

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL — COMPETÊNCIA — SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

— Reclamação. Representação de inconstitucionalidade de lei estadual, perante Tribunal de Justiça de Estado. Lei n.º 1.577, de 30.11.1989, do Estado do Rio de Janeiro, que criou o Município de Cardoso Moreira, com o desmembramento dos Distritos de Cardoso Moreira e São Joaquim do Município de Campos. Argüição de inconstitucionalidade da lei estadual referida, por ofensa ao art. 354, caput, da Constituição do Estado. Na reclamação, alega-se que o dispositivo aludido da Carta fluminense é mera reprodução do art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, havendo, em consequência, a Corte estadual, ao tomar conhecimento da representação, deferindo o relator a liminar para suspender a vigência da lei local, usurpando a competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, letra "a", da Constituição Federal. Se a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, com base no art. 125, § 2.º, da Constituição Federal, está fundada em alegação de ofensa a determinado artigo da Constituição estadual, nada impede, em princípio, que o Tribunal de Justiça do Estado, conhecendo da demanda, julgue inválida a lei ou ato normativo em causa, por infringência que outras nor-

mas da Lei Magna do Estado. Disso resulta que não cabe interceptar, previamente, o julgamento do Tribunal de Justiça, afirmando que não procede o fundamento invocado, desde que o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei estadual ou municipal seja em face da Constituição do Estado. A circunstância de ação de inconstitucionalidade sustentar ofensa a norma da Carta estadual, que constitua repetição de norma da Constituição Federal, não é, em si, suficiente a autorizar, pela via da reclamação, interdite o STF o conhecimento e julgamento do litígio de constitucionalidade pela Corte local, que lhe foi presente com base na competência a ela originariamente conferida (CF, art. 125, § 2º). Admitir-se a reclamação, como aforada, implicaria entender que o STF possui poder avocatório de representação de inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal, em face da Constituição estadual, tramitando no Tribunal de Justiça, para formular sobre a causa, previamente, um juízo de possibilidade jurídica do pedido. Em hipótese como a em exame, se a reclamação é improcedente, isso não significa que a causa impugnada não poderá vir a ser conhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Da decisão de Tribunal de Justiça, em representação de inconstitucionalidade, com base no art. 125, § 2º, da Constituição Federal, poderá caber recurso extraordinário, a teor do art. 102, III, da Lei Maior da República. Nada impede que, nessa ação do art. 125, § 2º, da Lei Magna, se impugne, como inconstitucional, perante a Constituição Federal, a interpretação dada ao preceito de reprodução existente na Constituição do Estado, por ser essa exegese violadora da norma federal reproduzida, que não pode ser desrespeitada, na Federação, pelos diversos níveis de Governo (Reclamação n.º 383-3 — SP). Desprezada a impugnação, em princípio, poderá caber recurso extraordinário, submetendo-se, assim, ao STF, o debate da matéria, onde se assentará o exato entendimento da regra constitucional federal reproduzida. A natureza da norma da Constituição estadual, tida como vulnerada, há de ser objeto de decisão de mérito da representação, pelo Tribunal de Justiça. A eficácia “erga omnes” da decisão da Corte local, na representação de inconstitucionalidade (CF, art. 125, § 2º), pressupõe o trânsito em julgado do aresto, limitando-se ao âmbito da Constituição estadual. Se a matéria constitui “quaestio juris” federal, invocável diante da Constituição Federal, di-lo-á o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o recurso extraordinário. Em se tratando, no caso, de lei estadual, esta poderá, também, ser, simultaneamente, impugnada no STF, em ação direta de inconstitucionalidade, com base no art. 102, I, letra “a”; da Lei Magna Federal. Se isso ocorrer, dar-se-á a suspensão do processo de representação no Tribunal de Justiça, até a decisão final do STF. A interpretação pelo STF da norma constitucional federal reproduzida na Carta estadual vincula, “erga omnes”, restando, no Tribunal local, prejudicada a representação de inconstitucionalidade nele ajuizada, por ofensa a regra constitucional estadual que reproduza dispositivo constitucional federal. Julgada procedente ação de inconstitucionalidade, “ut” art. 102, I, letra “a”, da Constituição Federal, por ofensa a regra reproduzida no âmbito estadual, prejudica-

da ficará a representação do Tribunal de Justiça, por esse fundamento. Se entretanto, a representação de inconstitucionalidade, no âmbito do Tribunal local, estiver baseada em outros fundamentos, além da alegação de ofensa de norma reproduzida e a decisão do STF, na ação perante ele ajuizada, simultaneamente, por ofensa à regra constitucional reproduzida, der pela improcedência da demanda, a ação, no Tribunal de Justiça, prosseguirá por esses outros fundamentos. No caso concreto, além da norma de repetição, discutida na Reclamação, a representação de inconstitucionalidade põe a lei estadual em face de outra norma constitucional local, havendo, ainda, outros fundamentos de sua invalidade. Reclamação improcedente, cassando-se a liminar, para que a ação possa prosseguir no Tribunal de Justiça fluminense. Agravo regimental prejudicado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Reclamação n.º 425 (Ag. Reg.)

Agravante: Paulo Edson Amorim Costa

Agravado: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Sr. Ministro NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar improcedente a reclamação e prejudicado o agravo regimental contra despacho que deferira a cautelar, ficando, em consequência, cassada a medida cautelar.

Brasília, 27 de maio de 1993. Octávio Galoti — *Presidente*. Néri da Silveira — *Relator*.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): Apreciando pedido de liminar na presente Reclamação, assim sumariei a espécie:

“Vistos. A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ajuiza a presente reclamação contra o colendo Tribunal de Justiça do mesmo Estado. Alega que, pela Lei estadual n.º 1.577, de 30.11.1989, foi criado o Mu-

nicipio de Cardoso Moreira, com o desmembramento dos Distritos de Cardoso Moreira e São Joaquim do Município de Campos. Esclarece que, em julho de 1992, aforou-se, perante a Corte reclamada, Representação de Inconstitucionalidade da referida Lei n.º 1.577/1989, “em face do disposto no art. 354, “caput”, da Lei Maior do Estado, havendo o Relator do feito, em agosto de 1992, deferido medida liminar “que sustou a proclamação e posse dos eleitos, bem como a instalação do Município”. Sustenta a reclamante que “o art. 354, “caput”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é pura e simples reprodução do texto do art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, segundo palavras do autor da Representação de Inconstitucionalidade” (fls. 2/3). Aduz a reclamante, às fls. 3: “8. Aceitar que o Estado, *repetindo* artigos da Constituição Federal em sua Lei Maior, torne possível o controle da constitucionalidade de leis estaduais em face dessas disposições, é permitir que, por via oblíqua, ele realize o controle concentrado da constitucionalidade em face da Constituição Federal, em clara usurpação da competência outorgada ao supremo tribunal

federal no art. 102, I, A, da constituição federal”. conclui a reclamante que, no caso, “a Constituição Estadual reproduziu em seu art. 354, *caput*, o disposto no art. 18, § 4º da Constituição Federal. A Representação de Inconstitucionalidade da Lei Estadual 1.577/89 aponta a nulidade desta lei em face do disposto no art. 354, *caput*. Conhecendo da Representação, o Egrégio Tribunal de Justiça usurpou, destarte, a competência do Supremo Tribunal Federal, estabelecida no art. 102, I, a da Constituição Federal, tornando possível a presente Reclamação”. Requer a reclamante a concessão de cautelar, para suspender, até o julgamento final da reclamação, “a Representação de Inconstitucionalidade, bem como os efeitos da respectiva liminar, tendo em vista os relevantes motivos jurídicos retromencionados e a proximidade da data constitucional da posse dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 03.10.1992” (fls. 4/5).

2. Requisitei, preliminarmente, informações para instruir o julgamento da cautelar (fls. 44). Isso a 16.12.1992.

Durante o recesso da Corte, a reclamante insistiu na imediata concessão da liminar, ainda não presentes as informações. O ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, no exercício da Presidência, assim despachou (fls. 48): “J. Indefero a liminar, si et in quantum, sem prejuízo, é claro, do reexame da matéria pelo em. Relator. DF, 23.12.1992.”

3. Vieram as informações, às fls. 150/152, esclarecendo-se que os autos da Representação se encontravam na Procuradoria-Geral do Estado, confirmando-se todavia, a liminar concedida pelo ilustre Desembargador — Relator.

4. São relevantes os fundamentos da inicial. Na Reclamação nº 386-8 — SC, em que se alegava usurpação de competência do STF, em face do conhecimento por Corte local de representação de inconstitucionalidade de Lei Complementar estadual, por infringir dispositivo da Carta local que era “fiel reprodução de norma da Carta Federal”, o relator, ilustre Ministro Octávio Gallotti, ao deferir a liminar, anotou:

“4. É, sem dúvida, relevante a assertiva. Tal como procedi, em situação análoga, ao despachar a Reclamação nº 370, requerida pela

Assembléia Legislativa de Mato Grosso, defiro o pedido de sobrestamento do curso do processo da Ação Direta nº 60, em tramitação perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (art. 158 do Regimento Interno do Supremo Tribunal e art. 14, II, da Lei nº 8.038-90). Determino, em consequência, a suspensão dos efeitos da liminar concedida, naquela mesma ação, pela Colenda Corte estadual.”

Com base em fundamento semelhante, o STF julgou procedente a Reclamação nº 370-1 — MT, a 09.04.1992, relator o Ministro Octávio Gallotti, determinando a avocação do processo, nos termos do inciso I do art. 161 do Regimento Interno.

5. Na espécie, baseia-se a Representação de Inconstitucionalidade da Lei fluminense nº 1.577/1989, no art. 354, *caput*, da Constituição estadual, como referido na inicial, que possui esta redação: “Art. 354. a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por Lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.” O texto desse dispositivo corresponde, exatamente, ao teor do § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

6. De acordo com o art. 102, I, letra “a”, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, conflitante com dispositivo da Carta Magna da República.

7. Relevantes, pois, os fundamentos da inicial e tendo em conta os termos das informações, defiro, com base no art. 158 do Regimento Interno do STF, a medida liminar e determino o sobrestamento da Representação de Inconstitucionalidade da Lei nº 1.577, de 1989, do Estado do Rio de Janeiro, perante o Tribunal reclamado, até o julgamento final desta Reclamação.

8. Estando nos autos as informações, abra-se vista ao Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República, para parecer, permitindo-me, com

a devida vênia, encarecer a urgência do pronunciamento, a fim de o Plenário proferir seu julgamento final.

Comunique-se.

Publique-se."

Em petição de fls. 169/174, o Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores eleitos do Município de Cardoso Moreira requereram intervenção na qualidade de litisconsortes, o que foi indeferido por despacho de fls. 207, admitindo, entretanto, suas manifestações como assistentes, em face do interesse que possuem no feito.

Os ora assistentes e a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sustentando que o ilustre Desembargador-Relator da Representação não compreendeu, com clareza, os efeitos da liminar concedida nesta Reclamação, requereram, conforme petições de fls. 187/188 e 190/191, respectivamente, que fosse expedida nova comunicação ao reclamado, o que gerou o despacho que exarei às fls. 120, esclarecendo que a cautelar concedida não suspendeu o efeito da liminar da Corte local, determinando, tão-somente, o sobrestamento da Representação de Inconstitucionalidade da Lei nº 1.577 fluminense, perante o Tribunal de justiça do Estado do Rio de Janeiro, até julgamento final da Reclamação.

O Deputado Paulo Adson Amorim Costa, da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, autor da Representação perante o Tribunal de Justiça do mesmo Estado, interpôs Agravo Regimental do despacho concessivo da liminar neste feito, sustentando que somente após julgada procedente a Reclamação, "isto é, quando declarada procedente a alegação de usurpação de competência pelo plenário", é que as seguirão as providências previstas no art. 161, incisos I, II e III, do R.I.S.T.F., "onde se prevê a cassação de decisões ofensivas à competência do S.T.F."

Opinou a Procuradoria-Geral da República, no parecer de fls. 161/163, pelo acolhimento da reclamação, avocando-se os autos da representação por inconstitucionalidade que tramita perante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro sob o nº 35/92.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): Preliminarmente, tenho a Assembléia Le-

gislativa do Estado do Rio de Janeiro como legitimada a ajuizar a presente reclamação, sendo, como é, parte, a requerida, na Representação de Inconstitucionalidade da Lei fluminense nº 1.577, de 30.11.1989. Nesse sentido, a orientação do STF, expressa, dentre outros, na Reclamação nº 354, rel. Ministro Celso de Mello, a 16.05.1991, e na Reclamação nº 383, rel. Ministro Moreira Alves, a 11.06.1992.

2. A Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. Odflia Ferreira da Luz Oliveira, aprovado pelo Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, ao opinar pela procedência da reclamação, avocando-se os autos da representação de inconstitucionalidade da Lei nº 1.577, de 1989, do Estado do Rio de Janeiro, assim fundamentou seu entendimento:

"O feito que tramita perante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro funda-se em ofensa ao art. 354, *caput*, da Constituição do Estado, que, como se aponta na inicial, é mera reprodução da regra do art. 18, § 4º, da Carta Federal, regulador da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Só isso, entretanto, não me parece suficiente para caracterizar ofensa à Constituição Federal, determinando a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar a ação direta de inconstitucionalidade. É preciso que se trate de norma de acatamento obrigatório pelo Estado e não de preceito que tenha sido voluntariamente incorporado a seu ordenamento constitucional, caso em que o legislador infraconstitucional e o administrador estarão vinculados à regra estadual.

O art. 18, § 4º, insere-se na primeira hipótese, pois, embora caiba aos Estados legislar sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município, é certo que devem obediência às determinações da Carta federal: consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, preservando-se a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano. Note-se que tal preceito integra o capítulo que dispõe sobre a organização político-administrativa do Estado brasileiro; tal fato, por si só, basta para demonstrar a vinculação de Estados e Municípios às regras ali estabelecidas.

Por força disso, se, para o autor da representação por inconstitucionalidade, a lei local ofende preceito da Constituição estadual que meramente reproduz regra da Carta federal impositiva a todos os entes políticos, trata-se, na verdade, de infringência da segunda e não da primeira.

Como já fiz nos autos n.º 386-8, também de reclamação, julgada procedente por esse Tribunal, observo que, a rigor, a avocação do feito não possibilitará o exame da constitucionalidade da lei estadual questionada, pois o autor da ação que tramita perante juízo incompetente — Deputado estadual (fls. 12) — não se legitima para figurar como autor perante o Supremo Tribunal Federal (art. 103, *caput*, da Constituição da República). No entanto, tratando-se de preservar a competência desse Tribunal para exercer o controle concentrado de constitucionalidade das leis e sendo o reclamante parte legítima para pedir a avocação, não se pode negá-la, ainda que, oportunamente, se venha a proclamar a ilegitimidade do autor da ação direta.”

3. Como se viu do relatório, Deputado estadual fluminense aforou, perante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, representação de inconstitucionalidade da Lei n.º 1577, de 30 de novembro de 1989, do referido Estado, que criou o Município de Cardoso Moreira, constituído dos territórios dos Distritos de Cardoso Moreira e São Joaquim, desmembrados do Município de Campos, sustentando que o diploma impugnado vulnera o art. 354, *caput*, da Constituição daquele Estado, promulgada a 5 de outubro de 1989, que reza:

“Art. 354. A criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservam a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”

Na reclamação ajuizada pela Assembleia Legislativa fluminense sustenta-se que a “questão jurídic” não é da competência do Tribunal de Justiça, mas, sim, do Supremo Tribunal Federal, porque o art. 354, da Carta estadual, é mera reprodução do art. 18, § 4.º, da Constitui-

ção Federal. O pleito de declaração da inconstitucionalidade, em tese, da lei estadual aludida, que criou o Município de Cardoso Moreira, somente poderia ser processado e julgado no STF, com base no art. 102, I, letra “a”, da Constituição federal, pois, em realidade, a controversia se põe, diante da Lei Magna da República, art. 18, § 4.º, e não da Constituição estadual, art. 354, *caput*, mera reprodução de texto maior federal (§ 4.º do art. 18, da Constituição Federal).

Tendo em conta os precedentes nas Reclamações n.ºs 370-MT e 386-SC, em face de conhecimento por Cortes locais de representação de inconstitucionalidade de leis estaduais, por infringirem dispositivos das respectivas Cartas dos Estados, mera reprodução de normas da Constituição Federal, determinei, ao deferir medida liminar, apenas, o sobrestamento da representação de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento final desta reclamação.

4. A 11.06.1992, esta Corte teve por improcedente, por maioria de votos, a Reclamação n.º 383-3 — SP, em que se alegava que o conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do art. 1.º da Lei n.º 11.152, de 30.12.1991, do Município de São Paulo, ao estabelecer alíquotas progressivas para o IPTU, feria a competência do Supremo Tribunal Federal, bem como afrontava a autoridade de seu julgamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade, quando suspendeu liminarmente a eficácia do inciso XI, do art. 74 da Constituição paulista. Sustentava-se, então, que, embora fundada em inobservância de preceitos constitucionais estaduais, a ação direta submetia, no caso, em realidade, à apreciação do Tribunal de Justiça do Estado o contraste entre a lei municipal e normas da Constituição Federal, inadmissível em nosso sistema constitucional, sendo os dispositivos da Lei Magna do Estado mera repetição de regras da Constituição Federal. Logrou na assentada a Corte oportunidade de amplo debate sobre a matéria, em prosseguimento ao que já se examinara, nas Reclamações n.ºs 386 e 370 referidas, quanto à eficácia de normas constitucionais estaduais reproduzidas do texto maior federal, para cons-

tituírem paradigmas às ações de inconstitucionalidade de regras estaduais ou municipais, diante da Constituição do Estado, aforadas perante Tribunais de Justiça dos Estados.

Na espécie, retoma-se idêntica “*quaestio juris*”.

5. Considerada a autonomia dos Estados-membros na estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil (C.F., art. 18), esses entes organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal, reservando-se-lhes as competências que não lhes sejam vedadas pela Lei Magna da República (C.F., art. 25 e § 1º).

Como observa Anna Cândida da Cunha Ferraz, “a Constituição Estadual estabelece nova ordem interna, globalmente eficaz no tempo e no espaço territorial que domina”, guardando supremacia em relação às demais normas jurídicas locais (“*in*” *Poder constituinte do Estado-membro*, 1979, p. 110). Disso resulta que os atos estaduais e municipais podem ter vício de inconstitucionalidade sob duplo aspecto: frente à Constituição Federal e diante da Constituição do Estado-membro.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*in*” *Curso de Direito Constitucional*, p. 20, em lição recolhida por Anna Cândida da Cunha Ferraz (“*in*” op. cit., p. 127), anota que uma Constituição Estadual “deveria ter, no seu âmbito de atuação, a mesma função básica da Constituição Federal, o que, na doutrina tradicional, significa dizer que lhe cabe organizar e disciplinar a forma de governo, o modo de aquisição e exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos e os limites de sua ação”. Certo está que regra básica a orientar o constituinte estadual há de ser o princípio da conformidade à Constituição Federal, de tal sorte que o direito interno estadual reflita, no espaço territorial de sua aplicação, os preceitos, os fins e o espírito da Constituição Federal. Nessa linha, Anna Cândida da Cunha Ferraz, ainda em torno da extensão e conteúdo das Constituições Estaduais, escreveu (op. cit., pp. 127/128); “Por outro lado, é preciso lembrar que a função tradicional das Constituições, especialmente das Constituições

Estaduais, evoluiu; em nossos dias, a Constituição, tal como a lei, é vista como instrumento de ação governamental. Nela, os constituintes procuram introduzir os valores e os fins da política econômica e social que desejam ver desenvolvidos em seus Estados. Tudo isto faz com que o conteúdo das Constituições Estaduais se afaste cada vez mais do modelo tradicional, breve, simples, objetivo e restritivo, para abranger normas das mais variadas espécies, via de regra, mais apropriadas à função legislativa.”

É de ponderar, ademais, como anotou Jean-François Aubert, “*in*” *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, 1967, p. 201, que não há dois Estados Federais absolutamente idênticos, o que tem concorrido para que não se haja composto, satisfatoriamente, uma teoria das limitações do poder constituinte estadual, inobstante isso seja da essência do próprio federalismo, em que as unidades da federação têm apenas autonomia constitucional limitada, dispondo de capacidade de auto-organização, com competência normativa própria. Reconhecem, nesse passo, todavia, os estudiosos da matéria que a limitação do poder constituinte estadual não há de sufocar os Estados-membros. Na medida em que se colima no federalismo a unidade nacional através da diversidade regional, para que o Estado Federal subsista, consoante anotou Karl Loewenstein, cumpre exista um grau máximo e também um grau mínimo de autonomia constitucional das entidades federativas. Como afirmou a Corte Suprema americana, em 1868, *Texas v. White*, “a perpetuidade e indissolubilidade da União de forma alguma implica a perda de existência distinta e individual ou do direito de autonomia dos estados. ... Segundo a Constituição, embora os poderes dos estados fossem bastante limitados, todos os poderes não delegados aos Estados Unidos, nem proibidos aos estados, são reservados aos Estados, respectivamente, ou ao povo. E já tivemos ocasião de observar a propósito que o povo de cada Estado constitui um Estado, que possui o seu próprio Governo, e se acha dotado de todas as funções necessárias à existência independente e que sem a união dos estados não poderia haver tal entidade política denomina-

da Estados Unidos. Por conseguinte, não somente não pode haver perda da autonomia separada e independente por parte dos estados, em virtude de sua união sob a Constituição, mas também não seria despropositado dizer que a preservação dos estados e a manutenção de seus Governos se acham tão dentro do objetivo e zelo da Constituição quanto a preservação da União e a manutenção do governo federal. A Constituição, em todos os seus dispositivos, visa a uma União indestrutível, composta de estados indestrutíveis”. (“apud” Bernard Schwartz, *Direito Constitucional Americano*, Forense, p. 50).

Não obstante as transformações históricas do federalismo, observa Celso Ribeiro Bastos que “certas características fundamentais da Federação não se alteram com o tempo e continuam até hoje a refletir fielmente as preocupações com que se houveram os constituintes de Filadélfia”. E acrescenta: “Assim, a repartição de competências que foi estabelecida em 1787 pelo recurso à técnica de competências enunciadas e competências remanescentes permanece até hoje um elemento indispensável à Federação, embora nem todas as Federações adotem as mesmas técnicas de partilha das competências, nem o façam segundo as mesmas dosagens.” Noutro passo, asseve o mesmo autor; “Como decorrência natural dessa primeira característica, tivemos desde o início, e ainda temos, a necessidade de assegurar que esta partilha de competências não seja subvertida, no funcionamento normal das coisas. Em outras palavras, é preciso que o disposto na Constituição não se revele letra morta, na prática, e para isto recorreu-se ao fortalecimento do Poder Judiciário, elemento este também indispensável em toda a Federação. De nada adiantaria preocupar-se em repartir as competências entre União e Estados, se não houvesse um órgão em condições de, superiormente, dirimir os conflitos entre eles. Daí porque, desde o início, tem o Poder Judiciário americano desfrutado de um grande prestígio na vida nacional, prestígio este que mantém, de resto, até hoje. Como em muitos outros aspectos, a Federação americana acaba por ser uma criação da Suprema Corte daquele país, pela interpretação que faz do Texto Constitucional”. (“in”

Comentários à Constituição do Brasil, de 1988, 1º vol., p. 223).

O sistema de controle jurisdicional sobre a atuação dos Poderes instituídos na Constituição Federal, inclusive do poder constituinte estadual, que se dá no federalismo, consiste, assim, num sistema de controle de constitucionalidade, a partir do reconhecimento da supremacia da Constituição Federal sobre todo o sistema jurídico interno do Estado Federal, inclusive, pois, sobre as Constituições Estaduais e a legislação das unidades que compõem a Federação (União, Estados-membros e Municípios — C.F., art. 18).

Consagrado, de outra parte, o dualismo de jurisdição, na Carta Magna da República, prevista a competência dos Tribunais e Juízos da União na ordem constitucional federal, reserva-se aos Estados-membros a organização de sua Justiça, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal onde, por vez, se declaram, desde logo, competências de órgãos jurisdicionais estaduais a serem respeitadas pelos constituintes e legisladores ordinários das Unidades Federadas.

Assim, no concernente ao controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos, em abstrato, a Constituição Federal, desde logo, de forma exaustiva, definiu o sistema jurisdicional a seguir: no art. 102 I, letra “a”, conferiu ao Supremo Tribunal Federal, guarda da Constituição, a competência para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, enquanto, no art. 125, § 2º, estipulou caber aos Estados “a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.

Inexistente o controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, diante da Constituição Federal, inovou-se, na ordem constitucional vigente, no que concerne à possibilidade jurídica de os Estados instituírem controle da legislação municipal, em face da Constituição do Estado-membro. Os Tribunais de Justiça, dessa maneira, não possuem autorização da Carta

Maior da República para receber competência do constituinte estadual no que respeita ao controle em abstrato das leis ou atos normativos municipais, quando questionados, em sua validade, diante da Constituição Federal.

O constituinte federal, entretanto, ao estabelecer a partilha de competência, no plano da jurisdição, acerca do controle de constitucionalidade em abstrato de leis ou atos normativos, não introduziu qualquer distinção, nem estipulou, quanto à competência de Tribunal de Justiça, que somente as normas da Constituição do Estado-membro que não significassem mera reprodução de regra constitucional federal obrigatória e de igual conteúdo poderiam ser consideradas, para aferição da invalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, no controle em abstrato, diante da Carta Política do Estado-membro.

Regra básica a considerar no exame deste ponto concerne à compreensão de que, na ação direta de inconstitucionalidade, a “causa petendi” é a declaração de invalidade da lei ou ato normativo — diante da Constituição Federal, em se cuidando de lei ou ato normativo federal ou estadual, ou da Constituição do Estado-membro, em se tratando de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face da Carta local. Se a ação direta de inconstitucionalidade aponta como ofendidos determinados dispositivos, esses fundamentos da demanda, deduzidos na inicial, não vinculam a Corte competente. Posta a alegação de invalidade de certa norma, em face da Constituição, o Tribunal competente pode reconhecer a efetiva invalidade da lei ou ato normativo impugnado, não por ofensa aos dispositivos apontados pelo autor, mas em face de outros dispositivos da mesma Carta Política.

Dessa maneira, se a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal está fundada na alegação de ofensa a determinados artigos da Constituição estadual, nada impede que o Tribunal de Justiça, conhecendo da demanda dê pela invalidade da lei ou ato normativo em causa, por infringência de outras normas da Constituição estadual. Poderá reconhecer inconstitucionalidade formal ou material, de maneira ampla.

Disso resulta que não cabe interceptar, pre-

viamente, o julgamento do Tribunal de Justiça, afirmando que não há fundamento a declarar a invalidade da lei ou ato normativo estadual ou municipal impugnado, se a ação é fundada em ofensa à Constituição Estadual.

Dessa maneira, ajuizada, perante o Tribunal de Justiça do Estado, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, não compete ao Supremo Tribunal Federal, em conhecendo de reclamação, interferir, para dizer se a Corte local, em princípio, competente, pode ou não prosseguir no conhecimento da causa.

Dir-se-á que essa dificuldade resta afastada, quando a norma constitucional estadual, que se tem como ofendida, é única, sendo insuscetível de a Corte, na decisão da demanda, trazer à colação qualquer outra regra do ordenamento maior local, para o desate da contenda de constitucionalidade, tratando-se, nesse preciso caso, de norma de igual conteúdo de dispositivo da Constituição Federal obrigatório ao Estado.

Penso que, no caso concreto, quanto à dimensão constitucional da demanda, bem anotou o parecer da Procuradoria-Geral da República, ao observar que o § 4º do art. 18 da Constituição Federal é norma de acatamento obrigatório pelo Estado e não preceito que tenha sido voluntariamente incorporado a seu ordenamento constitucional, “pois, embora caiba aos Estados legislar sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, é certo que devem obediência às determinações da Carta Federal: consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, preservando-se a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano”. Acrescentou, nesse sentido, com propriedade, o parecer (fls. 162): “Note-se que tal preceito integra o capítulo que dispõe sobre a organização político-administrativa do Estado brasileiro; tal fato, por si só, basta para demonstrar a vinculação de Estados e Municípios às regras ali estabelecidas.”

Compreendo que essa circunstância não é, em si, suficiente a autorizar, pela via da reclamação, interdite o STF o conhecimento e julgamento do litígio de constitucionalidade pela Corte local, que lhe foi presente com base

na competência a ela originariamente conferida (CF, art. 125, § 2º) e adotadas as normas de disciplina da ação, no âmbito estadual, inclusive a da legitimidade ativa “ad causam” do autor, como prevista em regra expressa da Constituição fluminense.

Com efeito, a reclamação cabe para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões. Julgando procedente a reclamação, o Plenário poderá: “I — avocar o conhecimento do processo em que se verifique usurpação de sua competência; II — ordenar que lhe sejam remetidos, com urgência, os autos do recurso para ele interposto; III — cassar decisão exorbitante de seu julgado, ou determinar medida adequada à observância de sua jurisdição”. É o que resulta dos arts. 156 e 161, do R.I.S.T.F.

Ora, em se cogitando de ação direta de inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal, em face da Constituição do Estado, o STF não é competente, em qualquer hipótese, para conhecer de ação direta de inconstitucionalidade, eficazes como cumpre entender, no território do Estado, as normas de seu ordenamento constitucional. Logo, não há competência de STF a ser preservada, quanto ao conhecimento da demanda. Não se põe, de outra parte, em exame, a garantia da autoridade de suas decisões. Alegar-se-á que, na espécie, se legitimaria o conhecimento da reclamação, pelo STF, porque o fundamento da ação direta de inconstitucionalidade aforada perante o Tribunal de Justiça do Estado, não obstante baseado em expressa disposição da Constituição Estadual, seria ela, tão-só, regra de reprodução de dispositivo da Constituição Federal. Dá-se, porém, desde logo, que, podendo o Tribunal de Justiça julgar a causa de inconstitucionalidade, diante de qualquer regra da Carta local, além das explicitamente alinhadas na inicial, não será, em hipótese tal, de o STF, em reclamação, impedir o prosseguimento da ação, apenas, considerando o dispositivo referido na peça introdutória, máxime, no caso, como se anotará adiante, em que outros aspectos da contenda se deduzem na Representação.

No sistema da Constituição Federal, conferiu-se aos Tribunais de Justiça conhecer

e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, diante da Constituição Estadual (art. 125, § 2º). Não autoriza a Constituição, em princípio, ao Supremo Tribunal Federal dizer, mal proposta a ação, no âmbito do Estado, se há fundamento bastante, em todo o texto da Constituição Estadual, para o Tribunal de Justiça poder, por fim, julgar procedente a ação. Se é certo, em situação como a ora em exame, que a Lei fluminense nº 1.577/1989, podia ser, igualmente, questionada, perante o Supremo Tribunal Federal, por quem legitimado, “ut” art. 103 da Lei Maior, em face do § 4º do art. 18, da Constituição Federal, por se cuidar de lei estadual, esse fato, por si só, não é bastante a afastar o conhecimento da causa de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça, enquanto a demanda é posta, limitadamente, no âmbito do direito estadual e a decisão somente pode lograr eficácia, “erga omnes”, nos limites dessa jurisdição.

Anotou o ilustre Ministro Moreira Alves, no particular, em seu douto voto, na Reclamação nº 383-3 — SP:

“Aqui, a Constituição Federal expressamente outorga aos Estados-membros competência para instituírem representação de inconstitucionalidade de atos normativos municipais e estaduais em face da Constituição Estadual, com uma única restrição: a de ser vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. Não ignoravam os constituintes que, por abrangerem os princípios constitucionais federais, “explícitos e implícitos”, de obrigatoria observância pelos Estados, as Constituições estaduais teriam necessariamente de reproduzi-los ou de interpretá-los (que nada mais é do que reproduzi-los com outra forma, se a interpretação for correta), sob pena de quase nada poderem preceituar em matéria de sua própria organização política, de direito administrativo, de direito financeiro, de direito tributário — enfim, dos diferentes setores do direito público. E não fizeram qualquer distinção entre normas constitucionais estritamente estaduais e normas constitucionais de reprodução dos princípios centrais (que são os nacionais) da Constituição Federal, ambas

contidas na Constituição dos Estados, que foi o parâmetro de confronto adotado para o julgamento das representações de inconstitucionalidade estaduais.”

Admitir-se a reclamação, como aforada, implicaria entender que o STF possui poder avocatório de ação direta de inconstitucionalidade, em tramitação no Tribunal de Justiça de Estado, para formular sobre a causa, previamente, um juízo de possibilidade jurídica do pedido.

Não tendo, destarte, como cabível a reclamação, nem com isso concluo que a causa impugnada não poderá vir a ser conhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Em realidade, da decisão de Tribunal de Justiça de Estado, em ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, pode caber recurso extraordinário.

Com efeito, sem qualquer restrição, a Constituição Federal, no art. 102, III, preceitua:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, aguarda da Constituição, cabendo-lhe:

.....
III — julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de Governo local contestado em face desta Constituição.”

Ora, se o requerido, na ação direta de inconstitucionalidade, invoca, no curso do processo, perante o Tribunal de Justiça, norma constitucional federal, como sede para desate da controvérsia, caracterizando a questão como federal e não estadual, ventilado fica tema da Lei Maior. Consoante observou o eminente Ministro Moreira Alves, na Reclamação n.º 383-3 — SP, “nada impede que nessa ação (referindo-se à ação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado) se impugne, como inconstitucional, a interpretação que se dê ao preceito de reprodução existente na Constituição do Estado por ser ela violadora da norma reproduzida, que não pode ser desrespeitada, na federação, pelos diversos ní-

veis de Governo. E a questão virá a esta Corte, como, aliás, tem vindo, nos vários recursos extraordinários interpostos em ações diretas de inconstitucionalidade de leis locais em face da Constituição Federal ajuizadas nas Cortes locais, a questão da impossibilidade jurídica dessas arguições (RR 91.740, 93.088 e 92.199, que foram todos conhecidos e providos).

Pois bem, se a Corte local, conhecendo da ação deduzida perante ela, por alegada ofensa à Constituição estadual, acabar por julgar a causa de inconstitucionalidade como questão estadual, desprezando a exegese decorrente da norma federal, decerto, presente se fará a via do recurso extraordinário para trazer o debate da matéria ao exame do STF, com base no art. 102, III, letras “a” ou “c”, da Lei Magna federal.

Esse, a meu ver, é o sistema que emana da Constituição. Não tem sentido, *data venia*, realizar o STF — proposta a demanda de constitucionalidade, no Tribunal de Justiça, antes do pronunciamento deste — Corte a quem a Constituição Federal conferiu competência originária — análise preambular da matéria para dizer, em juízo preliminar, se a ação se reveste de possibilidade jurídica, ou não. Sem se caracterizarem, como antes observei, os pressupostos da reclamação — a intervenção desta Corte, na demanda, para formular o juízo em referência, significaria verdadeira avocatória da causa, sem supedâneo na Lei Magna federal, sede dos poderes desta Corte, como, de resto, de todos os Poderes da República.

Dessa maneira, não vejo, com a devida vênia, como acolher a reclamação, ora em exame. Se o dispositivo ferido pela lei estadual não é norma do direito constitucional estadual, mas regra da Carta Magna da República, essa matéria há de ser deduzida perante a Corte local onde aforada a demanda. Se a norma maior estadual que se aponta como violada é regra de mera reprodução da Constituição Federal, e assim não caberia dar pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade, diante do preceito constitucional estadual, isso constitui aspecto de mérito do julgamento a ser proferido. A natureza da norma constante da Constituição estadual, tida como vulnera-

da, há de ser assunto a debater-se e decidir-se no âmbito do feito constitucional aforado. Não contradito, aqui, o brilhante voto do ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, em Reclamação anterior, quando discute a classificação e natureza das normas da Constituição estadual. Se, porventura, a Corte estadual recusar o enquadramento que se alega à norma ofendida, desprezando-se a existência de questão federal, certo está desse julgado poderá o requerido trazer, em recurso extraordinário, a causa ao conhecimento e julgamento do STF. A eficácia *erga omnes* da decisão da Corte local, na ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, perante a Constituição do Estado, pressupõe o trânsito em julgado do acórdão. Não há, na Constituição, óbice à incidência de seu art. 102, III, quanto ao recurso extraordinário, em se tratando de decisão, em única instância, de Tribunal de Justiça de Estado. Releva, ademais disso, registrar que a eficácia *erga omnes* da decisão local, nessas causas, há-de ter-se limitada ao âmbito da Constituição do Estado. A decisão reconhecerá a validade ou invalidade da lei ou ato normativo estadual ou municipal, submetido a seu julgamento, tão-só, em face da Constituição do Estado. Tal é o limite da jurisdição conferida pela Constituição Federal (art. 125, § 2º) ao julgado da Corte estadual. Desde a Carta de 1988, existe competência prevista, no âmbito do Estado-membro, na espécie, com expresso limite da eficácia da decisão, que cumpre entender restrita ao confronto com a Constituição estadual. Se a matéria constitui *quaestio juris* federal, invocável em face da Constituição Federal, a esta Corte Suprema não será, em caso algum, possível entender, no regime da Constituição de 1988, interdito o acesso para conhecer da questão constitucional federal pois, quanto a esta, não tem competência a corte estadual para dirimi-la. É de referir, inclusive, que, no regime anterior, este Tribunal teve por cabíveis recursos extraordinários contra acórdãos estaduais que julgaram representação de inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo municipal. Ness sentido, dentre outros, os RREE n.ºs 97.492-0/SP, 93.088, 94.039, 92.169, 91.740/RS, 87.484/RS, 93.626/SP, 92.924/SP e 99.987/SP.

É de anotar, ainda, que, na espécie, a representação de inconstitucionalidade põe em confronto a Lei impugnada, com a Constituição Estadual — e o ADCT dessa Carta Política (art. 87, II — fls. 15) e a própria Lei Complementar estadual n.º 59, de 22.01.1990 (art. 3º, II) editada de acordo com o art. 354, *caput*, da Lei Magna fluminense. Discute-se, em particular, a não observância de *quorum* mínimo de eleitores que compareceram ao plebiscito, no Distrito de São Joaquim. Se o questionamento dos requisitos para a autorização do plebiscito pode ou não ser feito em face da Constituição fluminense de 1989 e da Lei Complementar estadual n.º 59/1990, ou se válido o plebiscito que ocorreu, anteriormente, ainda na vigência da ordem constitucional e complementar precedentes, são todas matérias postas perante o Tribunal local.

Releva, ainda, observar que, na espécie, sendo autor da Representação da Inconstitucionalidade da lei estadual, em face da Constituição do Estado, deputado à Assembléia Legislativa fluminense, não poderia o feito, se avocado, ter sequer curso, no STF, em face do art. 103, da Lei Maior. A legitimidade ativa *ad causam* do autor encontra, entretanto, apoio em norma da Carta estadual (art. 159), cuja validade não está, à evidência, em exame, nesta Reclamação.

De todo o exposto, julgo improcedente a reclamação e prejudicado o agravo regimental contra a liminar concedida. Casso, outrossim, a cautelar, para que a ação possa prosseguir, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

PLENÁRIO

EXTRATO DA ATA

Recl. 425-2-RJ — Relator: Min. Néri da Silveira; Reclte.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; Adv.: Francisco Mauro Dias e outro; Recldo.: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; Assisten.: Renato Jacinto da Silva e outros; Adv.: Maria do Carmo Cardoso Rodrigues Prado; Adv.: Paulo Soares Cavalcanti da Silva.

Decisão: Após o voto do Relator, julgando improcedente a reclamação e prejudicado o agravo regimental contra despacho que deferira a cautelar, ficando, em consequência, camada a medida cautelar o julgamento foi adiado em virtude de pedido de vista dos autos formulado pelo Ministro Moreira Alves. Falou pelo reclamante o Dr. Rodrigo Lopes. Plenário, 10.03.1993.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti, Presidente em exercício. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Sydney Sanches, Presidente.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva. Luiz Tomimatsu — Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Moreira Alves: 1. Esta Corte, na Reclamação 383, afirmou que as normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais são normas jurídicas que dão margem, nas ações diretas de inconstitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, ao exame da constitucionalidade, ou não, dos atos normativos impugnados em face das Cartas Magnas dos Estados-membros, até porque a jurisdição constitucional deles não decorre — como sucedia sob o regime da Emenda Constitucional n.º 1/69 — de normas constitucionais estaduais baseadas no modelo federal concernente a esta Corte, mas de preceito expresso da própria Constituição Federal, cujo art. 125 não faz qualquer distinção entre as normas que integram as Cartas Magnas dos Estados:

“Art. 125. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.”

Se excluídas as normas de reprodução obrigatória existentes nas Constituições Estaduais, praticamente se reduziria a um quase nada a

jurisdição constitucional dos Estados-membros, inviabilizando-se, inclusive, a intervenção dos Estados nos municípios, já que os princípios sensíveis que a impõem são todos federais de reprodução obrigatória. Foi, aliás — como acentuei no voto que proferi na Reclamação 383 —, para que não houvesse o cerceamento da jurisdição constitucional dos Länder (e cerceamento muito menor do que ocorreria no Brasil) que a Corte Constitucional alemã deixou de aplicar às normas constitucionais estaduais de reprodução obrigatória de normas constitucionais federais do princípio consagrado no art. 31 da Constituição de Bonn: “O direito federal quebra o direito estadual” (*Bundesrecht bricht Landesrecht*).

Não pedi vista para reiterar a fundamentação que expus amplamente no citado voto e que, agora — como sucedera quando do julgamento da Reclamação 383 —, é acolhida pelo eminente relator, mas para apreciar um aspecto que pode ocorrer apenas com relação às normas estaduais objeto de ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito estadual: o da possibilidade de paralelamente tramitarem ações diretas de inconstitucionalidade perante este Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça com relação à mesma lei estadual, impugnada, perante aquele, em face da Constituição Federal, e perante este em face da Constituição Estadual, e, portanto, também em face dos preceitos desta que são de origem federal de reprodução obrigatória indispensável por dizerem respeito, inequivocamente, à organização político-administrativa dos Estados-membros.

Não tratei desse problema, ao votar na Reclamação 383, porque, ali, seu objeto era o da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, insuscetível de ser proposta perante esta Corte em face da Constituição Federal, por não estar prevista no artigo 102, I, “a”. Por isso, examinei, então, apenas a questão de o Tribunal local dar interpretação ao princípio de reprodução obrigatória diversa da exegese dada por esta Corte ao princípio federal reproduzido, e, para solucioná-la, admiti o remédio do recurso extraordinário para fazer prevalecer a interpretação desta corte quanto ao preceito reproduzido, interpretação que se projeta obviamente sobre o preceito estadual de reprodução.

Também não apresenta maior dificuldade a solução do problema da tramitação paralela de ações diretas de inconstitucionalidade, nesta Corte e na Estadual, da mesma norma estadual impugnada. Para tanto, basta fazer-se uma construção com base em dois princípios jurídicos aplicáveis à hipótese: o da primazia da Constituição Federal (e conseqüentemente o da primazia de sua guarda) e o da prejudicialidade total ou parcial do julgamento desta Corte com relação ao dos Tribunais de Justiça;

Com efeito, se não houver tramitação paralela, sendo a ação direta proposta apenas perante o Tribunal estadual, a aplicação de preceito de reprodução obrigatória contido na Constituição do Estado-membro, para declarar constitucional ou não a norma estadual impugnada, dará margem a recurso extraordinário para que, nesta corte, se examine se a interpretação dada ao preceito de reprodução obrigatória condiz com a exegese que ela dá ao preceito constitucional federal reproduzido — trata-se, nesse caso, de controle *a posteriori*, por meio de recurso extraordinário.

Se, porém, houver a tramitação paralela, esse controle se fará *a priori*, acarretando a propositura da ação direta perante esta Corte o impedimento ou a suspensão do processamento da ação direta perante o Tribunal local — e suspensão que se justifica porque a decisão do Supremo Tribunal Federal, qualquer que seja, prejudicará a do Tribunal local no âmbito das normas constitucionais estaduais que reproduzem as federais. De feito, se a lei estadual for declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, a eficácia *erga omnes* dessa declaração se imporá ao Tribunal local, ficando a ação direta proposta perante ele sem objeto, já que inconstitucional em face da Constituição Federal que tem primazia quanto às Constituições Estaduais; se a norma estadual for declarada, por esta Corte, constitucional, essa mesma eficácia *erga omnes* de sua decisão se imporá ao Tribunal local quanto às normas constitucionais estaduais reproduzidas obrigatoriamente da Constituição Federal, porquanto o Supremo para declarar constitucional a norma estadual a teve como compatível com os preceitos constitucionais federais reproduzidos obrigatoriamente pela Cons-

tituição do Estado-membro, os quais não podem ser interpretados diferentemente, por ser inconstitucional essa interpretação diversa. Note-se que, nessa segunda hipótese — a de o Supremo Tribunal Federal ter a norma estadual como constitucional em face da Constituição Federal —, a ação direta proposta perante o Tribunal de Justiça local não perde o seu objeto, mas o exame de constitucionalidade por parte deste fica restrito, apenas, aos preceitos constitucionais estaduais que não são reproduzidos obrigatoriamente da Constituição Federal.

Essa solução, além de compatibilizar as jurisdições constitucionais federal e estaduais, com o mínimo possível de cerceamento destas para a preservação máxima da Constituição Federal, não conduz a uma avocação, como se daria na presente reclamação, se julgada procedente, de uma ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Constituição estadual e não da Federal, e por quem tem legitimação para propô-la no âmbito estadual, mas não no âmbito federal, circunstâncias que necessariamente levariam este Supremo Tribunal Federal a avocar a ação direta por violação de sua competência quando, de antemão, não é ele competente para julgá-la em face de sua *causa petendi* que não pode ser modificada pelo Tribunal (inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual), e, ainda que o pudesse, haveria ilegitimidade do autor para propô-la no plano federal.

2. Afastado, assim, esse problema não enfrentado na Reclamação nº 383, e que, no caso concreto, não se apresenta neste instante, acompanho o eminente relator, que julga improcedente a presente reclamação, e prejudicado o agravo regimental contra a concessão da liminar.

VOTO

O Senhor Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, todos estão lembrados do julgamento da reclamação relativa ao Imposto Predial e Territorial urbano, cobrado pela Prefeitura de São Paulo, e esta Corte, na assentada, por maioria, creio que expressiva, concluiu que

pouco importa que a norma inserta na Constituição do Estado seja regra de reprodução obrigatória, já que, na verdade, a ação direta de inconstitucionalidade dirigida contra o ato normativo estadual ou o ato normativo municipal faz-se ao mundo jurídico considerada causa própria de pedir, ou seja, o conflito do ato normativo com a Lei Básica estadual.

Portanto, potencializou a Corte, pelo menos sob a minha ótica, a causa de pedir. Se ajuizada a ação direta de inconstitucionalidade para a prevalência, para a manutenção da intangibilidade de preceito constitucional federal, a competência é do Supremo Tribunal Federal. Se ajuizada a ação direta de inconstitucionalidade, visando-se à preservação do texto básico do Estado, a competência é do Tribunal de Justiça.

Diante dessa premissa, não posso partir como que para a criação de uma litispendência sem que tenha presente a tríplice identidade: parte, causa de pedir e pedido. Não posso dizer que se houver a tramitação conjunta de uma ação direta de inconstitucionalidade em que se busque a supremacia da Carta Estadual, em face de determinado ato, e uma ação direta de inconstitucionalidade em que se objetiva a supremacia da Carta Federal, frente ao mesmo ato, cabe o sobrestamento da primeira para que esta corte se pronuncie, porque se o fizer, estarei desdizendo o que assentado pelo Tribunal quanto à diversidade de causas de pedir.

Acompanho o Ministro-Relator, sem comprometer-me com a solução preconizada pelo ilustre Ministro Moreira Alves.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, no julgamento da Reclamação n.º 383-SP — caso do IPTU paulistano — restei vencido na companhia honrosa dos Srs. Ministros Francisco Rezek Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Sustentei, no voto que então preferi, em que estava em causa lei municipal, a inexistência do controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente à Constituição Federal, quer perante o Tribunal de Justiça esta-

dual, quer junto ao Supremo Tribunal Federal (C.F., art. 102, I, *a*; art. 125, § 2º); aduzi, ademais, que a Constituição Federal admite o controle, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, perante o Tribunal de Justiça estadual (C.F., art. 125, § 2º); acentuei, também, que há normas constitucionais federais que, reproduzidas, ou não, na Constituição Estadual, incidem na ordem local, porque constituem normas centrais, normas da constituição total. A violação de tais normas implica violação da Constituição Federal. Neste caso, não cabe o controle concentrado da lei ou ato normativo municipal em face da Constituição estadual, porque a norma desta, tida como violada, é reprodução da norma constitucional federal. Ocorrendo, então; a hipótese — o aforamento, perante o Tribunal de Justiça estadual, de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, reproduzindo esta norma constitucional federal obrigatória — julgará o Supremo Tribunal Federal procedente a reclamação e extinta, de logo, a ação direta de inconstitucionalidade aforada perante o Tribunal de Justiça estadual.

Assim o voto que proferi na citada Rcl 383-SP:

“(…)

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): A ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Chefe do Ministério Público de São Paulo, no Tribunal de Justiça daquele Estado, impugna o art. 1º da Lei 11.152, de 30.12.1991, do Município de São Paulo, que introduziu modificações na cobrança do Imposto Predial e Territorial urbano — IPTU. Argumenta-se, naquela ação, que os critérios de aplicação da progressividade das alíquotas, estabelecidas na lei tributária municipal, estariam em desacordo com os postulados da Constituição do Estado de São Paulo, arts. 160, §§ 1º e 163, inciso II, 111 e 144.

Os arts. 160, §§ 1º, 163, II, 111 e 144, da Constituição paulista, dispõem:

(…)

“Art. 160. Compete ao Estado instituir:

§ 1º — Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribu-

te, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

“Art. 163. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

II — instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;”

(...)

“Art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.”

“Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.” (fls. 24/32)

Os dispositivos indicados constituem princípios inscritos na Constituição Federal, artigos 145, §§ 1º, 150, II, 37 (a Constituição paulista acrescentou os princípios da razoabilidade, da finalidade, da motivação e do interesse público), 29 e 30.

Na inicial da ação direta proposta perante o Tribunal paulista, cuja cópia está às fls. 37/49, está declarado, lealmente (fls. 40 e 48/49):

(...)

2. O ato normativo examinado adotou o critério da progressividade da alíquota, de conformidade com o valor venal do imóvel, provocando substancial elevação do tributo.

A inconstitucionalidade radica na afronta aos arts. 160, §§., 1º, 163, inciso II, 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo, que incorporaram expressamente princípios constitucionais limitadores da autonomia das entidades políticas, previstos na Carta Magna, de atendimento obrigatório pelos municípios.” (fl. 40)

(...)

“Pelas razões expostas, em cada um dos tó-

picos acima, o artigo 1º, da Lei 11.152, de 30 de dezembro de 1991, na parte que altera a redação dos arts. 7º e 27 e respectivos incisos e parágrafos, da Lei nº 6.989, de 29 de dezembro de 1966, com a redação que lhes foi conferida pelas Leis nº 10.394, de 20 de novembro de 1987, 10.805, de dezembro de 1989 e 10.921, de 30 de dezembro de 1990, do Município de São Paulo, tipifica aberta e nítida ofensa aos princípios e normas da Carta do Estado de São Paulo contidos nos arts. 160, § 1º, 163, inciso II, 111 e 144, que consagram e projetam o teor de preceitos e princípios inscritos na Constituição Federal.

Impõe-se, em decorrência, o pronto estabelecimento, no Município de São Paulo, da linha mestra da organização político-administrativa da Federação.” (fls. 48-49)

A lei objeto da ação direta ajuizada perante o Tribunal paulista, esclarece o Reclamante, foi editada com base no art. 156, § 1º, da Constituição Federal, “que atribui competência ao Município para instituir IPTU, autorizando a sua progressividade fiscal, regra essa, obviamente não contemplada na Constituição Estadual”, certo que a competência tributária dos Municípios, como pressuposto da autonomia municipal, é auferida diretamente da Constituição Federal.

Examinemos a questão.

I

O controle em abstrato da lei municipal em face da Constituição Federal.

(...)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se formou sob o pálio da Constituição pretérita, é no sentido de impossibilidade jurídica da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Federal. No RE nº 93.313-SP, Relator o Ministro Alfredo Buzaid, a Corte Suprema deixou expresso que “não há, no sistema constitucional brasileiro, ação direta de arguição, em tese, de lei ou de ato normativo municipal, por contrariedade à Constituição da República, mediante representação do Chefe do Ministério Público local ao Tribunal de Justiça.” No mesmo acórdão o eminente Relator esclareceu que o Supremo Tribunal declarou a inconsti-

tucionalidade do art. 54, I, e, da Constituição do Estado de São Paulo (RTJ 104/724).

No RE nº 92.169-SP, Relator o Ministro Cunha Peixoto, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição paulista que instituiu ação direta de lei municipal frente à Constituição Federal perante o Tribunal de Justiça (RTJ 103/1.085). No voto que então proferiu, acentuou o Sr. Ministro Moreira Alves (RTJ 103/i.114-1.115):

(...)

De outra parte, não podem as Constituições Estaduais, sob a alegação de terem poderes implícitos, dar competência aos Tribunais Estaduais para julgarem representações de inconstitucionalidade de leis municipais em face da Constituição Federal. Os poderes implícitos dos Estados-membros não podem restringir a autonomia do município, que é disciplinada expressamente pela Constituição Federal. Nem muito menos podem projetar-se fora do âmbito estadual para atribuir a um dos Poderes do Estado-membro função política de guarda da Constituição Federal.

(...)

Aliás, se fosse possível aos Tribunais de Justiça dos Estados o julgamento de representações dessa natureza com relação a leis municipais em conflito com a Constituição Federal, poderia ocorrer a seguinte situação esdrúxula. É da índole dessa representação e isso hoje é matéria pacífica nesta corte que ela, transitando em julgado, tem eficácia *erga omnes*, independentemente da participação do Senado Federal, o que só se exige para a declaração *incidenter tantum*, o que implica dizer que, se transitasse em julgado a decisão nela proferida por Tribunal de Justiça, esta Corte Suprema estaria vinculada à declaração de inconstitucionalidade de Tribunal que lhe é inferior, mesmo nos casos concretos futuros que lhe chegassem por via de recurso extraordinário. O absurdo da consequência, que é de índole do instrumento, demonstra o absurdo da premissa.” (f. 119)

O Supremo Tribunal Federal, no regime da Constituição de 1988, em sede de medidas cautelares, tem decidido pela impossibilidade jurídica do controle em abstrato de lei municipal frente à Constituição Federal. Assim, por

exemplo, na ADIn nº 409-3-RS, Relator o Sr. Ministro Celso de Mello (“DJ” de 15.03.1991), ADIn nº 347-SP, Relator o Sr. Ministro Moreira Alves (“DJ” de 26.10.1990), Reclamação nº 337-ES, Relator o Sr. Ministro Paulo Brossard / “DJ” de 26.10.1990), Reclamação 370-MT, Relator o Sr. Ministro Octávio Gallotti.

Não há, pois, no sistema constitucional brasileiro, controle concentrado de lei municipal frente à Constituição Federal, nos Tribunais de Justiça dos Estados-membros nem no Supremo Tribunal Federal (C.F., art. 102, I, a).

O controle em abstrato da lei municipal em face da Constituição Estadual.

A Constituição de 1988 admitiu, no art. 125, § 2º, a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, nos Tribunais de Justiça dos Estados-membros.

III

A reprodução, na Constituição Estadual, de normas federais.

Não há dúvida de que a Constituição Federal admite, no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados-membros, o controle em abstrato da lei municipal em face da Constituição Estadual (C.F., art. 125, § 2º). A questão, entretanto, ganha relevância jurídica quando o confronto da lei municipal dá-se com dispositivo da Constituição estadual que reproduz norma da Constituição Federal.

Na Rcl nº 370-I-MT, relatada pelo Sr. Ministro Octávio Gallotti, a questão foi posta à apreciação do Supremo Tribunal Federal. Partido político aforou, perante o Tribunal de Justiça do Mato Grosso, ação direta de inconstitucionalidade, contestando a constitucionalidade de determinadas leis frente à Constituição do Estado. A Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso, então, interpôs, na Corte Suprema, a Reclamação nº 370, sustentando que o processamento da mencionada ação direta, no Tribunal estadual, implicaria usurpação da competência do Supremo Tribu-

nal, dado que a Constituição estadual limita-se a reproduzir normas da Constituição Federal. O eminente Ministro Gallotti, Relator, julgou procedente a reclamação, para avocar o conhecimento do processo ao Supremo Tribunal Federal, voto acolhido pela unanimidade dos Srs. Ministros. Destaco do voto de S. Exa.:

“Nenhum dos dispositivos da Constituição de Mato Grosso, invocados pelo Partido dos Trabalhadores, possui, portanto, conteúdo próprio ou autônomo, suscetível de dissociar-se da Constituição Federal, de que são, todos eles, imediata e servil consequência.

Verifica-se, então, sem maior esforço, que a verdadeira causa de pedir é a incompatibilidade do ato normativo estadual, perante a Constituição Federal, o que, em sede de ação direta, só se inscreve na competência do Supremo Tribunal (Constituição, art. 102, I, *a e p*), não na consentida aos Tribunais estaduais (art. 125, § 2º)

Com as informações prestadas pela Presidência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, vieram as notas taquigráficas do julgamento interrompido por determinação liminar, nesta Reclamação. Delas extraio a resposta dada pelo ilustre Desembargador Licínio Carpineli Stefani, à preliminar de incompetência daquela Corte, no sentido de que, só quando suscitada a argüição em razão da Constituição Federal, caberá fazê-lo perante o Supremo Tribunal, não quando invocada a Carta estadual, pois fixado o outro princípio “o Tribunal de Justiça não apreciará nenhuma questão dessa espécie” (fls. 106).

É correta a observação, no tocante à reduzida possibilidade de utilização de representação de inconstitucionalidade prevista no já citado art. 125, § 2º. Mas essa limitação decorre do espaço relativamente exíguo, deixado, ao alcance do constituinte estadual, em nosso regime político, ainda marcadamente centralista. Não serve para justificar a transferência, ao Poder Judiciário estadual, da competência atribuída ao Supremo Tribunal, quando se suscite uma inconstitucionalidade que só formalmente decorra da Carta local, mas em substância se prenda à Federal como, no caso, sem dúvida, sucede.

Acolhendo o parecer, julgo procedente a Re-

clamação, para avocar o conhecimento do processo ao Supremo Tribunal Federal (art. 161, I, do Regimento Interno e art. 17 da Lei nº 8.038/90).”

Contribuí, quando do citado julgamento, para a decisão que foi tomada. Destaco do voto que então proferi:

“Sr. Presidente, a meu ver, esta é uma das questões mais importantes com que o Supremo Tribunal Federal irá se defrontar. É que as Constituições Estaduais reproduzem e devem reproduzir disposições da Constituição Federal. O Poder Constituinte Estadual elabora a Constituição do Estado-membro com observância de princípios inscritos na Constituição Federal, que alguns estudiosos chamam de princípios constitucionais sensíveis, estabelecidos, explícitos e implícitos, e princípios federais extensíveis, estes últimos praticamente inexistentes na Constituição de 1988.

Ora, se o Tribunal de Justiça estadual, decidindo a ação direta que lhe foi apresentada, expede uma certa decisão a respeito, com efeito *erga omnes*, haverá de cercear a competência do Supremo Tribunal Federal, porque, no fundo, o conflito é mesmo com a Constituição Federal. E o Supremo Tribunal Federal haverá, nesse ponto, de construir, sob pena de a Constituição Federal receber, indiretamente, reflexamente, diversas interpretações nos diversos Estados-membros, de forma definitiva.

Penso que está o eminente Relator com razão quando avoca toda a matéria ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal.

Concordo, também, com a vênia do Sr. Ministro Marco Aurélio, quando a eminente Relator não distingue os reclamantes, quer dizer, quando confere legitimidade a ambos.

Ora, não estamos diante de uma ação direta. Temos, no caso, uma reclamação. E, segundo esclarece o eminente Ministro Relator, uma das entidades é interessada. A sua sobrevivência depende do julgamento da ação. O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ao cuidar da reclamação, e sem distinguir, estabelece:

“Caberá reclamação do Procurador-Geral da República ou do interessado na causa para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões.”

(...)

O magnífico voto que o Sr. Ministro Sepúlvera Pertence proferiu aprofundou o estudo da reprodução ociosa, por parte da Constituição Estadual, de norma da Constituição Federal que, reproduzida, ou não, incidiria sobre a ordem local. Nesse caso, o que conta é a norma federal reproduzida. Por isso, S. Exa., acompanhando o eminente Relator, julgou procedente a reclamação. O voto do Sr. Ministro Pertence, proferido na citada Rcl. 370-MT, pela densidade dos seus argumentos jurídicos, dispensaria estudos outros. Gostaria, entretanto, de aduzir, na linha do citado voto, duas palavras.

Em certas matérias, em que o constituinte estadual poderia inovar, poderia adotar solução própria, prefere ele copiar disposição da Constituição Federal, disposição, entretanto, que, não fora isto, não incidiria na ordem local. Neste caso — bem ressaltou o Ministro Pertence, com base no magistério de Raul Machado Horta, — “as normas de imitação exprimem a cópia de técnicas ou de institutos, por influência da sugestão exercida pelo modelo superior.” (Raul Machado Horta, “A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro”, Bhte., 1964, p. 193). Noutra hipótese, todavia, o constituinte estadual reproduz norma da Constituição Federal que, reproduzida, ou não, incidiria sobre a ordem local. É que, nessa hipótese, tem-se reprodução de norma central, assim obrigatória para as comunidades jurídicas parciais, norma central que constitui a Constituição total do Estado Federal; Constituição total “entendida como o setor da Constituição Federal formado pelo conjunto das normas centrais, selecionados pelo constituinte, para ulterior projeção no Estado-membro, sem organizá-lo integralmente. A Constituição total é parte da Constituição Federal e não dispõe de existência formal autônoma fora desse documento.” (Raul Machado Horta, ob. cit., p. 67).

A violação às normas estaduais de imitação resolve-se no âmbito da Constituição estadual. A ofensa, entretanto, às normas de reprodução, reprodução imposta à autonomia estadual, por se tratar de normas centrais, resulta em ofensa à Constituição Federal, dado que

“as normas de reprodução decorrem do caráter compulsório da norma constitucional superior”. (Raul Machado Horta, ob., cit., p. 193).

IV

O caso dos autos.

A questão aqui posta enquadra-se na hipótese de normas de reprodução.

Com efeito.

As normas que integram o Sistema Constitucional Tributário, bem assim aquelas inscritas no capítulo “Da Administração Pública”, são normas centrais, de observância obrigatória por parte dos entes políticos que compõem o Estado Federal brasileiro, assim Constituição total. Os artigos da Constituição de São Paulo, dados como violados pela lei municipal, nada mais são do que reprodução de normas constitucionais federais, o que, aliás, foi reconhecido na própria inicial da ação. A competência exercitada pelo Município — bem ou mal exercitada, não nos cumpre, aqui agora, examinar-lhe o mérito — foi-lhe conferida, diretamente, pela Constituição Federal, como pressuposto da autonomia municipal, com limites inscritos na mesma Constituição Federal, que o constituinte estadual não poderia ampliar ou restringir. Com propriedade, escreve o eminente Subprocurador-Geral Moacir Antônio Machado da Silva, no parecer que ofereceu pela Procuradoria-Geral da República:

“(...)”

Relativamente aos temas específicos de tributação, causa de pedir na ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça consiste na incompatibilidade entre o sistema de progressividade do art. 1º da Lei Municipal nº 11.152, de 1991, e os princípios da capacidade contributiva e da isonomia tributária, contemplados, respectivamente, nos arts. 145, §§ 1º, e 150, inciso II, da Constituição Federal.

A indicação dos arts. 160, §§ 1º, e 163, II, da Carta Estadual, pelas razões expostas, em nada altera a essência do apontado conflito, que se trava entre norma de lei municipal

e princípios do texto fundamental concernentes à tributação. Causa de ação é o seu fundamento jurídico, que, como assinala a doutrina, não se confunde com a norma de lei invocada na inicial, isto é, com a qualificação jurídica dada pela parte, aspecto este que não apresenta maior relevância processual, e está relacionado diretamente com a máxima *iuri novit curia* (cf. Chiovenda, *Instituições de Direito Processual Civil*, 2. ed., 1942, v. I, P. 496; José Carlos Barbosa Moreira, o Novo Processo Civil Brasileiro, 1982, p. 20; José Frederico Marques, *Manual de Direito Processual Civil*, 1974, v. II, p. 155; e José Raimundo Gomes da Cruz, Causa de pedir e intervenção de terceiros *in* Revista Judiciária Mineira, n.º 74, jun./90, p. 23).

Decisão que venha eventualmente a proclamar a inconstitucionalidade da norma municipal em face dos princípios mencionados — o da capacidade contributiva e o da isonomia tributária — tem efeito de coisa julgada *erga omnes* relativamente à efetiva infração a esses princípios, cuja fonte é unicamente a Constituição Federal.

Art. 144 da Constituição Estadual, único que se refere aos Municípios, repete parcialmente o art. 29 da Constituição Federal, dispondo:

‘Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.’

A norma foi indicada pelo autor no sentido de convencer a respeito da aplicabilidade dos demais dispositivos da Constituição do Estado (arts. 111, 160, §§ 1.º e 163, I), em face dos quais é ergüida a inconstitucionalidade do art. 1.º da Lei municipal n.º 11.152, de 1991. Não se fundamenta a inicial em incompatibilidade direta do dispositivo em face do citado art. 144, que apenas serve de referência para a comprovação do conflito com as demais regras invocadas da Carta Estadual.’ (fls. 225-226)

V

A usurpação da competência do S.T.F.

Posta a questão nos termos expostos, resul-

ta que o processamento da ação direta de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça, implica usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

Na Reclamação n.º 370-MT, Relator o Sr. Ministro Octávio Gallotti, deu-se hipótese igual. Só que, ali, tratava-se de lei estadual, vale dizer, o objeto da ação direta ajuizada perante o Tribunal de Justiça era uma lei estadual. Na Rcl. n.º 337-DF, Relator o Sr. Ministro Paulo Brossard, tratava-se de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, então, tendo em vista a “evidente anomalia criada com o processamento de uma ação para a qual o Tribunal de Justiça não tem competência, ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Federal, dada a virtual invasão de competência do Supremo Tribunal Federal, uma vez que, se existisse a ação direta para o caso teria de ser federal a competência, e dada a responsabilidade da Corte como guarda precípua da Constituição”, o Supremo Tribunal Federal, então, conheceu da reclamação, determinou a suspensão da liminar concedida pelo Tribunal estadual e sobrestou o andamento do feito até julgamento final da reclamação (RTJ 133/551).

Na ADIn n.º 347-SP, Relator o Sr. Ministro Moreira Alves, em que o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia de disposição constante da Constituição de São Paulo, que institui o controle em abstrato de lei municipal frente à Constituição Federal, cheguei, no meu voto, a preconizar, para o fim de admitir o controle concentrado em tal caso, a existência de um recurso extraordinário necessário. Assim o voto que proferi por ocasião do julgamento da citada ADIn 347-SP, em sede de cautelar:

“Sr. Presidente, na verdade, se não há recurso da decisão do Tribunal de Justiça que, no controle concentrado, examina a constitucionalidade da lei municipal em face da Constituição Federal, poderíamos ter situações anômalas: se diversos Estados da Federação consagrassem esse tipo de controle concentrado, cada Estado teria, sob certos aspectos, uma Constituição Federal diferente, porque o Supremo Tribunal Federal dos Tribunais estaduais, dadas as características do controle concentrado.

Estou em que o Supremo Tribunal poderia constuir no sentido de admitir até um recurso extraordinário necessário, e essa construção seria feita pelo Supremo Federal, dada a sua condição de Corte Constitucional.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator): Não é possível que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, fique na dependência da vontade da parte.

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O raciocínio de S. Exa. parece que exclui o recurso extraordinário na representação estadual.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: O recurso extraordinário estaria excluído, em princípio, dadas as características do controle concentrado, cuja decisão tem efeitos *erga omnes*. Se se faz controle concentrado, na órbita do Tribunal de Justiça Estadual, admitir o recurso seria emprestar a esse controle características de controle difuso; é nesse sentido que o Supremo poderia construir, para o fim de admitir o controle em abstrato no que toca à lei municipal em face da Constituição Federal, no Tribunal de Justiça. O Supremo Tribunal Federal admitiria a possibilidade de interposição do recurso necessário, emprestando, assim, características de um controle difuso a um controle concentrado, para o fim de fazer valer a vontade da Constituição que, no fundo, é a vontade da Corte Constitucional. Nesse sentido seria possível, talvez, essa construção. Digo construir, porque, na verdade, o controle em abstrato concentra-se unicamente no órgão incumbido de efetivar esse controle. Todavia, para o fim de fazer valer a vontade da Constituição, que é, em última análise, a vontade da Corte Constitucional, construiria no sentido do recurso necessário.

Mas estas considerações, eminente Ministro, não me parecem adequadas nesta oportunidade, em sede de juízo de pedido de liminar. Reservo-me para desenvolvê-las no momento adequado, se for o caso.

Assim, Sr. Presidente, adiro ao voto do Sr. Ministro Relator.”

A veemente impugnação oposta pelo Sr. Ministro Moreira Alves — “não é possível que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, fique na dependência da vontade da parte” — fica coerente com o

voto que S. Exa. proferiu no RE nº 92.169-SP, a dizer:

“Aliás, se fosse possível aos Tribunais de Justiça dos Estados o julgamento de representações dessa natureza, com relação a leis municipais em conflito com a Constituição Federal, poderia ocorrer a seguinte situação esdrúxula. É da índole dessa representação — e isso hoje é matéria pacífica nesta Corte — que ela, transitando em julgado, tem eficácia *erga omnes*, independentemente da participação do Senado Federal, o que se exige para a declaração *incidenter tantum*. O que implica dizer que, se transitasse em julgado a decisão nela proferida por Tribunal de Justiça, esta Corte Suprema estaria vinculada à declaração de inconstitucionalidade de Tribunal que lhe é inferior, mesmo nos casos concretos futuros que lhe chegassem por via de recurso extraordinário. O absurdo da consequência, que é da índole do instrumento, demonstra o absurdo da premissa.” (RTJ 103/1.085, 1.115).

Convém registrar que a lei municipal objeto da ação direta que corre perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, fundamenta-se na Constituição Federal, que, no seu art. 156, confere competência expressa aos Municípios para instituir o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana — IPTU, e que, no § 1º do mesmo art. 156, estabelece que esse imposto, o IPTU, “poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”. No art. 182, § 4º, II, a Constituição volta ao tema, ao expressar que “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...) II — imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”. (C.F., art. 182, § 4º, II). É conhecida, aliás, a discussão que tem ocorrido entre os tributaristas a respeito do tema: há os que sustentam que as disposições inscritas no § 1º do art. 156 e inc. II do § 4º do art. 182 são disposições autônomas, vale dizer, a progressividade da primeira (§

1º do art. 156) pode ser instituída independentemente da segunda (inc. II do § 4º do art. 182), já que esta última é a progressividade punitiva; outros, entretanto, sustentam que as disposições mencionadas — § 1º do art. 156 e inc. II do § 4º do art. 182 — devem ser interpretadas em conjunto, pelo que a progressividade do IPTU somente poderá ocorrer na forma do § 4º do art. 182. Não é hora, evidentemente, de tomarmos partido na discussão. No momento adequado, o Supremo Tribunal Federal guardião de Constituição, dirá a última palavra.

Imaginemos, entretanto, que o Tribunal paulista, no julgamento da ação direta objeto desta reclamação, decida de um certo modo a respeito do extraordinário. Dir-se-á que essa hipótese é remota. Ela é, entretanto, uma hipótese plausível. Se isto ocorrer, o IPTU do Município de São Paulo será o IPTU que o Tribunal de Justiça de São Paulo quis que fosse. Noutras palavras, sobre um tema constitucional federal — e não constitucional estadual, já que, em tal matéria, o constituinte estadual não poderia inovar, mesmo porque o imposto é municipal e a competência para instituí-lo o Município recebe diretamente da Constituição Federal — sobre o tema constitucional federal o Tribunal estadual terá dado a última palavra. Ora, diante de hipótese assim, hipótese plausível, o Supremo Tribunal Federal, guarda da Constituição (C.F., art. 102), deve construir uma doutrina, assim fazendo jus a sua condição de Corte Constitucional.

VI

Posta a questão nestes termos, e sendo certo que, no caso, “a inicial da representação de inconstitucionalidade”, bem acentua a Procuradoria-Geral da República, “limita-se a apontar conflito entre lei municipal e princípio da Constituição Federal, simplesmente reproduzidos na Carta Estadual para disciplinar a tributação estadual”, sem sequer se fundamenta “a ação em descumprimento de norma geral autônoma da Constituição Estadual relativa à tributação”, penso que, na hipótese, a solução a ser adotada é aquela que o foi

na Reclamação 377-PR, Relator o Sr. Ministro Ilmar Galvão: tratava-se de ação rescisória proposta perante o Tribunal do Paraná e cuja decisão seria ou poderia ser violadora da autoridade de decisão do Supremo Tribunal. Como a ação rescisória fora proposta contra acórdão do Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal não tinha competência para julgá-la. O Supremo Tribunal, então, julgando a reclamação procedente, cassou a decisão do Tribunal estadual e julgou extinta a ação rescisória (Pleno, 29.04.1992).

Aqui, ocorre mais ou menos a mesma coisa. A decisão a ser proferida na ação direta, ajuizada perante o Tribunal de São Paulo, pode vincular o Supremo Tribunal “à declaração de inconstitucionalidade de Tribunal que lhe é inferior, mesmo nos casos concretos futuros que lhe chegassem por via de recurso extraordinário.” (Min. Moreira Alves, RE 92.169-SP, RTJ 103/1.115). Dir-se-á que da decisão a ser proferida pode ser interposto o recurso extraordinário. Todavia, bem disse o Sr. Ministro Moreira Alves, no aparte que deu ao voto que proferi na ADIn 347-SP, “não é possível que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, fique na dependência da vontade da parte.”

VII

Registre-se, ao fim e ao cabo, que, decidindo desta forma, o Supremo Tribunal Federal não terá deixado o cidadão sem defesa em relação às leis municipais em face da Constituição Federal. É que o indivíduo poderá acionar o controle de constitucionalidade difuso, utilizando-se das medidas judiciais cabíveis. Aliás, é no controle difuso que se defendem direitos subjetivos individuais. No controle concentrado, em que se tem processo objetivo, visa-se, primeiro que tudo, a defesa da ordem jurídica.

VIII

De todo o exposto, Senhor Presidente, concluo por julgar procedente a reclamação, pelo

que caso a liminar concedida pelo Relator da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao tempo em que julgo extinta a mencionada ação direta de inconstitucionalidade'.

Senhor Presidente, não me convenci do desacerto da tese jurídica que sustentei no voto que proferi na Reclamação nº 383-SP, acima reproduzido. Por isso, com a vênia do eminente Relator e dos não menos eminentes Ministros que o acompanharam, meu voto seria no sentido de avocar a ação direta, dada que, no caso, a ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada no Tribunal local, tem por objeto uma lei estadual. Todavia, informado de que o autor da ação direta é um deputado estadual, e como o deputado estadual não tem legitimidade para aforar ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal (C.F., art. 103), meu voto é no sentido de, dando pela procedência da reclamação, julgar extinta a ação direta no ponto em que tem por objeto lei estadual acoimada de inconstitucional em face da Constituição Estadual, reproduzindo esta norma constitucional federal obrigatória.

É como voto, Sr. Presidente.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello — Sr. Presidente: Não obstante tenha defendido posição diversa no julgamento da reclamação pertinente ao IPTU de São Paulo (Rcl nº 383) — e da qual ainda guardo firme convicção —, não posso, no entanto, deixar de reconhecer que esta corte firmou, naquela oportunidade, orientação jurisprudencial no sentido do cabimento, em casos como o destes autos, de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

Assim, prestigiando esse precedente, acompanho o voto do em. Relator, aderindo, inclusive, às considerações adicionais expendidas pelo em. Ministro Moreira Alves.

Tal como S. Exa., entendo que a instauração do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal, tendo por objeto ato estatal que já está sendo questionado no

âmbito de Tribunal de Justiça em face de alegada contrariedade a princípio inscrito na Constituição estadual, que reproduz norma constitucional federal de observância compulsória pelos Estados-membros, torna impositiva a *suspensão prejudicial* da ação direta que tramita na Corte local.

Nas hipóteses, contudo, em que o controle abstrato tenha sido instaurado, *previamente*, perante esta Suprema Corte, tal circunstância deverá atuar como causa obstativa de um *future* ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade na esfera do Tribunal de Justiça do Estado-membro.

O Senhor Ministro Moreira Alves — O ajuizamento da ação direta aqui impedirá que prossiga o curso da ação proposta no Estado-membro, até que julgarmos aquela. Se julgarmos inconstitucional a norma em causa, a ação proposta perante o Tribunal local perde seu objeto; se, porém, a julgarmos constitucional em face da Constituição federal, a Corte local não poderá tê-la por inconstitucional com base em qualquer dos dispositivos constitucionais estaduais que reproduzam obrigatoriamente princípios constitucionais federais, o que implica dizer que o Tribunal local prosseguirá no exame da constitucionalidade, ou não, da norma impugnada em face dos textos constitucionais estaduais que não os referidos.

O Sr. Ministro Celso de Mello — Com as considerações que venho de expor, acompanho o em. Relator. É o meu voto.

VOTO

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, na minha perspectiva, o precedente do caso, *data vênia*, não é o da Reclamação 383, mas o da Reclamação 370 do Mato Grosso de que V. Exa. foi Relator.

2. Na oportunidade, pedi vista e proferi longo voto, sustentando que a impugnação da lei estadual de que então se cuidava (e não de lei municipal, como na Recl. 383), perante norma de reprodução ou absorção compulsória pelo ordenamento estadual, na verdade, não tinha como causa de pedir a incompatibilidade do ato normativo impugnado, em face da

Constituição Estadual, mas sim, em face da Constituição Federal, Ousei, então, afirmar que ditas normas de reprodução, na realidade, não eram normas estaduais. Por isso, cheguei chamá-las de normas ociosas. A prova da ociosidade, para mim, era supor a inexistência da norma de reprodução compulsória no texto da Constituição Estadual, ausência, que nada alteraria no conteúdo ordenamento do Estado-membro, porque reproduzidas, ou não, na Constituição Estadual, ditas normas igualmente comporiam ou vinculariam o ordenamento local. Apenas para efeito de documentação, farei anexar ao presente o voto que proferi na mencionada reclamação 370.

3. Uma dessas normas ociosas está presente neste caso concreto.

4. De fato. Pouco se me dá saber se em todas as constituições estaduais copiou-se, ou não, o art. 18, § 4º, da Federal, que submete a criação de municípios aos requisitos estabelecidos em lei complementar estadual. Se em alguma constituição estadual esta norma não se reproduzir, nem por isso a criação de municípios por aquele Estado deixará de depender da satisfação dos requisitos ficados em lei complementar estadual.

5. É claro que não quero reproduzir, aqui, toda a polêmica gerada em torno deste problema nas Recls. 370 e 383. Mas, convencido de que se pretende hoje é rever a orientação firmada na Reclamação 370, eu, de minha parte, ainda me sinto sinceramente vinculado à conclusão a que então cheguei.

6. E, por isso, na espécie, julgo procedente em parte a Reclamação, para subtrair da cognição do Tribunal de Justiça a norma invocada do art. 354, *caput*, da Constituição do Estado do Rio, assim como qualquer norma de reprodução compulsória da Constituição Federal. No entanto, Sr. Presidente, se vencido nesta questão básica, adianto, de logo, que me impressionou profundamente a construção, a “engenharia constitucional” de hoje, do Ministro Moreira Alves, que, a meu ver, ainda que não chegue à solução radical, que é a minha, permite minimizar os inconvenientes dessa entrega às cortes estaduais, de uma decisão que envolve, na verdade, não a interpretação da Constituição do Estado-membro, mas a inte-

ligência da Constituição Federal, eventualmente, em sentido contrário a que venha a ser proclamada pelo supremo Tribunal.

VOTO

O Senhor Ministro Octávio Gallotti (Presidente): Estou de acordo com o eminente Ministro Sepúlveda Pertence quando observa que o precedente mais próximo desta questão é o da Reclamação 370, e não o da Reclamação que teve, como questão de fundo, a constitucionalidade do IPTU de São Paulo. Mas penso que, da diretriz que se possa extrair desse último precedente e com a conciliação, hoje proposta pelo eminente Ministro Moreira Alves, devo acompanhar o voto de S. Exa., julgando a reclamação improcedente.

PLENÁRIO

EXTRATO DA ATA

Recl. 425-2-RJ — Relator: Min. Néri da Silveira; Reclte.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; Advs.: Francisco Mauro Dias e outro; Recldo.: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; Assisten.: Renato Jacinto da Silva e outros; Advs.: Maria do Carmo Cardoso Rodrigues Prado e Paulo Soares Cavalcanti da Silva.

Decisão: Após o voto do Relator, julgando improcedente a reclamação e prejudicado o agravo regimental contra despacho que deferira a cautelar, ficando, em consequência, cassada a medida cautelar, o julgamento foi adiado em virtude de pedido de vista dos autos formulados pelo Ministro Moreira Alves. Falou pelo reclamante o Dr. Rodrigo Lopes. Ausente, justificadamente, o Ministro Sydney Sanches, Presidente. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva. Plenário, 10.03.1993.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal julgou improcedente a reclamação e prejudicado o agravo regimental contra despacho que

deferira a cautelar, ficando, em consequência, cassada a medida cautelar, vencidos os Ministros Carlos Velloso e Sepúlveda pertence, que a julgavam procedente, em parte, nos termos dos votos que proferiram. Votou o Presidente. Plenário, 27.5.93.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Mi-

nistros Moreira Alves, Néri da Silveira, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Sydney Sanches.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva. Luiz Tomimatsu — Secretário.