AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — RECLAMAÇÃO — INADMISSIBILIDADE

— A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido do não-cabimento de reclamação na hipótese de descumprimento de decisão tomada em sede de controle concentrado de constitucionalidade, dada a natureza eminentemente objetiva do processo de ação direta. Precedentes da Corte.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Reclamação nº 354
Reclamante: Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Reclamado: Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 16 de maio de 1991. — *Sydney Sanches,* Presidente. *Celso de Mello,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): Trata-se de reclamação ajuizada pelo município de Porto Alegre-RS, com o objetivo de garantir, alegadamente, a autoridade da decisão plenária desta Corte, proferida na ADIn nº 409-RS, consistente na suspensão liminar da expressão "e a Constituição Federal" inscrita no inciso XII, letra *d,* do art. 95 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, pela qual atribuiu-se ao Tribunal de Justiça local competência para exercer o controle concentrado na constitucionalidade de atos normativos municipais em face da Carta Federal.

O acórdão desta Corte, de que fui Relator, referido pela ora reclamante, está assim ementado:

"É irrecusável a plausibilidade jurídica da tese segundo a qual os estados-membros não dispõem de competência para instituir, no âmbito de seu ordenamento positivo, sistema de controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, contestados em face da Carta Federal. Essa questão assume inegável relevo, pois reintroduz, uma vez mais, perante a Suprema Corte, a discussão em torno da possibilidade jurídica de o estado-

membro criar, por autônoma deliberação, um sistema próprio de fiscalização e tutela *in abstracto* do direito objetivo positivado no texto constitucional federal, e processualizar, em conseqüência, uma forma instrumental — a ação direta — que viabilize, no plano das normas municipais, o seu controle em tese em face de nossa Lei Fundamental.

— Debate doutrinário em torno da questão. Precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal no regime constitucional anterior.

— A Constituição de 1988, ao prever o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos estados-membros, erigiu a própria Constituição estadual à condição de parâmetro único e exclusivo de verificação da validade das leis ou atos normativos locais (art. 125, § 2º). Precedentes da Corte (medida liminar)."

Na inicial, procurou o município demonstrar sua legitimidade ativa *ad causam* a partir do interesse "manifesto e relevante", decorrente da suspensão liminar da eficácia de atos normativos municipais que majoraram a tarifa dos transportes coletivos urbanos. Essa decisão, segundo consta, fora tomada em processo de controle concentrado de constitucionalidade, instaurado pelo procurador-geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sob o argumento de violação da Constituição Estadual e dos correspondentes dispositivos da Carta Federal. Daí o alegado descumprimento da decisão desta Corte, passível de ser corrigido pela via da reclamação.

Não obstante reconhecesse a relevância da questão posta nos autos, deixei de dar trânsito ao pedido, pelo argumento de que o caráter objetivo do processo de controle concentrado de constitucionalidade das normas — em que inexistem direitos ou interesses individuais a serem tutelados — revela-se incompatível com o instituto da reclamação.

Essa decisão, muito embora estivesse em perfeita conformidade com a reiterada jurisprudência desta Corte, sofreu agravo regimental, que trago, agora, para apreciação por este Plenário.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): A ação direta de inconstitucionalidade, enquanto instrumento processual de controle, traduz um dos mecanismos mais expressivos de defesa da Constituição e de preservação da ordem normativa nela consubstanciada. Representa, na configuração da função instrumental que assume na esfera de nosso ordenamento positivo, um poderoso meio de ativação da jurisdição constitucional concentrada, deferida ao Supremo Tribunal Federal. Viabiliza, por isso mesmo, a fiscalização abstrata da constitucionalidade de normas federais ou estaduais contestadas em face da Constituição da República. Persegue, em suma, um só e específico objetivo: possibilitar o julgamento, em tese, da validade de atos estatais, revestidos de conteúdo normativo, que estejam em relação de desconformidade vertical com a Lei Fundamental.

Não é por outra razão, acentua J. J. Gomes Canotilho (*Direito constitucional*, 4. ed., Coimbra, Almedina, 1987. p. 809), que, no processo de fiscalização abstrata, o Tribunal dela incumbido "atua como defensor da Constituição relativamente ao legislador e como órgão de garantia da hierarquia normativa da ordem constitucional".

O controle normativo abstrato, ou por via de ação, faz instaurar — consoante proclamado pela doutrina e pela própria jurisprudência deste Tribunal — um processo objetivo, sem partes, no qual inexiste litígio referente a situações jurídicas concretas ou individuais. Nesse contexto, advertiu o eminente Min. Moreira Alves, Relator, no julgamento da Rp nº 1.016-SP,

a ação direta constitui "ação de caráter excepcional, com acentuada feição política, pelo fato de visar o julgamento, *não de uma relação jurídica concreta,* mas da validade de lei em tese (...)" (*RTJ*, 96/999 — grifei).

O reconhecimento do controle abstrato de normas como processo objetivo — que não se destina, conforme assevera Gilmar Ferreira Mendes (*Controle de constitucionalidade — aspectos jurídicos e políticos*, Saraiva, 1990. p. 250), "pela sua própria índole, à proteção de situações individuais ou de relações subjetivadas" — produz conseqüências relevantes na esfera jurídico-processual, eis que, no âmbito desse procedimento:

a) não se admite a intervenção assistencial (*RDA*, 155/155; *RDA*, 157/266; RISTF, art. 169, § 2º);

b) não se legitima a *recusatio judicis*, quer mediante argüição de suspeição, quer mediante oposição de impedimento, ressalvada a situação, absolutamente excepcional, do Ministro desta Corte que, "na condição de procurador-geral da República, haja recusado representação para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade" (ADIn nº 55-1-DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, *DJU*, 16.3.90);

c) não cabe ação rescisória (*RTJ*, 94/49);

d) não se admitem embargos de declaração opostos por terceiros que se dizem prejudicados (*RTJ*, 109/880; *RDA*, 158/173);

e) não se autoriza a utilização do instituto da reclamação nos casos em que deduzido o pedido reclamatório por terceiros que se declaram interessados (Rcl. nº 208-SP, julg. em 19.11.86).

A reclamação, qualquer que seja a qualificação que se lhe dê — ação (Pontes de Miranda, *Comentários ao Código de Processo Civil*, Forense, t. 5, p. 384), recurso ou sucedâneo recursal (Moacyr Amaral Santos, *RTJ*, 56/546-8; Alcides de Mendonça Lima, *O Poder Judiciário e a nova Constituição*, Aide, 1989. p. 80), remédio incomum (Orosimbo Nonato, *apud* Cordeiro de Mello, *O processo no Supremo Tribunal Federal*, v. 1/280), incidente processual (Moniz de Aragão, *A correição parcial*, p. 110. 1969), medida de direito processual constitucional (José Frederico Marques, *Manual de direito processual civil*, 9. ed., v. 3, 2. parte, p. 199, item 653, 1987, Saraiva) ou medida processual de caráter excepcional (Min. Djaci Falcão, *RTJ*, 112/518-22) — configura, modernamente, instrumento de extração constitucional, inobstante a origem pretoriana de sua criação (*RTJ*, 112/504), destinado a viabilizar, na concretização de sua dupla função de ordem político-jurídica, a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, *l*) e do Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, *f*).

A via reclamatória, prevista nas hipóteses de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal ou de descumprimento de suas decisões, é autorizada, nos termos do art. 13 da Lei nº 8.038/90, nos processos subjetivos, à parte interessada e ao Ministério Público.

Inobstante necessariamente dedutível em face de uma situação concreta, é certo que esta Corte já admitiu, em pelo menos uma oportunidade, reclamação para garantia da autoridade de decisão proferida em processo de representação por inconstitucionalidade (Rcl. nº 173-DF, m.v.). Tratava-se, contudo, de pedido formulado pelo procurador-geral da República, único órgão ativamente legitimado para argüir a inconstitucionalidade da lei em tese, no regime constitucional anterior.

Mesmo naquele julgamento, contudo, a decisão, tomada por escassa maioria, decorreu da peculiaridade da hipótese, que cuidava do descumprimento de decisão que, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, julgara inconstitucional resolução administrativa do Tribunal Superior do Trabalho.

Inobstante houvesse se pronunciado pelo não-conhecimento da reclamação, o Ministério Público Federal, pela voz do seu eminente titular, hoje Ministro Sepúlveda Pertence, fez registrar:

"O que choca, na espécie, é o que o próprio Tribunal Superior do Trabalho, por uma de suas Turmas, houvesse ditado jurisdicionalmente, em caso concreto, a mesma solução que, antes imposta normativamente em resolução sua, de caráter administrativo, fora julgada inconstitucional pela Suprema Corte."

A regra do não-cabimento da reclamação, na hipótese de descumprimento de decisão tomada em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não se viu modificar com esse precedente específico. Já no julgamento da Rcl. nº 208, Rel. Min. Oscar Corrêa, o Tribunal reafirmava a orientação, como se depreende do voto do Min. Moreira Alves, Presidente e Relator para o acórdão:

"O caso anterior, relativo ao Tribunal Superior do Trabalho, era diverso, porque era o próprio procurador-geral da República que reclamava contra o representado, o Tribunal Superior do Trabalho, e, por isso mesmo, esta Corte, por seis votos a cinco, se inclinou no sentido de que, naquele caso específico, que era aberrante, admitiria reclamação.

Agora, não. Estamos diante de caso que vai eternizar-se, porque, toda vez que houver representação encaminhada pelo procurador-geral da República, qualquer terceiro interessado — no caso, o estado de São Paulo — poderá apresentar reclamação, sob a alegação de que o ato normativo foi declarado inconstitucional, e, apesar disso, um Tribunal a aplicou, ou o Presidente da República nomeou alguém com base nele. Portanto, se qualquer Tribunal no País aplicar lei declarada inconstitucional em representação, a parte prejudicada poderá reclamar ao Supremo como terceiro interessado; ainda depois de escoado o prazo da ação rescisória, certo como é que a reclamação não tem, sequer, prazo para ser proposta."

Do mesmo modo, ao apreciar a Rcl. nº 224-AL, formulada por particulares, o Plenário da Corte decidiu pelo seu não-conhecimento, prestigiando o entendimento do ilustre Relator, Ministro Célio Borja, assim enunciado, *verbis*:

"Ora, *in casu*, os requerentes não são nem poderiam ser interessados diretamente na causa, porquanto cuida-se de representação de inconstitucionalidade de lei em tese, inexistindo, assim, interesses subjetivos de terceiros a resguardar."

Não obstante, insiste o município de Porto Alegre na sua legitimidade ativa *ad causam*, alegando que "o argumento da falta de legitimidade do reclamante seria de aceitar no anterior ordenamento constitucional, ante a legitimação única do procurador-geral da República para propor representação de inconstitucionalidade em tese. Não depois da Carta de 1988."

Não procede, contudo, essa argumentação. O exame da titularidade da ação direta de inconstitucionalidade revela que o nosso direito constitucional — *jus novum* — situou-se num plano intermediário entre a legitimidade exclusiva e a legitimidade universal, optando por aquela restrita e concorrente, partilhada entre diversos órgãos, agentes e instituições (CF, art. 103).

Se, de um lado, não mais persiste a legitimidade exclusiva do procurador-geral da República, que detinha, nos regimes constitucionais anteriores, o monopólio da ação direta — cujo exercício dependia do seu juízo discricionário (*RTJ*, 100/1; 100/954; 100/1.013), não se estabeleceu, por outro, a legitimação ampla ou universal, de forma a reconhecer, a favor de pessoa jurídica de direito público, a pertinência subjetiva da relação processual.

Disso decorre que, inobstante não mais exclusiva, a titularidade da ação direta permanece sendo de caráter estrito.

Não sendo parte possível da ação direta, e tampouco parte interessada, posição inad-

missível no processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, não há como reconhecer legitimidade ativa ao município de Porto Alegre para ajuizar a presente reclamação.

Isto posto, nego provimento ao agravo regimental.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rcl. nº 354-0 — DF — AgRg. Rel.: Min. Celso de Mello. Agte.: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Adv.: Eulália Maria de Carvalho Guimarães e outro). Agdo.: Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 12.4.91.

Decisão: o Tribunal, por votação unânime, negou provimento ao agravo regimental. Não tomou parte no julgamento, por não ter ouvido o relatório, o Sr. Ministro Néri da Silveira. Plenário, 16.5.91.

Presidência do Sr. Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Srs. Ministros Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves. Procurador-Geral da República, Dr. Affonso Henriques Prates Correia, substituto.