

ELABORAÇÃO LEGISLATIVA — INCONSTITUCIONALIDADE — REPRESENTAÇÃO

— *O interesse político ou moral do parlamentar pela sorte da lei, de que teve a iniciativa, não equivale ao interesse jurídico necessário para que figure, como assistente, em representação de inconstitucionalidade.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Flávio Flôres da Cunha Bierrenbach *versus* Procurador-Geral da República
Representação nº 1 088 — Relator: Sr. Ministro
RAFAEL MAYER

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, em conformidade com a ata de julgamento e notas taquigráfi-

cas, à unanimidade, em negar provimento ao agravo.

Brasília, 17 de março de 1982. — *Xavier de Albuquerque*, Presidente. *Rafael Mayer*, Relator.

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Na representação intentada pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, para a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2 874, do estado de São Paulo, que tem por objeto a fixação em cem quilômetros da velocidade máxima nas rodovias estaduais, o cidadão Flávio Flôres da Cunha Bierrenbach, deputado à Assembléia Legislativa do Estado, requereu a sua admissão como assistente da representada, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Diz evidente o seu interesse jurídico e a aplicabilidade à ação direta de declaração de inconstitucionalidade de todas as normas processuais que não contrariem as normas regimentais e as da Lei nº 4 337/64, inclusive a da assistência, relacionando precedentes da Corte em que, em procedimentos idênticos, se admitira a intervenção de terceiros.

Instada a manifestar-se sobre o pedido, nada lhe opôs a douta Procuradoria-Geral da República, “pois dá como demonstrado o efetivo interesse jurídico do requerente no desfecho da lide” (fls.).

O pedido foi, no entanto, indeferido nos termos desse despacho, *verbis*:

“Invocando o art. 50 do Código de Processo Civil, o cidadão Flávio Flôres da Cunha Bierrenbach, deputado à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, requer admissão como assistente da representada, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, nos autos da representação intentada pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, argüindo a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 2 784, de 14 de abril de 1981.

Alega que seu interesse jurídico, para tanto, é evidente, pois foi quem apresentou o projeto que se converteu na lei objeto da questão. Chamada a manifestar-se a douta Procuradoria-Geral da República nada tem a opor ao pedido, ‘pois dá como demonstrado o efetivo interesse jurídico do requerente no desfecho da lide’.

Data venia, a pretensão se apóia em entendimento por demais extenso do conceito

de assistência, pondo os seus limites bem além da configuração do instituto.

Os precedentes invocados pelo recorrente são decerto demonstrativos da orientação liberal que preside, nesta Corte, a admissão de assistentes em ação direta de representação por inconstitucionalidade, mas a verdade é que neles, de um modo ou de outro, há uma demonstração de interesse que aqui não se evidencia.

Cuido que a participação do parlamentar no processo legislativo, como membro de um colegiado, não o qualifica, além dessa condição, com relação ao produto da atividade congressual que é a lei formal, e que emana do próprio órgão legislativo, como expressão de sua vontade.

Ora, para que se consubstancie o interesse jurídico para a assistência, é necessário que a sentença que venha a ser proferida contra o assistido repercuta sobre a situação jurídica do assistente, em seu detrimento, de modo a justificar a sua participação adjuvante.

‘Em suma — diz o eminente Amaral Santos — o terceiro deve, para intervir na causa das partes, possuir uma particular *legitimação* que se classifica entre as chamadas *legitimações anômalas*. Conquanto não seja legitimado, de modo autônomo, para participar da relação deduzida em juízo pelo autor, a relação jurídica de que é titular, distinta daquela, o autoriza a intervir com fundamento no interesse jurídico, que tem, em que a sentença seja favorável ao assistido’ (*Primeiras linhas*, II/40).

Como sintetiza outro insigne processualista:

‘O problema relativo à sua legitimação emerge do nexó de dependência entre a sua esfera jurídica e os possíveis efeitos emergentes da decisão proferida contra a parte a quem pretende assistir. Deste nexó emerge a legitimidade da assistência’ (Arruda Alvim, *Código de Processo comentado*, III/34).

Nada há que singularize a posição do requerente face à lei, pelo seu objeto, posicionando-se, na verdade, como qualquer cidadão. A circunstância de haver participado, em algum momento, do processo legislativo

de que emergiu o diploma legal, pode conferir-lhe um interesse político, mas não um interesse jurídico, eis que não afetadas, por ela, de modo específico, a situação ou relações jurídicas que viessem eventualmente a sofrer os efeitos reflexos da sentença em ação direta.

Pelo exposto, indefiro o pedido.”

A inconformidade do requerente se manifesta em agravo regimental assim fundamentado:

“A luta processual se trava entre partes a Assembléia e a Procuradoria-Geral da República.

Quanto à Assembléia, o interesse de agir ao lado dela de parte do agravante é evidente, eis que apresentou o projeto que se converteu na lei objeto da representação.

Quanto ao Ministério Público, nada opôs ao pedido, dado o interesse jurídico do requerente no desfecho da lide.

O venerando despacho agravado se insurge contra a orientação da egrégia Corte quanto à admissão de assistentes.

O venerando despacho agravado se rebela contra o que classifica de liberalismo do Supremo e confina a assistência ao dano pessoal do requerente, desconhecendo os interesses morais, que são da mais alta relevância.

Os precedentes desatendidos pelo eminente relator constam de fls. 111 e 112, citando representações em que foram admitidas intervenções como a pretendida pelo agravante.

Espera-se, pois, que o Plenário, restabelecendo a jurisprudência pacífica sobre a matéria, dê provimento ao agravo, por ser de direito.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator): O exame dos precedentes desta Corte evidencia o entendimento de que o instituto de assis-

tência processual tem cabimento na representação por inconstitucionalidade da lei em tese, dando-se assim consequência ao conceito da lei processual comum de que a assistência tem lugar em qualquer dos tipos de procedimento e em todos os graus de jurisdição (art. 50, parágrafo único do Código de Processo Civil).

Por se tratar, no entanto, de uma sentença que tem por objeto a declaração de nulidade ou de inexistência, por inconstitucionalidade, de uma norma jurídica geral e abstrata, não se dispensa a configuração de um interesse individualizado, e especialmente jurídico, para justificar a atuação do terceiro por uma sentença favorável.

Sendo esse interesse do terceiro o pressuposto para a intervenção na causa, lembrava Carnelutti, diante dos termos genéricos do antigo código de processo civil italiano, que não é *qualquer interesse* que a justifica, pedindo uma interpretação restritiva, sem a qual — diz com certa ironia — se “abririam, por exemplo, as portas do processo a todos os parentes e amigos de cada uma das partes, assim como a todos aqueles a quem convenha que sobre as questões a resolver se constitua um precedente judicial” (*Sistema*, trad. esp., II/47).

Sem dúvida, diante de nosso ordenamento processual em vigor, o interesse do terceiro, autorizativo da assistência, há de ser jurídico, no sentido de que a decisão venha a refletir em sua esfera jurídica. Por isso entendi, no despacho agravado, inexistente interesse dessa ordem de parte do ilustre deputado estadual, pelo fato de caber-lhe, no processo legislativo, a iniciativa do projeto resultante na lei que está sob a apreciação desta Casa. Como cidadão, sujeito como qualquer outro à incidência da lei — *tu patere legem quam fecisti* — faltar-lhe-ia um interesse singularizado. Como deputado — posto que a lei é produto legislativo da Assembléia a cuja colegialidade e poder deve ser atribuída — e

pelo fato de sua iniciativa, somente lhe caberia, com relação ao exame da constitucionalidade da lei, em sentença judicial, um interesse político, não um interesse jurídico.

Insiste o ilustre agravante, em sua petição de agravo, na existência de um interesse moral, mas este é categoria lógica que, aliás, não se diferencia daqueloutra, como igualmente não subsumível no módulo processual. O argumento do despacho agravado tem suprimento de boa e pacífica doutrina, pois como diz Liebmann:

“O interesse deve ser de caráter jurídico, porque deve tratar-se de um dos casos em que a sentença proferida entre as partes pode afetar a relação jurídica de que o terceiro é titular. Essa possibilidade deriva da interdependência das relações jurídicas a que deram vida os vários sujeitos, e, portanto, do nexo de prejudicialidade que pode intercorrer entre a relação controversa, deduzida em juízo pelas partes, e a relação existente entre uma das partes e o terceiro. O interesse que autoriza a intervenção não pode ser, portanto, de *mero fato*, isto é, de caráter prático, econômico ou moral, antes, jurídico, significando que a eficácia da sentença a prolatar-se possa refletir-se a benefício ou em prejuízo de terceiro, com influência sobre a existência ou sobre as modalidades de suas próprias relações jurídicas” (apud J. F. Marques, *Instituições*).

Não há dissídio quanto a essa concepção (cf. Adolfo Schönke, *Derecho procesal civil*, p. 99-100; Celso Barbi, *Comentários*, I, 288; Hélio Tornaghi, *Comentários* 1/224).

Os precedentes desta Corte, indicados pelo ilustre agravante, desde a inicial, não apóiam a sua pretensão, representativos que são de situações bem diversas. Assim, na Representação nº 891, onde se tratava de inconstitucionalidade de lei limitadora do nível de emolumentos percebidos pelos cartórios não oficializados, foram admitidos como assistentes o Colégio Notarial, serventuários de Justiça, bem como o Estado; na Representação nº 890, versando inconstitucionalidade de emenda a projeto de fixação de vencimentos de juízes, foi admitida a assistência do go-

vernador do estado e da Associação dos Magistrados; na Representação nº 933, onde se discutiu a inconstitucionalidade de resoluções do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, concernentes à promoção de juízes segundo a organização resultante da fusão, admitiram-se como assistentes a associação dos magistrados e juízes de carreira; na Representação nº 931, sobre a inconstitucionalidade de lei de aproveitamento de candidatos aprovados em determinado concurso, admitiu-se a assistência de quem tinha a qualificação prevista; na Representação nº 961, sobre inconstitucionalidade de decreto legislativo estadual que rejeitou decreto municipal fixando tarifas de limpeza urbana, deu-se a assistência do prefeito municipal; na Representação nº 900, a respeito de lei de oficialização de cartórios e níveis de gratificação, serventuários foram admitidos como assistentes, e assim por diante.

Ora, esses precedentes indicam como pacífico o entendimento de que a Corte admite a assistência na ação direta de declaração de inconstitucionalidade, mas não a de que dispensa a existência de interesse jurídico, implícito nessas admissões, hipóteses a que se não ajusta a situação do ilustre agravante.

Pelo exposto, nego provimento ao agravo.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1 088-1 (AgRg) — SP. Rel.: Ministro Rafael Mayer. Agte.: Flávio Flôres da Cunha Bierrenbach. Repte.: Procurador-Geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: negou-se provimento ao agravo regimental, unanimemente. Votou o Presidente. Impedido o Ministro Firmino Paz. (Plenário, 17.3.82.)

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.