição. Entre estes, por sua vez, houve 18 acórdãos⁷ em que a interpretação conforme

⁶ A relação completa destes acórdãos, descartados por não haver uma proposta real de uso da interpretação conforme a constituição, está na bibliografia desta monografia.

⁷ A lista destas decisões também consta da bibliografia.

não foi adotada como decisão do caso. Fiz alguns pequenos comentários sobre essas decisões no quarto capítulo e nas conclusões desta monografia.

Assim sobraram 82⁸ decisões nas quais a interpretação conforme realmente foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Após fazer a leitura e o fichamento desses acórdãos, extraindo deles as informações já referidas acima, os classifiquei de acordo com os efeitos que a interpretação conforme teve sobre cada uma das normas em que foi aplicada esta técnica. Utilizei o pequeno resumo que fiz na ficha de cada acórdão para comparar o texto original da norma com o significado que a interpretação conforme concedeu ao dispositivo para, assim, verificar quais foram as diferenças entre antes e depois da aplicação dessa técnica. Em cada subitem do capítulo 3 explicarei com mais detalhes cada uma das análises que realizei.

Assim, no terceiro capítulo deste trabalho, agrupei as 82 decisões restantes, de acordo com as formas como a interpretação conforme a constituição foi utilizada e, nos casos em que a essa técnica fez alguma alteração na norma em relação a sua publicação original, separei os acórdãos segundo qual foi a modificação realizada. A seguir, analisei cada uma das formas de utilização da interpretação conforme para assim atingir as conclusões desse trabalho.

⁸ Todas estas decisões estão listadas no capítulo bibliográfico.

3. Análise dos acórdãos

Após a leitura das decisões, uma primeira constatação ficou clara: os ministros utilizaram a interpretação conforme em situações muito variadas e de formas bastante diferentes. Neste capítulo, classificarei estas diversas formas pelas quais se usou a interpretação conforme e as analisarei para verificar se cada uma delas possibilita ou não ao Supremo realizar alterações nas normas.

A classificação dos acórdãos foi feita de acordo com o efeito que a interpretação conforme teve sobre o conteúdo das normas nas quais este instrumento foi utilizado. Assim, neste capítulo pretendo demonstrar com a classificação quais as diferenças nas normas antes e depois de a interpretação conforme a constituição ter sido aplicada a elas. Caso ocorram alterações nas normas, quero mostrar quais foram estas mudanças.

3.1 Interpretação conforme para definir algum termo do texto normativo.

Começarei a análise que proponho fazer neste trabalho examinado acórdãos em que a interpretação conforme a constituição foi adotada de forma bastante semelhante à explicada pelos dois autores citados na introdução desta monografia. Nas decisões que incluí neste tópico, as normas cuja constitucionalidade foi avaliada pelo Supremo Tribunal Federal possuíam em seu texto alguma expressão que poderia ser entendida com diversos significados. Estes dispositivos legais não davam uma definição para os termos questionados, o que abria margem para que eles fossem interpretados de uma forma que resultaria em uma norma inconstitucional. Nestas situações, o STF estabeleceu um significado pelo qual a expressão atacada deveria ser entendida, disto resultando um dispositivo constitucional.

Na ADI 125, cujo julgamento de mérito foi realizado em 2007, foi atacado, entre outros dispositivos, o caput do artigo 6º da constituição do estado de Santa Catarina. Os dispositivos atacados nesta ação concediam estabilidade para servidores públicos do estado e dos municípios que foram contratados antes da promulgação da constituição, ou seja, ganhariam estabilidade mesmo os servidores que foram contratados de uma forma diversa da prevista pelo artigo 37 da Constituição Federal.

O STF deferiu parte das inconstitucionalidades alegadas na ADI, porém neste trabalho nos interessa a decisão referente ao seguinte trecho do caput do artigo 6º: “os servidores públicos civis (...), em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos, são considerados estáveis no serviço público.”⁹

Este dispositivo da constituição estadual, que concede de forma excepcional estabilidade a servidores contratados mesmo que de forma diversa da ordenada na CF/88, reproduz uma regra presente no artigo 19 do ato das disposições constitucionais transitórias. Entretanto, o artigo 6º acima reproduzido não define se a constituição ao qual se refere é a federal ou a do estado de Santa Catarina. No primeiro caso, apenas receberiam a estabilidade os servidores públicos em exercício no mínimo desde 1983, enquanto na segunda interpretação seriam estáveis aqueles que tivessem iniciado pelo menos em 1984, uma vez que as constituições estaduais foram promulgadas em 1989, um ano após a CF/88.

Tal dúvida quanto a qual constituição se referia o artigo 6º foi levantada pela Ministra Cármen Lúcia. A ministra mostrou-se preocupada com tal indefinição alegando que a concessão de estabilidade para servidores, contratados de forma diversa da prevista pelo artigo 37 da CF/88, dada pelo artigo 19 dos atos constitucionais transitórios é uma exceção, “é o chamado, popularmente, ‘trem da alegria’ – por isso o interpretamos restritivamente -, (...) É se se entender que ‘da Constituição’ e desta, a Estadual, e estaríamos quebrando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, arrostando toda a doutrina e, realmente, dando um ano de presente.”¹⁰

⁹ STF: ADI 125, p. 3.

¹⁰ Idem, pp. 12 e s.

Para solucionar esta indefinição, os ministros Sepúlveda Pertence e Cármen Lúcia propuseram a adoção de interpretação conforme para esclarecer que a constituição a qual se refere este artigo 6º é a federal, não a estadual.

Neste acórdão, o texto no qual se empregou a interpretação conforme não dava qualquer indício a respeito de qual das duas constituições estava se referindo. A partir do texto original qualquer um dos dois entendimentos era possível, logo ao fixar uma dessas duas interpretações como definitiva o Supremo não provocou uma alteração na norma trazida neste dispositivo uma vez que apenas optou por um dos dois comandos que poderiam ser extraídos a partir desse texto.

Também quero mostrar como exemplo o que ocorreu no julgamento da ADI-MC 1197 de 1994, na qual foi atacada a medida provisória nº 575, posteriormente reeditada com o número 612. Estas medidas provisórias traziam normas a respeito da conversão para Unidade Real de Valor das mensalidades escolares. Tais normas feririam a garantia ao ato jurídico perfeito prevista no artigo 5º, XXXVI da CF/88, uma vez que alterariam contratos firmados entre escolas e seus clientes anteriormente a edição destas MPs. A interpretação conforme foi utilizada pelos ministros no caput do artigo 2º e também no artigo 10º, entretanto, neste capítulo analisarei apenas o que ocorreu com o artigo segundo. A decisão dada para o artigo 10º será incluída no capítulo 3.4 deste trabalho.

“Art. 2º (...) ficam convalidadas as conversões e mensalidades escolares de cruzeiros reais para Unidade Real de Valor decorrentes de acordos “expressos” realizados nos termos do art 2º (...).”¹¹

Foi pedida a inconstitucionalidade da palavra “expressos”, uma vez que não seriam convalidados os acordos não expressos. Assim, ocorreria ofensa a garantia ao ato jurídico perfeito de todos os acordos não convalidados. Entretanto, a medida provisória não define o significado do termo “expressos”. O Ministro Relator, Paulo Brossard entendeu que “acordos expressos” inclui tanto os acordos escritos quanto os verbais e os

¹¹ STF: ADI-MC 1197, pp. 16 e s.

tácitos. Para chegar a esta conclusão o Ministro se baseou artigo 1º da lei nº 8.170 que, além de estabelecer todas as regras para a fixação das mensalidades escolares, afirma em seu final que “negociação entre os estabelecimentos, os alunos, os pais ou responsáveis (...), que será considerada acordada, no caso de não haver discordância manifesta, na forma desta lei.”¹² Com base neste artigo, o Relator entendeu que também são acordos “expressos”, portanto convalidados pelas medidas provisórias, os realizados nos termos desta lei mesmo que sem instrumento escrito e formal, toda vez em que não ocorrer qualquer manifestação de discordância.

Assim, foi dada interpretação conforme a constituição para o termo “expressos” para esclarecer que ele convalida tanto os acordos celebrados por escrito quanto os realizados verbalmente, não havendo ofensa ao ato jurídico perfeito dos acordos verbais.

Nesta ação, mais uma vez o Supremo encontrou um texto que não explicava qual o sentido de um de seus termos, abrindo margem para interpretações diferentes. Com base em outra lei que também tratava sobre o tema das mensalidades escolares, o STF fixou para a norma um significado constitucional.

Esta utilização da interpretação conforme a constituição demonstrada nos dois acórdãos acima explicados, também ocorreu nas decisões dos recursos extraordinários nº 199098/98 e 150755/92. Não os explicarei pois acredito que isto seria desnecessariamente exaustivo, e julgo que os dois exemplos acima são suficientes para explicar como a interpretação conforme foi utilizada nos casos que inclui neste item da classificação proposta nesta monografia.

3.2 Interpretação conforme para sanar uma ambigüidade sobre o significado da norma.

¹² Idem, p. 17.

Nestes acórdãos que analisarei a seguir a interpretação conforme foi utilizada de modo semelhante ao que ocorreu no capítulo anterior. A diferença é que neste capítulo o texto dos dispositivos legais apresentavam alguma ambigüidade, disto decorrendo duas normas diferentes uma da outra. Um destes dois comandos é inconstitucional, enquanto o outro não ofende a constituição federal.

A interpretação conforme a constituição, nestes casos, determinou qual era o significado da norma em questão, fixando, entre os dois comandos diferentes que a lei comunicava, aquele sentido constitucional.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 2816 julgada em 2005 visava a lei estadual nº11.373 de Santa Catarina, mais especificamente, seu artigo primeiro:

"Art 1º Fica determinado que o (...) DETRAN/SC e o (...) DER/SC enviem juntamente com a multa ao contribuinte, foto do momento em que ocorreu a infração, sendo ela registrada pelo Sistema de Foto-Sensor."¹³

Foi alegada ofensa ao artigo 22, XI da Constituição Federal, que ordena ser competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte. O Ministro Relator Eros Grau, inicialmente aceitou o pedido e deferiu a Ação.

Entretanto, durante os debates entre os ministros, o Ministro Carlos Britto levantou uma dúvida a respeito de qual é a ordem trazida por esta norma estadual. Um primeiro entendimento é o de que a norma ordena que apenas poderá ser cobrada a multa se junto for enviada uma foto da infração. Tal entendimento implicaria na obrigação de se instalarem foto-sensores em todo o território do Estado, constituindo-se uma norma de trânsito, o que seria inconstitucional.

Porém, o Min. Carlo Britto fez uma outra leitura desta lei: ele entendeu que tal norma ordena que caso haja no local da infração um foto-sensor que capte uma foto da infração, esta imagem deverá ser enviada ao infrator junto da multa. Nesta segunda hipótese, em que não há inovação em relação a instalação de foto-sensores, apenas a obrigação de envio da

¹³ STF: ADI 2816, p. 2.

imagem quando houver a captação da foto por um aparelho já instalado, o Ministro afirmou se tratar de uma norma relativa a processo administrativo local, não havendo qualquer inovação em relação a legislação de trânsito.

Esta dúvida a respeito do significado a ser dado para a norma estadual passou a ser discutido pelos outros ministros, que concordaram com a ocorrência de tal ambigüidade no texto da lei estadual e passaram a identificar alguns motivos que fizeram com que ocorresse mais de uma interpretação possível. Os Ministros Sepúlveda Pertence, Nelson Jobim e Cezar Peluso afirmaram algumas vezes que a causa da dúvida era a imprecisão do significado do gerúndio "sendo" presente no texto desta lei. Já o Min. Carlos Britto deu a seguinte explicação: "a matéria trânsito tem um, por assim dizer, núcleo duro que se situa na esfera da competência legislativa da União, sem dúvida. Mas ela tem essa peculiaridade de se subdividir por outros ramos do direito, como o próprio direito Tributário, ou para atender a direitos fundamentais, como o da informação."¹⁴

Por fim, o Ministro Gilmar Mendes lembrou as informações prestadas pela requerida na ação, e criadora da lei atacada, a Assembléia Legislativa do estado:

"A lei nº 11.373 contém em seu bojo o singelo comando para que os órgãos estaduais (...) encaminhem em anexo também a fotografia registrada pelo equipamento de foto-sensor, quando houver este equipamento.

(...) Não há nenhuma inovação na legislação de trânsito, mas sim e tão somente, a disponibilização de uma tecnologia que já existe e já está implantada. (...)

E vamos mais além: lendo as razões do projeto a implantação deste comando legal por certo fará com que muitos motoristas infratores deixem de assobrar as JARIs (Juntas Administrativas de Recursos de Infração)."¹⁵

O Ministro Eros Grau retificou seu voto, e foi adotada por unanimidade a interpretação conforme sugerida pelo Min. Sepúlveda Pertence, segundo a qual o comando apenas se aplica às hipóteses em que já houver no local da infração o Sistema de Foto-Sensor, ou seja, só é obrigatório que se envie uma foto quando esta existir.

¹⁴ Idem, p. 23.

¹⁵ Idem, pp. 23 e s.

Neste caso, os ministros discutiram bastante a respeito da ocorrência da ambigüidade da norma questionada. Eles de fato tinham dúvidas a respeito do sentido da norma atacada, e fixaram via interpretação conforme um dos dois sentidos que eles entenderam ser comunicado pela lei em questão. Tal sentido também foi o explicado pela Assembléia Legislativa, autora da lei, como significado pretendido para a norma. Nesta decisão, os Ministros não criaram para a lei um sentido que não estivesse originalmente presente em seu texto. A lei catarinense permitia que se entendessem duas ordens diferentes a partir dela, e o Supremo atuou fixando um dos dois sentidos possíveis, sem, entretanto, conceber um comando que não fosse um dos dois que apareciam na norma original.

Algo parecido aconteceu com a nova redação do parágrafo único do artigo 14 do Código de Processo Civil, dada pela lei 10.358/01. Tal inovação teve sua constitucionalidade questionada na ADI 2652 de 2003. Este é o texto atacado:

“Art. 14. São deveres das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo:

(...)

V – cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final.

Parágrafo único. Ressalvados os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB, a violação do disposto no inciso V deste artigo constitui ato atentatório ao exercício da jurisdição, podendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa (...).”¹⁶

Os requerentes alegaram que a expressão “ressalvados os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB” fere a isonomia entre advogados particulares e públicos. Afirmaram que como os advogados públicos não tem suas atividades profissionais reguladas apenas pelos estatutos da OAB, mas também pela lei que regula sua relação de trabalho

¹⁶ STF: ADI 2652, p. 2.

com o estado, estão excluídos da inviolabilidade que este artigo 14 concede aos advogados para que exerçam suas atividades. Uma vez que ambos realizam funções idênticas, não há o que justifique tal exclusão dos advogados públicos, havendo ofensa à isonomia e à sua garantia constitucional de inviolabilidade no exercício de sua profissão garantida pelo artigo 133 da Constituição Federal.

Entretanto, o enunciado “ressalvados os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB” é ambíguo. Ele pode ser entendido com o sentido de que são invioláveis apenas os advogados cujo regime de trabalho se sujeita apenas aos estatutos da OAB, assim ficando excluídos os advogados públicos que neste aspecto também seguem outras normas. Porém, esta frase também pode ser entendida com o sentido de que todos os advogados estão imunes às sanções previstas no artigo 14 uma vez que se sujeitam exclusivamente às penalidades previstas nos estatutos da OAB. Neste segundo entendimento não ocorre inconstitucionalidade uma vez que os advogados públicos também tornam-se invioláveis¹⁷. Nesta interpretação o trecho “se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB” exclui que os advogados sejam responsabilizados por outra lei que não sejam os referidos estatutos, mas não traz qualquer restrição acerca de parte dos advogados serem invioláveis e a outra parte não.

O Ministro Relator Maurício Corrêa fez esta leitura da ambigüidade acerca dos sentidos que podem ser dados para esta lei. Então, conferiu interpretação conforme a constituição para este parágrafo único do artigo 14 de modo que fique claro que a inviolabilidade trazida nesta norma alcança todos os advogados, independentemente de estarem sujeitos também a outro regime jurídico.

Na decisão desta ação, mais uma vez o Supremo adotou uma entre duas normas possíveis de serem extraídas do texto da lei. As duas interpretações encontradas pelos ministros nessas duas ADIs realmente decorriam da redação feita pelos legisladores. Ao definir um destes dois sentidos o Supremo não modificou o conteúdo dessas normas, mas fixou

¹⁷ O parágrafo 1º do artigo 3º do Estatuto da Advocacia e da OAB, lei nº 8.906/94, afirma: § 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta Lei, além do regime próprio a que se subordinem os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

uma das duas regras presentes na lei, no caso, a que era constitucional em detrimento da outra inconstitucional.

3.3 Interpretação conforme para restringir a aplicação da norma.

Isto ocorreu em dispositivos cujas normas abrangiam mais de uma situação diferentes nas quais poderiam ou deveriam ser aplicadas. Estes textos não especificavam quais eram as situações em que deveriam ser aplicados nem mencionavam quais eram os casos em que não deveriam ser utilizados.

Nestes casos, que mostrarei neste tópico, a ausência de uma definição sobre os casos específicos em que as regras deveriam ser utilizadas abria a possibilidade de que elas fossem aplicadas a situações em que isto causaria uma inconstitucionalidade. Parte das situações em que as normas poderiam ser aplicadas era inconstitucional, enquanto que nas demais não ocorria qualquer vício. Nestes acórdãos, o Supremo manteve o conteúdo e a vigência da norma questionada, porém delimitou sua aplicação, impondo à estas normas as restrições de aplicação que sanariam a inconstitucionalidade vedando que elas incidissem sobre as situações em que isto ofenderia a constituição.

Antes de passar para análise das decisões que servirão de exemplo para este capítulo, devo fazer mais uma explicação que se relacionará com as conclusões deste trabalho. Algumas das restrições impostas pelo Supremo estavam escritas expressamente no texto constitucional. Nestas decisões, a constituição menciona claramente as situações em que é vedada a aplicação da norma em questão. Em outros acórdãos, entretanto, o STF delimitou a aplicação das normas questionadas por considerar que havia situações em que a incidência desta norma representaria inconstitucionalidade embora não houvesse qualquer menção direta a estas situações na constituição, ou porque considerou que esta aplicação da norma ofenderia algum princípio abstrato da CF/88.

Uma vez que este tópico do trabalho, interpretação conforme para limitar a aplicação da norma, engloba a imensa maioria dos acórdãos

analisados, acho interessante explicar separadamente como o STF impôs uma delimitação expressa claramente no texto constitucional e como foram impostas as restrições não mencionadas diretamente na constituição ou decorrentes de princípios abstratos.

3.3.1 Restrição mencionada no texto constitucional.

A seguir mostrarei alguns exemplos em que, como já explicado anteriormente, a interpretação conforme a constituição restringiu a aplicação da norma em questão vedando que ela fosse aplicada a alguma situação vedada claramente pelo texto constitucional.

Na ADI 3694 de 2006, atacou-se um dos artigos da lei número 959 do estado do Amapá. Tal lei, entre outras disposições, continha normas a respeito de emolumentos e custas judiciais. Foi alegada a inconstitucionalidade do artigo 47 desta lei, o qual possui o seguinte teor:

“Art. 47 Esta lei entrará em vigor no dia 1º de Janeiro de 2006.”¹⁸

Uma vez que tal lei foi publicada no dia 30 de Dezembro de 2005, reclamou-se ofensa ao artigo 150, III, alínea c da Constituição Federal, de seguinte teor:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - cobrar tributos:

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

O Ministro Relator Sepúlveda Pertence concordou existir a inconstitucionalidade alegada, afirmando que a jurisprudência da Corte é pacífica em considerar que emolumentos e custas judiciais possuem caráter

¹⁸ STF: ADI3694, p. 5.

tributário de taxas, o que fazia com que a existência de ofensa ao texto constitucional acima transcrito fosse inquestionável.

Entretanto, tal lei não trazia apenas estas disposições de ordem tributária, contendo também vários dispositivos cujo conteúdo se tratava de direito administrativo. "(...) nem todos os dispositivos da lei tratam de aumento ou instituição tributária. Há artigos que estabelecem procedimentos administrativos (...)"¹⁹, nas próprias palavras do Ministro Relator. A norma constitucional da anterioridade é exigida apenas em comandos que instituem ou aumentem tributos, logo tal regra não era ofendida pela vigência imediata das disposições de caráter administrativo.

O Ministro Sepúlveda Pertence decidiu dar interpretação conforme a constituição ao artigo atacado, através da qual as disposições de caráter tributário apenas entrarão em vigor noventa dias depois de publicada a lei. Ou seja, excluiu as disposições tributárias da aplicação do referido artigo 47, e manteve a validade deste artigo para as normas de outra natureza contidas na lei.

Havia inconstitucionalidade em relação à vigência imediata das normas tributárias, mas as disposições de outras naturezas eram constitucionais. O Supremo utilizou a interpretação conforme para excluir da aplicação do artigo 47 da lei a situação claramente inconstitucional e manter a sua aplicação nas normas em que não havia nenhum motivo para ocorrer a suspensão²⁰.

Situação semelhante ocorreu na ADI 2925, que teve por alvo a Lei Orçamentária Anual da União para 2003. Esta lei, em seu artigo 4º, inciso I e alíneas *a*, *b*, *c* e *d*, trazia a previsão de suplementação de créditos. Na ADI levantou-se a possibilidade de recursos recolhidos através da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE - serem utilizados para integrarem esses créditos suplementares.

¹⁹ Idem, p. 8.

²⁰ Nestes casos em a decisão exclui alguma situação da aplicação da norma, parece haver uma confusão com uma outra técnica decisória chamada "declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto". Uma vez que o objetivo de meu trabalho é verificar os efeitos das diferentes formas pelas quais o STF utiliza a interpretação conforme, não me aprofundarei na discussão sobre se ocorrem ou não distinções relevantes entre essas duas técnicas de decisão, nem sobre possíveis conseqüências desta confusão conceitual. O professor Virgílio Afonso da Silva, em seu texto "La interpretación conforme a la constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial", pp. 20-22, faz alguns comentários a este respeito.

O artigo 177, parágrafo 4º, inciso II da Constituição Federal ordena que os recursos recolhidos pela CIDE recebam algumas destinações específicas:

Art 177 (...)

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

II - os recursos arrecadados serão destinados:

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;

c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Por isso, a inconstitucionalidade ocorreria com a utilização destes créditos suplementares, compostos por recursos recolhidos pela CIDE, para fins diversos dos ordenados claramente no texto do artigo 177 da constituição.

O Ministro Marco Aurélio sugeriu interpretação conforme a constituição através da qual os créditos suplementares compostos por recursos arrecadados pela CIDE apenas possam ser utilizados nas três finalidades ordenadas pela constituição. Tal sugestão foi adotada pela maioria dos outros ministros.²¹

A lei questionada não fazia qualquer menção a CIDE. Essa restrição para que os recursos retirados da CIDE apenas fossem utilizados nos casos previstos pelo artigo 177, §4º, II não estava prevista na lei original. Aqui, assim como na decisão anterior, o STF acrescentou à lei uma restrição mencionada no próprio texto constitucional.

Não há dúvidas de que o Supremo fez alguma alteração nas normas originais. Embora o conteúdo destas normas tenha continuado intacto, os

²¹ Comentarei os votos vencidos pela improcedência dessa ação no capítulo 4.

textos dos dispositivos legais não traziam limites para a sua aplicação, logo, ao impor estas delimitações o Supremo acrescentou às normas algo que não estava presente originalmente.

Entretanto, cabe ressaltar que uma vez que as restrições impostas aos dispositivos estavam presentes expressamente no texto constitucional, a ação do Supremo se limitou a reproduzir nas normas questionadas o que a constituição impunha. Ou seja, a atividade dos ministros esteve limitada pelo que estava expresso na constituição, não havendo liberdade para os ministros determinarem quais seriam as restrições impostas.

Esta é uma situação que ocorre com frequência nas decisões do Supremo. Incluindo estes dois casos acima analisados, foram 30 decisões²² em que tal utilização da interpretação conforme a constituição ocorreu.

3.3.2 Restrição não mencionada diretamente no texto constitucional.

Neste tópico darei alguns exemplos de casos em que foi imposta a norma uma delimitação que não é mencionada expressamente na constituição. Nas decisões deste tipo os ministros possuíram uma liberdade maior para determinarem quais eram as restrições que deveriam ser impostas aos dispositivos normativos.

Na ADI-MC 2083 de 2000, a medida provisória 1.874 de 1999 acrescentou o artigo 79-A à lei 9.605 de 1998 (Lei de Crimes Ambientais). Este novo artigo trazia regras para se suspenderem as sanções administrativas e penais por danos ao meio ambiente através da assinatura de um termo de compromisso de se fazer com que cessem estes danos. Foi alegada a inconstitucionalidade desta lei por impedir a proteção ambiental, violando-se o artigo 225 da CF, que ordena a proteção ao meio ambiente, e

²² Os acórdãos que compõe esta categoria são os seguintes: ADI 3652/06, ADI 3694/06, ADI 3246/06, ADI 3685/06, ADI-MC 2325/04, ADI 2925/03, ADI-MC 2795/03, ADI 1946/03, ADI 1586/03, RE 275480/02, ADI-MC 2405/02, ADI-MC 2116 /02, ADI-MC 2473 /01, ADI-MC 1531/99, ADI-MC 1946/99, ADI-MC 1862/99, HC 78168/98, ADI-MC 1552/98, ADI-MC 1719/97, ADI-MC 1597/97, ADI-MC 1620/97, ADI-MC 1586/97, ADI-MC 1556/97, ADI-MC 1510/97, ADI 120/96, ADI-MC 1344/95, ADI-MC 1236/95, ADI-MC 1127/94, ADI-QO 319/93 e Rp 1389/88.

punições para quem cause danos ambientais. A defesa da medida provisória alegou que ela servia para fazer uma “transição”: dar um prazo para aqueles que não cumprem a nova legislação ambiental se adaptarem, destinando-se especialmente a empreendimentos econômicos, que poderiam se adaptar sem serem fechados como punição.

O Ministro Relator Moreira Alves entendeu não ser inconstitucional esta possibilidade de uma regra de transição para que os estabelecimentos que já existiam antes da publicação da nova legislação ambiental pudessem se adaptar às novas regras. Contudo, entendeu que os efeitos da medida provisória não poderiam se estender para empreendimentos que fossem iniciados após a publicação da nova lei ambiental, uma vez que novos empreendimentos deveriam ser iniciados respeitando as leis ambientais, senão a lei de transição funcionaria como autorização para que eles iniciassem suas atividades agredindo o meio ambiente.

O Ministro Relator, acompanhado pela maioria dos outros ministros, utilizou a interpretação conforme para que a norma trazida pela Medida Provisória apenas pudesse ser aplicada a estabelecimentos que já existissem antes da publicação da lei ambiental, ou seja, suspenderam a aplicação do novo artigo da Lei de crimes Ambientais para empreendimentos e atividades que não existiam anteriormente a entrada em vigor da lei.

Esta restrição imposta pelos ministros do STF não estava presente na norma criada pelo poder Legislativo, logo foi um acréscimo que o Supremo fez à norma ao delimitar a sua aplicabilidade. Cabe observar novamente que também não era uma restrição que pudesse ser diretamente tirada de algum artigo da Constituição Federal.

A conversão para Unidade Real de Valor (URV) dos vencimentos dos servidores públicos dos três poderes, foi feita por uma série de medidas provisórias diferentes, cada uma delas trazendo regras diversas para se efetuar tal cálculo. O Tribunal Regional do Trabalho da 6ª região expediu uma resolução ordenando o pagamento de um abono para seus servidores e magistrados, uma vez que tal “confusão” na conversão para URV teria levado a um erro para menos no valor calculado para tais servidores e magistrados. Na ADI 1797 alegou-se a inconstitucionalidade de tal medida,

uma vez que o Tribunal não possui competência para conceder aumentos de vencimentos, o que só pode ser feito mediante lei, como ordena o artigo 169 da Constituição Federal, além de só caber ao poder Legislativo regular a disciplina das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas em lei, como disposto na redação do artigo 62, parágrafo único, vigente em 2000, quando esta decisão foi tomada.

O Ministro Relator Ilmar Galvão, seguido pela maioria dos outros ministros, entendeu não ocorrer inconstitucionalidade, pois analisando toda a legislação referente a tal conversão, entendeu que de fato houve tal prejuízo para os membros do TRT. Assim, entendeu que a resolução do TRT não foi uma concessão de aumento de vencimentos para os magistrados mas foi o cumprimento da legislação sobre a conversão para URV com atraso, não representando a criação de uma vantagem salarial nova.

Entretanto, o Min. Ilmar Galvão afirmou que “a resolução impugnada não esclarece os limites temporais abrangidos pela diferença sob enfoque”,²³ por isso utilizou-se interpretação conforme para estabelecer os limites temporais dentro dos quais havia diferença a ser paga aos servidores do Tribunal. Em suas palavras:

“Considerando, entretanto, que a decisão impugnada não esclareceu os limites temporais de aplicação da diferença sob enfoque, impõe-se dar-lhe interpretação conforme à Carta, para o fim de deixar explicitado ser ela devida, aos servidores, de abril de 1994 a dezembro de 1996; e, aos magistrados, de abril de 1994 a janeiro de 1995 (...).” (pg. 15)

O Ministro acrescentou à norma os limites temporais que não estavam nela presentes. Nesta decisão, o Supremo definiu os limites de aplicação da resolução do Tribunal Regional do Trabalho, criando uma delimitação que eles mesmos afirmaram faltar na norma em questão.

Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1371 e 1377, ambas de 1998, foram atacados, respectivamente, o inciso V do artigo 237 da lei complementar nº 75/93, e o item V do artigo 44 da lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). Tais textos vedavam ao membro do Ministério Público:

²³ STF: ADI 1797, p. 15.

“V – exercer atividade político partidária, ressalvada a filiação (...).”²⁴

O requerente, Procurador-Geral da República, alegou que a permissão para que os membros do Ministério Público pudessem se filiar a partidos políticos feria o artigo 128, parágrafo 5º, inciso II, alínea e da Constituição Federal, que afirma ser vedado aos membros do Ministério Público “exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei”. Afirmou que os membros do MP devem exercer suas atividades com isenção, não podendo estar submetidos a quaisquer influências, por isso é vedado o exercício de atividade político partidária. O Procurador-Geral da República alegou que a filiação a algum partido também representaria um exercício de atividade político partidária, e que isto também comprometeria a imparcialidade dos promotores, uma vez que os filiados a algum partido passam a ter obrigações legais e estatutárias com a legenda a qual pertençam. A filiação também implica em “fidelidade e compromissos com os programas, projetos, as políticas públicas e a orientação filosófica e doutrinária adotados pela agremiação partidária”²⁵, segundo o Procurador-Geral da República. O Min. Néri da Silveira, relator da ADI 1371, em seu voto citou como exemplo da inconstitucionalidade o descrédito que recairia sobre a atuação de um promotor que, filiado a um partido de oposição, iniciasse uma ação civil pública contra algum ato realizado pelo governo.

O Procurador-Geral da República, em seu parecer, também mencionou o fato, alegado pelas informações de defesa da constitucionalidade dos textos atacados, de que a CF/88 estabelece uma distinção entre promotores e magistrados em relação a filiação partidária. Embora seja totalmente vedado a um magistrado, enquanto titular de seu cargo, o exercício da atividade político-partidária, a Constituição Federal permite aos promotores tal atividade nas exceções trazidas pela lei, como consta no final da alínea e do art. 128, §5º, II. Entretanto, o PGR reafirma a inconstitucionalidade das leis atacadas, afirmando que a filiação partidária simultânea ao exercício do cargo no Ministério Público é incompatível com a CF/88, não podendo ser esta a exceção legal prevista na já referida alínea e do art. 128. Por isso, o Procurador-Geral opinou pela declaração da

²⁴ STF: ADI 1371, p.4 e ADI 1377, p.2.

²⁵ STF: ADI 1377, p. 26.

inconstitucionalidade da expressão “ressalvada a filiação” ou pela aplicação de interpretação conforme a constituição a esta expressão, de forma que a filiação apenas pudesse ocorrer se o membro do Ministério Público estiver afastado de suas funções institucionais, mediante licença, nos termos da lei.

A maioria dos ministros²⁶ do STF decidiu pela adoção desta interpretação conforme. Eles decidiram que, uma vez que a Constituição Federal permite aos membros do Ministério Público filiarem-se a partidos políticos, nos termos da lei, não deveriam declarar a inconstitucionalidade da expressão atacada. Entretanto, concordaram com o parecer do PGR no que este afirma que seria inconstitucional a filiação simultânea ao exercício das funções de promotor. Por isso adotaram a interpretação conforme sugerida no parecer, através da qual os membros do Ministério Público apenas podem se filiar a partidos políticos na hipótese de afastamento de suas funções institucionais, mediante licença, nos termos da lei.

Nessas decisões²⁷, a maioria dos ministros considerou que seria inconstitucional a filiação de promotores a partidos políticos sem qualquer restrição, como consta na lei. A Constituição prevê a filiação em casos definidos pela lei, porém, os ministros entenderam que a norma publicada para cumprir este dispositivo era inconstitucional na forma como foi feita. Devido a isto, os ministros diminuíram a aplicabilidade da lei acrescentando a ela as limitações que julgaram que a tornaria constitucional.

A norma que originalmente dava liberdade total para os Membros do Ministério Público se filiarem a partidos sofreu uma restrição bastante grande ao ter seus efeitos reduzidos a uma única situação bastante específica: podem se filiar apenas os promotores que estejam licenciados, em contraste com a regra original que autorizava a filiação de promotores em plena atividade.

Nestas decisões acima explicadas, o STF impôs para as normas restrições que não estavam presentes nos seus textos originais. Tais

²⁶ O voto vencido do Ministro Octavio Gallotti, relator da ADI 1377, será comentado no quarto capítulo desta monografia.

²⁷ Essas duas ADIs aqui explicada tinham por alvo leis federais. Posteriormente, estes artigos dessas leis federais que foram alvo das ações nº 1377 e 1371 foram reproduzidas em algumas leis estaduais sobre o Ministério Público, e tais leis foram alvo das ações ADI-MC 2502/01, ADI 2084/01, ADI-MC 2084/00, nas quais se adotou a mesma decisão tomada nas duas decisões acima descritas.

restrições também não podiam ser diretamente encontradas no texto constitucional. Logo, tais restrições foram criadas pelo Supremo. O Supremo decidiu não retirar do ordenamento jurídico as normas que foram questionadas. Entretanto, para isso ele teve que acrescentar a estas normas alguma vedação que anteriormente não estava nelas presente.

Esta é uma outra forma de utilização da interpretação conforme a constituição bastante recorrente nas decisões do Supremo. Incluindo essas decisões acima descritas, tal forma de decisão apareceu em 34 acórdãos²⁸.

3.4 Interpretação conforme em que ocorre substituição do conteúdo original da norma.

Nas decisões que classifiquei como pertencentes a esta categoria, algum trecho da norma questionada teve seu conteúdo original substituído por outro conteúdo. O comando originalmente transmitido pela norma foi transformado em outro comando diferente.

Na ADI-MC 2332 de 2001, foram alegadas várias inconstitucionalidades na Medida Provisória nº 2.027-43, na parte em que alterou o Decreto-Lei nº 3.365. Para este trabalho, interessa a seguinte disposição da referida Medida Provisória:

“Art 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão

²⁸ As decisões que se encaixam na descrição feita neste capítulo são os seguintes: ADI-MC 3854/07, ADI-MC 3395/06, ADI-ED 3522/06, ADI 2924/05, ADI 3324/04, ADI 2884/04, RE 420816/04, ADI 2979/04, RE 401436/04, ADI 1557/04, ADI 134/04, ADI 1695/04, ADI 2887/04, ADI 1141/02, ADI-MC 2534/02, ADI-MC 2502/01, ADI 2084/01, ADI 1662/01, ADI-MC 2084/00, ADI-MC 2348/00, ADI 1797/00, ADI-MC 2083/00, ADI-MC 1666/99, ADI 1371/98, ADI 1377/98, ADI-MC 1642/98, ADI-MC 1668/98, ADI-MC 1662/97, ADI-MC 1443/96, ADI-MC 1194/96, ADI 234/95, ADI-MC 1170/95, ADI-MC 565/94 e ADI-MC 927/93.

juros compensatórios (...) sobre o valor da diferença eventualmente apurada (...)”²⁹.

Os juros compensatórios servem para remunerar o capital que o expropriado deixou de receber desde a perda da posse. O Ministro Relator Moreira Alves afirmou que o expropriado só pode levantar de imediato 80% do preço ofertado em juízo, ficando depositados os 20% restantes sem possibilidade de levantamento imediato. O Ministro entendeu que, para não ser ferido o princípio do prévio e justo preço presente no inciso XXIV do art. 5º da Constituição, é preciso se entender a parte final do caput do artigo 15-A com o sentido de que a base de cálculo dos juros compensatórios será a diferença entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença. Por maioria de votos, o Tribunal deu interpretação conforme ao final do caput do artigo 15-A para fixar tal entendimento.

A lei mencionava que a base de cálculo dos juros seria a diferença entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem. Ou seja, ordenava que a base de cálculo seria 100% do preço ofertado em juízo. Não havia nenhuma menção a 80% do preço oferecido em juízo. O texto da lei falava claramente no “preço ofertado em juízo”, não abrindo margem para qualquer ambigüidade ou dúvida a respeito do que nele estava disposto. A lei foi alterada ao se substituir a base de cálculo dos juros de 100% do valor ofertado em juízo para 80% deste preço. Este artigo 15 não abria margem para se extrair da sua redação original o comando para que o cálculo fosse efetuado sobre 80% do valor ofertado, logo a disposição originalmente contida neste artigo foi alterada.

Na ADI nº 2209 de 2003, atacou-se a Emenda Constitucional nº 11 do estado do Piauí, que dispunha sobre a nomeação dos Conselheiros do Tribunal de contas do Estado.

Os ministros afirmaram que a jurisprudência do Supremo é pacífica no ponto em que, para haver respeito aos artigos 73 e 75³⁰ da Constituição

²⁹ STF, ADI-MC 2332, p. 14.

³⁰ O artigo 73 estabelece que Tribunal de Contas da União será composto por nove ministros, dos quais seis serão escolhidos pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República, sendo que dois destes serão escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Já o artigo 75 ordena que os Tribunais de Contas dos estados e municípios

Federal, os Tribunais estaduais devem ser compostos por quatro Conselheiros nomeados pela Assembléia Legislativa e três nomeados pelo Governador do estado, sendo um deles de livre nomeação do governador, e os outros dois devendo ser escolhidos dentre Auditores e membros do Ministério público. No antigo modelo constitucional, os sete Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados eram livremente escolhidos pelo Governador, por isso afirmaram que a jurisprudência do STF também é pacífica no ponto de que as normas referentes a este tema dos Tribunais de Contas devem realizar a transição de um modelo constitucional para outro da forma mais rápida possível.

Atacou-se nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade a redação que a Emenda nº 11 deu para o artigo 88, parágrafo 2º da constituição estadual. Eis o teor da norma atacada:

“Art 88 (...)

§ 1º (...)

§ 2º - Os Conselheiros do Tribunal de Contas do estado serão escolhidos:

I – Três pelo Governador, com aprovação da Assembléia, obedecidos os critérios e a ordem de precedência a seguir:

a) um de livre escolha do Governador;

b) um dentre Auditores indicados em lista tríplice;

c) um dentre os Procuradores do Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice;

II- quatro pela Assembléia Legislativa.”³¹

O requerente da ADI alegou que o artigo em questão feria o princípio presente na jurisprudência do Supremo de que a transição de um modelo constitucional para outro deve ocorrer da forma mais rápida possível. Tal violação decorre do fato de este artigo ordenar que, das vagas de indicação do governador, primeiramente ocorra a livre nomeação e só depois as nomeações dentre auditores e promotores. Uma vez que na atual

seguirão dentro do possível as normas do artigo 73 para a composição de seus sete Conselheiros.

³¹ STF, ADI 2209, p. 3.

composição do Tribunal cinco dos seus membros foram escolhidos pela Assembléia Legislativa e um pelo Governador do estado, a transição se daria de forma mais rápida se fossem escolhidos primeiro os Conselheiros dentre os Auditores e Procuradores. Também se alegou inconstitucionalidade no fato de as alíneas *b* e *c* não mencionarem o critério de antiguidade e merecimento previsto na Constituição Federal, porém, agora não analisarei a decisão do Supremo a este respeito³².

O Min. Relator Maurício Corrêa entendeu não haver qualquer inconstitucionalidade na ordem de nomeação indicada pelo artigo em questão. Entretanto, ele concorda ser necessário adotar-se alguma medida para que a transição ocorra da forma mais rápida.

“Embora não tenha como inconstitucional o critério estabelecido, estou em que, tendo em vista o princípio da razoabilidade – comprovado que no Tribunal já existe uma vaga ocupada por Conselheiro nomeado pelo Governador -, deva-se abrir oportunidade para que as outras categorias também integrem o tribunal, de sorte que tão cedo quanto possível sua composição não seja mais transitória, mas sim definitiva.”³³ A seguir completou sua argumentação com uma citação a uma fala do Min. Sepúlveda Pertence na ADI 219: “o princípio a observar, no campo do direito intertemporal, é o que resolve o problema transitório, sempre que possível, de modo a propiciar a efetivação mais rápida do novo sistema constitucional permanente.”³⁴

Após esta argumentação, o ministro decidiu ser a melhor decisão dar interpretação conforme a Constituição, no sentido que, havendo vagas no Tribunal de Contas do Estado, elas deverão ser preenchidas por um Auditor e a seguir por um Procurador, conforme as alíneas *b* e *c*.

A lei trazia uma ordem para que fosse efetuada a nomeação dos ministros dos tribunais de Contas. Porém, alegando esta necessidade por uma norma constitucional de transição, o STF simplesmente alterou a ordem de nomeação trazida pela emenda constitucional piauiense. Foi acrescentada uma norma de transição cujo conteúdo era diferente daquele originalmente trazido pela emenda constitucional estadual. A ordem de que

³² Comentarei a resposta que o STF deu a esta questão no capítulo 3.5.

³³ p. 10.

³⁴ p. 11.

a primeira vaga para conselheiro fosse livremente preenchida pelo governador foi substituída pelo comando para que a primeira vaga de escolha do chefe do Executivo fosse preenchida por um auditor indicado em lista tríplice.

É semelhante o que ocorreu na ADI-MC nº 2596, em que foi atacada a emenda constitucional nº 10/97 do estado do Pará, que dispunha sobre o mesmo tema da ação anterior.

Foi atacada nesta ADI-MC a seguinte redação dada ao artigo 307 da constituição estadual pela emenda nº 10:

“Art. 307 – O processo de escolha de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos municípios, em caso de vaga ocorrida após a promulgação desta Constituição, ou que venha a ocorrer, observado o disposto no artigo 119, obedecerá ao seguinte critério:

I – a primeira e segunda vagas por escolha da Assembléia Legislativa;

II – a terceira vaga por escolha do Governador do Estado;

III – a quarta vaga por escolha da Assembléia Legislativa;

IV – a quarta e a quinta vagas por escolha do Governador do Estado, dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, respectivamente, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

V – a sétima por escolha da Assembléia Legislativa ;

VI – a partir da oitava vaga, reiniciar-se-á o processo previsto nos incisos anteriores, observando-se a respectiva ordem de nomeação.”³⁵

Foi alegado que os incisos II e IV feriam o já referido princípio da transição mais rápida possível de um sistema constitucional para outro. Uma vez que a Constituição antiga previa sete Conselheiros livremente escolhidos, a transição se daria de forma mais rápida se, em relação às nomeações a serem feitas pelo Governador, fossem escolhidos primeiro os conselheiros dentre os auditores e promotores.

O Ministro Relator Sepúlveda Pertence concordou com a questão levantada a respeito da transição.

³⁵ STF: ADI-MC 2596, p. 6.

“De há muito tenho frisado que, na solução dos problemas de transição de uma para outro modelo constitucional, deve prevalecer, sempre que possível, a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento: parece ser um corolário iniludível do princípio da efetividade máxima das normas constitucionais.”³⁶

As informações prestadas na defesa da Emenda atacada alegaram que caso esta fosse suspensa, se restabeleceria a antiga redação do artigo 307, a qual previa que a Assembléia Legislativa nomearia cinco ministros, cabendo apenas dois para nomeação do Governador, de tal modo que a suspensão cautelar também não resultaria em uma situação constitucional (esta antiga redação que seria restabelecida já tinha sido alvo de ADIs, que foram todas julgadas improcedentes).

O relator afirmou: “a dificuldade se resolve, porém, com a técnica da interpretação conforme(...)”³⁷. Assim, o ministro aplicou interpretação conforme ao inciso II, de modo que a vaga seja preenchida por um auditor escolhido pelo governador. Também suspendeu a vigência da frase “dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, respectivamente, segundo os critérios de antiguidade e merecimento” do inciso IV, de modo que as nomeações nele previstas sejam feitas uma livremente e a outra dentre Procuradores. Ou seja, o significado original deste inciso II, de que a primeira vaga a cargo do governador seria livremente preenchida, foi alterado para este inciso II ordene a nomeação de um auditor para o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas. Da mesma forma, o inciso IV que antes ordenava que seria nomeado um auditor, foi modificado para ordenar que seja nomeado alguém livremente indicado pelo governador.

No primeiro destes dois casos relativos a nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais, o Min. Relator Maurício Corrêa chegou até a afirmar que a norma não era inconstitucional. Entretanto, em ambas as decisões os ministros afirmaram haver a necessidade de uma norma que acelerasse a transição de um regime para o outro e, em ambos os casos, substituíram a norma original por outra que garantisse uma transição mais rápida. Em votações unânimes, decidiram pelo uso da interpretação

³⁶ Idem, p. 12.

³⁷ Idem, p. 15.

conforme de uma forma que as regras alvo das ADIs foram claramente alteradas. Ambas as Emendas estipulavam que o primeiro conselheiro de nomeação do governador seria livremente escolhidos, e as duas interpretações conforme simplesmente alteraram este comando de forma que o primeiro conselheiro fosse escolhido dentre os auditores.

Nas decisões que inclui neste capítulo, as normas em que a interpretação conforme foi utilizada não abriam margem para qualquer espécie de dúvida sobre qual era o comando que estava sendo transmitido pelo texto dos dispositivos legais. Entretanto, o STF adotou uma interpretação conforme que alterou algum trecho do comando trazido nessas normas por outra ordem diferente. Esta foi uma situação que ocorreu, incluindo as decisões acima analisadas, em sete³⁸ acórdãos.

3.5 Suspensão temporária da aplicabilidade da norma.

Nas três decisões que inclui neste tópico, a interpretação conforme foi utilizada para suspender temporariamente a aplicabilidade e a eficácia das normas em que foi utilizada. Em ambas as decisões, a interpretação conforme fez com que as normas deixassem de ter eficácia na época da decisão, mas previu uma condição que faria com que a eficácia das normas retornasse.

No Recurso Extraordinário 390458, julgado em 2004 foi questionada a constitucionalidade da lei complementar 35 de 1998 do município do Rio de Janeiro, que ordenava que o licenciamento de obras de projetos de construção ficaria condicionado à prévia apresentação pelo construtor de apólice de seguro garantia da conclusão da obra. Também foi questionado o decreto municipal 16.712 que regulamentou esta lei complementar.

³⁸ São estes os acórdãos aqui referidos: ADI 2655/03, ADI 2209/03, ADI 2596/03, ADI-MC 2596/02, ADI-MC 2332/01, RE 241292/00 e a decisão a respeito do artigo 10º da ADI-MC 1117/94.

A inconstitucionalidade destas normas foi alegada com base nos artigos 22, VII e 30, I da Constituição Federal³⁹, que ordenam, respectivamente, ser competência privativa da União legislar sobre seguros, e caber aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Os requerentes afirmaram que tais regras criaram e regulamentaram uma nova modalidade de seguro obrigatório, tema que se encaixa nas normas do direito civil ou comercial, escapando ao interesse local e desrespeitando a competência privativa da União sobre tais temas.

Entretanto, o Supremo entendeu que a lei e o decreto questionados não criaram nem regularam seguro algum, uma vez que o obrigatório seguro garantia de conclusão de obra foi instituído pelo decreto lei federal 73/66. Logo, ao exigir a apresentação da apólice de um seguro que já é exigido por lei federal, as normas municipais apenas trouxeram um requisito para a concessão do licenciamento para construção de obras, sendo tal assunto tipicamente de competência municipal. Neste contexto, não ocorreria inconstitucionalidade da legislação municipal.

Ocorre, porém, que a alínea e do artigo 20 do decreto lei nº 73/66, que instituíu o seguro obrigatório de conclusão de obra, foi revogada pela medida provisória 2.221/01, que por ser anterior a emenda constitucional nº 32/01, continuaria em vigor até que outra medida provisória a revogasse ou até que ocorresse a deliberação definitiva do Congresso Nacional⁴⁰.

Estabeleceu-se a seguinte situação: a norma municipal era constitucional quando foi publicada uma vez que se baseava em fazer cumprir no município a legislação federal. Entretanto, em um momento posterior esta norma federal foi revogada. O Ministro Relator Carlos Velloso entendeu que esta revogação fez com que as normas municipais perdessem sua eficácia porém, mas também afirmou que a eficácia dos "salutares"⁴¹ dispositivos municipais retornaria caso fosse restabelecida a norma federal na qual elas se baseavam. Por isso, deu interpretação conforme a

³⁹ Também foi alegada ofensa ao artigo 358, I da constituição estadual, que foi considerado uma reprodução do art. 30, I da CF/88.

⁴⁰ A emenda constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001 dispõe em seu segundo artigo: 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.

⁴¹ Na página 24 o Ministro afirma: "Eu, realmente, acho esta disposição, que torna obrigatório este seguro, salutar. Nas páginas 14 e 15, também afirmou que as normas municipais procederam bem, pois, sem elas, muitos compradores já ficaram "a ver navios" devido a não-conclusão dos imóveis contratados.

constituição ao decreto e à lei complementar municipais, através da qual tais normas perderam sua eficácia e aplicabilidade a partir da publicação da medida provisória, mas que esta eficácia voltará caso seja restabelecida a norma federal. Tal decisão acabou sendo seguida pela maioria dos outros Ministros.

Aqui, os ministros usaram a interpretação conforme de uma forma bastante diferente: para suspender a eficácia e aplicabilidade da norma até que eventualmente outra norma seja publicada.

É semelhante o que correu nas decisões das ADI-MC 2087, de 1999, e na ADI-MC 1480, de 1997. Na primeira delas utilizou-se interpretação conforme a constituição no inciso III do artigo 1º da lei nº 2.543/99 do estado do Amazonas. Tal dispositivo estipulava que as remunerações no âmbito do poder Executivo estadual não poderiam exceder “a 90% (noventa por cento) da remuneração do Governador do Estado”⁴². Pediu-se a inconstitucionalidade deste dispositivo, assim como de outros, alegando-se que a Constituição Federal não abre margem para que os estados e municípios fixem subtetos remuneratórios, havendo apenas o teto previsto no artigo 37, XI da CF/88.

O Min. Relator Sepúlveda Pertence não acatou esta tese. Ele entendeu que este inciso III é sim constitucional, baseando-se no disposto na nova redação do artigo 37, XI dada pela emenda constitucional nº 19/98. Entretanto, o Ministro afirmou que na decisão da ADI-MC 1.898, o STF decidiu que esta nova redação do inciso XI do art. 37 é vigente desde a sua publicação, porém apenas se tornará eficaz e aplicável quando for publicada a lei que fixe o valor dos subsídios dos ministros do STF, que era o valor definido na redação dada pela emenda 19 como teto da remuneração dos servidores públicos⁴³. Por isso, o Ministro deu interpretação conforme ao inciso III do artigo 1º da lei atacada “de modo a afastar sua aplicabilidade

⁴² STF, ADI-MC 2087, p. 7.

⁴³ Esta é a redação do inciso XI do artigo 37 dada pela emenda constitucional nº 19/98:
XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

enquanto não promulgada a lei de fixação do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, prevista no art. 37, XI, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98”⁴⁴.

O único voto-vencido foi o do Min. Moreira Alves, que afirmou que “vou ficar vencido quanto à interpretação conforme, porque nessa hipótese não me parece que seja aplicável esta técnica. Entendo que é de suspender-se, si et in quantum, o dispositivo em causa, porque ele ainda não é constitucional, só vindo a sê-lo quando vier a lei que fixar o valor do subsídio.”⁴⁵

Por sua vez, na ADI-MC 1480, pediu-se a inconstitucionalidade do decreto legislativo de nº 68/92 e do decreto nº 1.855/96, que aprovaram e promulgaram a Convenção nº 158 da Organização Mundial do Trabalho, que trazia regras a respeito da despedida arbitrária ou sem justa causa. Entretanto, o inciso I do artigo 7º da CF/88 ordena que tal matéria será regulada por lei complementar, por isso alegou-se a inconstitucionalidade formal desta Convenção internacional promulgada no Brasil através de decretos, uma vez que alguns tribunais estavam aplicando suas normas de forma direta e imediata, a despeito da ausência da lei complementar exigida por nossa constituição.

A maioria dos ministros entendeu que esta Convenção não é inconstitucional por ter um caráter programático, ou seja, por ser “(...) um instrumento normativo veiculador de princípios que deverão nortear, no âmbito doméstico de cada estado, o respectivo legislador nacional (...) desempenha uma clara função impulsionadora da produção normativa (...)”⁴⁶. E com esta fundamentação saiu-se vencedora a proposta do Min. Moreira Alves de interpretação conforme a constituição para impedir que as normas da Convenção nº 158/ OIT sejam consideradas auto-aplicáveis.

Nestas três decisões acima, as normas julgadas pelo Supremo foram consideradas constitucionais porém sem aplicabilidade no momento em que foram proferidas as decisões. Por isso a interpretação conforme foi usada para suspender a aplicabilidade destas normas mas garantir que elas se

⁴⁴ p. 33.

⁴⁵ P. 44, grifos no original.

⁴⁶ STF, ADI-MC 1480, pp. 73 e s.

tornarão eficazes quando for publicada, caso ocorra esta publicação, alguma outra norma.

3.6 Interpretação conforme para acrescentar alguma expressão ao texto da norma.

As duas interpretações conforme a constituição que inclui neste tópico do trabalho foram utilizadas para acrescentar ao texto da lei alguma expressão que aparece no texto constitucional, mas que não estava presente no dispositivo legal questionado.

A medida cautelar da ação declaratória de constitucionalidade nº 12, julgada no ano de 2006, teve por objeto a resolução nº 07 do Conselho Nacional de Justiça, que “disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder judiciário e dá outras providencias”⁴⁷, ou seja, tinha por objetivo combater o nepotismo.

Com esta ação, os requerentes desejavam que fossem suspensos os julgamentos dos processos que envolvem a aplicação da resolução nº 07, até o julgamento de mérito desta ADC e que fossem suspensos os efeitos das decisões que afastaram a aplicação desta resolução nº 07. Estes pedidos são fundamentados na alegação de que o CNJ possui competência formal para editar as normas trazidas pela resolução nº 07, pois compete a ele zelar pela observância do art. 37 da CF no âmbito do poder Judiciário, assim não ocorrendo ofensa à separação dos poderes nem ao princípio federativo. Também fundamenta o pedido alegando que a vedação ao nepotismo, trazida por esta resolução, é regra constitucional.

O Min. Relator Carlos Britto, sendo seguido pela maioria dos ministros, concordou com tais fundamentos e deferiu a ADC. Porém, deu a seguinte interpretação conforme a constituição: “a constituição vinculou os cargos em comissão e as funções de confiança **às atribuições de chefia, direção e assessoramento**’ (artigo 37, V). Entretanto, provavelmente por erro material, a Resolução nº 07/05 deixou de mencionar o vocábulo

⁴⁷ STF, ADC 12, p. 7.

“chefia”, do que decorre a necessidade de se emprestar ‘interpretação conforme’ para incluir o termo ‘chefia’ nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º⁴⁸ do ato normativo em foco.”⁴⁹

Ao ver que uma expressão que está escrita na constituição não constava do texto da resolução, o ministro incluiu esta expressão no texto da norma publicada pelo CNJ.

É semelhante o resultado da segunda interpretação conforme que foi adotada na decisão da ADI 2209, em parte já explicada no capítulo 3.3.

“Art 88 (...)

§ 1º (...)

§ 2º - Os Conselheiros do Tribunal de Contas do estado serão escolhidos:

I – Três pelo Governador, com aprovação da Assembléia, obedecidos os critérios e a ordem de precedência a seguir:

a) (...)

b) um dentre Auditores indicados em lista tríplice;

c) um dentre os Procuradores do Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice;

II- quatro pela Assembléia Legislativa.”⁵⁰

⁴⁸ Este é o artigo 2º da resolução:

Art. 2º Constituem práticas de nepotismo, dentre outras:

II - o exercício, em Tribunais ou Juízos diversos, de cargos de provimento em comissão, ou de funções gratificadas, por cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento, em circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações;

III - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

IV - a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, bem como de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

V - a contratação, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, ou servidor investido em cargo de direção e de assessoramento.

⁴⁹ pp. 44 e s., grifos no original.

⁵⁰ STF, ADI 2209, p. 3.

Foi alegada a inconstitucionalidade das alíneas *b* e *c* deste dispositivo por não ordenarem que as listas tríplices obedeam aos critérios de “antiguidade e merecimento” que constam do inciso I, § 2º do artigo 73 da CF. Por isso, o Min. Relator Maurício Corrêa concedeu interpretação conforme a constituição a estas alíneas para que estas listas tríplices obedeam estes critérios da “antiguidade e merecimento”.

Mesmo que estas palavras que foram acrescentadas estivessem ausentes dos textos originais devido a um mero esquecimento do legislador, me parece que a inclusão destas palavras provoca uma alteração significativa no efeitos destas normas. No primeiro caso, os efeitos da norma questionada passam a ser aplicados sobre os cargos de chefia, coisa que antes não ocorreria. Já na segunda situação, as listas tríplices passaram a se submeter a um critério de elaboração que não existia anteriormente nessas normas.

3.7 Interpretação conforme para prestar um esclarecimento irrelevante.

Aqui comentarei dois acórdãos em que a interpretação conforme a constituição foi utilizada apenas para prestar pequenos esclarecimentos a meu ver desnecessários. A técnica foi utilizada de forma prescindível para solução final do caso. Por não terem qualquer efeito sobre as normas em que foram aplicadas, não incluirei estas duas interpretações conforme nas considerações finais de meu trabalho, mas como elas estão incluídas na amostra de minha pesquisa devo explicá-las rapidamente e mostrar porque julgo que foram utilizadas desnecessariamente.

O primeiro destes dois acórdãos é a decisão da ADI-MC 221 de 1990, portanto um dos primeiros casos em que a interpretação conforme foi mencionada no STF. Tal ação visava originalmente as medidas provisórias 153 e 156, que desrespeitavam o art. 62, §1º, b da CF/88 por trazerem normas sobre direito penal. Entretanto, tais MPs foram “declaradas nulas e de nenhuma eficácia” pela posterior medida provisória nº 175. O Ministro

Relator Moreira Alves levantou a hipótese de que a MP nº 175 tivesse tido o efeito de declarar a inconstitucionalidade das MPs 153 e 156, o que, segundo o Relator, feriria o nosso modelo de separação dos poderes, uma vez que a declaração da inconstitucionalidade de uma norma é competência absoluta do poder judiciário e não pode ser feita por lei. Por isso, Moreira Alves utilizou interpretação conforme a constituição para esclarecer que a medida provisória nº 175 foi ab-rogatória das MPs 153 e 156, sem, entretanto, declarar sua inconstitucionalidade. A decisão final foi que a medida cautelar da ação 221 estava prejudicada devido a nulidade das MPs 153 e 156. Entretanto, a ação não foi extinta, uma vez que as duas medidas provisórias em questão poderiam voltar a ter efeitos caso a MP 175 não fosse convertida em lei.

O segundo acórdão que devo mostrar é a ADI 3188, decidida em 2006. Nela, atacou-se a nova redação do inciso I do artigo 3º da lei baiana nº 7.249/98 dada pela lei 9.003/04. Este inciso estabeleceu a contribuição previdenciária por parte de aposentados e pensionistas no estado da Bahia. Esta ação alegou a inconstitucionalidade desta contribuição. Entretanto, o Supremo já havia declarado a constitucionalidade da contribuição dos inativos no julgamento das ADIs 3105 e 3128, que atacaram o artigo 4º da emenda constitucional nº 41 que instituiu tal contribuição. Logo, por unanimidade o tribunal reconheceu que não podia declarar inconstitucional a instituição desta contribuição pela lei baiana. Entretanto, o Ministro Relator Carlos Britto imprimiu uma interpretação conforme a constituição ao inciso I do art. 3º apenas para repetir em outras palavras o que já estava escrito neste inciso da lei questionada⁵¹.

⁵¹ A lei baiana dizia: "Art 3º (...)

I – custeio da previdência social, mediante contribuições dos órgãos e entidades da Adm direta e indireta do Estado, dos servidores públicos ativos, dos inativos e dos pensionistas, além de outras receitas, inclusive as provenientes de rendimentos de seus ativos patrimoniais e financeiros." – STF, ADI 3188, p. 3. O STF tomou a seguinte decisão: "interpretação conforme (...) em ordem a assentar que **o custeio da seguridade social do Estado recai sobre os titulares de cargos de provimento efetivo da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, tanto quanto sobre as pensões mortis causa e os proventos da aposentadoria que detenham o mesmo caráter de estatutários**" – idem, p. 10, grifos no original.

4. Declarações dos ministros acerca da possibilidade de alterarem normas.

Entre os 100 acórdãos encontrados por esta pesquisa em que a interpretação conforme a constituição foi proposta, em oito deles houve menção ao fato de que a interpretação conforme que estava sendo sugerida representaria uma alteração na norma, a criação de uma regra nova ou até mesmo uma atuação que não é competência do STF, mas do congresso. É interessante ressaltar que todas as vezes que um argumento deste tipo apareceu, ele foi usado para combater a adoção da interpretação conforme, pois o STF estaria agindo de uma forma indevida caso fosse utilizada esta técnica.

Entretanto, desses oito acórdãos em apenas dois o argumento de que o Supremo Tribunal Federal não poderia criar uma norma diferente da trazida no texto legal em julgamento fez com que a proposta de interpretação conforme a constituição deixasse de ser utilizada. Acho interessante mostrar ao leitor estes dois casos excepcionais no universo sobre o qual esta pesquisa foi realizada.

A primeira decisão em que ocorreu uma declaração sobre o fato de a interpretação conforme pedida alterar a norma original foi no julgamento da Representação 1417 em 1987, coincidentemente o primeiro caso em que se mencionou em nosso STF a possibilidade de se usar a interpretação conforme a constituição. Nesta Representação, foi atacado o novo parágrafo 3º do artigo 65 da lei complementar nº 35/79, Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN), o qual foi introduzido pela lei complementar nº 54/86.

“Art 65 Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas, aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

(...)

§ 3º - Caberá ao respectivo Tribunal, para aplicação do disposto nos incisos I e II deste artigo, conceder ao magistrado auxílio-transporte em até 25%, auxílio-moradia em até 30% (...).”⁵²

⁵² STF, Rp 1417, p. 3 e s.

O Procurador-Geral da República ofereceu a Representação por inconstitucionalidade uma vez que, a partir da publicação deste novo parágrafo 3º, vários Tribunais passaram a determinar o pagamento das ajudas de custo aos seus magistrados, ignorando a competência constitucional exclusiva do poder Executivo para editar as normas que aumentem a remuneração dos servidores públicos. Entretanto, o Procurador-Geral ao invés de requerer a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo 3º, solicitou que lhe fosse dada interpretação conforme a constituição: uma vez que o caput do artigo 65 contém a expressão “nos termos da lei”, deveria se fixar o entendimento de que os Tribunais apenas podem conceder os auxílios após a provação de lei prevendo tal despesa.

Entretanto, o Ministro relator Moreira Alves rejeitou tal pedido. Como este foi o primeiro caso em que apareceu a idéia de interpretação conforme no STF, o Ministro fez citações a várias passagens de autores estrangeiros a respeito deste instrumento. Em uma destas passagens o Ministro afirma que na jurisprudência alemã a respeito do tema se impões dois limites ao uso da interpretação conforme: “o sentido literal da lei e o objetivo que o legislador perseguiu inequivocamente com sua regulação”⁵³. Ele havia analisado toda a tramitação legislativa deste parágrafo e com isso concluiu ser inquestionável que a vontade do legislador era atribuir aos Tribunais poder para conceder os auxílios por conta própria, sem haver lei ordinária correspondente. Com base nesta análise e nos limites impostos ao uso da interpretação conforme pela doutrina estrangeira citada por ele, o Min. Moreira Alves decidiu que a interpretação proposta pelo PGR seria uma atuação como legislador positivo, por contrariar expressamente a vontade dos legisladores.

Afirma a este respeito que “a interpretação fixada como única admissível não pode contrariar o sentido da norma, inclusive decorrente de sua gênese legislativa evidente, porque não pode esta corte atuar como legislador positivo, ou seja, o que cria norma nova”⁵⁴. O Ministro também alega que “não se deve temer a consequência de se declarar a norma inconstitucional, pois esse procedimento é mais exato e mais satisfatório do

⁵³ p. 37.

⁵⁴ p. 40.

que o de violentar o sentido da lei, apenas para evitar sua nulidade”⁵⁵. Assim, o Min. Moreira Alves rejeita a interpretação conforme pelo Procurador-Geral da República e declara a inconstitucionalidade do novo parágrafo 3º do artigo 65.

Nesta decisão primeira decisão na qual se mencionou a técnica da interpretação conforme a constituição o Ministro Moreira Alves, traçou dois limites para o uso deste instrumento (o sentido literal da lei e o objetivo que o legislador perseguiu inequivocamente com sua regulação), e afirmou que caso ele fosse utilizado desrespeitando tais limitações isto representaria uma atuação como “legislador positivo” por parte do STF.

A segunda decisão que gostaria de mostrar ao leitor foi tomada na ADI nº 1232 de 1998, proposta contra o parágrafo 3º do artigo 20 da lei nº 8.742/93, que dispunha sobre o direito de receber um salário mínimo mensal dos portadores de deficiência e idosos com mais de setenta anos que não possuam meios de proverem seu próprio sustento, nem podem ser sustentados por sua família. Alegou-se a inconstitucionalidade do parágrafo 3º, que estipula como incapaz de sustentar o idoso ou deficiente a família cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo, por ofensa ao artigo 203, V da CF, que dispõe que a assistência social será prestada a quem dela precisar. O vício ocorreria com o entendimento de que o referido parágrafo terceiro limitaria a assistência apenas aos idosos e aos deficientes que estejam nas condições previstas na lei em questão, enquanto o caput do art. 203 prevê que a assistência será prestada “a quem dela precisar”. O Procurador-Geral da República requereu que fosse dada interpretação conforme a esta lei, para se fixar o entendimento de que o parágrafo 3º traz apenas uma hipótese de prestação de assistência sem excluir a ocorrência de outras situações em que a solicitação de assistência será atendida. O Ministro Relator Ilmar Galvão aderiu a esta proposta.

Entretanto, o Min. Nelson Jobim começa uma dissidência que torna-se vencedora. Ele afirma que o inciso V do art. 203 ordena que receberão um salário mínimo o idoso e o portador de deficiência “que comprovem não possuir meio de prover a própria manutenção (...), conforme dispuser a lei”,

⁵⁵ p. 43.

o que implica no não cabimento da interpretação conforme proposta, uma vez que “se a legislação resolver criar outros mecanismos de comprovação, é problema da própria lei”⁵⁶. (pg 9) O Min. Sepúlveda Pertence chegou a afirmar que concordava com o relator no ponto de que para se efetivar a proteção aos idosos e deficientes seria preciso que o legislador estabelecesse outras situações que permitissem o recebimento da assistência, e que ocorreria nesta lei inconstitucionalidade por omissão de outras hipóteses, “mas isso não encontrará remédio nesta ação direta”⁵⁷, e julgou improcedente o pedido de interpretação conforme.

Como já mencionei no começo deste capítulo, estas foram as únicas duas decisões em que a interpretação conforme foi negada pelo Supremo devido a possibilidade de se criar com ela uma norma inédita em nosso ordenamento jurídico. Houve uma terceira decisão em que o pedido de interpretação conforme foi julgado improcedente e um dos ministros vencedores levantou o argumento de que a interpretação conforme implicaria uma atuação do Supremo como legislador positivo. Este foi o voto do Min. Marco Aurélio na ADI 3026, cujo julgamento foi terminado em 2006. Entretanto, este argumento não foi decisivo para a recusa da interpretação conforme, uma vez que os outros ministros que assim decidiram basearam seus votos em outros argumentos.

Nos outros cinco acórdãos⁵⁸ em que algum dos ministros questionou o uso da interpretação conforme alegando que ela resultaria na criação de uma norma nova, o voto destes ministros acabou vencido e a interpretação conforme foi adotada apesar desta objeção. Mostrarei dois exemplos desses sete acórdãos. Para resumir essa análise mostrarei os votos vencidos de duas decisões que foram mostradas em capítulos anteriores desta monografia.

Na ADI 1377 de 1998, já analisada no capítulo 3.3.2 desta monografia, o autor da ação pediu a declaração da inconstitucionalidade da expressão “ressalvada a filiação” que constava do dispositivo legal que

⁵⁶ STF, ADI nº 1232, p. 9.

⁵⁷ p. 11.

⁵⁸ São os acórdãos: ADI-MC 3395 de 2006; ADI 2925 de 2003, já analisado nesta monografia; ADI-MC 2405 de 2002; ADI 1371 e ADI 1371 de 1998, ambos sobre a permissão para que promotores exerçam filiação partidária e já explicados neste trabalho.

estabelecia que os membros do Ministério Público não poderiam “exercer atividade político-partidária, ressalvada a filiação e as exceções previstas em lei”⁵⁹. Alternativamente, foi pedida a utilização de interpretação conforme a constituição nessa expressão “ressalvada a filiação”, para que se entenda que os membros do Ministério Público apenas podem se filiar caso estejam afastados de suas funções institucionais mediante licença.

O Min. Relator desta ação, Octavio Gallotti, afirmou em relação a interpretação conforme proposta que durante os trabalhos constituintes três deputados propuseram que a filiação partidária de promotores e procuradores apenas pudesse ocorrer mediante afastamento de suas funções. Entretanto, tais proposições foram rejeitadas pelos demais constituintes, o que fez com o Min. Relator afirmasse que “reintroduzir esta limitação a título de interpretação conforme, seria erigir-se o Tribunal, em legislador positivo, criando uma restrição que, a meu entender, não se pode reputar diretamente decorrente do mandamento constitucional”⁶⁰, e votou pela improcedência da ação.

Entretanto, a seguir votou o Min. Nelson Jobim, que afirmou que de fato existiram as propostas de emendas ao texto da constituição para se introduzir esta restrição de que a filiação apenas poderia ocorrer em caso de afastamento das funções de promotor e procurador. Porém, o Ministro disse que tais propostas de emendas foram feitas com o propósito de negociação política, e não com o objetivo de serem aprovadas. A seguir o Min. Nelson Jobim descreveu algumas estratégias de negociação política durante o processo constituinte para fortalecer o seu argumento de que não existiu uma vontade dos constituintes de vedar que a filiação apenas ocorresse na hipótese de afastamento das funções do Ministério Público, e acabou votando pela adoção da interpretação conforme a constituição. Esta decisão foi adotada pela unanimidade dos outros ministros, tanto nesta ADI 1377 quanto na ADI 1371 sobre o mesmo tema e julgada no mesmo dia.

A segunda ação que gostaria de mostrar como exemplo é a ADI 2925 de 2003, que já expliquei em mais detalhes no tópico 3.3.1. Nessa ação, se alegou a inconstitucionalidade da possibilidade de créditos suplementares formados com recursos oriundos da arrecadação da CIDE

⁵⁹ STF, ADI 1377, p. 2.

⁶⁰ p. 38.

serem aplicados em finalidades diversas das vinculadas pelo artigo 177, parágrafo 4º, inciso II da Constituição Federal. Foi pedida interpretação conforme a constituição para que esses créditos suplementares apenas pudessem ser gastos nas situações especificadas no já mencionado texto constitucional.

A lei atacada nesse caso era a Lei Orçamentária Anual de 2003. A Ministra relatora Ellen Gracie votou contra o pedido de interpretação conforme a constituição alegando, primeiro, que a lei orçamentária não possui as características de generalidade e abstração necessárias para que seja objeto do controle concentrado de constitucionalidade, e segundo, que a interpretação conforme pedida “modificaria o sentido e o alcance da autorização concedida pelo Legislativo por meio da presente lei formal. Em situações como a presente, esta Casa, em homenagem ao princípio basilar da separação de poderes, não tem vacilado em considerar juridicamente impossível tal pretensão”⁶¹. A Ministra também afirmou mais a frente que “aflore como escopo da presente ação, ao meu ver, a pretensão de compelir o Poder Executivo a utilizar (...) aquele montante (...). Além de adentrar na seara das opções de política governamental (...) tal intento busca uma providência de natureza mandamental não encontrável na ação direta de inconstitucionalidade”⁶². O Min. Joaquim Barbosa afirmou que desafiaria alguém com um mínimo de conhecimento em direito comparado a conceder o que foi pedido nesta ADI, e afirma que “a meu ver, é desconhecer completamente toda a evolução das relações entre Legislativo e Judiciário nesses duzentos anos. Parece-me exótico”⁶³. O Min. Nelson Jobim também indeferiu a ação alegando que “a pretensão última disso é a tentativa mandamental, que os Senhores perceberam e não concordaram, de que o Supremo vá determinar ao Executivo essa forma de execução extra-orçamentária”⁶⁴, que no caso seria a utilização dos créditos suplementares nas finalidades trazidas pelo art. 177 da CF/88. Por fim, também chegou a afirmar, junto com o Min. Sepúlveda Pertence, que esta ADI é um “mandado de segurança preventivo”⁶⁵ em favor das empreiteiras, uma vez

⁶¹ STF, ADI 2925, p. 10.

⁶² p. 34.

⁶³ p. 37.

⁶⁴ p. 52.

⁶⁵ p. 58.

que o dispositivo atacado na lei orçamentária não fazia nenhuma referência específica aos recursos originados pela CIDE.

Apesar de todas essas objeções levantadas por parte dos ministros, a maioria acabou votando pela utilização da interpretação conforme a constituição nessa ADI.

Com esses exemplos que analisei acima, pretendi mostrar que algumas vezes os ministros do STF levantaram a questão a respeito da possibilidade de estarem fazendo algum tipo de alteração nas normas ou de que deveriam obedecer ao que foi decidido pelo poder Legislativo. Em todas as oportunidades em que estes argumentos foram levantados eles serviram para combater a utilização da interpretação conforme a constituição que foi proposta, afirmando que ela representaria uma ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Entretanto, me parece que, por enquanto, os ministros do STF debateram pouco a respeito dessa questão da possibilidade de alterarem as normas. Este argumento foi levantado em apenas sete dos oitenta e dois acórdãos⁶⁶ em que a interpretação conforme a constituição foi adotada. Mesmo entre as 18 decisões em que a interpretação conforme foi proposta, mas acabou derrotada, este argumento foi a causa da rejeição do instrumento apenas duas vezes. Embora esta questão tenha surgido algumas vezes nos debates entre os ministros, podemos chegar a duas conclusões. A primeira é que esta é uma questão que por enquanto foi relativamente pouco aprofundada pelos ministros, se pensarmos nos números que comentei acima, e que ainda não há uma definição real entre os próprios ministros sobre quando esta técnica pode ser usada sem representar um abuso de suas atividades. Uma segunda conclusão é que como essa questão da alteração das normas foi o motivo que fez com a interpretação conforme fosse rejeitada apenas em dois acórdãos em toda a amostra, acho que posso afirmar que até agora esse debate teve pouca influência sobre as decisões do STF.

⁶⁶ Houve outras objeções ao uso da interpretação conforme a constituição, afirmando que tal instrumento não deveria ser adotado, porém por outros motivos que não a possibilidade de o Supremo criar uma norma diferente com este instrumento.

5. Conclusão

A partir do observado durante o desenvolvimento deste trabalho, creio que posso formular algumas conclusões. Após a leitura das decisões delimitadas como objeto de minha análise, classifiquei os acórdãos de acordo com o efeito que a interpretação conforme a constituição teve sobre as normas em que foi aplicada essa técnica. A análise dos 82 acórdãos aos quais me dediquei permite que eu formule algumas considerações sobre o tema.

Buscando descobrir a confirmação ou negação de minha hipótese de que o uso do instrumento conhecido como interpretação conforme a constituição permite aos ministros do Supremo Tribunal Federal fazerem alterações bastante profundas nas normas em questão, identifiquei os seguintes efeitos que esta técnica decisória teve sobre as normas nas quais foi aplicada: *a)* definir o significado de algum termo do texto normativo; *b)* sanar uma ambigüidade presente no texto da norma; *c)* suspender temporariamente a aplicabilidade da norma; *d)* acrescentar expressão ao texto; *e)* substituir o conteúdo de algum trecho da norma; *f)* limitar a aplicação da norma de acordo com uma restrição expressa na constituição; *g)* limitar a aplicação da norma com uma restrição não presente expressamente no texto constitucional; *h)* prestar algum esclarecimento irrelevante. Estas foram as aplicações que observei nos 82 acórdãos que tive a possibilidade de analisar, a partir dos quais exporei minhas conclusões a seguir.

Nos dois casos em que considero que a interpretação conforme foi utilizada para prestar algum esclarecimento desnecessário⁶⁷, considero que a técnica não teve qualquer efeito sobre as normas em que foi aplicada, logo não como se falar em qualquer alteração.

Tanto nos dois casos em que a interpretação conforme a constituição foi adotada para definir o significado de algum termo do texto⁶⁸, quanto nos dois acórdãos em que a interpretação conforme foi utilizada para acabar com uma ambigüidade presente no texto normativo questionado⁶⁹, o STF

⁶⁷ Casos que expliquei no capítulo 3.7.

⁶⁸ Tópico 3.1 deste trabalho.

⁶⁹ Item 3.2 desta monografia.

definiu como significado da norma algum comando que já podia ser extraído da redação original da norma. Nesses casos, o Supremo não alterou o conteúdo do dispositivo normativo, uma vez que foi fixado um comando que originalmente já podia ser entendido a partir do texto da norma, seja por causa de uma ambigüidade ou pela falta de uma definição clara no texto.

Nos três casos em que a interpretação conforme a constituição deixou as normas questionadas sem aplicabilidade no momento da decisão⁷⁰, mas previu que a eventual edição de alguma norma posterior faria com que retornassem seus efeitos, acredito que também não houve uma alteração no conteúdo original da norma. Embora não haja dúvidas de que esta é uma utilização bastante peculiar da interpretação conforme, acredito que não houve uma alteração no significado da norma. Não foi modificado o comando trazido pelo texto normativo.

Nas decisões em que foi acrescentada alguma expressão ao texto⁷¹, acredito ser diferente a consequência das interpretações conforme a constituição dadas às duas normas em que isto ocorreu. O acréscimo de palavras ao texto das normas, mesmo que tais palavras estejam presentes no texto constitucional e não tenham sido utilizadas nas normas devido a algum "erro material", como afirmado no julgamento da ADC 12, altera os efeitos dos textos normativos. No caso da decisão proferida na ação declaratória de constitucionalidade nº 12, os efeitos das normas em questão se estenderam sobre os ocupantes de cargos de chefia, efeito que anteriormente tais enunciados não possuíam. Já a decisão da ADI 2209 obrigou que a elaboração das listas tríplexes obedecesse a um critério que antes não era exigido: após a decisão do Supremo, as listas tríplexes previstas no artigo 88 da emenda constitucional nº 11 do estado do Piauí passaram a ser feitas conforme o critério da "antiguidade e merecimento". Me parecem significativas estas alterações nas normas, uma vez que no primeiro caso os efeitos da norma foram estendidos, foram ampliados sobre uma situação antes não abrangida por eles (os cargos de chefia) , enquanto que na segunda decisão foi acrescentado um critério para a elaboração das listas tríplexes que antes não existia.

⁷⁰ Foi o que demonstrei no capítulo 3.4

⁷¹ Presentes no capítulo 3.5.

Acredito que também são alterações relevantes as que ocorreram nas sete decisões que se encontram no capítulo em que afirmo que a interpretação conforme substituiu parte do conteúdo original da norma por outro comando diferente⁷². A importância dessas alterações vem do fato de que, havendo substituição do conteúdo original de algum trecho das normas por outro conteúdo, o comando originalmente trazido por estes pedaços dos textos normativos deixa de existir e passa a valer alguma outra ordem diferente da trazida pela norma inicial.

Os casos em que a interpretação conforme a constituição foi utilizada para restringir de alguma forma a incidência das normas questionadas representam a imensa maioria dos casos que foram analisados neste trabalho. Nestas situações, as normas originais não especificavam quais eram as situações em que deveriam ser aplicadas nem mencionavam casos em que seria vedada a sua utilização. Logo, mesmo que o conteúdo das normas não tenha sido alterado, ao delimitar a utilização destes textos normativos o Supremo promoveu alguma alteração neles em relação aos seus efeitos originais. Os comandos trazidos por estas normas não foram modificados, mas a sua aplicação foi restringida.

Entretanto, para responder o questionamento sobre se a interpretação conforme a constituição permite que as decisões do Supremo façam alterações significativas nas normas será importante levar em conta a distinção entre os casos em que a restrição era mencionada diretamente no texto da Constituição Federal de 1998 dos casos em que as restrições foram criadas pelos ministros com base em critérios mais abstratos, ou seja, aquelas situações que, embora não fossem citadas pela constituição, os ministros entenderam que ocorreria uma inconstitucionalidade caso as normas questionadas fossem aplicadas a elas.

Em ambos os tipos de restrições houve uma alteração das normas originais no sentido que elas ganharam limites que anteriormente não eram demarcados. Entretanto, acho importante ressaltar que nas trinta decisões em que tais restrições foram retiradas do próprio texto constitucional⁷³ o Supremo teve menos liberdade para estipular quais seriam as delimitações impostas: nestes casos eles apenas alteraram as normas reproduzindo o

⁷² Item 3.3.

⁷³ Situação que expliquei no tópico 3.2.1 desta pesquisa.

que estava expresso no texto constitucional. O ato de alterar as normas foi limitado pelo que está expresso no texto da constituição. Logo, modificações foram feitas, porém acredito que os ministros não tiveram liberdade para fazerem modificações mais substanciais, uma vez que sua ação se restringiu a repetir o que está claramente disposto na constituição.

Já nos trinta e quatro casos⁷⁴ em que as restrições que foram impostas não estavam presentes diretamente no texto constitucional ou que decorreram de princípios constitucionais, que por serem de uma natureza abstrata não tem seus limites completamente definidos, acredito que o resultado foi diferente. Uma vez que as situações que deveriam ser delimitadas não estavam diretamente citadas na constituição, isto abriu margem para que o STF decidisse livremente quais situações deveriam ser excluídas da aplicação das normas e quais eram as restrições que deveriam ser impostas a elas. Aqui os ministros tiveram uma maior liberdade para realizar restrições que modificariam as normas.

Como exemplo vale relembrar as decisões das ADIs 1371 e 1377⁷⁵, a respeito da permissão para que membros do Ministério Público se filiassem a partidos políticos, as restrições impostas às normas foram bastante significativas. O texto legal originalmente permitia a todos os promotores se filiarem a partidos, mesmo que estivessem exercendo suas atividades profissionais. Tal permissão para a simultânea filiação a partido e trabalho como promotor não parecia ser decorrente de um esquecimento de fazer uma vedação a esta situação na hora que a redação da lei foi feita, mas parecia ser o próprio objetivo da lei. Apesar disto, o Supremo, com base em um artigo da constituição que veda o exercício de atividade político partidária mas não faz qualquer menção a filiação a partidos políticos, limitou a norma de modo que ao invés de ser aplicada a todos os promotores, inclusive os no exercício de suas funções, ela pudesse ser aplicada apenas àqueles que estivessem licenciados de suas atividades.

Assim, creio que o fato dessas restrições impostas não serem mencionadas claramente na constituição fez com que os ministros exercessem uma maior liberdade para fazerem nas normas as alterações que julgaram necessárias.

⁷⁴ Foram os acórdãos que inclui no item 3.2.2.

⁷⁵ Analisadas no item 3.2.2 do trabalho, nas páginas 20, 21 e 22.

Um segundo comentário que pode ser feito é a clara constatação de que a interpretação conforme foi um instrumento utilizado pelos ministros do STF de forma extremamente variada. Houve algumas utilizações que se repetiram com grande frequência, mas a técnica também foi utilizada de modos bastante inusitados, o que demonstra a grande liberdade que a interpretação conforme deu para os ministros todas as vezes que eles julgaram encontrar algum caso que necessitasse de uma solução incomum.

Uma última conclusão é a que decorre do quarto capítulo deste trabalho. Embora nesses anos tenham ocorrido algumas menções dos ministros a respeito da possibilidade de se alterarem as normas através da interpretação conforme, este é um argumento que foi poucas vezes levantado e debatido. Não é minha intenção fazer um julgamento a respeito de ser bom ou ruim que o Supremo faça estas alterações nas normas, porém todas as vezes que algum ministro levantou essa questão ela foi utilizada como argumento para tentar impedir que a proposta de interpretação conforme a constituição fosse adotada. Porém, esse argumento foi lembrado em apenas sete dos oitenta e três acórdãos em que a interpretação conforme acabou sendo utilizada. Por isso me parece que os ministros ainda não definiram para si próprios quais são as modificações que eles mesmos julgam que podem fazer nas normas através da interpretação conforme a constituição sem que isto represente uma atuação abusiva por sua parte. Arrisco dizer que eles ainda não estabeleceram quais são os limites que eles mesmos entendem que devem ser respeitados em relação a alteração das normas nem quais seriam as alterações que, na opinião deles, representariam a criação de novas normas de modo nocivo à separação dos poderes.

A falta de um entendimento transparente a este respeito fica clara se pensarmos que, na amostra desta pesquisa, houve apenas dois acórdãos em que a interpretação conforme a constituição foi rejeitada com base em questionamentos sobre a possibilidade de haver uma ofensa a separação dos poderes, o que mostra a pequena influência que, até agora, esta questão teve sobre as decisões do nosso Supremo Tribunal Federal.

6. Bibliografia

Larenz, Karl, Metodologia da Ciência do Direito, Lisboa: Fundação Calouste Gulberkian, 4. ed., 2005.

Silva, Virgílio Afonso da, "La interpretación conforme a la constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial", *Cuestiones Constitucionales* 12 (2005), 3-28.

O Estado de São Paulo, domingo 21/10/07.

Folha de São Paulo, sexta-feira 26/10/07.

Folha de São Paulo, segunda-feira 05/11/07.

Estes são os 51 acórdãos que constaram do resultado da busca no site, mas que foram descartados inicialmente:

RE-AgR 501480/07	RE-AgR 440458/05	ADI-MC 2502/01
ADI-ED 2591/06	RE-AgR 402079/05	AO-QO166/01
RE-AgR 423985/06	RE-AgR 428635/05	RE220906/00
RE-AgR 478722/06	RE-AgR 428635/05	RE 225011/00
RE-ED 506923/06	RE-AgR 437074/05	RE 229696/00
RE-AgR 490560/06	RE-AgR 417979/05	ADI 2047/99
RE-AgR 480958/06	ADI-ED 2586/04	ADI-MC 1900/99
RE-AgR 476211/06	RE-AgR 399249/04	RE 184093/97
ADI 1199/06	AO 864/04	ADI-MC 1348/95
RE-AgR 453056/05	ADI 3046/04	ADI-QO 234/95
RE-AgR 452225/05	RE 245554/04	HC 69818/92
RE-AgR 412134/05	Rcl-AgR 2143/03	HC 69714/92
RE-AgR 412891/05	RE-AgR 241288/03	RE 147684/92
RE-AgR 445461/05	RE-ED-ED	RE 53729/63
RE-AgR 435856/05	241292/02	RE 12478/50
RE-AgR 442158/05	MS 24235/02	RE16187/50
RE-AgR 435819/05	RE 183952/02	
RE-AgR 426039/05	Pet-AgR 2460/01	

Aqui estão os 82 acórdãos em que a interpretação conforme a constituição foi proposta e adotada na decisão do STF:

ADI-MC 3854/07	ADI 2596/03	ADI-MC 1552/98
ADI 125/07	ADI 1586/03	ADI-MC 1719/97
ADI 3652/06	RE 275480/02	ADI-MC 1597/97
ADI 3188/06	ADI-MC 2405/02	ADI-MC 1662/97
ADI 3694/06	ADI 1141/02	ADI-MC 1480/97
ADI-ED 3522/06	ADI-MC 2596/02	ADI-MC 1620/97
ADI 3246/06	ADI-MC 2534/02	ADI-MC 1586/97
ADI-MC 3395/06	RE 183952/02	ADI-MC 1556/97
ADI 3685/06	ADI-MC 2116/02	ADI-MC 1510/97
ADC-MC 12/06	ADI-MC 2502/01	ADI-MC 1443/96
ADI 2924/05	ADI-MC 2473/01	ADI 120/96
ADI 2816/05	ADI-MC 2332/01	ADI-MC 1194/96
ADI 3324/04	ADI 1662/01	ADI-MC 134 /95
ADI 2884/04	ADI 2084/01	RE 169740/95
RE 420816/04	RE 241292/00	ADI 234/95
ADI-MC 2325/04	ADI-MC2348/00	ADI-MC 1236/95
RE 390458/04	ADI 1797/00	ADI-MC 1170/95
ADI 2979/04	ADI-MC 2083/00	ADI-MC 565/94
RE 401436/04	ADI-MC 2084/00	ADI-MC 1127/94
ADI 1557/04	ADI-MC 2087/99	ADI-MC 1117/94
ADI 134/04	ADI-MC 1531/99	ADI-MC 927/93
ADI 1695/04	ADI-MC 1666/99	ADI-QO319/93
ADI 2887/04	ADI-MC 1946/99	ADI-MC 221/90
ADI 2925/03	ADI-MC 1862/99	Rp 1389/88
ADI 2655/03	ADI-MC 1642/98	
ADI-MC 2795/03	HC 78168/98	
ADI 2652/03	ADI-MC 1668/98	
ADI 1946/03	ADI 1371/98	
ADI 2209/03	ADI 1377/98	

Estas são as 18 decisões em que a interpretação conforme foi proposta, mas não foi adotada pelos ministros:

ADI 2969/07	ADI 2544/06
ADI 3521/06	ADI 3026/06
ADPF-MC 95/06	ADI 2591/06

ADI-MC 3395/06

ADI 2797/05

ADI 2938/05

RE 158834/02

ADI 2580/02

ADI 1600/01

ADI 1232/98

ADI-MC 1824/98

ADI-MC 1600/97

ADI-MC 1303/95

MS 21729/95

Rp 1417/87