

*Supremo Tribunal Federal*

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 10.02.2006

EMENTÁRIO Nº 2 2 2 0 - 1

26/10/2005

TRIBUNAL PLENO

RECLAMAÇÃO 2.224-2 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
 RECLAMANTE(S) : UNIÃO  
 ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
 RECLAMADO(A/S) : JUÍZA FEDERAL DA 17ª VARA DA SEÇÃO  
 JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO  
 INTERESSADO(A/S) : PRO - TESTE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE  
 DEFESA DO CONSUMIDOR E OUTRO(A/S)  
 ADVOGADO(A/S) : FLAVIA LEFÈVRE GUIMARÃES E OUTRO(A/S)

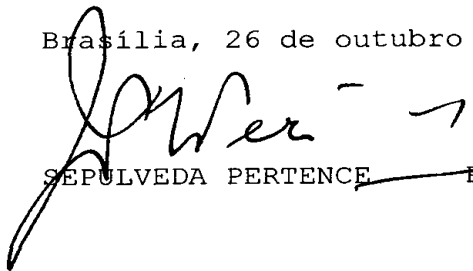
**EMENTA:** Reclamação: procedência: usurpação da competência do STF (CF, art. 102, I, a).

Ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes* não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do pedido, configurando hipótese reservada à ação direta de inconstitucionalidade de leis federais, da privativa competência originária do Supremo Tribunal.

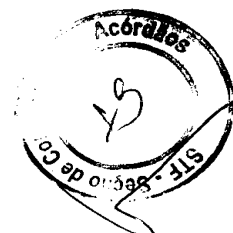
A C Ó R D ã O

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 maioria de votos, em julgar procedente a reclamação, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 26 de outubro de 2005.

  
 SEPÚLVEDA PERTENCE PRESIDENTE E RELATOR

efs.



*Supremo Tribunal Federal*

26/10/2005

TRIBUNAL PLENO

RECLAMAÇÃO 2.224-2 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
 RECLAMANTE(S) : UNIÃO  
 ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
 RECLAMADO(A/S) : JUÍZA FEDERAL DA 17ª VARA DA SEÇÃO  
 JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO  
 INTERESSADO(A/S) : PRO - TESTE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE  
 DEFESA DO CONSUMIDOR E OUTRO(A/S)  
 ADVOGADO(A/S) : FLAVIA LEFÈVRE GUIMARÃES E OUTRO(A/S)

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Reclamação - com pedido de liminar - contra a tutela antecipada concedida pela Juíza Federal da 17ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo que suspendeu a aplicação do art. 1º da Medida Provisória 14/01, convertida na L. 10438/02.

Eis o núcleo da alegação:

*"Postos os fatos, a presente reclamação objetiva seja preservada a competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, I, CF) para processar e julgar, originariamente, o pedido formulado na Ação Civil Pública nº 2002.61.00.005500-0 (17ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo)."*

Deferi a liminar (DJ 20.02.03) nestes termos:

*"É densa a plausibilidade da alegação de que, no caso, o conhecimento da ação civil pública e o deferimento da antecipação de tutela pelo juízo federal de primeiro grau usurpa a competência do Supremo Tribunal para o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade de leis federais.*

*Ao contrário do que sucedia em outros casos, nos quais aventada alegação similar (v.g., Rcls 597 e 600, Néri, e 602, Galvão, 03.09.97, Inf STF 82), na espécie, à primeira vista, a arguição de inconstitucionalidade não é*



Rcl 2.224 / SP

*Supremo Tribunal Federal*

questão prejudicial de pedido de provimento que não se poderia obter na ação direta.

É ver a formulação do pedido - f. 50:

"Diante de tudo o quanto se expôs requerem as entidades autoras:

1) seja deferida a liminar nos termos acima expostos:

2) seja julgada procedente a presente demanda para:

a) seja reconhecida para o caso em tela a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º, da Medida Provisória 14 e da Resolução 71, da Aneel;

b) seja proibida a cobrança dos adicionais tarifários instituídos com as normas acima referidas.

c) sejam citadas a União e a Aneel para contestarem a presente demanda, no prazo legal."

Com efeito: a proibição - objeto do item 2, b -, parece confundir-se com a eficácia vinculante *erga omnes* da decisão que, na ADIn, viesse a declarar a inconstitucionalidade da lei.

Esse o quadro defiro a liminar para sustar, até que decidida a presente reclamação, a eficácia da decisão reclamada e o curso do processo no qual exarada."

As informações foram prestadas (f. 97/107).

O Ministério Público opinou pela procedência da reclamação (f. 110/116).

Após, o Ministério Público requereu a juntada do parecer confeccionado para a Rcl 2286, da relatoria da em. Min. Ellen Gracie, no qual opinou pela improcedência da reclamação.

É o relatório.



Rcl 2.224 / SP

*Supremo Tribunal Federal*V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): A ADIn 2693, rel. em. Ministro Carlos Velloso, impugna a L. 10438/02, que resultou da conversão em lei da Med. Prov. 14/01.

A ação civil pública em questão foi ajuizada antes da conversão e da propositura da ação direta.

A existência de ação direta não basta - tampouco se alega - ao êxito da reclamação: é suficiente a esse raciocínio a dissimilitude entre os requerentes da ação concreta e o da ação abstrata.

## II

Pretende-se a extinção - sem o julgamento do mérito - de ação civil pública ajuizada pela PRO TESTE - Associação Brasileira de Defesa do Consumidor - e pelo IPEG - Instituto Pedra Grande de Preservação Ambiental - contra a União e a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica.

Impugna-se a validade do encargo tarifário - ou "seguro anti-apagão" - cobrado de forma proporcional ao consumo individual verificado e incorporado às contas de luz de todos os consumidores, exceto aqueles classificados como de baixa-renda.

A inicial da ação civil pública (f. 17/50) recorda a desestatização do setor energético, o período da crise energética e os motivos que teriam justificado a Med. Prov. 14, de 21 de dezembro de 2001.



Rcl 2.224 / SP

*Supremo Tribunal Federal*

Dáí, segue a tecer considerações sobre os direitos do consumidor (art. 14, Cód. Def. Consumidor) e argúi a inconstitucionalidade da Medida Provisória, à luz do art. 175, da Constituição.

Sobre a constitucionalidade da norma, o Tribunal decidirá quando do julgamento da ADIn 2693: o que está em causa nesta reclamação é apenas a alegação de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, especificamente de sua competência privativa e originária para julgar a ação direta de inconstitucionalidade que tenha como parâmetro a Constituição Federal.

No julgamento da Rcl 602 (**Ilmar Galvão**, DJ 14.02.03), o Supremo Tribunal reafirmou a possibilidade da declaração **incidenter tantum** da inconstitucionalidade de lei na decisão de ação civil pública, não obstante os eventuais efeitos **erga omnes** da sentença que a julgue procedente.

O caso - como também no precedente - é de ação civil pública para a tutela do que o Código de Defesa do Consumidor chama "*interesses individuais homogêneos*".

Já acentuei (v.g. RCL 1017, **Pertence**, DJ 3.6.05) que, na complexa convivência, no Brasil, entre os dois sistemas básicos de controle de normas - o concentrado, direto e abstrato e o difuso e incidente - não se discute que, nesse último, a questão da inconstitucionalidade possa traduzir o fundamento principal da causa de pedir de uma demanda - quiçá o único - sem que isso a confunda



Rcl 2.224 / SP

*Supremo Tribunal Federal*

com uma ação direta: basta que, na primeira, se veicule pretensão que, pela via do controle abstrato, seria inadmissível.

Assim, são as ações diretas - a ação direta, a ação declaratória e a arguição de descumprimento de preceito fundamental - os meios idôneos a obter, em caráter principal e não incidente, a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade de normas.

Logo, se a arguição de inconstitucionalidade é fundamento de outra pretensão, que não a declaração da validade ou não da norma abstrata, será o controle incidente e difuso o meio adequado: é o que já realçara nas mencionadas reclamações 507, 600 e 602, que também examinaram problemas envolvendo ações cíveis públicas.

O segundo parecer do Ministério Público, que opina pela improcedência desta reclamação, invoca como precedentes o decidido nas Rcls 602 (Ilmar Galvão) e 600 (Néri).

Nelas, entretanto, cuidava-se de ações civis públicas propostas por entidades de defesa do consumidor contra instituições financeiras, postulando a condenação delas ao crédito de correção monetária que entendia sonegada por força de lei inconstitucional.

No caso presente, ao contrário, a ação civil é proposta contra a União e a ANEEL e a declaração de inconstitucionalidade com efeitos **erga omnes** não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do pedido.

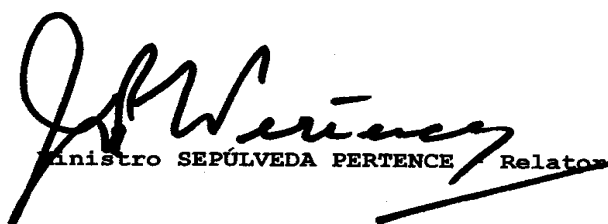
Esse o quadro, julgo procedente a reclamação para cassar a medida liminar concedida e declarar a incompetência do reclamado



Rcl 2.224 / SP

*Supremo Tribunal Federal*

para processar a ação civil pública em questão, cujo arquivamento determino: é o meu voto.



Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE Relator

26/10/2005

SEGUNDA TURMA

RECLAMAÇÃO 2.224-2SÃO PAULO

À revisão de aparte do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence (Relator e Presidente).

## V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, só para registro de uma observação, este é um caso em que, mesmo se tivéssemos a declaração de inconstitucionalidade como fundamento, teríamos a dificuldade de convivência dos dois modelos e a tensão que Vossa Excelência já ressaltou em outra oportunidade, inclusive no julgamento da ADC nº 1, porque, certamente, extraída a coisa julgada, especialmente ação proposta em São Paulo - ressalto bem -, teríamos uma repercussão.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR E PRESIDENTE) - Parece-me que não havia limitação territorial aqui.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim, mas já seria o bastante para mostrar a dificuldade de convivência entre esses dois



modelos, nessa dimensão. Por isso, tenho resistido à adoção da jurisprudência assente na Reclamação - não é a hipótese - nº 622.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR E PRESIDENTE)** - Reclamações 597, 600 e 602.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Tenho a impressão de que isso pode provocar, de fato, impasses significativos. Lembro-me, também, de que, em um caso - salvo engano - da relatoria do Ministro Marco Aurélio, tivemos também essa impugnação cumulada: ação civil pública, no âmbito do Rio de Janeiro - no caso dos bingos -, e, também, ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Gostaria apenas de registrar, como nota de pé de página, para que, em outro momento, pudéssemos voltar a discutir essa questão.

Acompanho o voto de Vossa Excelência.



26/10/2005

TRIBUNAL PLENO

RECLAMAÇÃO 2.224-2 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, no passado, já sustentei que, em situações nas quais, de início, entrelaçam-se matérias que, a um só tempo, sugerem o controle difuso e o controle concentrado de constitucionalidade, não há campo para a ação civil pública. Sustentei em voto e acabei convencido pelos colegas de que não é bem assim. O que define realmente a adequação da ação civil pública é o pedido formulado; é estar tal pedido direcionado à defesa de interesses individuais homogêneos ou interesses difusos, pouco importando que, para se chegar ao acolhimento do pleito, tenha-se de declarar incidentalmente - para efeito no caso concreto - a inconstitucionalidade de certo ato normativo.

Afirmar que, diante dessa aparente confusão sob o ângulo da competência, não se teria campo para a ação civil pública, mas fui vencido - praticamente de forma isolada - no Plenário. Depois, refletindo e percebendo o alcance do denominado macroprocesso, da atividade do Ministério Público no campo da ação civil pública, evolui para admitir que não há o prejuízo da ação civil pública quando se tem pleito bem delimitado circunscrito à proteção visada pela Constituição. Se, para chegar-se ao acolhimento desse pleito, é preciso averiguar se a lei de regência do tema é harmônica, ou não, com a Carta Federal, isso é possível.

Rcl 2.224 / SP

Creio que o pedido que se formalizou na 17ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo não se confunde com aquele no qual não se tem o trato de direitos individuais, com o pedido próprio ao processo objetivo revelado pela ação direta de inconstitucionalidade.

Por isso, peço vênias a Vossa Excelência para julgar improcedente o pleito da reclamante, a União.

Não reconheço a usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, porque o pronunciamento, afastando a incidência da lei, é restrito e indispensável - entendeu-se assim - à acolhida do pedido de medida acauteladora na ação civil pública.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR E PRESIDENTE)** - A minha discordância, naquela época, a sustentar o cabimento, em princípio, da ação civil pública, é porque havia um pedido condenatório.

Como existia uma série de ações propostas contra todas as instituições financeiras com sede em São Paulo, tinha-se realmente um efeito multitudinário; não obstante, haver um pedido condenatório - que não poderia ser feito em ação direta de inconstitucionalidade -, me parece decisivo.

Aqui, além da declaração de inconstitucionalidade - por isso entendi que se confundiam as duas ações -, o que se pede era só a proibição de cobrança: ora, a proibição de cobrança é o efeito vinculante da declaração de inconstitucionalidade **in abstrato**.

Rcl 2.224 / SP

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, a ação civil pública tem de encerrar um pedido, que geralmente está voltado, quando se parte para a proteção do consumidor, ao afastamento de um ato de cobrança. A lei veio e, para não haver essa abrangência maior, delimitou a eficácia da sentença a ser proferida na ação civil pública à área de jurisdição do juízo.

Com essa delimitação, se foi formulado, realmente, na ação civil pública, um pedido abrangente, caberá recurso da parte interessada nesse processo. Não posso, só a partir da erronia do pedido sob o ângulo do alcance, assentar que estará havendo a usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, como se houvesse postulado no juízo algo que é próprio da ação direta de inconstitucionalidade, ou seja, a declaração de inconstitucionalidade linear, considerado o território nacional, simples declaração de inconstitucionalidade, sem envolvimento de outros interesses do ato normativo.

Por isso, acabei evoluindo. Debateu-se muito essa matéria, penso que foi até na composição anterior, e se disse que é possível, incidentalmente, declarar a inconstitucionalidade para se acolher o pedido específico, concreto, formulado na ação direta de inconstitucionalidade. E, aqui, penso que há um pedido concreto, ou seja, o afastamento da cobrança abusiva no tocante ao consumo de energia elétrica.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECLAMAÇÃO 2.224-2**

PROCED.: SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**

RECLTE.(S): UNIÃO

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECLDO.(A/S): JUÍZA FEDERAL DA 17ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S): PRO - TESTE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): FLAVIA LEFÈVRE GUIMARÃES E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente a reclamação, nos termos do voto do relator, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Carlos Velloso, Cezar Peluso e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie e o Senhor Ministro Nelson Jobim (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence (art. 37, inciso I, do RISTF). Plenário, 26.10.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário