



569

23. 4. 1981

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 93.089 - 2 - SÃO PAULO

01213020
04370930
00891000
00000130

RECORRENTE : PROCURADOR-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO

RECORRIDO : CÂMARA MUNICIPAL DE PIRANGI

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
PUBL. D. J. 22.05.81
EMENTÁRIO Nº 1.213-2

EMENTA:- Representação por inconstitu -
cionalidade de lei municipal. Exegese do
art. 15, § 3º, d, da Constituição Fede
ral.

II - Legitimidade ativa do Procurador-Ge
ral da Justiça para ação direta inter -
ventiva por inconstitucionalidade de lei
municipal, em face do princípio contempla
do na Constituição do Estado-membro.

III - Não constitui pressuposto de admis
sibilidade da ação a demonstração da ne
cessidade de intervenção efetiva, uma vez
que o decreto interventivo pode limitar -
se à suspensão do ato impugnado, se esta
medida bastar ao restabelecimento da nor
malidade.

IV - RE conhecido e provido para que o
eg. Tribunal de Justiça, afastada a pre
judicial de ilegitimidade ativa do promo
vente da representação, prossiga seu
julgamento e a decida como entender de
direito.

Precedentes: RE 92.071-4-SP e RE 89.220-
6-SP.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes au
tos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em
Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das
notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer
e prover o recurso.

BRÁSILIA-DF, 23 de abril de 1981.

XAVIER DE ALBUQUERQUE - PRESIDENTE

CORDEIRO GUERRA - RELATOR

tkp

Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

570

23. 4. 1981

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 93.089 - 2 - SÃO PAULO

RELATOR : O SENHOR MINISTRO CORDEIRO GUERRA
RECORRENTE : PROCURADOR-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO
DE SÃO PAULO
RECORRIDO : CÂMARA MUNICIPAL DE PIRANGI

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CORDEIRO GUERRA : -

O parecer do ilustre Procurador MOACYR ANTÔNIO MACHADO
DA SILVA assim resume e aprecia a espécie :

" Com fundamento no art. 15, § 3º, d da
Constituição Federal e nas Leis 5.778, de 16.5.
1972 , e 4.337, de 19.6.1974, o Senhor Pro-
curador-Geral da Justiça do Estado de São Pau-
lo ofereceu representação por inconstituciona-
lidade da Lei nº 743, de 5.7.78, do Município de
Pirangi, resultante de iniciativa da Câmara de
Vereadores e promulgada pelo seu Presidente, a
pós rejeição de veto aposto pelo Prefeito, que
concedeu à Casa da Criança Cônego Achilles de
Pirangi isenção de todos os impostos e taxas
previstos no Código Tributário local.

Sustentou o Procurador-Geral que essa
lei foi aprovada com infringência do disposto no
art. 118 da Constituição do Estado, que torna
exclusiva do Chefe do Executivo a iniciativa de
leis que importem diminuição da receita.

O Egrégio Plenário do Tribunal de Justi-
ça de São Paulo, porém, julgou o autor carece-

01213020
04370930
00892000
00000270



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

571

RE 93.089 2 - .SP

-2

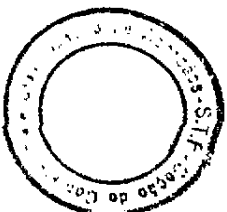
"carecedor da ação, por falta de legitimidade ativa do Procurador-Geral da Justiça, uma vez que, em face do art. 51, § único, da Constituição de São Paulo, " o Procurador-Geral do Estado é o titular exclusivo da ação direta genérica de inconstitucionalidade de leis e atos municipais.

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 n.ºs. 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, p. 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 indação a respeito de seu efetivo cumprimento.

A ação de representação de inconstitucionalidade para fins de intervenção estadual nos



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

572

RE 93.089 - 2 - SP

-3

"Municípios, ou simplesmente representação interventiva, foi inovação introduzida pela Emenda nº 1, 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 dos princípios indicados na Constituição Estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade. '

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 art. 10, da Carta Magna, aquela envolve todos os princípios indicados na Constituição Federal.



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

573

RE 93.089 - 2 - SP

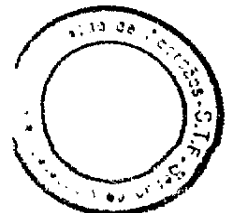
-4

" 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.

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 representação dita genérica, prevista no art. 51, § único, da Constituição de S. Paulo, cuja titularidade é atribuída ao Procurador-Geral do Estado.

Em outras oportunidades, já manifestamos a opinião de que não são inconstitucionais os arts. 51, § único, e 54, I, e , da Constituição Paulista, que atribuem titularidade ao Procurador-Geral do Estado e definem a competência funcional do Egrégio Tribunal de Justiça para representação por inconstitucionalidade, em tese, de leis municipais, ressalvando, porém, que essa conclusão em nada pode interferir no cabimento da representação interventiva, prevista no art. 15, § 3º, d, da Constituição da República, cuja titularidade é confiada ao Procurador-Geral da Justiça.

No caso sub judice, a Lei nº 743, de 5.7.78, do Município de Pirangi, resultou de iniciativa da Câmara de Vereadores e concedeu



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

574

RE 93.089 - 2 - SP

-5

"isenção à casa da Criança Cônego Achilles de Pirangi de impostos e taxas municipais.

O Procurador-Geral da Justiça ajuizou a representação interventiva, alegando ofensa ao art. 118 da Constituição do Estado, que torna exclusiva do Prefeito a iniciativa de leis que importem diminuição da receita.

Independentemente do próprio mérito da pretensão, estão presentes, a nosso ver, os pressupostos de admissibilidade da ação. A ação direta de que trata o art. 51, § 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.

Sob esse exclusivo aspecto, observa-se, de início que a expressão "ato impugnado", usada no art. 15, § 3º, d, da CF, 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.

Não pode subsistir dúvida, insista-se, de que os atos legislativos estão compreendidos no conceito. No regime constitucional de 1946, aliás, mesmo às opiniões restritivas sempre consideraram que os atos legislativos poderiam ser objeto de apreciação pelo STF na ação intentada pelo Procurador-Geral da República, sendo expressivas estas palavras de OROZIMBO NONATO: "O ato, a que alude o preceito constitucional, é principalmente, se não unicamente, o ato legislativo, e, com relevância, o



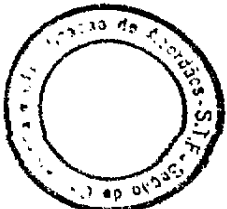
"ato constituinte" (Voto na Representação 95, Arquivo Judiciário v. 85, p. 59, Apud ALFREDO BUZ AID, Da Ação Direta, Saraiva-SP, 1958, p.119).

Após acentuar que PONTES DE MIRANDA dava ao preceito uma acepção mais ampla, envolvendo não só as leis como os atos dos Poderes Públicos ofensivos dos princípios especificados no art. 7º, VII, a e g, da Constituição de 1946, concluiu ALFREDO BUZ AID:

Na verdade, o legislador constituinte de 1946 empregou a palavra ato com significação mais ampla do que a de lei. Lei é ato oriundo do Legislativo. Se toda lei é ato, nem todo ato é lei. O ato, a que alude à regra constitucional, é qualquer ato, oriundo de qualquer dos poderes do Estado, contanto que ofenda os princípios assegurados no art. 7º, VII, da Constituição.

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

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 re



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

576

RE 93.089 - 2 - SP

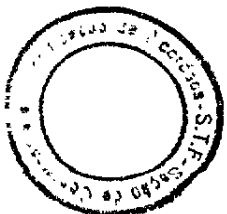
-7

"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, v. 185, p.83), podendo tornar-se necessária ou não, em fase posterior, a intervenção efetiva ou absoluta.

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 de lei em tese. Como bem acentuou THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, 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 contro-vêrsias jurídicas, mas a existência de contradição entre uma norma auto-aplicável e alguns dos princípios enumerados no art.79, nº 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 re



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

577

RE 93.089 - 2 - SP

-8

"reservada, em defesa do primado da independência e harmonia dos Poderes, reconhecido pelo art. 7º, VII, b da Carta de 1946 (Representação nº 294, RTJ 11/227; Representação nº 414, RTJ 14/262; Representação nº 415, RTJ 14 / 264; Representação nº 416, RTJ 14/266; Representação nº 627, RTJ 43/45; Representação nº 628, RTJ 34/107; Representação nº 599, RTJ 36/324, etc.).

Esse desfecho - 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, jamais redundando na medida excepcional da intervenção efetiva.

Em face do exposto, parece evidente que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar o recorrente carecedor da ação ofendeu o art. 15, § 3º, d, da Constituição da República.

Em caso idêntico (RE 92.071, DJ de 12. 8.1980), relatado pelo Exmo Sr. Ministro THOMPSON FLORES, o Egrégio Plenário do STF conheceu e deu provimento ao recurso interposto pelo Procurador-Geral da Justiça.

Pelo conhecimento e provimento.

BRASÍLIA-DF, 12 de março de 1981

MOACIR ANTÔNIO MACHADO DA SILVA

Procurador da República

(fls. 113/120)

É o relatório.



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

578

RE 93.089 - 2 - SP

-9

V O T O

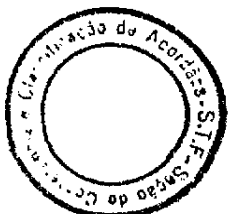
O SENHOR MINISTRO CORDEIRO GUERRA (Re-
lator) :- Conheço do recurso nos termos do parecer da
douta Procuradoria-Geral da República, e dele conhecendo
lhe dou provimento para que o Egrégio Tribunal de Justiça,
afastada a prejudicial de ilegitimidade ativa do promo-
vente da Representação, prossiga seu julgamento e a de-
cida como entender de direito.

Reporto-me aos fundamentos do voto que
proferi no RE 89.220 - 6 - SÃO PAULO, acolhido pelo
Plenário, por unanimidade de votos, em sessão de 18.2.1981.

-X-X-X-X-X-X-X-

tkp

01213020
04370930
00893000
01270390



Supremo Tribunal Federal
da
República Federativa do Brasil

579

SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

EXTRATO DE ATA

RE. 93.089-2 - SP - Rel., Min. Cordeiro Guerra. Recte: Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Recda.: Câmara Municipal de Pirangi.

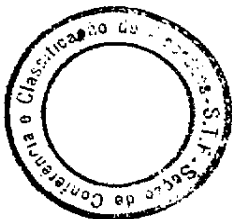
Decisão: Conhecido e provido, unanimemente. Votou o Ministro Presidente. T. Pleno, 23.04.81.

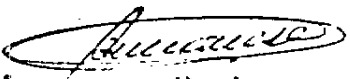
01213020
04370930
00894000
00000440

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

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Moreira Alves.

Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.




Alberto Veronese Aguiar - Secretário.