

24/04/2003 COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 27.06.2003 EMENTÁRIO Nº 2116-2 TRIBUNAL PLENO

QUEST. ORD. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.844-8 PARANÁ

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

ADVOGADO(A/S) : PGE-PR - SERGIO BOTTO DE LACERDA

REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA: ADIn - ação direta de inconstitucionalidade: cumulação objetiva de arguições de inconstitucionalidade de atos normativos de entidades estatais diversas: hipóteses excepcionais de admissibilidade: aditamento recebido.

I. Em princípio, não é de admitir, no mesmo processo de ação direta, a cumulação de arguições de inconstitucionalidade de atos normativos emanados de diferentes entes da Federação, ainda quando lhes seja comum o fundamento jurídico invocado.

II. Há, no entanto, duas hipóteses pelo menos em que a cumulação objetiva considerada, mais que facultada, é necessária: a) a primeira é aquela em que, dada a imbricação substancial entre a norma federal e a estadual, a cumulação é indispensável para viabilizar a eficácia do provimento judicial visado: assim, por exemplo, quando, na área da competência concorrente da União e dos Estados, a lei federal de normas gerais e a lei local contiverem preceitos normativos idênticos ou similares cuja eventual inconstitucionalidade haja de ser simultaneamente declarada, sob pena de fazer-se inócua a decisão que só a um deles alcançasse; b) a segunda é aquela em que da relação material entre os dois diplomas resulta que a inconstitucionalidade de um possa tornar-se questão prejudicial da invalidez do outro, como sucede na espécie.

A C Ó R D ã O

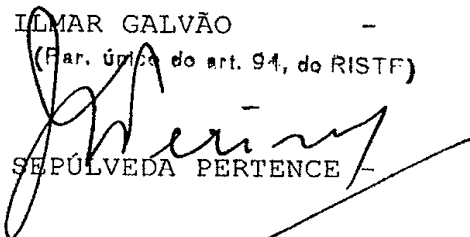
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em resolver a questão de ordem no sentido de



admitir o aditamento da petição inicial e solicitar informações ao Presidente da República.

Brasília, 24 de abril de 2003.

ILMAR GALVÃO - PRESIDENTE
(Par. único do art. 94, do RISTF)


SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

ibc/

24/04/2003

TRIBUNAL PLENO

QUEST. ORD. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.844-8 PARANÁ

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

ADVOGADO(A/S) : PGE-PR - SERGIO BOTTO DE LACERDA

REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

R E L A T Ó R I O

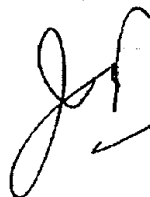
O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Na ADIn 2844, ajuizada em 07.02.03, o Sr. Governador do Estado do Paraná argúi de inconstitucionais o art. 1º e seu § 1º da L. est. 12909/00, do seguinte teor - f. 21:

"Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a incluir no Edital de Venda do Banco do Estado do Paraná S.A. - BANESTADO a manutenção, com exclusividade, pelo prazo de 5 (cinco) anos, das contas dos depósitos do sistema de arrecadação dos tributos estaduais, sistema de movimentação de valores e pagamentos SIAF - Sistema Integrado de Administração Financeira e conta do Tesouro Geral do Estado/conta receita/conta única, contas dos fundos e programas, contas dos depósitos e movimentação das entidades da administração indireta e fundações públicas, bem como as disponibilidades dos fundos estaduais e pagamentos do funcionalismo público.

Parágrafo único. O prazo de manutenção da exclusividade tratado no **caput** deste artigo poderá ser prorrogado mediante negociação que levará em conta o interesse público, sob a forma de reciprocidade e agregação de valores ao Estado".

Em 10.02.03, despachei - f. 103:

"Aplico ao caso o art. 12 da L. 9868/99.
Solicitem-se informações à Assembléia Legislativa em dez dias.
Vindas ou exaurido o prazo, vista, sucessivamente, à AGU e à PGR."



Recebidas as informações da Assembléia Legislativa em 24.03.03, no dia seguinte reiterei a determinação de vista à AGU e ao Chefe do Ministério Público (f. 110).

Sucedeu que, em 11.02.03, enquanto se aguardavam as informações, o Sr. Governador do Paraná protocolou petição de aditamento da inicial, "para também impugnar por inconstitucionalidade os §§ 1º e 2º do art. 4º da MPr 2192-70, de 24 de agosto de 2001", que dispõem:

"Art. 4º (...)

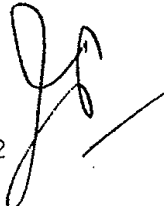
§ 1º. As disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou das entidades do poder público e empresas por eles controladas poderão ser depositadas em instituição financeira submetida a processo de privatização ou na instituição adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010.

§ 2º. A transferência das disponibilidades de caixa para instituição financeira oficial, na hipótese de que trata o § 1º, deverá seguir cronograma aprovado pelo Banco Central do Brasil, consoante critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional."

Só em 28.03.03 - contudo - vale dizer, após o recebimento e a juntada das informações - é que a petição me chegou para despacho.

Determinei-lhe a juntada e, em questão de ordem, submeto a admissibilidade do aditamento à consideração do Plenário.

É o relatório.

2 

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

Pretende-se, como visto, cumular no mesmo processo de ação direta os pedidos de declaração de inconstitucionalidade de normas legais de origem diversa, de lei estadual e a outra, de medida provisória federal.

Não cuidou a L. 9.868/99 da possibilidade, de cumular-se no mesmo processo de ação direta, de arguições de inconstitucionalidade contra atos normativos diversos; nem, menos ainda, da possibilidade da formação de litisconsórcio passivo entre os órgãos do processo legislativo de entidades estatais diferentes, responsáveis pela edição de cada uma das normas impugnadas.

O Tribunal, porém, tem admitido com freqüência que o objeto da mesma ADIn reúna mais de um ato normativo - sem se ocupar de tornar explícitos os pressupostos da sua admissibilidade, cuidando-se sempre, todavia, de editos emanados da União ou de um mesmo Estado-membro.

Uma única vez, ao que me recordo, o Plenário examinou a possibilidade do cúmulo objetivo de pedidos declaratórios da inconstitucionalidade de leis de diferentes Estados federados: e concluiu por sua inadmissibilidade.

Refiro-me à solução da questão de ordem suscitada pelo em. Ministro Octavio Gallotti na ADIn 28 proposta por confederação sindical contra as leis de vinte e uma unidades federadas, que haviam instituído o adicional estadual do imposto de renda, previsto



na redação originária do art. 155, II, da Constituição, até ser suprimida pela EC 3/93: não obstante fosse comum a todas elas o fundamento da impugnação - a falta de lei complementar a respeito -, por votação unânime de 19.09.91, o Tribunal "determinou o desdobramento do processo em tantos quantos corresponderem ao número de ações cumuladas" (RTJ 138/353).

Este, o voto condutor do Ministro Gallotti:

"A identidade do fundamento do direito, para acarretar o litisconsórcio previsto no art. 46, II, do Código de Processo Civil, não significa, apenas, a coincidência da regra legal invocada pela parte. Seria mister a unidade da própria fonte de onde deriva o direito, por exemplo, determinado contrato, como explica o Professor **Celso Agrícola Barbi**, em seus comentários (Ed. Forense, 1983, pág. 265).

Por outro lado, impostos diversos, porque criados por leis diferentes, de vários Estados da Federação, não estão a evidenciar sequer a afinidade de questões, prevista no inciso IV do mesmo art. 46, mesmo tomada essa expressão ("questões" na acepção mais simples de "elementos a serem apreciados para a solução da demanda" (**Guilherme Estelita**, apud autor e obra citados, pág. 269).

De toda sorte, e como demonstra o parecer, essa última e mais tênue hipótese de litisconsórcio (simples, facultativo e recusável) não corresponde, na espécie, a razões, concretas de economia do processo, sobre cuja prevalência quais deve o juiz velar, de acordo com o art. 125 do Código de Processo Civil.

Ressalto, especialmente, que a identidade do fundamento jurídico dos pedidos (falta de lei complementar), sublinhada pela Requerente na petição de fls. 888/90, não assume caráter decisivo, na hipótese das ações direta de inconstitucionalidade, onde o fundamento jurídico apresentado na inicial não vincula o julgamento do Supremo Tribunal.

Defiro a promoção do Ministério Público Federal, para determinar, como condição de desenvolvimento

regular do processo, a separação das ações, em tantas quanto são as leis estaduais impugnadas."

Também no caso vertente é comum o parâmetro basilar da arguição de inconstitucionalidade da lei paranaense e da medida provisória - o art. 164, § 3º, da Constituição -, circunstância, no entanto, que, como assentado nesse precedente da ADInQO 28, não basta à admissão da cumulação de pedidos.

Há, porém, na espécie, peculiaridade decisiva.

Entendo, com efeito, que existem ao menos duas hipóteses em que a cogitada cumulação objetiva na ação direta, mais que facultada, é necessária.

A primeira é aquela em que, dada a imbricação substancial entre a norma federal e a estadual, a cumulação é indispensável para viabilizar a eficácia do provimento judicial visado: assim, por exemplo, quando, na área da competência concorrente da União e dos Estados, a lei federal de normas gerais e a lei local contiverem preceitos normativos idênticos ou similares cuja eventual inconstitucionalidade haja de ser simultaneamente declarada, sob pena de fazer-se inócua a decisão que só a um deles alcançasse.

A outra hipótese de cumulação necessária é aquela em que da relação material entre os dois diplomas resulta que a inconstitucionalidade de um possa tornar-se questão prejudicial da invalidez do outro.

Com efeito, no parâmetro constitucional invocado - o § 3º do art. 164 CF -, não é absoluta a imposição de que as disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios e dos entes de administração indireta sejam depositados em instituições financeiras oficiais: da regra se ressalvam "os casos previstos em lei".

Certo, o preceito questionado da medida provisória - porque de conteúdo simplesmente autorizativo e não imperativo - é inoperante onde não existir lei local que, valendo-se da autorização, permita o depósito, na instituição bancária privatizada, de dinheiros públicos estaduais ou municipais.

Inoperância essa a que igualmente conduziria a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual, independentemente da subsistência da norma federal de autorização.

Sucedem, porém, que, para declarar-se a inconstitucionalidade da lei estadual pode ser de relevo decisivo a indagação sobre a constitucionalidade ou não do ato legislativo federal que, nos termos da ressalva final do art. 164, § 3º, da Constituição, autorizasse o conteúdo da norma local.

É de notar que, em dois casos similares de ações diretas contra normas estaduais questionadas à luz da mesma disposição constitucional, o Tribunal deferiu a medida cautelar no pressuposto da inexistência da lei federal que possibilitasse o depósito questionado (ADInMC 2600-ES, 24.04.02, **Ellen**, DJ 25.10.02 e ADInMC 2661, 05.06.02, **Celso**, Inf. STF 271).

Esse o quadro, entendo ser de resolver a questão de ordem no sentido de deferir o aditamento e solicitar informações ao Senhor Presidente da República, antes de dar seqüência ao processo: é o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

QUEST. ORD. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.844-8

PROCED.: PARANÁ

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S): PGE-PR - SERGIO BOTTO DE LACERDA

REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, resolveu a questão de ordem no sentido de admitir o aditamento da petição inicial e solicitar informações ao Presidente da República. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Marco Aurélio, Presidente, e Carlos Velloso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Plenário, 24.04.2003.

Presidência do Senhor Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador