

Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

348

18.02.81

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 89.220 - 6 - SÃO PAULO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL
RECORRIDA : CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA
RETISSOENTE : PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO - SP

01207010
04370890
02201000
00000120

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,
SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
PUBL. D. J. de 10.04.81.

EMENTÁRIO Nº 1.207-1

EMENTA: - Representação por inconstitucionalidade de lei municipal. Exegese do art. 15, § 39, d, da Constituição Federal.

II - Legitimidade ativa do Procurador-Geral da Justiça para ação direta interventiva por inconstitucionalidade de lei municipal, em fase do princípio contemplado na Constituição do Estado-membro.

III - Não constitui pressuposto de admissibilidade da ação a demonstração da necessidade de intervenção efetiva, uma vez que o decreto interventivo pode limitar-se a suspensão do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

IV - RE conhecido e provido para que o Eg. Tribunal de Justiça, afastada a premissa de ilegitimidade ativa do promovedor da representação, prossiga seu julgamento e a decida como entender de direito.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes au

Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

349

RE 89.220 - 6

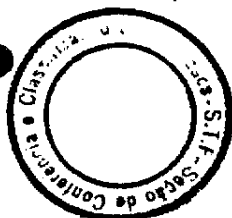
02.

tos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em co_nhecer do recurso e lhe dar provimento.

Brasília, 28 de fevereiro de 1981

CAVIER DE ALBUQUERQUE - PRESIDENTE

CORDEIRO GUERRA - RELATOR



/mws.

18.02.81

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 89.220 - 6 - SÃO PAULO

RELATOR : O SR. MINISTRO CORDEIRO GUERRA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL
RECORRIDA : CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA
LITISCONSORTE: PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO - SP

RELATÓRIO

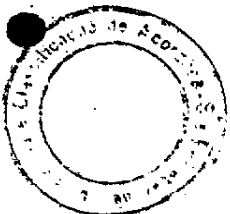
O SR. MINISTRO CORDEIRO GUERRA: -
O v. acórdão recorrido confirmou despacho do ilustre presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que considerou carecedor de legitimidade ativa o Dr. Procurador-Geral da Justiça para a representação de inconstitucionalidade de lei municipal de Franca, por entender que se não tratava de representação interventiva, mas de declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, privativa do Dr. Procurador-Geral do Estado, nos termos da Constituição Estadual, muito embora o representante explicitasse o pedido como de intervenção no Município.

Este o teor do despacho agravado:

"Carece de legitimidade ativa a representação sobre a inconstitucionalidade de lei municipal de Franca, como assinalado a fls. 49:

Ainda sob o prisma em que se buscou trans

01207010
04370890
02202000
00000260



formar o pedido de intervenção não merece acolhida. Não deu o Prefeito cumprimento à lei impugnada, deixando de aplicar as emendas elaboradas pela câmara e todas como viciadas (fls. 65).

Não se depara razão suficiente para intervenção, como bem ressalta o parecer.

Fica, em consequência, indeferida a representação. J. int.

São Paulo, 19.II.77.

GENTIL DO CARMO PINTO

Presidente do Tribunal de Justiça."

(f. 122).

Disse o acórdão ao confirmá-lo:

"A representação inicial comportava dúvidas quanto à pretensão, se de declaração de inconstitucionalidade, se de intervenção. Em se tratando de pedidos inacumuláveis, dado que aquele é do âmbito das Câmaras e este da alçada da Presidência, ouviu-se, para uma definição, o douto Procurador-Geral da Justiça, que elucidou:

"A representação, que oferecemos à elevada apreciação desse Egrégio Tribunal de Justiça, tem por fito ensejar a intervenção estadual no Município de Franca..."

(f. 52).

A par da ilegitimidade ativa, neste Estado (Constituição Estadual, art. 51, parágrafo único), da aludida Procuradoria para a ação direta de inconstitucionalidade, o pedido, por ela própria esclarecido e delimitado como de intervenção, assim teve anda



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

352

RE 89.220 - SP

03.

mento, recebendo decisão desfavorável. Não colhia a pretensão interventiva, pois a lei impugnada não recebeu execução. O Chefe do executivo Municipal interessado deixou de aplicar as emendas elaboradas pela Edilidade respectiva e tidas como viciadas (f.65). Nem se conceberia, aliás, que o Prefeito de Franca, que acionou a Procuradoria da Justiça (f. 6), viesse a ser transformado de queiroso em sujeito passivo da intervenção.

Muito menos se há de admitir agora que, abandonada pelo postulante a declaratória de inconstitucionalidade pela alternativa da intervenção, por impossíveis no mesmo procedimento, venha aquela, já superada e preclusa nos autos, a ser ressuscitada.

Só resta ao requerente renová-la, se quiser, de forma autônoma por via separada. Neste mesmo feito é que, manifestada a opção pelo caminho interventivo, não pode fazê-lo.

São Paulo, 14 de setembro de 1977
CARMO PINTO, Pres. e Rel.
(f. 190/191).

Explicitou o acórdão o voto vencedor do Desembargador SYLVIO DO AMARAL - fls. 192 a 203.

Em declaração de voto vencido, o Desembargador LAFAYETTE SALLES JÚNIOR considerou tratar à espécie de ação direta de inconstitucionalidade, e, conseqüentemente, competente para conhecer dele o Plenário do Tribunal de Justiça, f. 218.



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

353

RE 89.220 - SP

04.

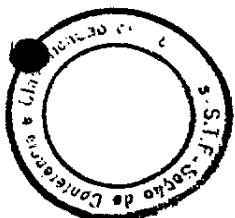
A maioria, porém, deu pela competência do Presidente do Tribunal, considerando a representação como interventiva e assim julgou, f. 219.

Interposto recurso extraordinário por ambos os permissivos constitucionais, foi ele admitido pelo despacho de fls. 250/255.

Sustenta o recorrente, que se trata de ação direta interventiva, prevista no art. 15, § 3º, d, da Constituição Federal, f. 267.

A douta Procuradoria-Geral da República assim aprecia a espécie e conclui, pelo conhecimento e provimento do recurso:

"Com fundamento no art. 15, § 3º, d, da Constituição Federal, e nas Leis 5.778, de 16.5.72, e 4.337, de 19.6.74, o Sr. Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo ofereceu representação por inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 2397-A, de 3.6.76, do Município de Franca, que teriam extinguido cargos, redistribuindo -lhes as funções, bem como alterado a denominação do cargo de Chefe de Gabinete, fixando ainda requisito para o seu provimento, em desconformidade com o art. 118 da Constituição do Estado, que torna exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que criem cargos públicos ou definam o regime jurídico dos servidores e límita o poder de emenda da Câmara aos respectivos projetos.



2 - Após esclarecimento da Procuradoria-Geral da Justiça de que a representação tinha caráter interventivo, o ilustre Presidente do Tribunal, relator natural do feito, indeferiu o pedido, seja por falta de legitimidade ativa do chefe do Ministério Público, entendendo que a impugnação somente poderia ser feita mediante ação direta de inconstitucionalidade, atribuída pela Constituição Paulista ao Procurador-Geral do Estado, seja porque o Prefeito do Município não dera cumprimento à lei em referência.

O Procurador-Geral interpôs agravo de instrumento desse despacho, mas o Egrégio Tribunal de Justiça negou-lhe provimento, adotando os próprios fundamentos da decisão recorrida.

3 - Recorre o Procurador-Geral da Justiça, pelas letras "a" e "d" do permissivo constitucional, sustentando negativa de vigência ao art. 15, § 3º, letra d, da Constituição da República, e às Leis nºs 5.778, de 1972, e 4.337, de 1964, além de divergência com julgados dos Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul (Rev. Jur. do Est. do RS, v. 41, págs. 61-7) e do Rio de Janeiro (RTJ 71/508).

Argumenta o recorrente, em suma, que a inobservância pelos Municípios dos princípios indicados na Constituição do Estado pode materializar-se em quaisquer atos de seus respectivos Poderes, expõe-se à declaração judicial de inconstitucionalidade, medida preparatória da intervenção,



ainda quando não se lhes dê execução, uma vez que o decreto respectivo pode limitar-se a suspender a execução do ato, se tanto for suficiente para restaurar a normalidade comprometida, como o admite, de forma expressa, a letra d, parte final, do art. 15, § 3º, da Constituição Federal.

Acrescenta que o conteúdo e alcance desse preceito constitucional comporta o exame em tese de leis malferidoras de postulados constitucionais sensíveis, para efeito de intervenção mesmo somente relativa, sem qualquer indagação a respeito de seu efetivo cumprimento.

II - A representação para fins de intervenção nos Municípios

4 - A ação de representação de inconstitucionalidade para fins de intervenção estadual nos Municípios, ou simplesmente representação interventiva, foi inovação introduzida pela Emenda nº 01, de 1969, que deu a seguinte redação ao § 3º, letra d, do art. 15, da Constituição de 1967:

" § 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

.....
d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento à representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância aos princípios indicados na Constituição Estadual, vem como para - prover, a execução de lei ou de ordem ou de decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade."



5 - Instituiu-se dessa forma, instrumento de defesa dos princípios contemplados nas Constituições dos Estados contra violações por parte dos Municípios, similar ou simétrica à ação de representação interventiva de que trata o art. 11, § 1º, letra c, da Constituição, confiada à iniciativa do Procurador-Geral da República e de desfecho no Supremo Tribunal Federal. Observa-se que a representação interventiva estadual tem maior abrangência do que a correspondente federal, porque, enquanto esta se limita aos chamados "princípios constitucionais da União", taxativamente enumerados no inciso VII do artigo 10 da Carta Magna, aquela envolve todos os princípios indicados na Constituição Estadual.

6 - Poderia o legislador constituinte ter instituído a ação direta de controle de constitucionalidade em tese de lei ou ato normativo municipal, hipótese em que a possibilidade de intervenção existiria apenas se negado cumprimento à decisão judiciária. A opção pela medida mais direta e positiva da representação interventiva parece justificar-se porque abrangente de outros atos dos poderes municipais ofensivos da Constituição Estadual.

7 - A representação de inconstitucionalidade proposta pelo recorrente fundamentou-se no aludido preceito. Entretanto, o eg. Tribunal recorrido concluiu pela falta de legitimidade ativa para a ação, entendendo que o caso não comportava representação interventiva e sim a represen



tação dita genérica, prevista no artigo 51, parágrafo único, da Constituição de São Paulo, cuja titularidade é atribuída ao Procurador-Geral do Estado.

III - Representação por inconstitucionalidade, em tese, prevista na Constituição Estadual.

8 - O art. 50, parágrafo único, da Constituição Paulista de 1967, atual art. 51, parágrafo único, na redação da EC 02, de 30.10.69, previu, ao lado da representação interventiva do Procurador-Geral da Justiça, a ação de representação genérica, atribuindo titularidade ao Procurador-Geral do Estado. O dispositivo em referência tem a seguinte redação.

"Compete ao Procurador-Geral do Estado, além de outras atribuições conferidas por lei, representar ao Tribunal competente sobre a inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais e municipais, por determinação do Governador ou solicitação do Prefeito ou Vice-prefeito ou Presidente da Câmara interessado, respectivamente."

A competência funcional para a ação é definida pelo art. 54, I, letra e, da mesma Constituição, verbis:

"Art. 54 - Compete ao Tribunal de Justiça:

.....



I - processar e julgar originariamente:

.....
e) as representações sobre inconstitucionalidade e intervenção em Município, nos termos desta Constituição."

9 - Surge inicialmente a questão de determinar o alcance dessas regras, em face da competência originária atribuída ao Supremo Tribunal Federal para o processo e julgamento da representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (Constituição Federal, art. 119, I, l).

As leis e atos normativos municipais, evidentemente, estão excluídos do alcance do art. 119, I, letra l, da Constituição da República. Quanto às leis e atos normativos estaduais, entretanto, tendo a Lei Fundamental atribuído, da forma mais categórica possível, competência originária ao Supremo Tribunal Federal, é patente, diante da inexistência de qualquer ressalva, que essa atribuição tem caráter exclusivo, de modo que o art. 51, § único, da Constituição do Estado, não pode ser validamente considerado no que se refere à representação de inconstitucionalidade desses atos em face dos princípios da Constituição Federal, a pretexto de que sejam estes igualmente contemplados na Constituição do Estado.

10 - Feita essa ressalva, passamos ao exame dos demais aspectos dessa nova modalidade de representação no âmbito esta



dual. Segundo a douta Procuradoria-Geral do Estado, teria ela a finalidade de ocupar "campo deixado em branco pela Constituição Federal, que só prevê a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato estadual ou federal em confronto com a Lei Fundamental (arts. 119, I, l, e 11, § 1º, c), assim como a de lei ou ato municipal frente à Constituição Estadual, para fim de intervenção."

11 - A possibilidade jurídica dessa ação direta genérica é sustentada por ilustres Procuradores do Estado, entre os quais José Afonso da Silva ("Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade de Lei Municipal"), Ada Pellegrini Grinover ("A Ação Direta de Controle da Constitucionalidade na Constituição Paulista") e Celso Bastos ("O Controle Judicial da Constitucionalidade das Leis e Atos Normativos Municipais"), bem como pelo Prof. Dalmo de Abreu Dallari ("Lei Municipal Inconstitucional"), em artigos reunidos em publicação da Procuradoria-Geral do Estado (Ação Direta de Controle da Constitucionalidade de Leis Municipais, em tese, PGE, Centro de Estudos, SP, 1979).

12 - Nos aspectos mais sensíveis suscitados a respeito da matéria, coincidem esses pronunciamentos. A criação de mais esses instrumento não ofende a Carta Magna, uma vez que o controle da constitucionalidade de leis e atos de âmbito local é assunto que se integra no princípio da autonomia federativa, na capacidade de auto-organização do Estado-membro, e, portanto, nos poderes remanescentes estaduais,



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

360

RE 89.220 - SP

11.

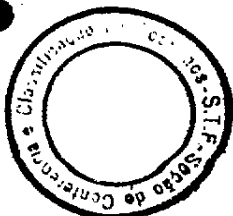
porque não reservado à competência da -
União (Constituição, art. 13, §1º).

13 - A previsão da nova modalidade de ação não contraria o art. 8º, XVII, b, da Constituição da República. Se os Estados têm capacidade de auto-organização e editam suas Constituições podem também criar instrumento para sua defesa. Com apoio em Pontes de Miranda (Comentários à CF de 1967, com a Emenda 01, de 1969, vol. 01, p. 138 e segs.), sustenta Ada Pellegrini Grinover que a ação é de natureza constitucional e pré-processual, razão por que o art. 51 da Constituição Paulista, com substanciou edição de norma de natureza material, não reservada à competência da União.

14 - A disciplina da titularidade da ação e da competência para o seu processo e julgamento tem, sem dúvida, natureza processual. Esses aspectos, porém, poderiam ser regulados na Constituição Paulista, observa Ada Pellegrini Grinover, porque ligados à estruturação da constituição dos poderes estaduais, ou seja, ao direito material de competência do próprio Estado-membro.

Nesse sentido o pronunciamento de Pontes de Miranda:

"A legislação processual, a que refere o art. 8º, XVII, b, é a legislação formal correspondente aos ramos de direito material antes referidos: direito civil, comercial, penal, eleitoral, aeronáutico e do trabalho."



RE 89.220 - SP

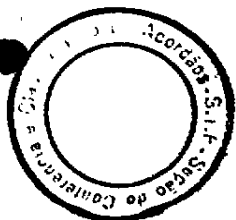
12.

E mais adiante: "Quando o direito material é só para um dos Estados-membros, ou parte dele, nenhuma competência tem o centro para editar normas processuais que o realizem. Portanto, se o direito material é da competência do Estado-membro, o direito processual para realizá-lo também o é." (Comentários ..., cit., vol. 2, p. 59).

Idêntica a opinião de José Frederico Marques:

"Os casos de competência funcional originária quem estabelece é a lei federal. Todavia, as leis locais podem tratar do assunto, se ligado à estruturação constitucional de poderes estaduais. Há uma lei paulista atribuindo competência originária ao Tribunal de Justiça para julgar os mandados de segurança contra atos do Governador, Secretário de Estado e Prefeito do Município da Capital. Essa lei é mais complementação do direito constitucional estadual do que propriamente lei de direito processual civil; assim sendo, o Estado-membro não se antepôs à lei federal, mas regulou assunto de sua órbita de atribuições (Instituições de Direito Processual Civil, vol. 01, ed. 1958, p.348 - 9)."

15 - Não nos parece, por outro lado, que a adaptação imposta pelo art. 200 da Carta Magna comprometa a validade do art. 51, parágrafo único, da Constituição Paulista, no que se refere à titularidade da



ação. O Procurador-Geral da República, titular da ação direta a que se refere o artigo 119, I, letra l, da Constituição Federal, é Chefe do Ministério Público Federal, instituição esta cujas atribuições constitucionais abrangem tanto as funções de Ministério Público propriamente ditas quanto as de representante judicial da União (Constituição, art. 95, §§ 1º e 2º), como já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal (RE 85.135, Rel. o Exmº Sr. Ministro Leitão de Abreu, DJ de 10.3.78).

16 - Essa conclusão, evidentemente, nada tem a ver com o argumento teórico de que seria conveniente a atribuição da titularidade da ação, por sua própria índole, ao Chefe do Ministério Público, que goza de imparcialidade, como fiscal da Lei, e só deve atuar no interesse do direito, não estando, nessa qualidade, submetido a um vínculo de subordinação (ver Alfredo Buzaid, Ação Direta ..., PGE, cit., p.202).

17 - Relativamente ao procedimento a ser observado, em nada contraria o direito federal a aplicação analógica da Lei Federal 4.337, de 19.6.64, que disciplina a declaração de inconstitucionalidade para os efeitos do art. 11, VII, da Constituição Federal (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 4º; RE 77.416, RTJ 71/512, Rel. o Exmº Sr. Ministro Djaci Falcão; Cândido de Oliveira Netto, Representação de Inconstitucionalidade in Rep. Enc. do Dir. Bras., vol. 49, p. 73).

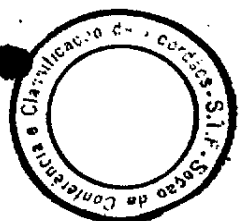
18 - No tocante à eficácia da decisão, não parece convincente a proposição,



feita por ilustre autor, de emenda constitucional tendente a atribuir prerrogativa à Assemblêia de suspender a lei ou ato de clarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça (cf. Anhaia Mello, da Separação de Poderes à Guarda da Constituição.p.201),

No âmbito federal, a suspensão de execução pelo Senado ocorre nos casos de declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum, não no de lei em tese. A inconstitucionalidade reconhecida no julgamento do caso concreto, com efeito, faz coisa julgada em relação às partes envolvidas e a suspensão estende a eficácia do pronunciamento erga omnes. Já nos casos de ação direta de controle de constitucionalidade em te se, a decisão que declara a inconstitucionalidade tem caráter constitutivo negativo, encerrando, em si mesma, o efeito de excluir a eficácia da lei ou ato normativo de que se trate (Decisão Administrativa do STF no Processo 4.477/72, DJ de 16.5.77 ; RE 79.343, RTJ 82/79, Rel. o Exmº Sr. Ministro Leitão de Abreu).

19 - É certo que, em princípio, se a competência legislativa dos Municípios é aspecto inerente à sua autonomia, a desconstituição das leis locais somente teria validade se prevista no próprio estatuto político da Nação. Em nosso sistema constitucional, porém, a organização dos Municípios é matéria incluída na competência dos Estados-membros, que, no exercício desse poder, devem obrigatória observância aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, especialmente aos arrolados

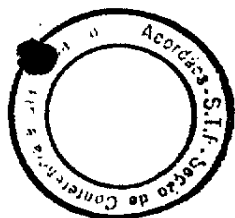


nos vários incisos de seu art. 13. Ora, se os Estados têm esse poder, é evidente que podem também instituir sistema tendente à defesa dos princípios das respectivas Constituições, pertinentes à própria organização municipal, tanto mais quando a mesma Constituição da República, que impõe aos Estados a observância de seus princípios (arts. 13 e 200), institui idêntico instrumento de controle, quanto às leis e atos normativos federais e estaduais.

20 - Sob o aspecto material, poder-se-ia questionar sobre a validade desse sistema de controle em face da autonomia municipal para legislar sobre assunto de seu peculiar interesse. A partir de 1934, com efeito, a Carta Magna passou a delimitar uma esfera de competência privativa dos Municípios, na qual exercem poder legislativo próprio e exclusivo, não resultando, portanto, de regra de descentralização da alçada de cada Estado-membro (Victor Nunes Leal, *Leis Municipais*, RDA 16, p. 377; Dalmo de Abreu Dallari, *Lei Municipal Inconstitucional* .. cit., p. 117).

21 - O problema, contudo, é apenas aparente. As Constituições dos Estados-membros não tratam ou, pelo menos, não devem tratar de matéria pertinente à autonomia política, administrativa e financeira municipal, ou seja, de assunto de peculiar interesse municipal porque nesse campo os municípios têm competência exclusiva, derivada da própria Constituição Federal.

Torna-se inadmissível, portanto, em tese, nessa esfera, o confronto entre lei ou ato normativo municipal e a Constitui



ção do Estado. Observa, com exatidão, Loureiro Júnior que "a condição sine qua non do controle é a existência de relação de hierarquia entre as normas" (O Controle da Constitucionalidade das Leis, Max Limonad, SP, 1957, p. 97). Ora, as Constituições dos Estados têm supremacia hierárquica em relação às leis e atos locais em esfera material diversa, por exemplo, como no caso sub judice, no que se refere às regras formais sobre o processo legislativo e em outros princípios próprios dessas Constituições.

22 - Ainda relativamente à eficácia da decisão, a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal pelo Tribunal de Justiça poderia certamente envolver matéria pertinetne à Constituição Federal. Normalmente, porém, o Supremo Tribunal Federal aprecia a questão em grau de recurso extraordinário, de modo que somente no caso excepcional da inexistência do apelo extremo é que haveria em tese a possibilidade de pronunciamento a respeito da matéria constitucional, incidenter tantum, em litígio inter partes.

23 - Ressalvada, portanto, a restrição pertinente ao alcance da expressão "leis e atos normativos estaduais", em face da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal nessa matéria (Constituição, art. 119, I, l), não nos parecem inconstitucionais os arts. 51, parágrafo único, e 54, I, e, da Constituição de São Paulo.

24 - Entretanto, a coexistência da ação direta prevista na Constituição Pau



lista e da representação interventiva, a que se refere o art. 15, § 3º, letra d, da Constituição Federal, gera certa perplexidade, porque, embora a última se destaque no tocante à finalidade, ambos esses instrumentos visam igualmente à defesa de princípios da Constituição do Estado, não havendo dúvida, por outro lado, de que a representação interventiva abrange os casos de inconstitucionalidade de leis e atos normativos municipais.

Esse e outros aspectos referidos neste parecer (itens 15 e 22), bem como a sempre desejada uniformidade em todas as unidades federativas em assunto de tal relevância recomendariam a disciplinação do assunto na própria Constituição Federal.

IV - Cabimento da representação interventiva no caso.

25 - No caso sub judice, os dispositivos impugnados na representação resultaram de emendas ao projeto do Executivo. O Prefeito Municipal promulgou a Lei 2.397-A, de 1976, de acordo com a proposição original, mas o Presidente da Câmara Municipal, por sua vez, igualmente sancionou e promulgou a lei, com o mesmo 2.397-A, de acordo com a redação aprovada pela Edilidade, em face da rejeição do veto posto pelo Chefe do Executivo.

O Procurador-Geral da Justiça ajuizou a representação interventiva em relação à Lei 2.397-A, promulgada pelo Presidente-da



Câmara Municipal, sob o fundamento de ofensa ao art. 118 da Constituição do Estado, que torna exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que criem cargos ou definem o regime jurídico dos servidores e limita o poder de emenda da Câmara aos projetos respectivos.

26 - Estão presentes, a nosso ver, os pressupostos de admissibilidade da ação. A ação direta de que trata o art. 51, parágrafo único, da Constituição do Estado, em caso nenhum impede a representação interventiva do Procurador-Geral da Justiça. A questão de cabimento desta última deve ser examinada exclusivamente em função dos limites de sua própria definição constitucional.

27 - Sob esse exclusivo aspecto, observa-se, de início, que a expressão "ato impugnado", usada no art. 15, § 3º, d, da Constituição Federal, tem acepção genérica, abrangendo as leis, em sentido formal ou material, e outros atos normativos, como também atos de qualquer dos poderes municipais, contanto que infringentes de princípios contemplados na Constituição do Estado-membro.

28 - O segundo requisito pertinente ao cabimento da representação interventiva é a existência de um estado de anormalidade, consoante resulta da expressão "restabelecimento da normalidade", contida na parte final do dispositivo em referência. No caso, esse estado está devidamente caracterizado, pois a inobservância de regra pertinente ao princípio da iniciativa reservada constitui uma situação contrária ao direito, envolvendo um conflito de compe



tência entre os poderes municipais e justificando, ipso facto, a ação direta interventiva.

29 - A declaração de inconstitucionalidade não implica necessariamente na intervenção efetiva. O estado de anormalidade pode ser corrigido, ordinariamente, com a simples suspensão de execução do ato. Esta medida já configura a intervenção relativa, ou intervenção limitada (Cândido de Oliveira Netto, ob. cit., p. 147) ou, ainda, intervenção do tipo normativo, como sugere Miguel Reale (Representação - Declaração de Inconstitucionalidade, Rev. Forense, vol. 185, p. 83), podendo tornar-se necessária ou não, em fase posterior, a intervenção efetiva ou absoluta.

30 - A existência de lei infringente de um princípio da Constituição Estadual, envolvendo conflito de competência entre poderes municipais, já tipifica uma situação contrária à ordem constitucional, que autoriza a intervenção, ainda que somente relativa.

Não há contradição entre estado de anormalidade e apreciação de inconstitucionalidade da lei em tese. Como bem acentuou Themístocles Calvaleanti, a propósito da representação interventiva federal na Constituição de 1946, "caso concreto (...), na hipótese do art. 89 da Constituição, não será sempre a violação efetiva da lei, o que se exige para o comum das controvérsias judiciais, mas a existência de contra



contradição entre uma norma auto-aplicável e alguns dos princípios enumerados no art. 7º, VII, da Constituição Federal". E mais adiante: "Tese da lei não tem sentido abstrato, significa apenas que está em causa não um ato que tenha dado execução ao preceito legal ou constitucional (...), mas a própria tese da lei que, esta sim, atinge a norma da Constituição Federal (Do Controle da Constitucionalidade, Forense, Rio, 1966, p. 107).

Lembra, aliás, o recorrente que o Supremo Tribunal Federal jamais se negou a apreciar o mérito da representação do Procurador-Geral da República, que pedia a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos legais nascidos de ofensa ao princípio da iniciativa reservada, em defesa do primado da independência e harmonia dos Poderes, reconhecido pelo art. 7º, VII, b, da Carta de 1946 (Representação 294, RTJ 11/227; Representação 414, RTJ 14/262; Representação 415, RTJ 14/264; Representação nº 416, RTJ 14/266; Rep. 627, RTJ 43/45; Rep. 628, RTJ 34/107, Rep. 599, RTJ 36/324, etc.).

Esse despacho - suspensão de execução -, segundo o testemunho de Cândido de Oliveira Netto (ob. cit., p. 131), foi sempre constante nas representações julgadas pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, já mais redundando na medida excepcional da intervenção efetiva.

31 - O acórdão recorrido erigiu como fundamento para o indeferimento do pedido a circunstância de que a Lei Municipal nº



RE 89.220 - SP

21.

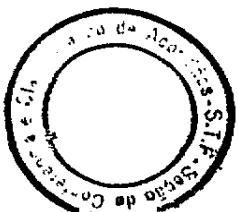
2.397 - A, de 1976, promulgada pelo Presidente da Câmara, não recebeu execução, de modo que seria incabível a pretensão interventiva.

32 - Observa-se, em primeiro lugar, que a jurisprudência do STF é no sentido de que o Chefe do Poder Executivo pode deixar de cumprir a lei que repete inconstitucional, mesmo porque essa negativa implica, em última análise, em cumprimento da Constituição (Rp. 322, RTJ 3/760; RMS 4211, RTJ 2/386; RMS 5.860; MS 7.234, RDA 59/338; Rp 512, DJ de 26.9.63, p. 910; RE nº 55.718, RTJ 32/134; RMS 14.557, RTJ 33/336; e MS 15.886, RTJ 41/669).

No julgameto do MS 16.003 (RTJ 43/559), embora surgissem alguns pronunciamentos favoráveis à mudança dessa orientação, em face da criação de representação de inconstitucionalidade em tese, pela EC nº 16, de 26.11.65, essa matéria não chegou a ser decidida, e, em 10.10.68, no RMS nº 16.373 (RTJ 48/14), o Supremo Tribunal reafirmou a jurisprudência firmada antes da aludida Emenda.

33 - Sendo, portanto, lícita a recusa de cumprimento, poderia parecer injustificável a representação interventiva, porque a medida tendente a restabelecer a normalidade resultaria inócua, inexistindo diferença entre a suspensão de execução pelo Prefeito ou por decreto do Governador do Estado, em cumprimento da decisão judicial.

34 - Esse aspecto, que, na verdade, à primeira vista, suscita dúvidas, não a



fasta, porém, a pretensão interventiva. A suspensão de execução por decreto do Governador, no caso do art. 15, § 3º, d, da Constituição Federal, não tem a dimensão restrita sugerida pela expressão, em sua literalidade. Sem o caráter de ato legislativo, (MS 16.512, RTJ 38/5, e RMS 16.519, RTJ 38/569), o decreto de suspensão, não obstante, retira formalmente o ato impugnado do mundo jurídico, com eficácia erga omnes, embora, em se tratando de pronunciamento judicial sobre lei em tese, a decisão já tenha caráter constitutivo negativo, excluindo a eficácia da lei.

35 - Se a decisão judiciária e o decreto do Chefe do Executivo do Estado têm esses efeitos, tendentes a restabelecer a normalidade, torna-se evidente que a negativa de cumprimento da lei pelo Prefeito não pode ser erigida como impedimento à representação interventiva, porque essa recusa de execução não implica em sua retirada do mundo jurídico, nem restaura a normalidade constitucional.

A recusa de cumprimento pelo Executivo, aliás, só se justifica enquanto não haja pronunciamento judicial a respeito. Se essa omissão constituísse obstáculo à representação, então se tornaria inócuo o instrumento de controle instituído no âmbito estadual, perpetuando o estado de anormalidade que a Constituição Federal visa a corrigir.

V - Conclusão

36 - Em face do exposto, parece evidente



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

372

RE 89.220 - SP

23.

dente que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar o recorrente carecedor de ação, ofendeu o art. 15, § 3º, letra d, da Constituição da República.

37 - E, por outro lado, também está caracterizada a divergência com os juízos do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Rev. de Jur. do Estado do Rio Grande do Sul, vol. 41, pág. 61-7) e do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (RTJ 71/507). Em ambas as decisões, os Tribunais referidos acolheram as representações oferecidas pelos respetivos Procuradores-gerais da Justiça, fundadas no art. 15, § 3º, d, da Constituição Federal, em face da existência de leis municipais infringentes de princípios das Constituições Estaduais.

38 - Pelo conhecimento e provimento.
Brasília, 23 de junho de 1980
MOACIR ANTONIO MACHADO DA SILVA
Procurador da República."(fls.287/303)

E o relatório.

x.x.x.x.x

/mws.



V O T O

O SR. MINISTRO CORDEIRO GUERRA (RE
LATOR) : - A constituição do Estado de São Paulo ad
mite a intervenção nos Municípios quando (art. 106):

"VI - O Tribunal de Justiça deu provi
mento à representação do Procurador- Geral
da Justiça, para assegurar a observância
dos princípios aplicáveis aos municípios
constantes desta Constituição, bem como pa
ra promover a execução da lei, ou ordem ou
decisão judiciária, limitando-se o decreto
do governador a suspender o ato impugnado,
se esta medida bastar ao restabelecimento
da normalidade.

§ 1º - 5 - No caso do inciso VI o
Governador expedirá o decreto e comunicará
ao Presidente do Tribunal de Justiça os
efeitos da medida.

Reproduz o preceito constitucional
estadual a norma federal, art.15, § 3º, d, da Cons
tituição Federal.

Na espécie a representação formula
da pelo Procurador-Geral da Justiça Estadual, tinha
a finalidade declarada de ensejar a intervenção esta
dual do Município de Franca, a fim de restabelecer a
exata observância da Constituição local, violada com

01207010
04370890
02203000
01270380



a promulgação de regras legais, que dependiam de adequada iniciativa do Senhor Prefeito, ou seja a suspensão dos dispositivos inconstitucionais da lei impugnada, de modo que se legitimasse a atitude do Prefeito em descumprir a lei promulgada pela Câmara Municipal.

Não creio que se tratasse de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal em tese, mas de ato inconstitucional da Câmara, que editou lei quando não poderia fazê-lo.

A simples inobservância da lei pelo Prefeito, não afasta do mundo jurídico, e outro Prefeito, poderia dar-lhe execução, com infringência dos preceitos constitucionais estaduais e federais reguladores da espécie.

A Constituição Federal legitima a representação do Procurador-Geral da Justiça para assegurar a observância dos princípios aplicáveis aos municípios constantes da Constituição, limitando-se o decreto do governador a suspender o ato impugnado, no caso a lei inconstitucional, liberando o Executivo Municipal, presente ou futuro, do seu cumprimento.

Admitido o caráter interventivo da representação formulada, e, como tal julgada pelo v. acórdão recorrido, razão assiste ao parecer do ilustre Procurador da República, MOACYR ANTONIO MACHADO DA SILVA; quando conclui pela legitimidade ati



RE 89.220 - SP

26.

va do Procurador-Geral da Justiça para ação direta interventiva por inconstitucionalidade de lei municipal, em face de princípio contemplado na Constituição do Estado-Membro, e, quando sustenta que não constitui pressuposto de admissibilidade da ação a demonstração da necessidade de intervenção efetiva, uma vez que o decreto interventivo pode limitar-se a susensão do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Esta Egrégia Corte no RE 92.071-4 , SP, sendo relator o eminente Min. THOMPSON FLORES, em 21.5.80, decidiu, por unanimidade de votos:

"EMENTA: - Representação por inconstitucionalidade de lei municipal. Exegese do art. 15, § 3º, d, da Constituição Federal.

II - Legitimidade ativa do Procurador-Geral da Justiça para ação direta interventiva por inconstitucionalidade de lei municipal, em face do princípio contemplado na Constituição do Estado-membro.

III - Não constitui pressuposto de admissibilidade da ação a demonstração da necessidade de intervenção efetiva, uma vez que o decreto interventivo pode limitar-se a susensão do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

IV - RE conhecido e provido para que o Egrégio Tribunal de Justiça, afastada a prejudicial de ilegitimidade ativa do promovente da representação, prossiga seu jul



RE 89.220 - SP

27.

gamento e a decida como entender de direito."

Tratava-se, como na espécie, de violação do princípio de iniciativa de projetos de lei, art. 118 da CE e seu parágrafo único; art. 22, II e III, da Constituição Federal, isto é, de um caso de intervenção relativa ou limitada.

Tal conclusão não conflita com os julgados desta Corte que inadmitem a ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal - RE 92.287 - 3, Paraná, 1a. Turma, Rel. eminente Min. Rafael MAYER, (2.12.80); RE 91.740 - RS, rel. eminente Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE, RTJ 93/455.

O v. acórdão recorrido concluiu pela ilegitimidade ativa do representante, e no mérito pelo descabimento da intervenção limitada, em desconformidade com a jurisprudência desta Corte.

Conheço do recurso e lhe dou provimento.

X.X.X.X.X.X

/mws.



Supremo Tribunal Federal

da

República Federativa do Brasil

18.02.81

377

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 89 220

SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, pela leitura que o eminente Relator acaba de fazer do pedido e do acórdão recorrido, parece-me que esta Corte deveria limitar-se às duas preliminares que poderiam levar à carência da ação, como afinal foi ela julgada: a preliminar da natureza dessa representação e a da legitimação para propô-la em razão dessa natureza.

No caso, verifico, de inicial, que se trata de representação de inconstitucionalidade de lei municipal contra texto constitucional estadual, o que, pela própria Constituição do Estado, dá margem exclusivamente à representação interventiva, uma vez que, ali, se declara que qualquer ofensa, por parte de lei municipal, a princípio constitucional estadual enseja a representação interventiva. Conseqüentemente, e tendo em vista que, na hipótese, há representação interventiva, a autoridade que tem legitimação para propô-la, em face mesmo do art. 15 da Constituição Federal, que se refere expressamente à figura do chefe do Ministério Público, é o Procurador-Geral da Justiça, e, como foi ele quem a propôs, acompanho o eminente Relator, apenas em extensão mais limitada do que S. Ex.^a o faz, pois dou provimento ao recurso, para que, afastadas essas preliminares, o Tribunal prossiga no julgamento do feito, como entender de direito.

01207010
04370890
02203010
01280410

JRP



Supremo Tribunal Federal
da

378

18.02.81 República Federativa do Brasil

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 89.220

SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SOARES MUÑOZ : - Sr. Pre-
sidente, o Tribunal de São Paulo acolheu a preliminar de ile-
gitimidade de parte e, ao mesmo tempo, apreciou o mérito, di-
zendo que, se a parte não fosse ilegítima, a ação deveria ser
julgada improcedente.

O Supremo Tribunal Federal, através da vo-
tação que se está processando, inclina-se no sentido de conhe-
cer do recurso para reformar o acórdão na parte relativa à
ilegitimidade de parte, por entender que a titularidade da
ação é do Ministério Público.

Resta a outra parte do acórdão que, por
antecipação, julgou improcedente a ação direta de intervenção
de inconstitucionalidade. Pense, porém, que essa parte, por
apresentar-se exorbitante em face da preliminar acolhida no
Tribunal "a quo", não pode subsistir.

Concordo com o eminente Ministro Moreira
Aives para julgar o Ministério Público parte legítima, deter-
minando que o Tribunal local profira outra decisão quanto ao
mérito.

01207010
04370890
02203020
01300590

/map/



EXTRATO DE ATA

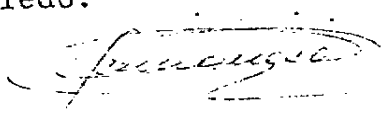
RE. 89.220-6 - SP - Rel., Min. Cordeiro Guerra. Recté: Ministério Público Estadual. Recda.: Câmara Municipal de França. Litisconsorte: Procuradoria-Geral do Estado - SP. (Adv.: Anna Cândida da Cunha Ferraz).

Decisão: Conhecido e provido nos termos dos votos proferidos. Decisão unânime. Votou o Ministro Presidente. T. Ple no, 18.02.81.

01207010
04370890
02204000
00000630

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Mórçira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

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


Alberto Veronese Aguiar - Secretário do Tribunal Ple-

no.

