

*Supremo Tribunal Federal*  
da  
*República Federativa do Brasil*

14.08.81

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 93.241-1SÃO PAULO

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

RECORRIDA : CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

EMENTA: Representação por inconstitucionalidade de lei municipal. Legitimidade ativa do Procurador-Geral da Justiça para sua propositura, nos termos do art. 15, § 3º, letra d, da Constituição Federal. Precedente do S.T.F. Recurso extraordinário conhecido e provido, para que o Tribunal recorrido prossiga no julgamento da Representação, decidindo-a como entender de direito.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros componentes da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, conhecer do recurso e dar-lhe provimento nos termos do voto do Ministro Relator.

Brasília-DF., 14 de agosto de 1981

DJACI FALCÃO

- Presidente e Relator

01224020  
04370930  
02411000  
00000140

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
PUBL. D. J. C4.C9.81.  
EMENTÁRIO Nº 1.224-2

Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

484

14.08.81

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 93.241-1

SÃO PAULO

RELATOR : O SENHOR MINISTRO DJACI FALCÃO  
RECORRENTE : PROCURADOR-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE  
SÃO PAULO  
RECORRIDA : CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO DJACI FALCÃO: O despacho que admitiu o processamento do apelo extremo esclarece, com propriedade, a controvérsia debatida nestes autos:

"1. Trata-se de representação de inconstitucionalidade promovida pelo Procurador Geral da Justiça, impulsionado pelo Prefeito Municipal de Guarulhos, nos termos do art. 27, II, item 6, da Lei Orgânica do Ministério Público, tendo o presente o art. 15, § 39, da Constituição da República e o art. 106, VI, da Constituição Estadual, bem como as Leis nºs. 5.778, de 16.5.1972 e 4.337, de 19.6.1964.

Objetivou, o requerente, a declaração de inconstitucionalidade, em tese, da Lei nº 2.235, de 1.6.1978, do Município de Guarulhos, por ter a mesma, contra o veto do Sr. Prefeito, repudiado pela Câmara Municipal, assegurado a funcionários públicos a faculdade, a seu

01224020  
04370930  
02412000  
00000280



*Supremo Tribunal Federal*  
*da*  
*República Federativa do Brasil*

485

RE nº 93.241-1

.02

critério e sem prejuízo dos respectivos vencimentos, de estagiar diariamente, até por duas horas, em departamentos da administração, cuja atividade se afinasse com sua formação universitária, durante os dois anos seguintes à formação.

O Presidente da Edilidade prestou informações (fls. 38/41) e, ouvida, a Sra. Procuradora Geral do Estado impugnou a legitimidade da representação, que só a ela caberia, nos termos do art. 51, § único da Constituição Estadual (fls. 64/67). O Procurador-Geral da Justiça insistiu na sua titularidade e na procedência do pedido (fls. 208/225).

Em sessão Plenária, este Tribunal de Justiça, por votação unânime, julgou o requerente carecedor da ação, acolhendo a preliminar de ilegitimidade ativa do Procurador Geral da Justiça (fls. 232/234).

Inconformado, recorreu este extraordinariamente, com fundamento no art. 119, letras a e d da Constituição da República.

Alegou, em síntese, que

O venerando acórdão recorrido, entre tanto, ao proclamar o Recorrente carecedor da ação que propusera, em verdade afirmou que leis municipais, infringentes de princípio cardinal de organização dos Municípios, não podem ter sua inconstitucionalidade declarada em tese para efeito



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

486

RE nº 93.241-1

.03

de intervenção do Estado, contrapondo-se à letra e ao espírito do artigo 15, § 3º, d, da Constituição da República, e negando vigência às Leis federais nº 5778, de 16 de maio de 1972, e nº 4337, de 1º de junho de 1964, que dão suporte à Representação de que cogitam' ( fls. 238 ).

' De outro lado, a interpretação, que o venerando acórdão recorrido consagrou, à evidência diverge da orientação adotada por outros Tribunais da República em torno do artigo 15, § 3º, d, da Carta Magna, abrindo ensejo ao Recurso Extraordinário, com apoio também na letra d da autorização constitucional' (fls. 243), conforme arestos que citou (fls. 243/245)

As razões do recurso extremo estão amplamente desenvolvidas às fls. 236/248.

Ofereceram suas impugnações, também com sólidos fundamentos, a Câmara Municipal de Guarulhos (fls. 264/269) e o Procurador-Geral do Estado (fls. 271/287).

Manifestou-se a douta Procuradoria-Geral da Justiça (fls. 290).

3. Feito o resumo da matéria controvertida, há que se registrar que o objeto do recurso é, em última análise, a interpretação do art. 51, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, cuja inconstitucionalidade foi argüida pela Procuradoria-Geral da Justiça.



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

487

RE nº 93.241-1

.04

Assim apresentada a questão, tem-se que a admissão do apelo, para sua apreciação pelo Excelso Pretório, é de todo conveniente, dada a extrema relevância das teses nele debatidas, o seu grande interesse para este Tribunal e a repetição de casos com a mesma conotação.

Tal ilação, contudo, não me convence do acerto das razões apresentadas pelo recorrente.

Com efeito, a competência do E. Tribunal de Justiça para conhecer e julgar da ação direta de inconstitucionalidade, na espécie dos autos foi bem assentada; o mesmo se diga da proclamada ilegitimidade passiva da Procuradoria-Geral da Justiça para propor a ação direta genérica ajuizada, de natureza não interventiva, como ressaltou, com precisão, o v. acórdão:

O requerente tinha que ser reconhecido como carecedor do pedido.

Realmente, tal pedido visava, apenas, o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei municipal, e, não, também a intervenção, por isso, no Município.

Ora, já decidiu este Tribunal, com o voto do relator deste, que apenas nos casos de intervenção é que caberia a iniciativa ao requerente, nos termos dos arts. 15, § 3º, letra d, da Constituição Federal de 1969, e 106, nº VI, da Constituição Estadual do mesmo ano ('Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça', 49/253 e segs., Representação de Inconstitucionalidade nº 276.913, de S.P., julgada



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

488

RE nº 93.241-1

.05

a 7 de março de 1979).

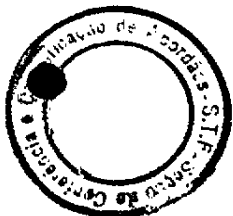
Não, porém, nos casos como o presente, de simples reconhecimento da inconstitucionalidade da lei, sem extensão interventiva no Município, pois, então, a lei máxima estadual deixa a matéria a cargo da Procuradoria-Geral do Estado, como chefe dos advogados do mesmo ('Constituição Estadual cit', art. 51, parágrafo único).

E não há ver choque entre esse dispositivo e a lei maior federal.

Pois, nessa esfera, a Procuradoria - Geral da República, que antigamente tinha função meramente advocatícia em favor da União Federal, desborda, de há muito, também para a esfera criminal, encarnando o Ministério Público daquela ('Constituição Federal cit.', arts. 94 e 95).

No passo que, neste Estado, as duas missões são divididas ('Constituição Estadual cit.', arts. 46 a 51), justificando-se, assim, a distribuição das competências, a da intervenção, mais extensa e grave, a cargo do Ministério Público Estadual, e a da simples declaração de inconstitucionalidade, entregue ao chefe dos advogados do Estado.

Assim, diversas as situações, não há exigir soluções idênticas, como parece ao requerente, na sua derradeira fala, nos autos.



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

489

RE nº 93.241-1

.06

Impossível, dessarte, dar-se pela inconstitucionalidade do parágrafo único, do art. 51, da lei maior estadual, como pretendeu o requerente, em dita fala última.

Mesmo porque é regra comensal de interpretação procurar consiliar os dispositivos das leis, ao invés de reconhecer sua colidência, especialmente com a lei máxima federal.

Dal impor-se, no caso, o reconhecimento da ilegitimidade do requerente para fazer a representação, da qual, portanto, tem que ser julgado carecedor.

Mesmo porque, a aludida chefe dos advogados do Estado não ratificou o pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade' (fls. 232/234).

Na verdade não é nova a matéria que se apresenta, posto que já a examinaram os Tribunais dos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, anteriormente e, mais recentemente esta Corte de Justiça Estadual (Representações nºs. 2611928, 264.924, 276.778, 274.391), cumprindo ressaltar o excelente estudo feito pelos ilustres Professores JOSÉ AFONSO DA SILVA e DALMO DE ABREU DALLARI, in "Ação Direta de Controle da Constitucionalidade de Leis Municipais, em Tese", editado pelo Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, ed. 1976, onde estão tecidas considerações que esgotaram a matéria, emergindo, a meu ver, inteira razão à Procuradoria Geral do Estado.



No Estado de São Paulo, tem-se no sistema de defesa da Constituição local, uma técnica de controle jurisdicional da lei que segue o modelo federal: por via de exceção e por via de ação direta; esta última, de seu turno, bi-parti-se em interventiva, voltada para a defesa dos princípios da Constituição do Estado e contra ofensa das autoridades municipais (art. 106, VI; Constituição Federal, art. 15, § 39, d), correspondente à prevista no artigo 11, § 19, a, destinada à defesa dos princípios da Constituição Federal contra ofensa de autoridades estaduais; a genérica, destinada à defesa de artigos e preceitos da Constituição do Estado contra leis e atos estaduais e municipais (art. 51, parágrafo único), correspondente à prevista no art. 119, Inc. I, alínea l, destinada a defender artigos e preceitos da Constituição Federal contra leis e atos normativos federais e estaduais (cf. Parecer do Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA, ob. cit., pág. 95/96).

Conseqüentemente, legítima é a intervenção da Procuradoria-Geral do Estado, com exclusão da Procuradoria-Geral da Justiça, que só pode agir quando se cuida de ação direta interventiva. Assim está disposto nas Constituições Federal (art. 15, § 39, d) e Estadual (art. 51, parágrafo único). Com efeito, "A titularidade da ação direta interventiva não poderia caber senão ao Procurador Geral da Justiça, porque assim já dispôs a Constituição Federal (art. 15, § 39 d). Mesmo que já não tivesse sido estabelecida, seria normal dar-se-lhe essa competência. Primeiro porque a





Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

491

RE nº 93.241-1

.08

ação direta interventiva não é apenas um meio de obtenção do controle jurisdicional de constitucionalidade da lei, e depois por visar, tam têm a promover a execução de lei, ordem ou decisão judicial, situação essa que se enquadra perfeitamente no campo das atribuições do Ministério Público, cuja função, em essência, consiste em "fazer observar a lei, promover a execução desta especialmente na esfera penal, buscar a realização da paz social mediante a atuação da lei" (nossa ob. cit., p. 224). E quando a ação direta interventiva objetiva o controle jurisdicional na constitucionalidade da lei ou ato do poder público, segue-se um plus repressivo (se preciso), que, ainda, aqui, justifica a entrega de sua titularidade àquela autoridade, porque entra no campo de suas atribuições. A titularidade da ação direta genérica, pelas razões já expostas, pelo menos no Estado de São Paulo, só poderia ser entregue ao Procurador Geral do Estado. Onde ela não fique subordinada à determinação do Governador, não haveria mal que se desse também do Procurador Geral da Justiça, mesmo porque, no "fazer observar a lei, prover a execução desta", envolve também as constituições. Apenas não é da função do Ministério Público, nem de seu chefe, exercer aquela função in abstrato; aquelas expressões devem ser tomadas no sentido de que cabe ao Ministério Público velar pela correta aplicação do direito objetivo, e aplicação importa situação correta. Ora, a ação direta genérica vale pela constitucionalidade das leis, em tese, em abstrato. Isso não é bem das atribuições do Ministério Público "



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

492

RE nº 93.241-1

.09

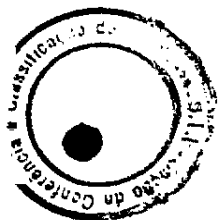
(cf. JOSÉ AFOONSO DA SILVA, ob. cit., pág. 106), a menos que esta Instituição e a dos Advogados da União, como ocorre na esfera federal, estejam sob a chefia do mesmo Procurador.

Realmente, se na órbita federal o Procurador Geral da República é o Chefe dos representantes do Ministério Público propriamente dito (Promotores e Curadores), o é, também, dos defensores dos interesses da União (Advogados da União), de sorte que é perfeitamente possível e legítima a distribuição das atribuições e da competência para cada modalidade de ação direta de inconstitucionalidade; lá não existe outra autoridade do mesmo nível; aqui há duas, podendo cada uma, dentro de suas funções peculiares e dos fins a que se destinam, encarregar-se de determinado tipo de defesa, aliás como está previsto na Constituição Estadual.

Aliás, o Excelso Pretório já teve oportunidade de decidir, em v. julgado relatado pelo saudoso Ministro ALIOMAR BALEIRO, que

' os Tribunais estaduais são sujeitos ao 'quorum' da maioria absoluta de seus juízes, quando tiverem de declarar a inconstitucionalidade de leis, ainda que locais' (cf. RTJ, 71/233), legitimando, destarte, a ação direta questionada nestes autos.

Ora, como consequência, igualmente fica legitimado o Procurador Geral da República, na órbita federal e o Procurador-Geral do Estado,



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

493

RE nº 93.241-2

.10

na esfera estadual, para no exercício dessa ação que, na melhor doutrina, é direito público subjetivo ao exercício da jurisdição, de natureza constitucional e pré-processual, inscrevendo-se no direito material, sem possibilidade de confusão com o remédio processual, que serve de instrumento para que a jurisdição se realize.

Assim, o parágrafo único do art. 51, e o art. 54, inc. I, alínea e da Constituição do Estado, apresenta-se com natureza material, quando institui modalidade nova de controle de constitucionalidade por via da ação direta, e de caráter processual, quando dispõe acerca da titularidade da ação e da competência do órgão jurisdicional para apreciá-la. Daí terem os Estados-Membros legitimação para legislar sobre esse tipo de ação, face ao princípio da competência residual assegurado na Lei Maior (art. 13).

É que, a ação direta, obedece ao princípio geral do controle da constitucionalidade por via direta, erigido pela Lei fundamental em seu campo de competência; vale dizer, constitui prolongamento do princípio federal, no campo deixado em branco pela Carta Magna.

Tal colocação, é bom frisar desde logo, não invade o campo de competência da União para legislar sobre direito processual (art. 89, item XVII, alínea h, da Constituição da República). PONTES DE MIRANDA, no estudo da Professora ADA PELLEGRINI GRINOVER, já citado, lembra que, se o direito material é da competência



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

494

RE nº 93.241-1

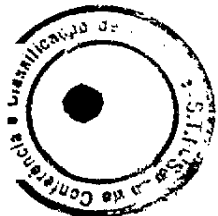
.11

do Estado-membro, o direito processual para realizá-lo também o é (Parecer publicado in "Ação Direta de Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais em Tese", pág. 55).

Disse decorre, como conclui a ilustrada jurista:

' Se a ação direta de inconstitucionalidade prevista no art. 51, parágrafo único, da Constituição paulista é instituto de direito constitucional estadual; que a referida ação tem por objeto uma lide constitucional, a ser solucionada pela jurisdição constitucional (cf. BUZATO, op. cit., p. 112-13), resulta daí que, sendo o direito material da competência do Estado-membro, a este também pertence a competência para a disciplina processual do instituto'. (Parecer publicado na mesma "Ação Direta de Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais em Tese", pág. 57).

Legítima, portanto, a titularidade ativa atribuída ao Procurador Geral do Estado, para propor a ação genérica da inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais e municipais (Constituição Estadual, art. 51, parágrafo único), reservada a titularidade ativa para promover a ação interventiva ao Procurador Geral da Justiça (art. 105, inc. VI). Nesse sentido as Representações de Inconstitucionalidade nºs 257.605, 261.929, 264.924, 276.913, 279.553 e 281.660, negados por esta Corte.



*Supremo Tribunal Federal*  
*da*  
*República Federativa do Brasil*

495

RE nº 93.241-1

.12

*Aliás diversos casos semelhantes já foram mandados processar, a fim de submetê-los à elevada consideração do Excelso Pretório, cabendo destacar, a esse respeito, o r. despacho proferido no recurso extraordinário no mandado de segurança nº 281.928, de São Paulo, da lavra do eminente Desembargador ADRIANO MARREY, então 1º Vice-Presidente desta Corte, secundado por despacho meu, no recurso extraordinário nº 276.044, de São Paulo, igualmente admitindo o apelo excepcional noutra hipótese em que se discutia a mesma questão aqui levantada.*

*3. Pelo exposto, feita as ressalvas cabíveis, determino o processamento do recurso extremo, para oportuna e melhor decisão da Suprema Corte.*

*São Paulo, 05 de maio de 1980*

*(a) FRANCISCO THOMAZ DE CARVALHO FILHO - Vice-Presidente do Tribunal de Justiça" (fls. 291 a 305)*

Com as razões de fls. 307 a 336 e contra-razões de fls. 338 a 340 e 342 a 356, subiram a esta Corte, tendo a Procuradoria-Geral da República opinado pelo conhecimento e provimento do recurso nos seguintes termos:

*Representação por inconstitucionalidade de lei municipal.*

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



*Supremo Tribunal Federal*  
*da*  
*República Federativa do Brasil*

496

RE nº 93.241-1

.13

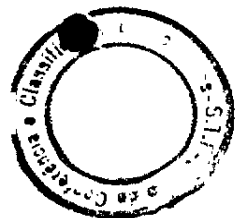
2 - Não constitui pressuposto de admissibilidade da ação a demonstração da necessidade de intervenção efetiva, uma vez que o decreto interventivo pode limitar-se à suspensão do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

3 - Interpretação do art. 15, § 3º, letra d da Constituição Federal.

1. Com fundamento no art. 15, § 3º, d da Constituição Federal, e nas Leis nºs 5.778, de 16/5/72, e 4.337, de 19/6/74, o Senhor Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo ofereceu representação por inconstitucionalidade da Lei nº 2.235, de 19/6/78, do Município de Guarulhos, resultante de iniciativa da Câmara de Vereadores e promulgada pelo seu Presidente, após rejeição de veto aposto pelo Prefeito, que assegurou a funcionários públicos, durante os dois anos imediatamente seguintes à sua formatura em curso de nível superior, estágio diário, até por duas horas, em departamentos da administração, cuja atividade se afine com a formação universitária específica.

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 disponham sobre regime jurídico dos servidores ou impliquem aumento da despesa pública.

2. O Egrégio Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo, porém, julgou o autor carecedor



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

497

R nº 93.247-1

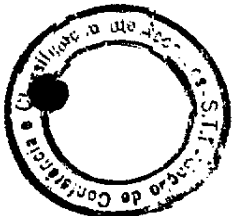
.14

da ação, por falta de legitimidade ativa do Procurador-Geral da Justiça, uma vez que, em face do art. 51, par. 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".

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 57.778, 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 RGS, 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.

A 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,



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

498

RE nº 93.241-1

.15

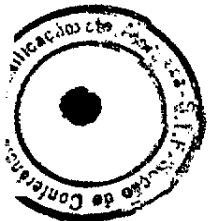
mesmo somente relativa, sem qualquer indagação a respeito de seu efetivo cumprimento.

4. A ação de representação de inconstitucionalidade para fins de intervenção estadual nos Municípios, ou simplesmente representação interventiva, foi inovação introduzida pela Emenda nº 1, de 1989, que deu a seguinte redação ao § 3º, letra d, do art. 15, da Constituição de 1987:

§ 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 à 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.'

5. Instituiu-se, dessa forma, instrumento de defesa dos princípios contemplados nas Constituições dos Estados contra violação por parte dos Municípios, similar ou simétrica à ação de representação interventiva de que trata o art. 11, § 1º, letra o, da Constituição, confiada à iniciativa do Procurador-Geral da República e de despecho no Supremo Tribunal Federal. Observa-se que a representação interventiva estadual tem maior abrangência do que a correspondente federal, porque, enquanto esta





Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

499

RE nº 93.141-1

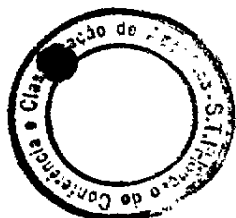
.16

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

8. Em outras oportunidades, já manifestamos a opinião de que não são inconstitucionais os arts. 51, par. 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 a representação por inconstitucionalidade, em tese, de leis municipais, ressaltando, porém,



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

500

RE nº 23.241-1

.17

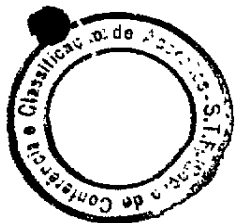
que essa conclusão em nada pode interferir no cabimento da representação interventiva, prevista no art. 15, § 3º, d, da Constituição da República, cuja titularidade é confiada ao Procurador-Geral da Justiça.

9. No caso sub judice, a Lei nº 2.235, de 19/8/78, do Município de Guarulhos, resultou da iniciativa da Câmara de Vereadores e assegurou estágio em departamentos da Administração, a funcionários públicos, durante os dois anos subsequentes à formatura.

O Procurador-Geral da Justiça ajuizou a representação interventiva, alegando ofensa ao art. 118 da Constituição do Estado, que torna exclusiva do Prefeito Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre regime jurídico de servidores.

10. Estão presentes, a nosso ver, os pressupostos de admissibilidade da ação. A ação direta de que trata o art. 51, par. 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.

11. 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



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

501

RE nº 93.241-1

.18

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 as opiniões restritivas sempre consideram<sup>se</sup> que os atos legislativos poderiam ser objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal na ação intentada pelo Procurador-Geral da República, sendo expressivas estas palavras de Orazimbo 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 Repr. nº 95, Arquivo Judiciário v. 85, p. 59, Apud Alfredo Buzaid, Da Ação direta, Saraiva-SP, 1958, p. 119).

Após acentuar que Pontes de Miranda dava ao preceito uma aceção mais ampla, envolvendo não só as leis como os atos dos Poderes Públicos ofensivos dos princípios especificados no art. 79, VII, a e g, da Constituição de 1946, concluiu Alfredo Buzaid:

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 a regra constitucional, é qualquer ato, oriundo de qualquer dos poderes do Estado, contanto que ofenda os princípios assegurados no art. 79, VII, da Constituição.'

12. 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.

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

14. A existência de lei infringente de um princípio da Constituição Estadual, envolvendo conflito de competência entre poderes municipais,



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

503

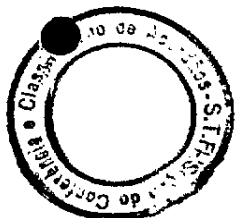
RE nº 93.242-L

.20

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 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 controvérsias, 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, 1968, 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. 79, VII, b, da Carta de 1946 (Representação nº 294, RTJ 11/227; Representação nº 414, RTJ 14/263; Representação nº 415, RTJ 14/264; Representação



*Supremo Tribunal Federal*  
*da*  
*República Federativa do Brasil*

504

RE nº 93.242-1

.21

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 redondando na medida excepcional da intervenção efetiva.

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

16. Em caso idêntico (RE 92.071, DJ de 12/8 / /80), relatado pelo Exmo. Senhor Ministro Thompson Flores, o Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal conheceu e deu provimento ao recurso interposto pelo Procurador-Geral da Justiça.

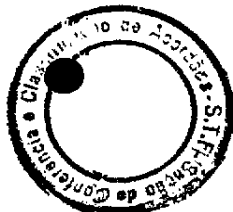
17. Pelo conhecimento e provimento.

Brasília, 22 de outubro de 1980

(a) MOACIR ANTONIO MACHADO DA SILVA  
PROCURADOR DA REPÚBLICA

APROVO:

(a) FIRMINO FERREIRA PAZ  
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA" (fls. 360 e 367).



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

505

RE nº 93.241-1

.22

V O T O

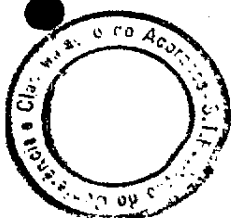
01224020  
04370930  
02413000  
01160340

O SENHOR MINISTRO DJACI FALCÃO (Relator): Trata-se de representação interventiva, em que se discute a quem incumbe o seu oferecimento, ou seja, a titularidade. Da leitura do despacho de admissão deste apelo, vê-se que a hipótese nele versada é em tudo idêntica àquela decidida pelo Plenário ao julgar, na sessão de 11.06.80, o RE 92.071, como bem assinalou a douta Procuradoria-Geral em seu lúcido parecer. Tal processo foi relatado pelo eminente Ministro Thompson Flores e suas conclusões estão resumidas na seguinte ementa:

" Representação por inconstitucionalidade de lei municipal. Exegese do art. 15, § 3º, letra d, da C.F.

II - Legitimidade ativa do Procurador-Geral da Justiça para ação direta interventiva por inconstitucionalidade de lei municipal, em face de 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 à suspensão do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade.



Supremo Tribunal Federal  
da  
República Federativa do Brasil

506

RE nº 98.241-1

.23

IV - Recurso extraordinário conhecido e provido para que o Egrégio Tribunal de Justiça, afastada a prejudicial de ilegitimidade ativa do promovente da representação, Proc.-Geral da Justiça, prossiga em seu julgamento e a decida como entender de direito."

Ex positis, e com base nesse precedente, conheço do recurso pela letra a do permissivo constitucional e dou-lhe provimento para determinar que o Egrégio Tribunal de Justiça, afastada a prejudicial de ilegitimidade ativa do Procurador-Geral da Justiça para promover a representação por inconstitucionalidade de lei municipal, prossiga em seu ajuizamento e a decida como entender de direito.

lds.





# Supremo Tribunal Federal

18.000 - Secretaria da Segunda Turma

507

## EXTRATO DE ATA

RE. 93.241-1 - SP - Rel., Min. Djaci Falcão. Recte. : Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Recda.. Câmara Municipal de Guarulhos (Advs.: Litercilho Bonifácio e Silva e outra).

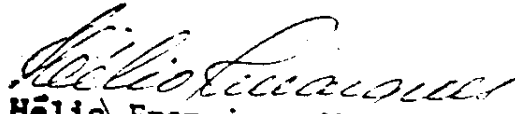
Decisão: Conhecido e provido nos termos do voto do Ministro Relator. Unânime. 2a. Turma, 14.08.81.

01224020  
04370930  
02414000  
00000450

Presidência do Senhor Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Senhores Ministros Cordeiro Guerra e Decio Miranda.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Moreira Alves.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Mauro Leite Soares.

  
Hélio Francisco Marques  
Secretário da Segunda Turma

