

04/11/98

TRIBUNAL PLENO

PETIÇÃO N. 1.256-9 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE: MUNICÍPIO DE DIADEMA
ADVOGADO: ARRUDA ALVIM E OUTROS
REQUERIDO: NORBERT JULIUS SCHWARZ E OUTROS
ADVOGADO: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA E OUTRO

EMENTA: I. Processo no STF: requerimento de medida cautelar, nos feitos de competência do Tribunal: constitui petição incidente, a ser apreciada nos termos do art. 21, IV, e V, do Regimento Interno (precedente: AgPet 1158, Rezek, 14.8.96).

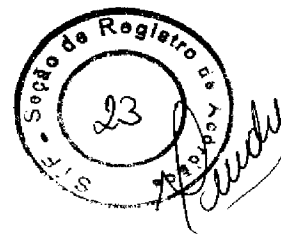
II. Medida cautelar no STF: âmbito de deliberação da causa principal.

A medida cautelar tem sempre por pressuposto a probabilidade do advento do provimento principal - no caso a admissibilidade e a procedência do recurso extraordinário pendente -, cujos efeitos vise a resguardar do **periculum in mora**; e a verificação do **fumus boni juris** começa pelo accertamento da viabilidade em tese da pretensão principal e, afirmada essa, termina na deliberação em concreto do seu mérito.

III. Recurso extraordinário: descabimento: inexistência de causa no procedimento político-administrativo de requisição de intervenção estadual nos municípios para prover a execução de ordem ou decisão judicial (CF, art. 35, IV), ainda quando requerida a providência pela parte interessada.

1. O sistema constitucional não comporta se subordine a intervenção estadual nos municípios à iniciativa do interessado, que implicaria despir o Judiciário da prerrogativa de Poder de requisitar **ex officio** a medida necessária à imposição da autoridade de suas ordens ou decisões, a exemplo da que se outorgou claramente aos órgãos de cúpula do Judiciário da União, quando se cogite, sob o mesmo fundamento, de intervenção federal nos Estados.

2. Não se opõem os princípios a que, à parte interessada no cumprimento de ordem ou decisão judiciária, se faculte provocar o Tribunal competente a requisitar a intervenção estadual ou federal, conforme o caso: mas a iniciativa do interessado nesse caso não é exercício do direito de ação, sim, de petição (CF, art. 5º, XXXIV): não há jurisdição - e, logo, não há causa, pressuposto de cabimento de recurso extraordinário - onde não haja ação ou, pelo menos, requerimento de interessado, na jurisdição voluntária: dessa inércia que lhe é essencial, resulta que não há jurisdição, quando, embora



provocado pelo interessado, a deliberação requerida ao órgão judiciário poderia ser tomada independentemente da iniciativa de terceiro: é o que sucede quando - embora facultada - a petição do interessado não é pressuposto da deliberação administrativa ou político-administrativa requerida ao órgão judiciário, que a poderia tomar de ofício.

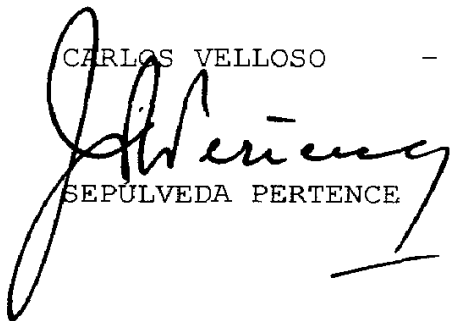
3. O caráter vinculado de uma competência administrativa não transforma em jurisdição o exercício dela; nem o faz a estrutura contraditória emprestada ao processo administrativo que a tenha precedido, por iniciativa do interessado.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar referendo à decisão concessiva da liminar e indeferir a medida cautelar.

Brasília, 04 de novembro de 1998

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE



SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

ibc/

06/10/98

PRIMEIRA TURMA

PETIÇÃO N. 1.256-9 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE: MUNICÍPIO DE DIADEMA
ADVOGADO: ARRUDA ALVIM E OUTROS
REQUERIDO: NORBERT JULIUS SCHWARZ E OUTROS
ADVOGADO: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Trata-se de medida cautelar requerida pelo Município de Diadema, visando a que se conceda efeito suspensivo ao recurso extraordinário contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a qual, a requerimento de credores, decretou fosse o peticionário submetido a intervenção do Estado.

O acórdão recorrido porta a seguinte ementa - f. 319:

"INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE DE PARTE DE CREDOR PARA REQUERÊ-LA, COM FUNDAMENTO EM AFIRMADA DESOBEDIÊNCIA A ORDEM JUDICIAL DE PAGAMENTO. PRELIMINAR REJEITADA.

INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO. PRECATÓRIO. EXIGÊNCIA DE COMPLEMENTAÇÃO EM NOVENTA DIAS DE DEPÓSITO INSUFICIENTE. CONSTITUCIONALIDADE DO INC. VII DO ART. 337 DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO."

A petição, de fina lavra, ficou sintetizada neste capítulo inicial - f. 2:

"Cuidam os autos de pedido de intervenção no MUNICÍPIO DE DIADEMA, formulado por NORBERT JULIUS SCHWARZ E OUTROS junto à Presidência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo.

No caso vertente, o E. Tribunal de Justiça de São Paulo, atendendo requisição do MM. Juízo da execução, expediu ofício requisitório à Prefeitura de Diadema, para pagamento da importância de Cr\$ 143.014.172,95 (cento e



quarenta e três milhões, quatorze mil, cento e setenta e dois cruzeiros), sendo que nos estritos termos desse ofício requisitório:

"a verba necessária ao pagamento do débito constante deste precatório judicial, deverá ser atualizada em 1º de Julho do exercício orçamentário requisitorial [1990], fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte [1991], de conformidade com o artigo 100, § 1º da Constituição Federal ..." (fls.30).

A Prefeitura Municipal, dando cumprimento irrestrito ao ofício, efetuou o pagamento requisitado, qual seja, depositou em 30.12.91, aquela quantia corrigida até 1º de Julho do ano requisitorial [1990], o que resultou no pagamento de Cr\$ 158.611.804,52 (cento e cinquenta e oito milhões, seiscentos e onze mil, oitocentos e quatro cruzeiros, e cinquenta e dois centavos).

Tendo em vista a inflação ocorrida no período de 1º de Julho de 1990 [ano requisitorial] até a data do pagamento [12.91], os credores requereram junto à contadoria do Egrégio Tribunal de Justiça, fosse apurada a insuficiência do depósito, o que foi feito em conta do dia 30.9.93.

O E. Tribunal de Justiça de São Paulo, por intermédio de seu ilustre Presidente, expediu, então, em 18.02.94, ofício requisitório do débito apurado em 30.9.93, no valor de CR\$ 603.623.409,99 (seiscentos e três milhões, seiscentos e vinte e três mil, quatrocentos e nove cruzeiros reais, e noventa e nove centavos), para serem pagos em noventa dias, determinando-se, ainda, que aquele valor fosse atualizado até a data do depósito "acrescido de juros e honorários, em continuação" [ofício às fls. 110, deste processo interventivo].

Tendo em vista que este valor não foi depositado pela Prefeitura naquele prazo, por dois motivos fundamentais - (1) uma vez que o Presidente do Tribunal de Justiça não tem competência (absoluta, pois funcional) para apurar saldo complementar de precatório, bem como requisitá-lo para pagamento no prazo de noventa dias, competência esta exclusiva do Juiz da Execução, que é o de Primeiro Grau, (2) assim como a ordem para pagamento em noventa dias é flagrantemente inconstitucional, já que afronta o art. 100, § 1º, CF -, pleiteou Norbert Julius

Schwarz e outros, junto à E. Presidência do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, pedido de intervenção estadual no Município de Diadema, invocando o artigo 35, IV, da Constituição Federal.

O Plenário do Egrégio Tribunal de Justiça, inicialmente rejeitou a preliminar de incompetência do Presidente do Tribunal de Justiça para a apuração de saldo complementar decorrente de insuficiência de pagamento em vista da inflação ocorrida entre 1º de Julho do ano requisitorial e a data do efetivo depósito, assim como para expedir de ofício requisitório para pagamento deste saldo complementar em noventa dias, competência esta, que, no entender da Recorrente é do Ilustre Juiz da Execução, entendendo o Eg. Plenário que o Presidente do Tribunal de Justiça tem competência para tanto nos termos do art. 100, § 2º, da Constituição Federal, competência esta jurisdicional e não administrativa. No mérito, decidiu o Eg. Plenário do TJSP que o ora Recorrente descumpriu aquela ordem judicial para pagamento de saldo complementar de precatório no prazo de noventa dias, corrigido até a data do efetivo depósito, alegando não ser inconstitucional, deferindo-se o pedido de Intervenção Estadual.

Desse V. Acórdão foram interpostos recurso especial e recurso extraordinário por parte do ora Requerente, AMBOS ADMITIDOS pelo Em. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Conforme se demonstrou no recurso extraordinário interposto e admitido no Tribunal a quo, o presente pedido de intervenção sequer haveria de ser conhecido, pois trata-se de ordem nula, já que emanada de membro do Poder Judiciário absolutamente incompetente para tanto, uma vez que a atividade exercida pelo Presidente do Tribunal de Justiça, no processamento de precatório, é meramente administrativa (o art. 100, § 2º, CF, não confere esta competência, tal como decidido no V. Acórdão recorrido), como restou pacificado por este Excelso Pretório, no julgamento da ADIN 1098, não tendo sido preenchidos, pois, os requisitos do artigo 35, IV, da Constituição Federal, que prescreve que a ordem descumprida há de ser judicial e não administrativa, como ocorre no caso vertente, não dando ensejo, pois, ao pedido de intervenção. Assim, ao se decidir pela competência do Presidente do Tribunal a teor do art. 337, VII, RITJSP, o V. Acórdão recorrido afrontou claramente os arts. 100, § 2º e 35, IV da CF.

Por outro lado, certo é que a ordem tida por descumprida afronta flagrantemente o disposto no art. 100, § 1º, da Constituição Federal, não havendo, pois, falar-se em descumprimento de ordem judicial eivada de inconstitucionalidade, por parte da Prefeitura Municipal de Diadema, pois o art. 35, IV, CF/88, também afrontado pelo V. Acórdão recorrido, pressupõe ordem ou decisão judicial VÁLIDA."

A partir daí, longamente se sustenta o cabimento e a procedência da medida cautelar, à vista da concorrência de seus pressupostos.

Para deferir liminarmente a cautelar, aduziu o relator originário, em. Ministro Celso de Mello - v. 3/f. 575:

"O recurso extraordinário interposto pelo Município ora requerente foi admitido pela Presidência do Tribunal a quo (fls. 570).

Sabemos que o recurso extraordinário - que configura instrumento jurídico-processual" destinado a preservar a intangibilidade do ordenamento constitucional, assegurando, **nas situações concretas e individuais emergentes**, o respeito à autoridade, à eficácia, à validade e à integridade ou inteireza positiva da Carta Política (PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1946", vol. III/58, 2ª ed., 1953, Max Lomonad; ALFREDO BUZAID, "Estudos de Direito", vol. 1/152, item n. 21, 1972, Saraiva) - **reveste-se**, no que concerne aos efeitos que lhe são inerentes, **de mera devolutividade**.

Isso significa que o apelo extremo **não dispõe** de efeito suspensivo (CPC, art. 542, § 2º, com a redação dada pela Lei n. 8.950/94), circunstância esta que legitima, até mesmo, a própria execução **provisória** do julgado recorrido (CPC, art. 497, c/c art., 587, segunda parte).

Por isso mesmo, o Pleno do Supremo Tribunal Federal - ao repudiar a aplicação da Súmula 228, **que está revogada** - proclamou que, "Em face do novo CPC, é provisória a execução de sentença enquanto pende o julgamento do recurso extraordinário" (RTJ 78/638).

O Supremo Tribunal Federal, **no entanto**, tem admitido que circunstâncias **excepcionais** podem autorizar a concessão de efeito suspensivo ao recurso extraordinário

interposto, desde que utilizada, pelo interessado, providência processual juridicamente idônea. Vale dizer, esta Suprema Corte, em situações de absoluta excepcionalidade, tem deferido eficácia suspensiva ao apelo extremo, desde que requerida, nos termos do que prescrevem os arts. 8º, I, 21, IV, e 304, todos do seu Regimento Interno, a competente medida cautelar inominada (RTJ 110/458 - RTJ 112/957).

Impõe-se destacar, na linha da jurisprudência do STF, que a outorga de efeito suspensivo, em sede cautelar incidental - além da cumulativa satisfação dos requisitos concernentes ao *fumus boni juris* e ao *periculum in mora* - depende da existência de juízo positivo de admissibilidade, que, emanado da Presidência do Tribunal a quo, haja incidido sobre o recurso extraordinário interposto pela parte interessada (Pet n. 721-SP (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU de 21/5/93; Pet n. 748-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO; Pet n. 196-6 (Medida Liminar), Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJU de 03/04/87; RTJ 116/428, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, v.g.).

Esse específico pressuposto, como já precedentemente ressaltado, acha-se satisfeito na espécie, eis que o eminente Presidente do Tribunal a quo expressamente reconheceu que o apelo extremo reúne condições de admissibilidade, devendo ser processado para que o STF se pronuncie a respeito da matéria constitucional suscitada pela parte recorrente (fls. 570).

Tenho para mim - sem prejuízo de oportuna análise da questão pertinente à admissibilidade de recurso extraordinário, em sede de pedido de intervenção estadual (que se qualifica como procedimento de caráter político-administrativo) - que se reveste de extrema plausibilidade jurídica a pretensão deduzida pela parte ora requerente.

Concorre, por igual, o requisito concernente ao *periculum in mora*, eis que - tal como alegado pela parte ora requerente - revela-se iminente a possibilidade de decretação de intervenção estadual no Município de Diadema/SP, em virtude de requisição emanada do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Sendo assim, e considerando as razões expostas, defiro a medida cautelar incidental ora postulada e outorgo efeito suspensivo ao recurso extraordinário interposto pelo Município de Diadema/SP contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que deferiu e requisitou, no processo de Intervenção Estadual n. 24.227-0-SP, a decretação de intervenção do Estado de São Paulo naquele município (fls. 317/326).



E conseqüência, **fica sustada**, até final julgamento desta medida cautelar, a eficácia do ato requisitório em questão dirigido ao Senhor Governador do Estado de São Paulo (fls. 331).

Comunique-se, com urgência (Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Governador do Estado de São Paulo e Prefeito do Município de Diadema).

Cite-se, na forma do art. 802 do CPC.

Publique-se."

Antecipando-se à citação, vieram aos autos os credores requerentes do requisitório da intervenção questionada: juntaram na oportunidade a contestação oferecida a pedido de cautelar no recurso especial oposto à mesma decisão (f. 584), a cuja concessão inicial a Primeira Turma do STJ já negara o referendo (MC 395, rel. Min. José de Jesus, f. 595).

Citados, os mesmos interessados contestaram este pedido, alegando a ausência de **fumus boni juris** e de **periculum in mora** para a concessão de efeito suspensivo a RE, aliás, inviável, uma vez que a *requisição de intervenção* nos estados-membros ou nos municípios *não é causa*, que o *comporte*, e a *improcedência dos fundamentos do pedido cautelar*, eis que *cabível a intervenção por descumprimento de decisão judicial administrativa* e, por fim, a *constitucionalidade do art. 337, VII, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo*, em que fundada a ordem de atualização de depósito, a cujo cumprimento se requisitou a intervenção. Pediram, a final, se negue, referendo à liminar (v. 3/f. 621/634).

Despachou, nestes termos, o Ministro Celso de Mello - f. 637:

"Tendo-se presentes as alegações constantes da contestação, relativas à inexistência de "causa" na espécie em exame, devo enfatizar que, no ato concessivo da medida cautelar incidental, acentuei que essa decisão não prejudicaria a "... oportuna análise da questão pertinente



à admissibilidade de recurso extraordinário, em sede de pedido de intervenção estadual (que se qualifica como procedimento de caráter político-administrativo)..." (v. fls. 576).

Ouçã-se a douta PGR, em sua condição de **custos legis.**"

O parecer da Procuradoria-Geral, da lavra da il. Dra. Anadyr Rodrigues, é pela confirmação da liminar, conforme esta ementa - f. 639:

"Decisão cautelar: não pode ser atacada por arguições que dizem respeito, estritamente, à causa principal, quer como questões preambulares, quer como abordagem do seu mérito, propriamente dito. Medida cautelar suscetível de ser mantida."

O Município requerente ofereceu réplica à contestação (v. 4/f. 653).

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

I

No AgPet 1158, Rezek, de 14.8.96, decidiu o Plenário que o pedido de medida cautelar nos feitos de competência da Corte não constitui ação cautelar, mas petição incidente no processo cuja decisão vise a resguardar, a ser apreciada pelo colegiado competente para julgar o último, nos termos dos arts. 21, IV e V, do Regimento Interno.

Assim, no caso, deferida a liminar pelo relator, cabe à Turma não apenas referendá-la ou não, mas também decidir definitivamente da medida cautelar requerida.

II

Estou, ao contrário do parecer da Procuradoria-Geral, em que a contestação dos requeridos não ultrapassou os limites da delibação do recurso extraordinário neste incidente de medida cautelar nele requerida.

A medida cautelar tem sempre por pressuposto a probabilidade do advento do provimento principal - **fumus boni juris** -, cujos efeitos vise a resguardar do **periculum in mora**; e a verificação do **fumus boni juris** começa pelo acertamento da viabilidade em tese da pretensão principal e, afirmada essa, termina na delibação em concreto do seu mérito.

III

No caso, a viabilidade em tese do RE centra-se na discussão sobre constituir ou não a decisão de uma causa - para os fins do art. 102, III, CF - aquela pela qual o Tribunal de Justiça delibera sobre a intervenção estadual no município para "prover a execução (...) de ordem ou de decisão judicial".

Bate-se pela negativa a contestação dos credores, dirigindo-se ao em. Ministro Celso de Mello - v. 3/625:

"Por desconhecimento ou por omissão voluntária, o Município da medida cautelar silenciou-se quanto ao fato de que a decisão judicial colegiada que requisita ao Chefe do Poder Executivo intervenção nos estados-membros ou nos municípios não tem natureza jurisdicional. É decisão meramente administrativa, como simples decorrência de um descumprimento de decisão judiciária anterior. Não é uma causa, no sentido que lhe empresta a própria Constituição Federal em várias disposições suas.

Socorrem-se os contestantes da precisa lição de Vossa Excelência:

"A expressão causa, na realidade, designa qualquer procedimento em que o Poder Judiciário, desempenhando a sua função institucional típica, resolve ou previne controvérsias mediante atos estatais providos de **final enforcing power**. É-lhe ínsita - enquanto estrutura formal em cujo âmbito se dirimem, com carga de definitividade, os conflitos suscitados - a presença de um ato decisório **proferido em sede jurisdicional**" (Agravo de Instrumento nº 157.166-7-SP, in DJU de 5.5.97, ps. 16969/16971).

O procedimento da intervenção não é causa, não é processo, eis que não há conflito entre partes a ser dirimido pelo Poder Judiciário. É apenas meio, de caráter predominantemente administrativo, para que se dê cumprimento a decisões judiciárias.

Aliás, na própria decisão concessiva da liminar nesta medida cautelar, Vossa Excelência deixou claro que o



pedido de intervenção estadual "se qualifica como procedimento de caráter político-administrativo".

Não sendo "causa", não tem cabimento o recurso extraordinário contra decisão tomada pelo Tribunal no sentido de requisitar a intervenção.

Assim tem decidido esse colendo Supremo Tribunal Federal:

"Por não se tratar de causa, em sentido próprio, mas de providência administrativa, da privativa iniciativa do Tribunal de Justiça, não cabe recurso extraordinário contra a decisão daquela Corte, que indeferiu o encaminhamento do pedido judicial (art. 34, IV, da Constituição)" (RE 149.986/SP, Rel. Min. Octavio Gallotti, 1ª Turma. Decisão: 09/03/93, in DJU de 07.05.93, p. 8.336).

"Intervenção estadual nos municípios para prover a execução de ordem ou decisão judicial. Requisitada a intervenção, é inviável, em recurso extraordinário contra a decisão que o fez, discutir à luz da Constituição, o mérito da decisão judicial a cujo cumprimento se resiste" ((AgRPet 968/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma. Decisão: 06/12/94, in DJU de 10/03/95, , p. 4.882).

As ementas acima, transcritas em "A Constituição na Visão dos Tribunais", do Gabinete da Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Editora Saraiva, São Paulo, 1997, Volume 1, págs. 358 e 364, respectivamente, demonstram cabalmente a inviabilidade do recurso extraordinário, cujo efeito suspensivo é buscado pela medida cautelar que ora se contesta."

Replica-lhes o Município v. 4/654:

"... no caso vertente, a intervenção, como se sustenta, é um ato político-administrativo, contudo, há de se entender como tal, o ato de intervenção, ou seja, a expedição do decreto interventivo pelo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual, com a nomeação do interventor.



Não há que se confundir, portanto, o ato de intervenção, **com o motivo** que a ensejou."

E, depois de transcrever todo o capítulo Da Intervenção da Constituição da República (arts. 34-36), prossegue - v. 4/f. 656:

"... o legislador constituinte disciplinou os casos em que esta intervenção dependerá tão somente de iniciativa do Poder Executivo, aqueles em que dependerá de solicitação do Supremo Tribunal Federal, requisição dos Tribunais Superiores, **e aqueles que dependerão de provimento pelos Tribunais Superiores (no caso de intervenção Federal) ou do Tribunal de Justiça (no caso de intervenção Estadual).**

É evidente, portanto, que as hipóteses tratadas na Constituição são diversas, e dependem de procedimentos diversos. Não dependerá, **v.g.**, a União, de solicitação, requisição e nem de provimento judicial, para intervir nos Estados para manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra, pôr termo a greve que comprometa a ordem pública, reorganizar as finanças da unidade da Federação, assim como o Estado também não dependerá de provimento judicial para intervir nos Municípios nos casos de falta de pagamento, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, da dívida fundada, se não forem prestadas contas devidas, na forma da lei, e se não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino.

De outro lado, é certo que o Estado não poderá intervir nos Municípios para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial, **SEM QUE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DÊ PROVIMENTO A UMA REPRESENTAÇÃO.** Da mesma forma, não poderá a União intervir nos Estados, nos casos de desobediência a ordem ou decisão judiciária, **SEM** requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

Isto porque, no caso, como muito bem observa José Cretella Jr., nos casos em que a intervenção dependa de requisição ou provimento judicial, a mesma tem natureza vinculada, em oposição à discricionária, que ocorre nas demais hipóteses em que não haja a necessidade de requisição e nem de provimento judicial."



E adiante - v. 4/f. 658:

"Entendimento contrário equivaleria a ter a decisão do Tribunal local que dê provimento a representação para o fim de decretar intervenção estadual como irrecorrível, o que obviamente colidiria com (1) o princípio do duplo grau de jurisdição, pois o pedido interventivo seria julgado por uma única instância, o Tribunal local; (2) o princípio da ampla defesa, do qual é corolário o da recorribilidade das decisões judiciais (CF, art. 5º, LV, in fine); e (3) o próprio princípio federativo, pois se a intervenção estadual é exceção à isonomia constitucional das pessoas políticas (art. 35, caput; CF, 'a contrario sensu'), evidente que a mesma não se pode consumir sem o pronunciamento do órgão piracular do Judiciário - o Supremo Tribunal Federal - a quem incumbe a guarda da Constituição Federal e principalmente dos princípios nela insculpidos (como é o caso do princípio federativo o art. 1º, do texto constitucional) se aprecie os pressupostos jurídicos de sua concretização."

Enfrento a questão.

Ao fim de custosa reflexão sobre a controvérsia - alimentada com brilho por ambos os contendores -, estou em que a dificuldade advém da habilidosa exploração pelo Município da redação particularmente confusa do art. 35, IV, da Constituição.

No caso da intervenção federal nos Estados, a Constituição da República distinguiu com nitidez as hipóteses condicionadas ao provimento de representação - pelo Supremo Tribunal, para assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VIII, c/c art. 36, III) ou pelo Superior Tribunal de Justiça, "no caso de recusa à observância da lei federal (art. 34, VI c/c art. 36, IV) - daquelas pela "desobediência a ordem ou decisão judiciária", nas quais, independentemente de provocação de qualquer interessado - a medida dependerá, conforme o caso, de "requisição do



Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral" (art. 36, II).

Por isso, sempre se entendeu que - ao contrário do que sucede nos casos dependentes de provimento de representação -, a requisição da intervenção para prover a execução de ordem ou decisão judicial não depende da iniciativa de parte qualificada a requerê-la, podendo ser deliberada de ofício pelo Tribunal.

Sirva de exemplo a decisão do Plenário na IF 94/GO, da lavra do em. Ministro Moreira Alves, quando, não tendo conhecido do pedido de requisição formulado pela parte interessada, não obstante - e sem a iniciativa do Tribunal de Justiça, a tanto legitimada - deliberou requisitar de ofício a intervenção federal no Estado para assegurar o cumprimento a mandado de reintegração de posse emitido por Juiz de primeiro grau (IF 94/GO, 19.12.86, Moreira Alves, RTJ 120/949, 953).

Já quanto à intervenção estadual nos Municípios, a redação do texto constitucional é menos clara, porque reúne, no mesmo inciso, as duas hipóteses distintamente tratadas no tocante à intervenção federal.

Dispõe a Constituição Federal:

"Art. 35. O Estado não intervirá nos seus Municípios (...), salvo quando: (...)

IV. O Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial."

Parte daí o inteligente raciocínio do autor: dando por certo que também a intervenção para prover a execução de ordem ou

decisão judicial está condicionada à representação, nela se pretende identificar verdadeira ação e conseqüente exercício de jurisdição no seu julgamento, tudo a configurar uma causa, cujo deslinde pode constituir objeto de recurso extraordinário.

Estou, porém, em que o sistema não comporta a solução pretendida que - subordinando-a à iniciativa do interessado - despe o Judiciário local do poder de requisição **ex officio** da intervenção estadual no Município, necessário à imposição da autoridade de suas ordens ou decisões, a exemplo do que sucede com os órgãos de cúpula do Poder Judiciário da União, quando se cogite de intervenção federal nos Estados visando à execução de decisões judiciais.

Trata-se de uma prerrogativa de Poder que não há de presumir - contra o sistema constitucional de simetria do regime de Poderes do Estado relativamente ao da União - haja sido subtraído ao Judiciário local, mormente quando - cuidando-se de desrespeito a ordem judicial imputado a Município - a requisição de ofício da intervenção pelo Supremo Tribunal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, incabível, não lhe possa suprir nem a omissão nem a impotência.

Da solução contrária, ora sustentada pelo requerente, adviria que - omissa ou mesmo inexistente o interessado na execução da ordem ou decisão judicial - ao seu desrespeito pelo Município não seria dado aviar a intervenção estadual.

Resultaria daí a solução paradoxal de outorgar à entidade menor da Federação - o Município - uma imunidade de que não desfruta o Estado-membro.

Certo, não se opõem os princípios a que a parte interessada se faculte provocar a requisição pelo Tribunal de



Justiça da intervenção estadual no Município, assim como igualmente se lhe permite instar o Tribunal local a requerer à Suprema Corte a requisição de intervenção federal.

Mas, em nenhuma das hipóteses, a iniciativa do interessado pode qualificar-se de ação, nem, conseqüentemente, haverá *jurisdição* na deliberação do Tribunal de Justiça que a acolha ou não.

No último caso, assim decidimos no RE 149986, de 9.3.93 (DJ 7.5.93), relator o em. Ministro Octavio Gallotti.

O Ministério Público Federal, em parecer do il. Subprocurador-Geral Antônio Fernando de Souza, suscitara a questão:

"Ressalvada a iniciativa de ofício, somente o Presidente do Tribunal de Justiça tem legitimidade para provocar o exame, pelo Supremo Tribunal Federal, de requisição de intervenção federal em caso de descumprimento, pelo Estado, de decisão da Justiça local, segundo ressei do art. 19, inciso I, da Lei nº 8.038, de 28/05/90 e do art. 350, inc. II, do Regimento Interno dessa Corte. Disso decorre que a iniciativa dos recorrentes, destinada exclusivamente a estimular a atividade da autoridade legitimada a desencadear o processo de requisição de intervenção federal, não dá início a uma causa."

Adotou a preliminar, com adesão da Turma, o Ministro Gallotti, aduzindo:

"Razão assiste, ao douto representante do Ministério Público Federal, quando nega, a este feito, a característica da causa em sentido técnico, para o efeito de cabimento do recurso extraordinário.

Como bem esclarecido pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, no precedente citado (IF nº 81 (AgRg), RTJ 114/447), a participação do ora Recorrente tem, no caso, a natureza de mera notícia de descumprimento de decisão judicial.



É, então, simplesmente administrativa a providência, para cujo exercício é alertada a autoridade judiciária a que cabe, privativamente, provocar, ou não, o encaminhamento ao Supremo Tribunal, de modo a ensejar-lhe o julgamento.

O Recorrente habilmente procura contornar esse último obstáculo, afirmando não pretender suprir a iniciativa do Presidente do Tribunal, mas somente obter a anulação do acórdão, por errônea contrariedade da Constituição. É, todavia, ilusória, a distinção, pois, com a correção desses supostos erros, visa-se efetivamente, a conduzir a promoção do Tribunal paulista para vinculá-lo ao exercício da atividade que lhe é privativa."

E, depois de referir outras objeções ao conhecimento do RE, concluiu o Relator:

"Mas é primordialmente por não se tratar de causa, que não conheço do recurso extraordinário."

O precedente deve nortear, **mutatis mutandis**, a decisão da espécie: tanto quanto a provocação do Tribunal de Justiça ao STF, para fins de intervenção federal, a requisição pelo primeiro ao Governo do Estado da intervenção no Município é deliberação privativa da Corte local, que a poderia tomar de ofício.

Ora, não há jurisdição sem ação ou, pelo menos, sem requerimento do interessado, se se cogita da chamada jurisdição voluntária: dessa inércia, que lhe é essencial, resulta que não há jurisdição, quando, embora provocado pelo interessado, a deliberação requerida ao órgão judiciário poderia ser tomada independentemente da iniciativa de terceiro.

A provocação do interessado, em tal hipótese, não substancia exercício do direito da ação, mas sim de direito de petição que - embora também assegurado pela Constituição como instrumento da "defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder" (CF, art. 5º, XXXIV, a) -, não é pressuposto do ato estatal,



que o particular visa a obter, mas que poderia ou deveria ser oficiosamente praticado.

Portanto, a circunstância de ter sido requerido não transforma em ato de jurisdição o ato administrativo que defira ou indefira o requerimento; nem o simples fato de dirigir-se esse a um órgão judiciário transforma em processo judicial - vale dizer, em causa - o procedimento que extrai da natureza do provimento pleiteado o seu caráter administrativo, no caso, político-administrativo.

De sua vez, é ocioso discutir se, requerida pela parte a intervenção, está o Tribunal vinculado à requisição da medida: dispensa demonstração que o caráter vinculado de uma competência administrativa não transforma em jurisdição o exercício dela; bem, por isso, é no Direito Administrativo, antes que no Processual, que se elaboram a dicotomia entre poder vinculado e poder discricionário.

Igualmente, a estrutura contraditória a que, segundo o Regimento do Tribunal *a quo*, se empresta ao procedimento iniciado pelo pedido de intervenção no Município, formulado pelo prejudicado, não lhe subtrai a essência de procedimento administrativo, hoje, sempre que haja contraposição de interesses, sujeito à garantia do art. 5º, LV, da Constituição.

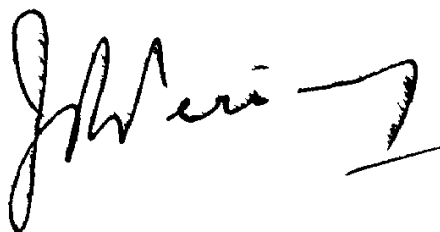
Finalmente, não procede o argumento alusivo à irrecorribilidade da deliberação requisitória da intervenção, se negada a admissibilidade do recurso extraordinário.

Assentado o caráter político-administrativo da deliberação, sua impugnação por ilegalidade ou abuso de poder há de fazer-se nas vias próprias do controle jurisdicional dos atos



administrativos, por exemplo, se for o caso, pelo mandado de segurança impetrado ao próprio Tribunal de Justiça (LOMAN, art. 21, VI), cuja decisão, **secundum eventum litis**, aí sim, estaria sujeita a recurso ordinário ou extraordinário **lato sensu** para o tribunal nacional competente: se o caminho é longo e espinhoso, é o único que se abre ao questionamento jurisdicional da validade de qualquer ato administrativo da cúpula do Judiciário estadual.

De tudo, porque não admissível sequer em tese o recurso extraordinário, **data venia**, nego referendo à medida cautelar que lhe empresta efeito suspensivo: é o meu voto.



ibc/

04/11/98

TRIBUNAL PLENO

PETIÇÃO N. 1.256-9 SÃO PAULOMEDIDA LIMINARV O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, acompanho o Ministro-Relator, inclusive, pelos precedentes citados por S. Exa., tendo em conta o acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.098, presente também o inciso III do artigo 102 da Carta da República, no que revela adequado o "recurso extraordinário" quando se tem decisão proferida "em única ou última instância" na causa, e até mesmo quanto ao empréstimo de alcance feito por S. Exa. ao inciso IV do artigo 35.

Além disso, concluo que, em face da simetria, ainda que se dê a essa representação do interessado contornos relativos a uma inicial de ação, não se pode desconhecer que o Poder Judiciário local tem, também, a prerrogativa de proceder à requisição e, posteriormente, chegar a essa medida extrema, a da intervenção.

É o meu voto.



04/11/1998

TRIBUNAL PLENO

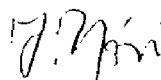
PETIÇÃO N. 1.256-9 SÃO PAULO

V O T O

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. Tenho votado vencido em matéria de decisão quanto a precatório.

No caso concreto, o processo está circunscrito à natureza da representação interventiva. E a orientação do Tribunal - realmente, há precedentes - é no sentido de que essa representação interventiva não é exercício de direito de ação, mas apenas de direito de petição. É um ato de natureza predominantemente política. O Tribunal exercita aí um ato político, uma competência de natureza política, e não jurisdicional. Adota, todavia, uma decisão, cuja natureza é materialmente administrativa, e não jurisdicional, atacável pelos outros meios que não o recurso extraordinário.

Assim sendo, acompanho o eminente Ministro-Relator.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

PETIÇÃO N. 1.256-9 - medida liminar

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQTE. : MUNICÍPIO DE DIADEMA

ADV. : ARRUDA ALVIM E OUTROS

REQDO. : NORBERT JULIUS SCHWARZ E OUTROS

ADV. : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA E OUTRO

Decisão: Indicado adiamento pelo Relator. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Octavio Gallotti. 1ª. Turma, 02.10.98.

Decisão: Por proposta do Relator a Turma decidiu remeter a presente medida liminar em petição a julgamento do Tribunal Pleno. Unânime. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Octavio Gallotti. 1ª. Turma, 06.10.98.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, **negou referendo** à decisão concessiva da liminar e **indeferiu** a medida cautelar. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Celso de Mello, Presidente. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 04.11.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

(assinatura)
Luiz Tomimatsu
p/ Coordenador