

06/02/2013

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NO AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 707 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**EMBTE.** : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**ADVDS.** : **CARMEN VALÉRIA A. BARBAN E OUTRO**  
**EMBDO.** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**EMENTA**

**Embargos de declaração no agravo regimental em reclamação. Acolhimento dos embargos com efeito modificativo. Evolução jurisprudencial. Legitimidade ativa.**

1. Ao evoluir em seu entendimento, a Corte considerou legitimados para propor reclamação todos aqueles atingidos por decisão contrária ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em ação de controle concentrado de constitucionalidade.

2. Embargos de declaração acolhidos para reconhecer a legitimidade ativa do Município de São Paulo.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em acolher os embargos de declaração para reconhecer a legitimidade ativa do Município de São Paulo. Os autos deverão ser encaminhados ao Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 6 de fevereiro de 2013.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

06/02/2013

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NO AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 707 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**EMBTE.** : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**ADVDS.** : **CARMEN VALÉRIA A. BARBAN E OUTRO**  
**EMBDO.** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de tempestivos embargos de declaração, com efeitos modificativos (fls. 406 a 409), opostos pelo Município de São Paulo, sob o fundamento de omissão na decisão em que restou assentada sua ilegitimidade **ad causam** para figurar no polo ativo da lide.

Requer que se conheça dos embargos declaratórios para que esta Suprema Corte se manifeste especificamente “acerca da legitimação ativa do embargante, tendo em vista o efeito vinculante já introduzido pela Emenda Constitucional nº 3/93” (fl. 409).

Inicialmente distribuído ao Ministro **Marco Aurélio**, que indeferiu a liminar, foi interposto agravo regimental, o qual foi julgado pelo Tribunal Pleno desta Suprema Corte, que decidiu acolher a preliminar suscitada pelo Ministro **Sepúlveda Pertence** e não conhecer da reclamação constitucional, por ausência de legitimidade **ad causam** do Município de São Paulo para propor reclamação constitucional fundada em paradigma de confronto de cuja relação processual não fizera parte.

Na oportunidade, o Ministro **Sepúlveda Pertence** foi designado redator do acórdão e assim redigiu a ementa:

“I. Agravo regimental: devolução plena: possibilidade de declaração da ilegitimidade da agravante.

O agravo contra decisão do relator em processo de competência originária do STF, qual a que nega liminar em reclamação é recurso ordinário de devolução plena: pode,

**RCL 707 AGR-ED / SP**

assim, o Plenário - sem incidir em **reformatio in pejus** - examinar de ofício pressupostos processuais e as condições da ação e, sendo o caso da ausência de uns ou de outros, extinguir o processo (C. Pr. Civ., art. 267, IV e VI, e § 3º).

II. Reclamação: ilegitimidade de quem não foi nem poderia ter sido parte em ação direta de inconstitucionalidade para ajuizar reclamação fundada em desrespeito ao acórdão que nela se haja proferido.”

Opostos embargos declaratórios contra essa decisão, o Ministro **Marco Aurélio**, Relator da reclamação, determinou a remessa dos autos ao Ministro **Sepúlveda Pertence**, redator do acórdão, para que esse julgasse o recurso, por ter ficado vencido na questão preliminar.

O julgamento dos embargos de declaração passaram à minha relatoria, em razão da substituição do Ministro **Sepúlveda Pertence** pelo saudoso Ministro **Menezes Direito**, a quem sucedi nesta Suprema Corte.

Em suas razões, o embargante defende a reforma do julgado, conferindo-se efeito modificativo aos embargos de declaração, ante a necessidade de que o STF se manifeste sobre a legitimidade ativa **ad causam** do Município, tendo em vista as modificações introduzidas pela EC nº 3/93.

Defende que:

“Ao conferir esse efeito [vinculante e *erga omnes*] às decisões definitivas proferidas em ações declaratórias de constitucionalidade de normas, a inovação outorgou, por incontestável paralelismo, o mesmo atributo ao julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade. O conteúdo das decisões tomadas em ambos os procedimentos é substancialmente idêntico, não sendo coerente, sob o ponto de vista lógico, a distinção de suas consequências” (fls. 407/408).

Argumenta, ainda, que o agravo regimental julgado pelo Plenário do STF foi interposto contra decisão de indeferimento liminar, razão pela qual esta Suprema Corte não poderia avançar sobre a matéria referente à

**RCL 707 AGR-ED / SP**

legitimidade ativa **ad causam**, devendo-se limitar aos temas propostos como fundamento e causa de pedir do recurso, amparados pela eficácia vinculante das decisões do STF proferidas em ações do controle concentrado de constitucionalidade, conforme § 2º do art. 102 da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3/93.

A douta Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo acolhimento dos embargos declaratórios, em parecer assim ementado:

“Embargos declaratórios. Efeitos modificativos. Reconhecimento de legitimidade ativa **ad causam** do embargante para propositura de reclamação para cumprimento de decisão proferida em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Novel jurisprudência do STF. Parecer pelo conhecimento e acolhimento, com efeitos modificativos do acórdão embargado” (fl. 459).

É o relatório.

06/02/2013

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 707 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Inicialmente, assento que o julgamento está restrito à matéria referente à legitimidade ativa **ad causam** do Município de São Paulo, não sendo possível avançar sobre a matéria de fundo proposta na presente reclamação, sob pena de usurpação da competência do relator original do processo, o Ministro **Marco Aurélio**.

É verdade que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, durante algum tempo, entendeu não ser cabível o manejo da reclamação constitucional com o objetivo de preservar a autoridade de decisão proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade por quem não haja participado da relação processual da ação paradigma.

Posteriormente o entendimento foi flexibilizado, assentando-se a possibilidade de a reclamação constitucional ser proposta por qualquer dos legitimados para instaurar o controle concentrado, independentemente de terem participado da relação jurídica original. Em outras palavras, passou-se a admitir a ação reclamationária quando ajuizada por qualquer das partes que compõem o rol taxativo do art. 103 da Constituição Federal.

Em 1999, foi publicada a Lei nº 9.868, a qual dispôs sobre o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade. No parágrafo único do art. 28 da referida lei, assentou-se a eficácia **erga omnes** e o efeito vinculante das decisões proferidas na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade, em consonância com o que previsto no art. 102, § 2º, da Constituição Federal, incluído pela EC nº 3/93.

Assim, no julgamento de questão de ordem da Rcl nº 1.880/SP, da relatoria do Ministro **Maurício Corrêa**, esta Corte declarou constitucional o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/99, evoluindo a jurisprudência no sentido de que todos aqueles que forem atingidos por decisões

**RCL 707 AGR-ED / SP**

contrárias ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de mérito proferido em controle concentrado de constitucionalidade estarão legitimados para a propositura de reclamação constitucional. A ementa do precedente restou assim redigida:

“QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DE MÉRITO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 28 DA LEI 9868/99: CONSTITUCIONALIDADE. EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO. REFLEXOS. RECLAMAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. 1. É constitucional lei ordinária que define como de eficácia vinculante os julgamentos definitivos de mérito proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9868/99, artigo 28, parágrafo único). 2. Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade. Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal. 3. A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do artigo 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade. 4. Reclamação. Reconhecimento de legitimidade ativa ad causam de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal. Ampliação do conceito de parte interessada (Lei 8038/90, artigo 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado. 5. Apreciado o mérito da ADI 1662-SP (DJ de 30.08.01), está o Município legitimado para propor reclamação. Agravo regimental provido.”

**RCL 707 AGR-ED / SP**

Para superar definitivamente a controvérsia, a EC nº 45/04 deu nova redação ao art. 102, § 2º, onde, atualmente, se lê:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

‘(...)

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.”

Dessa forma, acolho os embargos de declaração para, conferindo a eles efeitos modificativos, reconhecer a legitimidade ativa do Município de São Paulo para propor a reclamação, devendo o seu julgamento prosseguir, sob a relatoria do Ministro **Marco Aurélio**.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**EMB.DECL. NO AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 707**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

EMBTE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ADVDS. : CARMEN VALÉRIA A. BARBAN E OUTRO

EMBDO. : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, acolheu os embargos de declaração para reconhecer a legitimidade ativa do Município de São Paulo. Os autos deverão ser encaminhados ao Ministro Marco Aurélio. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento o Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 06.02.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber e Teori Zavascki.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário