

— Não existe, no ordenamento jurídico do País, ação direta de inconstitucionalidade in abstracto de lei municipal em face da Constituição Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da Justiça *versus* Procurador-Geral do Estado
e Câmara Municipal de Lorena — SP
Recurso Extraordinário nº 94 241-6 — Relator: Sr. Ministro
SOARES MUNOZ

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, à unanimidade de votos e na conformidade das notas taquigráficas, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 26 de maio de 1981. — *Antonio Neder*, Presidente. *Soares Muñoz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Adoto, como relatório, a parte expositiva do des-

pacho que admitiu o recurso extraordinário, proferido pelo ilustre Desembargador Thomaz de Carvalho Filho, Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

“Trata-se de representação de inconstitucionalidade, via ação direta, promovida pelo Procurador-Geral do Estado, impulsionado pelo Chefe do Executivo Municipal de Lorena, com o propósito de obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 23, de 21 de agosto de 1979, promulgada pela respectiva Câmara, com fundamento no art. 51, parágrafo único, c/c o art. 54,

inc. I, alínea *e*, da Constituição do Estado de São Paulo.

O egrégio Tribunal de Justiça, em sessão plenária, por unanimidade de votos, rejeitou as preliminares de incompetência desta Corte e de ilegitimidade ativa do requerente, suscitadas pelo Procurador-Geral da Justiça, quando de sua primeira intervenção no processo; no mérito, julgou procedente a representação, considerando inconstitucional a citada lei, contra o voto do Desembargador Andrade Junqueira (fls. 66-71).

Inconformado, recorreu extraordinariamente o Procurador-Geral da Justiça, com fundamento no art. 119, inc. III, letras *a*, *c* e *d*, da Constituição federal (fls. 76-91), alegando, em síntese, que a controvérsia tem por base o disposto no art. 51, parágrafo único, da Constituição paulista, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 2/69, que atribui ao Procurador-Geral do Estado pedir, através de ação direta, dirigida ao Tribunal de Justiça, o reconhecimento da inconstitucionalidade, em tese, de lei municipal. No caso dos autos, o diploma inquinado desse vício é a Lei nº 23, de 21 de agosto de 1979, do Município de Lorena, que segundo o recorrido se opunha a dispositivos da Carta Magna (arts. 6º, 10, inc. VII, alíneas *e* e *f*, 13, parágrafo único, inc. VI, e 16) e da Constituição paulista (art. 2º), este último consagrando o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Sustenta, outrossim, que é imprópria a via escolhida, pois a Constituição Federal não facultou à jurisdição dos estados-membros a análise direta de eventual ofensa a tais mandamentos, e 'o venerando acórdão recorrido, ao proclamar a procedência da ação direta de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal, afastando arguições preliminares ao seu cabimento, em verdade afirmou que leis municipais, infringentes do princípio cardeal de organização dos municípios, não podem ter sua inconstitucionalidade declarada em tese para efeito de intervenção do estado, *contrapondo-se à letra e ao espírito do art. 15, § 3º, da Constituição da República, e negando vigência às Leis federais n.ºs 5778, de 16 de maio de*

1972, e nº 4337, de 1º de junho de 1964, que dão suporte à Representação de que cogitam' (fls. 77).

Em suma, considera a ação referida como sendo de natureza interventiva, *gêmea* à que se endereça ao Supremo Tribunal Federal, deferida à legitimação exclusiva do Procurador-Geral da República (Constituição federal, art. 11, § 1º, *c*), ou ainda, *paralela*, ou *correspondente* a esta, por isso que, citando lição de Ada Pellegrini Grinover (in A ação direta de controle da constitucionalidade na Constituição paulista. In: *Municípios Paulistas — Aspectos Jurídicos*, São Paulo, p. 15, jan./mar. 1977), transcreve o seguinte trecho do parecer da eminente jurista: 'a Lei Maior contempla, no art. 15, § 3º, *d*, a representação do Chefe do Ministério Público local ao Tribunal de Justiça, com a finalidade de assegurar a observância dos princípios da Constituição estadual, *em confronto com a lei* ou o ato municipal'.

Daí porque, adotando implicitamente, entendimento diverso, o venerando acórdão expôs-se à revisão na instância extraordinária, segundo a letra *a* do permissivo constitucional.

Por outro lado, tendo o *v.* aresto afastado a censura que lhe fora dirigida, julgou válido o art. 51, parágrafo único, da Constituição estadual, contestado em face do sistema jurídico constitucional, instituído pela Carta federal, o que dá o embasamento do apelo extremo pela letra *c* da autorização constitucional (fls. 83).

Anota, finalmente, que o *v.* acórdão divergiu do entendimento que ao art. 15, § 3º, *d*, da Constituição federal, vêm dando outros Tribunais, notadamente o Tribunal de Justiça do Paraná (RT, 459/179), o que enseja o recurso extraordinário pela letra *d*.

Apenas o Procurador-Geral do Estado ofereceu impugnação (fls. 93-104), aduzindo, em síntese, que o Procurador-Geral do Estado é parte ilegítima para a causa e, em consequência, para recorrer, além de faltar o necessário enquadramento da espécie à letra *a* do permissivo constitucional.

No que tange ao segundo fundamento — art. 119, III, *d*, da Carta Magna — obser-

vou o recorrido que o recorrente contesta 'a validade de uma norma da Constituição paulista que teria sido declarada válida pela decisão recorrida. Não se trata, portanto, de decisão que julgou válido um dispositivo da Constituição estadual, emanação do Poder Constituinte Decorrente e não do Poder Legislativo (lei) ou do Poder Executivo (ato)' (fls. 100), pelo que é desarrazoada a arguição de inconstitucionalidade (Súmula nº 285).

Com relação ao dissídio pretoriano, ressaltou o impugnante a inexistência de identidade e similitude entre os casos confrontados, salientando que não se discutiu, na espécie, lei federal alguma; e enquanto no caso do Paraná deixou-se de aplicar um dispositivo da Constituição daquele estado, aqui se aplicou preceito da Constituição paulista. Tal circunstância, assim, não se presta à caracterização da divergência que se exige para justificar o apelo extremo.

Manifestou-se, em seguida, a Procuradoria-Geral da Justiça (fls. 106)" (fls. 108-113).

Dispensei o parecer da Procuradoria-Geral da República, porque a matéria já é conhecida da Corte.'

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): No dia 20 do corrente mês, o Plenário terminou o julgamento do RE 93 088-4/SP, idêntico ao presente, de sorte que vou reportar-me ao voto que proferi naquele precedente, na qualidade de relator:

"Conheço do recurso extraordinário pela letra *c* do permissivo constitucional e passo a examinar, na sua plenitude, a questão constitucional em causa.

Ela não se cinge, apenas, à controvérsia entre o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Justiça do Estado acerca da legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Carta Magna da República. Por igual, não se circunscreve à competência ou não do Tribunal de Justiça do Estado para julgar a lide.

A discussão que o recurso extraordinário exige é mais substancial e antecede àquelas duas questões. Consiste em saber se existe no ordenamento jurídico brasileiro a ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição da República.

Pela negativa já se manifestou este Plenário no RE 91 740, através do pronunciamento unânime que acolheu os votos dos eminentes Ministros Xavier de Albuquerque e Moreira Alves.

Salientou o primeiro:

'O processo, que sobe ao Supremo Tribunal Federal por força da interposição do recurso extraordinário, é de representação do Procurador-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, para exame da arguição de inconstitucionalidade, *in abstracto*, de atos legislativos municipais que se diz colidirem com a Constituição da República e com a Lei Complementar federal nº 25/75.

Ora, tal representação, destinada à arguição, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, fundada em contrariedade a preceitos da Constituição federal, tal representação, repito, não está autorizada pelo nosso sistema constitucional e processual. E cumpriria, como é óbvio, que estivesse, à vista do caráter excepcional da representação de inconstitucionalidade, que é instrumento singularíssimo do controle *in abstracto* da constitucionalidade das leis.

Com efeito, o que a Constituição permite — graças à inovação que a Emenda nº 1/69 introduziu no art. 15, § 3º, letra *d* da redação que lhe deu — é que o chefe do Ministério Público estadual represente ao Tribunal de Justiça do Estado, para fins de intervenção estadual nos municípios, acerca da inconstitucionalidade, à luz da Constituição estadual, de atos municipais. É isso, e somente isso.

A arguição de inconstitucionalidade em tese, por contrariedade à Constituição federal, esta só a permite em relação à lei ou ato normativo federal ou estadual, como se vê do seu art. 119, I, letra *l*. Lei ou ato normativo municipal, que acaso colida com a Constituição federal, só pode ser objeto de

contencioso constitucional *in concreto*” (RTJ, 93:458).

De seu turno, acentuou o Ministro Moreira Alves:

“Como V. Ex^ª, também não tenho qualquer dúvida em considerar inadmissível, à vista de nosso sistema constitucional, a ação direta em causa, e, portanto, impossível juridicamente a prestação jurisdicional requerida.

Com efeito, o controle da inconstitucionalidade das leis em tese, ainda quando deferido — como sucede no Brasil — ao Poder Judiciário, não é, ao contrário do que ocorre com o controle *incidenter tantum* (que, por isso mesmo, foi admitido nos Estados Unidos da América do Norte, independentemente de texto constitucional que o consagrasse expressamente), ínsito à atribuição jurisdicional (aplicar a lei válida e vigente ao caso concreto submetido ao Judiciário), mas ato de natureza eminentemente política, uma vez que, por ele, se julga, diretamente e em abstrato, a validade de ato dos outros Poderes do Estado (o Legislativo e o Executivo), em face dos preceitos constitucionais a que todos os Poderes devem guardar obediência. Por isso mesmo Willoughby, (*The Supreme Court of the United States*, Baltimore, 1890, p. 36) faz esta advertência:

‘Every act of the legislature is presumably valid. Its constitutionality can be tested only when brought before the court in a specific case. The court never goes to meet a law, nor anticipates its execution by an opinion as to its constitutionality. The court is brought into the political arena, independently of its own will. It judges the law only because it is obliged to judge the case.’ (Todo ato do Poder Legislativo é presumidamente válido. Sua constitucionalidade somente pode ser testada se trazida diante da Corte em caso concreto. A Corte nunca vai ao encontro da lei, nem antecipa, em juízo, sobre sua constitucionalidade, a execução que lhe dará. A Corte é trazida para a arena política independentemente de sua vontade. Ela julga a lei somente porque é obrigada a julgar o caso.)’

Por isso mesmo o controle de constitucionalidade *in abstracto* (principalmente em paí-

ses em que, como o nosso, se admite, sem restrições, o *incidenter tantum*) é de natureza excepcional, e só se permite nos casos expressamente previstos pela própria Constituição, como consecutório, aliás, do princípio da harmonia e independência dos Poderes do Estado. Não há que se falar, portanto, nesse terreno, de omissão da Constituição federal que possa ser preenchida — principalmente quando se trata, como no caso, de meio de controle para a preservação da obediência dela — por norma supletiva de Constituição estadual. Se nem o Supremo Tribunal Federal pode julgar da constitucionalidade, ou não, em tese, de lei ou ato normativo municipal diante da Constituição federal, como admitir-se que as Constituições estaduais, sob o pretexto de omissão daquela, dêem esse poder, de natureza, como disse, eminentemente política, aos Tribunais de Justiça locais e, portanto, ao próprio Supremo Tribunal Federal, por via indireta, em grau de recurso extraordinário?

Ocorre, pois, no caso, impossibilidade jurídica que reconheço de ofício” (RTJ, 93:461).

Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário e lhe dou provimento para declarar a inconstitucionalidade do art. 54, I, e, relativamente às expressões “inconstitucionalidade e”, da Constituição do Estado de São Paulo; em consequência, julgo extinto o processo pela impossibilidade jurídica do pedido (art. 267, VI, do CPC).

Este é o voto que profiro no presente recurso extraordinário, reiterando a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos em referência da Constituição do Estado de São Paulo (art. 22 do RI-STF), e julgando extinto o processo pela impossibilidade jurídica do pedido.

EXTRATO DA ATA

RE 94 241-6 — SP — Rel.: Min. Soares Muñoz. Recte.: Procurador-Geral da Justiça. Recdos.: Procurador-Geral do Estado e Câmara Municipal de Lorena (Adv.: Rogério de Sousa Medeiros).

Decisão: conheceu-se do recurso e a ele se deu provimento nos termos do voto do Ministro Relator. Votação uniforme. 1ª T., 26.5.81.

Presidência do Senhor Ministro Antônio Neder.

Presentes à sessão os Senhores Ministros Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Rafael Mayer e Clóvis Ramalhete.

Subprocurador-Geral da República, o Dr. Francisco de Assis Toledo.