CONTROLE JURISDICIONAL — COMPETÊNCIA — ENTIDADES PÚBLICAS

— O art. 205 da Constituição (Emenda n.º 7/1977) não se aplica a demanda entre Prefeitura Municipal e autarquia federal, por se tratar de entidades de entes políticos diversos.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS
Prefeitura Municipal *versus* INCRA
Apelação Cível n.º 56 047 — Relator: Sr. Ministro
CARLOS MÁRIO VELLOSO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas:

Decide a Terceira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, reformar a sentença, e determinar o prosseguimento da ação, na forma do relatório e notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 18 de junho de 1979. *Armando Rollemberg,* Presidente. *Carlos Mário Velloso,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Trata-se de apelação interposta pela Prefeitura Municipal de Areado, contra a r. sentença que julgou extinto o processo, nos seguintes termos (fls. 11v9):

"Trata-se de litígio entre a Prefeitura Municipal de Areado e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Logo, em face do art. 205, da Constituição Federal, com a Emenda de nº 7, o Judiciário não tem mais competência para o desate da questão."

Nesta Egrégia Corte, a fls. 27/29, a douta Subprocuradoria-Geral da República, dizendo-se assistente da Autarquia apelada, opina pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator):

I

Dou provimento ao apelo.

A uma, porque as partes envolvidas na demanda não são entidades públicas de uma mesma entidade política.

No caso, de um lado, está um Município, entidade política; de outro, uma autarquia, pessoa pública integrante da entidade política União, da administração indireta desta.

Sendo assim, não poderia prosperar o entendimento da r. sentença, conforme já decidiu esta Egrégia Turma, na AC 51 780-DF, de que fui relator:

"Constitucional — Eficácia das normas constitucionais. CF, art. 205, com a EC nº 7, de 1977.

I. Inaplicabilidade da norma inscrita no art. 205 da Constituição, quando as partes envolvidas na demanda são entidades pertencentes a entes políticos diversos.

II. Recurso provido."

(AC 51 780-DF, Relator Ministro Carlos Mário Velloso; Julgamento: 9.3.79, 3.ª Turma).

A duas, porque, conforme sustentei no voto que proferi nos EAC 22 072, em 20 de outubro de 1977, a norma inscrita no art. 205 da Constituição, com a redação da EC nº 7, de 1977, não é de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Ela é, sim, de eficácia limitada, ou reduzida, pelo que não produz, de logo, efeito essencial, e sua aplicabilidade é indireta, mediata e reduzida, porque depende de normatividade ulterior.

Faço anexar cópia do voto que proferi nos EAC nº 22 072.

A Prof.ª Ada Pellegrini Grinover, da USP, em obra recente (*O Processo em sua unidade*. Saraiva, 1978 p. 56-7), endossa o entendimento que manifestamos nos EAC 22 072, julgado em 20 de outubro de 1977.

Nas AACC 49 933, 49 605, 38 155 e 51 780, reiteramos o entendimento. Fizemos o mesmo na REO 51 894-PE.

Quando proferimos o voto nos mencionados EAC 22 072, ficamos vencidos. Tínhamos contra o nosso entendimento decisão do Egrégio Supremo Tribunal, em Turma.

Recentemente, todavia, a Colenda Suprema Corte, em Sessão Plenária, no RE 90 102-SP, julgado em 3 de novembro de 1978, Relator Ministro Moreira Alves, decidiu:

"Questão entre Estado-membro e município. Interpretação do art. 205 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 7/77.

— O mencionado art. 205 não diz respeito às questões entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios — entidades de âmbito diverso dentro da Federação — mas sim entre cada uma delas e as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista que lhes estão vinculadas, ou, então, entre essas autarquias, empresas e sociedades se situadas no mesmo plano de governo (federais, estaduais, do Distrito Federal, ou municipais). Por isso que estão na mesma esfera de administração é que a Emenda houve por bem estabelecer que suas questões devem ser decididas pela autoridade administrativa designada por lei,

para que não haja litígios judiciais entre entidades subordinadas ao mesmo Poder Executivo nos diversos planos que integram o Estado Federal.

— Ademais, mesmo no seu campo de incidência, o referido dispositivo constitucional só se tornará aplicável aos casos concretos depois de a legislação competente estabelecer a autoridade administrativa, dentro de cada órbita de governo (federal, estadual, do Distrito Federal, ou municipal), a que caberá decidir tais questões.

Recurso extraordinário não conhecido". (RE 90 102-SP, Tribunal Pleno, julgado em 3 de novembro de 1978, Relator Ministro Moreira Alves, *DJ* de 19 de fevereiro de 1979).

Como se verifica, o entendimento que manifestamos, em outubro de 1977, no Pleno deste Egrégio TFR, viu-se ratificado pela Colenda Suprema Corte, em Sessão Plenária.

III

Diante do exposto, dou provimento ao apelo, para que a ação prossiga, como for de direito.

VOTO (VENCIDO)

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Sr. Presidente, há uma doutrina clássica de Direito Constitucional, que nos veio dos autores americanos, a respeito do problema da eficácia das normas constitucionais, que classifica tais normas, sob o ponto de vista de sua aplicabilidade, em *self-executing provisions*. Essa doutrina foi muito divulgada entre nós pelo talento invulgar de Rui (vejam os seus *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, 2:475 e seg.), traduzidas as expressões inglesas por disposições auto-aplicáveis ou auto-executáveis e disposições não-auto-aplicáveis, ou não-auto-executáveis, ou não-bastantes em si.

Mais recentemente, um constitucionalista brasileiro de grande porte, o Prof. José Afonso da Silva, da Universidade de Minas Gerais e da Universidade de São Paulo, desenvolveu o tema sob ângulo de visada novo e em termos altamente científicos, no livro *Aplicabilidade das normas constitucionais* (São Paulo, Rev. dos Tribs. 1968). Para esse autor, as normas constitucionais devem ser agrupadas em três grupos: a) de eficácia plena; b) de eficácia contida; c) de eficácia limitada ou reduzida.

As primeiras, consoante a lição de José Afonso da Silva, de eficácia plena, produzem, de pronto, efeitos essenciais. Têm aplicabilidade direta, imediata e integral. Exemplo: o art. 1º, § 1º, da CF; o art. 6º e parágrafo único da CF. Não necessitam tais normas de legislação integradora; as segundas incidem imediatamente, mas prevêem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias; as últimas, de eficácia limitada ou reduzida, não produzem, de pronto, todos os seus efeitos essenciais. Têm aplicabilidade indireta, mediata e reduzida. Dependem de lei regulamentar, ou normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia, e são, ou declaratórias de princípios institutivos ou organizativos, ou declaratórias de princípios programáticos.

Trago ao debate, com a vênia devida aos eminentes Ministros, os conceitos suso expendidos, porque os entendo pertinentes, no caso.

Leio o art. 205 da Constituição federal, com a redação que lhe foi dada pela Emenda nº 7, de 1977: (Lê).

Se se entender que a lei a que se refere o art. 205 da Constituição é lei adjetiva, então a norma constitucional ali posta não é de eficácia plena e aplicabilidade imediata. A norma constitucional dependeria de lei regulamentar, ou normatividade ulterior, para lhe desenvolver a eficácia. A lei referida no art. 205 da Constituição não é substantiva, parece-me óbvio. É, então, adje-

tiva. Ela diz respeito ao órgão que julgará as questões, criação do mesmo, estabelecimento do procedimento, etc. Assim, porque entendo que a dita lei é norma adjetiva, e por entender, em conseqüência, que não existe, ainda, o órgão administrativo que se incumbirá de julgar tais questões, nem o procedimento que será adotado no julgamento, penso, *data venia,* ousando divergir do eminente Ministro Relator e de recente decisão da Eg. 2.ª Turma da Corte Suprema, que a norma inscrita no art. 205 da Constituição não é de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Ela é, sim, de eficácia limitada, ou reduzida. Não produz, de logo, efeito essencial, e sua aplicabilidade é indireta, mediata e reduzida, porque depende de normatividade ulterior.

Peço vênia, pois, ao eminente Ministro Relator. Fico com o não menos eminente Ministro Amarílio Benjamin e acho que devemos prosseguir no julgamento do feito.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

AC. 56 047 — MG — Rel., Ministro Carlos Mário Velloso. Apte., Prefeitura Municipal de Areado. Apdo., INCRA. (Advs., Yor Queiroz Junior, Adelson Celestino de Sant'Anna e Luciano Franco Tolentino Amaral).

Decisão: A Turma, por unanimidade, reformou a sentença para determinar o prosseguimento da ação (em 18.6.79 — 3.ª Turma).

Os Ministros Armando Rollemberg e Aldir Guimarães Passarinho votaram de acordo com o Relator. Não compareceu, por estar licenciado, o Ministro Lauro Leitão. Presidiu o julgamento o Ministro Armando Rollemberg.