

02/04/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.633 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
AGTE.(S) : DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE RECURSAL. DESCABIMENTO DE RECURSO ESPECIAL. CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA PROCESSUAL AUTÔNOMA. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. As premissas do julgado foram fixadas com fundamento na Lei Orgânica distrital e na Constituição Federal, para concluir pelo vício invencível que acompanha o recurso extraordinário, porquanto interposto de recurso sem previsão legal.

2. Deveras, a tese sustentada pelo relator, quanto ao § 2º do art. 125 da Constituição Federal, encontra apoio na jurisprudência desta Corte. Manifestação acerca da previsão de competência dos Tribunais de Justiça, inclusive do Distrito Federal, para exercer controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo local em face da Constituição estadual, [*in casu*, Lei Orgânica distrital] e limite de atuação do Ente federado. Precedentes.

3. No que diz respeito ao fundamento de ausência de amparo legal para recurso especial em representação por inconstitucionalidade, este Tribunal já firmou a natureza objetiva das ações do controle concentrado com regramento processual próprio e autônomo. Precedentes.

4. No que guarda pertinência com a possibilidade de recurso extraordinário em sede de ADIN estadual, esta Corte tem precedentes que admitem a interposição, mas apenas nas hipóteses de decisões dos

RE 599633 AGR-AGR / DF

Tribunais locais em que há alegação de ofensa, pela legislação ou ato normativo estadual ou municipal, a preceito da Constituição estadual que reproduza norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados. Precedentes.

5. Com base nas regras de interpretação sistemática e teleológica é intuitivo e razoável concluir-se pelo não cabimento de recurso especial na hipótese de ADIN estadual por incompatibilidade de conformação entre o sistema recursal previsto no ordenamento jurídico para processos de natureza subjetiva com o modelo de controle abstrato de constitucionalidade das normas adotado pela Constituição da República. Na linha desse raciocínio e, por decorrência lógica, compatível se mostra a possibilidade de interposição de recurso extraordinário contra decisão em representação por inconstitucionalidade estadual, mas somente na hipótese de ofensa a norma constitucional federal de reprodução obrigatória pelos Estados, e com fundamento no art. 102, III, "a", da CF. É que, como compete ao Supremo Tribunal Federal a última palavra sobre o sentido normativo das regras constitucional, não poderia haver submissão deste Tribunal ao pronunciamento de Tribunal hierarquicamente inferior, deixando, pois, de exercer a missão precípua de Guardião da Constituição.

6. Se não bastassem esses fundamentos, o Ministro Eros Grau deduz das normas atinentes à matéria em discussão, um silogismo demonstrativo para concluir pela manifesta inadmissibilidade do recurso extraordinário. Em outras palavras, o controle abstrato de constitucionalidade possui regras processuais próprias. Daí porque, esta Corte, em julgados relacionados ao tema, afasta a incidência de legislação que, no cotejo de aparente conflito normativo, evidencia seu caráter geral. Precedentes.

7. *In casu*, a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada perante o Tribunal de Justiça do DF, teve pedido de liminar deferido para suspender a eficácia da Lei distrital nº 2.872/2002, cuja validade formal e material fora contestada em face da Lei Orgânica. Contra este acórdão, foi interposto recurso especial. O Superior Tribunal de Justiça, acolhendo

RE 599633 AGR-AGR / DF

questão preliminar, negou-lhe conhecimento sob o fundamento, em síntese, de que o Governador do Distrito Federal não é parte legítima para, pessoalmente, interpor recurso nas representações por inconstitucionalidade, pois a legitimidade recursal, nesses casos, seria do ente federado, dada a natureza objetiva do processo. No recurso extraordinário, os ora agravantes alegam que a decisão do STJ, ao reconhecer a ilegitimidade recursal do Governador do Distrito Federal, teria ofendido o art. 103, V, da Constituição Federal. Inicialmente, o então relator, Min. Eros Grau, havida negado seguimento à impugnação, aplicando a Súmula 735 desta Corte, que dispõe não caber recurso de provimento liminar concedido ou indeferido. Reconsiderada a decisão pela propositura do primeiro agravo regimental, deu-se nova negativa de seguimento e, em face do segundo recurso, vieram-me conclusos os autos.

8. Agravo regimental desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 2 de abril de 2013.

LUIZ FUX – Relator

Documento assinado digitalmente

02/04/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.633 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
AGTE.(S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
AGDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de segundo agravo regimental interposto pelo Distrito Federal e pelo Governador distrital, contra decisão do então relator, Min. Eros Grau, a quem sucedi, pela qual negou seguimento ao recurso extraordinário com base na ausência de questão constitucional e manifesto descabimento de recurso especial de acórdão do Tribunal de Justiça local proferido em sede de medida cautelar no controle concentrado de constitucionalidade.

O julgado tem o seguinte teor:

“Agravo regimental interposto contra decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário por incidência do óbice da Súmula 735 do STF.

2. O agravante sustenta que pela simples verificação do contexto normativo e jurisprudencial que envolve a inadmissibilidade de recursos extraordinários em face de decisões interlocutórias, é possível perceber-se que tal entendimento simplesmente não se aplica aos apelos interpostos em sede de controle normativo abstrato de constitucionalidade perante as Cortes estaduais [fls. 253-260].

3. Sem entrar no mérito da aplicabilidade, ou não, do Código de Processo Civil ao controle concentrado, tenho que, sendo definitivo o acórdão prolatado pelo STJ ---

RE 599633 AGR-AGR / DF

diferentemente daquele oriundo do TJDFT, que concedeu a medida cautelar nos autos da ADI --- a decisão agravada merece ser reconsiderada. A ela não se aplica o óbice da Súmula 735.

4. Quanto ao recurso extraordinário de folhas 220-229, o Superior Tribunal de Justiça prolatou acórdão afirmativo de que o Governador do Distrito Federal não tem legitimidade para interpor, pessoalmente, recurso nos autos de ação direta de inconstitucionalidade, dado que a legitimidade recursal nos processos objetivos seria do ente estatal acionado [fls. 164-169].

5. O recorrente sustenta que o provimento judicial violou o disposto no artigo 103, *caput* e inciso V, da Constituição do Brasil.

6. Deixo de considerar a preliminar de repercussão geral, cujo exame só é possível quando não for o caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão [RISTF, art. 323]. Inexistindo questão constitucional não há como pretender-se seja reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso [artigo 102, III, § 3º, da CB/88].

7. A análise deste recurso extraordinário encontra-se prejudicada em face de óbice intransponível que impede a apreciação do seu mérito.

8. De resto, este RE é oriundo de recurso especial interposto contra acórdão prolatado pelo TJDFT em sede de ação direta de inconstitucionalidade distrital.

9. Em que pese o Superior Tribunal de Justiça não se ter manifestado quanto ao cabimento de recurso especial em sede de controle concentrado de constitucionalidade estadual, a hipótese não encontra amparo no direito positivo.

10. O artigo 125, § 2º, da Constituição do Brasil estabelece caber aos Estados instituir a representação de inconstitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, circunstância que leva à conclusão de que o controle de constitucionalidade estadual --- com exceção apenas da interposição de RE por

RE 599633 AGR-AGR / DF

violação de norma de repetição obrigatória da Constituição do Brasil --- encerra-se no âmbito da jurisdição dos Tribunais de Justiça locais.

11. Daí que a interposição de recurso especial sob o fundamento de que o acórdão prolatado pelo TJDFT violou preceitos de lei federal, a Lei n. 9.868/99, não encontra esteio no direito positivo.

12. Não obstante essa lei seja aplicada subsidiariamente ao controle de constitucionalidade no DF, por expressa disposição da sua Lei de Organização Judiciária, dela própria consta a previsão de que o único recurso cabível contra o acórdão prolatado nos autos do controle concentrado é o dos embargos de declaração. O recurso especial do qual se originou este RE era incabível, razão pela qual --- e isso decorre da conjugação dessas premissas --- o recurso extraordinário está viciado na origem, circunstância que o torna manifestamente inadmissível.

Nego seguimento ao recurso com fundamento no disposto no artigo 21, § 1º, do RISTF. Julgo prejudicado o agravo regimental” (fls. 272-273).

Nas razões recursais, os agravantes contrapõem-se aos fundamentos da decisão impugnada. Insistem, em suma, que haveria violação aos arts. 103, V, e 125, § 2º, da Constituição da República.

Alegam, nesse sentido, que a questão constitucional seria a legitimidade do Governador do Distrito Federal para interposição de recurso especial contra decisão do TJDFT, proferida em sede liminar de representação por inconstitucionalidade.

A Procuradoria-Geral da República opina pelo desprovimento do agravo regimental, nos termos do parecer exarado pelo Subprocurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, cuja ementa transcrevo:

“AGRAVO REGIMENTAL. MANIFESTO
DESCABIMENTO DE RECURSO ESPECIAL CONTRA

RE 599633 AGR-AGR / DF

ACÓRDÃO PROFERIDO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DISTRITAL. CONSEQUENTE INADMISSÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO. CABIMENTO DE RESP CONTRA DECISÃO CONCESSIVA OU DENEGATÓRIA DE MEDIDA CAUTELAR E LEGITIMIDADE DO GOVERNADOR PARA RECORRER DE DECISÃO PROFERIDA EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: MATÉRIA PROCESSUAL ORDINÁRIA.

1. A apreciação do RE se faz a partir do cotejo analítico entre a interpretação de determinada matéria constitucional pela decisão recorrida e aquela conferida pelo Supremo Tribunal Federal no seu papel político-institucional de intérprete último da Constituição. Daí a possibilidade de reconhecimento da manifesta utilização indevida das espécies recursais e desqualificação do comportamento processual da parte recorrente, com a decretação de inadmissibilidade do RE interposto contra decisão que, inadvertidamente, julga recurso inexistente ou manifestamente incabível.

2. O Superior Tribunal de Justiça limitou-se a examinar as questões relativas a legitimidade para recorrer e o próprio cabimento do recurso especial contra decisão concessiva ou denegatória de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade distrital, matérias de caráter processual ordinário, para as quais não se presta a análise o recurso extraordinário.

3. Parecer pelo desprovimento do recurso” (fl. 290).

Pedem, por fim, a reconsideração da decisão impugnada e o consequente provimento do recurso.

É o relatório.

02/04/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.633 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): O agravo preenche os requisitos de admissibilidade. Por conseguinte, dele conheço. Todavia, não assiste razão aos agravantes.

Com efeito, a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada perante o Tribunal de Justiça do DF, teve pedido de liminar deferido para suspender a eficácia da Lei distrital nº 2.872/2002, cuja validade formal e material fora contestada em face da Lei Orgânica.

Contra este acórdão, foi interposto recurso especial. O Superior Tribunal de Justiça, acolhendo questão preliminar, negou-lhe conhecimento sob o fundamento, em síntese, de que o Governador do Distrito Federal não é parte legítima para, pessoalmente, interpor recurso nas representações por inconstitucionalidade, pois a legitimidade recursal, nesses casos, seria do ente federado, dada a natureza objetiva do processo (fl. 169).

No recurso extraordinário, os ora agravantes alegam que a decisão do STJ, ao reconhecer a ilegitimidade recursal do Governador do Distrito Federal, teria ofendido o art. 103, V, da Constituição Federal.

Inicialmente, o então relator, Min. Eros Grau, havida negado seguimento à impugnação, aplicando a Súmula 735 desta Corte, que dispõe não caber recurso de provimento liminar concedido ou indeferido.

Reconsiderada a decisão pela propositura do primeiro agravo regimental, deu-se nova negativa de seguimento e em face do segundo

RE 599633 AGR-AGR / DF

recurso, vieram-me conclusos os autos.

Feita esta digressão, tenho que a decisão agravada não merece reparos. Embora sucinta, as premissas do julgado foram fixadas com fundamento na interpretação sistemática e teleológica da Lei nº 9.868/99, aplicada subsidiariamente à espécie por expressa remição da Lei Orgânica distrital, e da Constituição Federal, para concluir pelo vício invencível que acompanha o recurso extraordinário, porquanto interposto de recurso sem previsão legal.

Lê-se na decisão do Ministro Eros Grau:

“(...)

9. Em que pese o Superior Tribunal de Justiça não se ter manifestado quanto ao cabimento de recurso especial em sede de controle concentrado de constitucionalidade estadual, a hipótese não encontra amparo no direito positivo.

10. O artigo 125, § 2º, da Constituição do Brasil estabelece caber aos Estados instituir a representação de inconstitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, circunstância que leva à conclusão de que o controle de constitucionalidade estadual --- com exceção apenas da interposição de RE por violação de norma de repetição obrigatória da Constituição do Brasil --- encerra-se no âmbito da jurisdição dos Tribunais de Justiça locais.

11. Daí que a interposição de recurso especial sob o fundamento de que o acórdão prolatado pelo TJDFT violou preceitos de lei federal, a Lei n. 9.868/99, não encontra esteio no direito positivo.

12. Não obstante essa lei seja aplicada subsidiariamente ao controle de constitucionalidade no DF, por expressa disposição da sua Lei de Organização Judiciária, dela própria consta a previsão de que o único recurso cabível contra o acórdão prolatado nos autos do controle concentrado é o dos embargos

RE 599633 AGR-AGR / DF

de declaração. O recurso especial do qual se originou este RE era incabível, razão pela qual --- e isso decorre da conjugação dessas premissas --- o recurso extraordinário está viciado na origem, circunstância que o torna manifestamente inadmissível”.

Deveras, a tese sustentada pelo relator, quanto ao § 2º do art. 125 da Constituição Federal, encontra apoio na jurisprudência desta Corte que, manifestando-se acerca da previsão de competência dos Tribunais de Justiça, inclusive do Distrito Federal e Territórios, para exercer controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo local em face da Constituição estadual, [*in casu*, Lei Orgânica distrital] e limite de atuação do Ente federado, assim se pronunciou:

“Julgando o mérito de ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da expressão que atribuía competência ao Tribunal de Justiça local para processar e julgar ação direta de lei ou ato normativo municipal questionado perante a Constituição Federal, contida na alínea d do inciso XII do art. 95 da Constituição do mesmo Estado (“d - a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e municipal perante esta e a Constituição Federal, inclusive por omissão”).

Considerou-se que o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-membros tem como parâmetro a Constituição Estadual, nos termos do § 2º do art. 125 da CF (“Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. Precedentes citados: RCL 337-DF (DJU de 19.12.94); ADInMC 347-SP (DJU de 25.10.90); ADInMC 508-DF (RTJ 136/1062” (ADI nº 409-RS, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 13.3.2002. Trecho do **Informativo STF nº 260**, de 11 a 15.3.2000);

RE 599633 AGR-AGR / DF

"Antes de adentrar no mérito da questão aqui debatida, anoto que, muito embora não tenha o constituinte incluído o Distrito Federal no art. 125, § 2º, que atribui competência aos Tribunais de Justiça dos Estados para instituir a representação de inconstitucionalidade em face das constituições estaduais, a Lei Orgânica do Distrito Federal apresenta, no dizer da doutrina, a natureza de verdadeira Constituição local, ante a autonomia política, administrativa e financeira que a Carta confere a tal ente federado. Por essa razão, entendo que se mostrava cabível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade pelo MPDFT no caso sob exame" (RE nº 577025, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 6.3.2009, com repercussão geral);

"Competência. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal contestada em face da Carta do Estado, no que repete preceito da CF. O § 2º do art. 125 do Diploma Maior não contempla exceção. A competência para julgar a ação direta de inconstitucionalidade é definida pela causa de pedir lançada na inicial. Em relação ao conflito da norma atacada com a Lei Máxima do Estado, impõe-se concluir pela competência do Tribunal de Justiça, pouco importando que o preceito questionado mostre-se como mera repetição de dispositivo, de adoção obrigatória, inserto na Carta da República. Precedentes: Rcl. 383/SP e Rcl. 425-AgR, relatados pelos Ministros Moreira Alves e Néri da Silveira, com acórdãos publicados no DJ de 21-5-1993 e 22-10-1993, respectivamente" (RE nº 199.293, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 6.8.2004).

E, no que diz respeito ao fundamento de ausência de amparo legal para recurso especial em ação direta de inconstitucionalidade estadual, acrescento que este Tribunal já afirmou a natureza objetiva das ações do controle concentrado, *verbis*:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
PROCESSO DE CARÁTER OBJETIVO - INCLUSÃO DE**

RE 599633 AGR-AGR / DF

ENTIDADE PRIVADA NO PÓLO PASSIVO DA RELAÇÃO PROCESSUAL - INADMISSIBILIDADE - TUTELA DE SITUAÇÕES SUBJETIVAS E INDIVIDUAIS - INCOMPATIBILIDADE COM A NATUREZA ABSTRATA DO CONTROLE NORMATIVO - FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO - AGRAVO IMPROVIDO ENTIDADES PRIVADAS NÃO PODEM FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DO PROCESSO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - O caráter necessariamente estatal do ato suscetível de impugnação em ação direta de inconstitucionalidade exclui a possibilidade de intervenção formal de mera entidade privada no pólo passivo da relação processual. Precedente. O CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO CONSTITUI PROCESSO DE NATUREZA OBJETIVA - A importância de qualificar o controle normativo abstrato de constitucionalidade como processo objetivo - vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional - encontra apoio na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por mais de uma vez, já enfatizou a objetividade desse instrumento de proteção "in abstracto" da ordem constitucional. Precedentes. Admitido o perfil objetivo que tipifica a fiscalização abstrata de constitucionalidade, torna-se essencial concluir que, em regra, não se deve reconhecer, como pauta usual de comportamento hermenêutico, a possibilidade de aplicação sistemática, em caráter supletivo, das normas concernentes aos processos de índole subjetiva, especialmente daquelas regras meramente legais que disciplinam a intervenção de terceiros na relação processual. Precedentes. NÃO SE DISCUTEM SITUAÇÕES INDIVIDUAIS NO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - Não se discutem situações individuais no âmbito do controle abstrato de normas, precisamente em face do caráter objetivo de que se reveste o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. O círculo de sujeitos processuais legitimados a intervir na ação direta de inconstitucionalidade revela-se extremamente limitado, pois

RE 599633 AGR-AGR / DF

nela só podem atuar aqueles agentes ou instituições referidos no art. 103 da Constituição, além dos órgãos de que emanaram os atos normativos questionados. - A tutela jurisdicional de situações individuais - uma vez suscitada controvérsia de índole constitucional - há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de legítimo interesse (CPC, art. 3º). FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO - A função processual do Advogado-Geral da União, nos processos de controle de constitucionalidade por via de ação, é eminentemente defensiva. Ocupa, dentro da estrutura formal desse processo objetivo, a posição de órgão agente, posto que lhe não compete opinar e nem exercer a função fiscalizadora já atribuída ao Procurador-Geral da República. Atuando como verdadeiro curador (defensor legis) das normas infraconstitucionais, inclusive daquelas de origem estadual, e velando pela preservação de sua presunção de constitucionalidade e de sua integridade e validade jurídicas no âmbito do sistema de direito, positivo, não cabe ao Advogado-Geral da União, em sede de controle normativo abstrato, ostentar posição processual contrária ao ato estatal impugnado, sob pena de frontal descumprimento do "munus" indisponível que lhe foi imposto pela própria Constituição da República. Precedentes" (ADI nº 1254/RJ-AgR, Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19.9.97)

Por outro lado, no que guarda pertinência com a possibilidade de recurso extraordinário em sede de ADIN estadual, esta Corte tem precedentes que admitem a interposição, mas apenas nas hipóteses de decisões dos Tribunais locais em que há alegação de ofensa pela legislação ou ato normativo estadual ou municipal a preceito da Constituição estadual que reproduza norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados. Nesse sentido, confira-se:

“RECLAMAÇÃO. REPRESENTAÇÃO DE

RE 599633 AGR-AGR / DF

INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL, PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ESTADO. LEI N. 1577, DE 30.11.1989, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE CARDOSO MOREIRA, COM O DESMEMBRAMENTO DOS DISTRITOS DE CARDOSO MOREIRA E SÃO JOAQUIM DO MUNICÍPIO DE CAMPOS. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL REFERIDA, POR OFENSA AO ART. 354, "CAPUT", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. NA RECLAMAÇÃO, ALEGA-SE QUE O DISPOSITIVO ALUDIDO DA CARTA FLUMINENSE É MERA REPRODUÇÃO DO ART. 18, PAR. 4., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, HAVENDO, EM CONSEQUENCIA, A CORTE ESTADUAL, AO TOMAR CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, DEFERINDO O RELATOR A LIMINAR PARA SUSPENDER A VIGENCIA DA LEI LOCAL, USURPADO A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PREVISTA NO NO ART. 102, I, LETRA "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SE A REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO ESTADUAL OU MUNICIPAL, COM BASE NO ART. 125, PAR. 2., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ESTA FUNDADA EM ALEGAÇÃO DE OFENSA A DETERMINADO ARTIGO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NADA IMPEDE, EM PRINCÍPIO, QUE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO, CONHECENDO DA DEMANDA, JULGUE INVALIDA A LEI OU ATO NORMATIVO EM CAUSA, POR INFRINGENCIA A OUTRAS NORMAS DA LEI MAGNA DO ESTADO. DISSO RESULTA QUE NÃO CABE INTERCEPTAR, PREVIAMENTE, O JULGAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, AFIRMANDO QUE NÃO PROCEDE O FUNDAMENTO INVOCADO, DESDE QUE O PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL OU MUNICIPAL SEJA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A CIRCUNSTANCIA DE A AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSTENTAR OFENSA A NORMA DA CARTA ESTADUAL, QUE

RE 599633 AGR-AGR / DF

CONSTITUA REPETIÇÃO DE NORMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NÃO É, EM SI, SUFICIENTE A AUTORIZAR, PELA VIA DA RECLAMAÇÃO, INTERDITE O STF O CONHECIMENTO E JULGAMENTO DO LITÍGIO DE CONSTITUCIONALIDADE PELA CORTE LOCAL, QUE LHE FOI PRESENTE COM BASE NA COMPETÊNCIA A ELA ORIGINARIAMENTE CONFERIDA (CF, ART. 125, PAR. 2.). ADMITIR-SE A RECLAMAÇÃO, COMO AFORADA, IMPLICARIA ENTENDER QUE O STF POSSUI PODER AVOCATORIO DE REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL OU MUNICIPAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, TRAMITANDO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, PARA FORMULAR SOBRE A CAUSA, PREVIAMENTE, UM JUÍZO DE POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. EM HIPÓTESE COMO A EM EXAME, SE A RECLAMAÇÃO É IMPROCEDENTE, ISSO NÃO SIGNIFICA QUE A CAUSA IMPUGNADA NÃO PODERA VIR A SER CONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DA DECISÃO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM BASE NO ART. 125, PAR. 2., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PODERA CABER RECURSO EXTRAORDINÁRIO, A TEOR DO ART. 102, III, DA LEI MAIOR DA REPÚBLICA. NADA IMPEDE QUE, NESSA AÇÃO DO ART. 125, PAR. 2., DA LEI MAGNA, SE IMPUGNE, COMO INCONSTITUCIONAL, PERANTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A INTERPRETAÇÃO DADA AO PRECEITO DE REPRODUÇÃO EXISTENTE NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, POR SER ESSA EXEGESE VIOLADORA DA NORMA FEDERAL REPRODUZIDA, QUE NÃO PODE SER DESRESPEITADA, NA FEDERAÇÃO, PELOS DIVERSOS NÍVEIS DE GOVERNO (RECLAMAÇÃO N. 383-3-SP). DESPREZADA A IMPUGNAÇÃO, EM PRINCÍPIO, PODERA CABER RECURSO EXTRAORDINÁRIO, SUBMETENDO-SE, ASSIM, AO STF, O DEBATE DA MATÉRIA, ONDE SE ASSENTARA O EXATO ENTENDIMENTO DA REGRA

RE 599633 AGR-AGR / DF

CONSTITUCIONAL FEDERAL REPRODUZIDA. A NATUREZA DA NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, TIDA COMO VULNERADA, HÁ DE SER OBJETO DA DECISÃO DE MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. A EFICÁCIA "ERGA OMNES" DA DECISÃO DA CORTE LOCAL, NA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE (CF, ART. 125, PAR. 2), PRESSUPOE O TRÂNSITO EM JULGADO DO ARESTO, LIMITANDO-SE AO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. SE A MATÉRIA CONSTITUI 'QUAESTIO JURIS' FEDERAL, INVOCÁVEL DIANTE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DI-LO-A O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AO JULGAR O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EM SE TRATANDO, NO CASO, DE LEI ESTADUAL, ESTA PODERÁ, TAMBÉM, SER SIMULTANEAMENTE, IMPUGNADA NO STF, EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM BASE NO ART. 102, I, LETRA "A", DA LEI MAGNA FEDERAL. SE ISSO OCORRER, DAR-SE-A A SUSPENSÃO DO PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, ATÉ A DECISÃO FINAL DO STF. A INTERPRETAÇÃO PELO STF DA NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL REPRODUZIDA NA CARTA ESTADUAL VINCULA, " ERGA OMNES", RESTANDO, NO TRIBUNAL LOCAL, PREJUDICADA A REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NELE AJUIZADA, POR OFENSA A REGRA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE REPRODUZA DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL FEDERAL. JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, "UT" ART. 102, I, LETRA "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, POR OFENSA A REGRA REPRODUZIDA NO ÂMBITO ESTADUAL, PREJUDICADA FICARÁ A REPRESENTAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, POR ESSE FUNDAMENTO. SE, ENTRETANTO, A REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, NO ÂMBITO DO TRIBUNAL LOCAL, ESTIVER BASEADA EM OUTROS FUNDAMENTOS, ALÉM DA ALEGAÇÃO DE

RE 599633 AGR-AGR / DF

OFENSA DE NORMA REPRODUZIDA E A DECISÃO DO STF, NA AÇÃO PERANTE ELE AJUIZADA, SIMULTANEAMENTE, POR OFENSA A REGRA CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA, DER PELA IMPROCEDENCIA DA DEMANDA, A AÇÃO, NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, PROSEGUIRA POR ESSES OUTROS FUNDAMENTOS. NO CASO CONCRETO, ALÉM DA NORMA DE REPETIÇÃO, DISCUTIDA NA RECLAMAÇÃO, A REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POE A LEI ESTADUAL EM FACE DE OUTRA NORMA CONSTITUCIONAL LOCAL, HAVENDO, AINDA, OUTROS FUNDAMENTOS DE SUA INVALIDADE. RECLAMAÇÃO IMPROCEDENTE, CASSANDO-SE A LIMINAR, PARA QUE A AÇÃO POSSA PROSEGUIR NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA FLUMINENSE. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO” (Rcl nº 425/RJ-AgR, Relator o Ministro Néri da Silveira, Pleno, DJ de 22.10.93).

“Reclamação com fundamento na preservação da competência do STF. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta” (Rcl nº 383, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ de 21.5.93. No mesmo sentido: Rcl 12.653-AgR, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 20-6-2012, Plenário, DJE de 15-10-2012; RE 597.165, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 4-4-

RE 599633 AGR-AGR / DF

2011, DJE de 12-4-2011; Rcl 596-AgR, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 30-5-1996, Plenário, DJ de 14-11-1996. Vide: Rcl 4.329, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 17-11-2011, Plenário, DJE de 12-12-2011)”.

Ora, com base nas regras de interpretação sistemática e teleológica é intuitivo e razoável concluir-se pelo não cabimento de recurso especial na hipótese de ADIN estadual por incompatibilidade de conformação entre o sistema recursal previsto no ordenamento jurídico para processos de natureza subjetiva com o modelo de controle abstrato de constitucionalidade das normas adotado pela Constituição da República.

Na linha desse raciocínio e por decorrência lógica, compatível se mostra a possibilidade de interposição de recurso extraordinário contra decisão em representação por inconstitucionalidade estadual, mas somente na hipótese de ofensa a norma constitucional federal de reprodução obrigatória pelos Estados, e com fundamento no art. 102, III, “a” da CF. É que, como compete ao Supremo Tribunal Federal a última palavra sobre o sentido normativo das regras constitucional, não poderia haver submissão deste Tribunal ao pronunciamento de Tribunal hierarquicamente inferior, deixando, pois, de exercer a missão precípua de Guardião da Constituição.

Por fim, se não bastassem esses fundamentos, o Ministro Eros Grau deduz das normas atinentes à matéria em discussão, um silogismo demonstrativo para concluir pela manifesta inadmissibilidade do recurso extraordinário. Destacou, ainda, em seu voto uma circunstância e estabeleceu uma remissa cuja conjugação mostra-se importantíssima para o deslinde da questão. Retiro do voto impugnado:

“10. O artigo 125, § 2º, da Constituição do Brasil estabelece caber aos Estados instituir a representação de inconstitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, circunstância que

RE 599633 AGR-AGR / DF

leva à conclusão de que o controle de constitucionalidade estadual --- com exceção apenas da interposição de RE por violação de norma de repetição obrigatória da Constituição do Brasil --- encerra-se no âmbito da jurisdição dos Tribunais de Justiça locais.

11. Daí que a interposição de recurso especial sob o fundamento de que o acórdão prolatado pelo TJDFT violou preceitos de lei federal, a Lei n. 9.868/99, não encontra esteio no direito positivo.

12. Não obstante essa lei seja aplicada subsidiariamente ao controle de constitucionalidade no DF, por expressa disposição da sua Lei de Organização Judiciária, dela própria consta a previsão de que o único recurso cabível contra o acórdão prolatado nos autos do controle concentrado é o dos embargos de declaração. O recurso especial do qual se originou este RE era incabível, razão pela qual --- e isso decorre da conjugação dessas premissas --- o recurso extraordinário está viciado na origem, circunstância que o torna manifestamente inadmissível” (fl. 273).

Em outras palavras, o controle abstrato de constitucionalidade possui regras processuais próprias. Daí porque esta Corte, em julgados relacionados ao tema, afasta a incidência de legislação que, no cotejo de aparente conflito normativo, evidencia seu caráter geral. Cite-se, a título de exemplo, julgado que afasta a incidência do Código de Processo Civil.

“(...) É importante salientar, neste ponto, que a norma inscrita no art. 188 do CPC não se aplica ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, consoante evidenciam julgamentos proferidos no âmbito desta Suprema Corte (AI 726.763/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 556.331/MG, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – RE 560.197/RJ, Rel. Min. EROS GRAU – RE 568.354/PR, Rel. Min. CEZAR PELUSO – RE 579.760-ED/RS, Rel. Min. CEZAR PELUSO – RE 594.709/SP, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RE 603.293-AgR/SP, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, v.g.):

RE 599633 AGR-AGR / DF

‘NÃO HÁ PRAZO RECURSAL EM DOBRO NO PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE.

- Não se aplica, ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, a norma inscrita no art. 188 do CPC, cuja incidência restringe-se, unicamente, ao domínio dos processos subjetivos, que se caracterizam pelo fato de admitirem, em seu âmbito, a discussão de situações concretas e individuais. Precedente.

Inexiste, desse modo, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de o prazo recursal ser computado em dobro, ainda que a parte recorrente disponha dessa prerrogativa especial nos processos de índole subjetiva’ (RTJ 181/535, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRAZOS RECURSAIS.

As normas gerais disciplinadoras dos feitos de índole subjetiva, de ordinário, não se aplicam às ações da espécie, de natureza objetiva, nas quais, ademais, não se cuida de interesse jurídico da Fazenda Pública.

Assim, nas ações da espécie não cabem prazos recursais em dobro (art. 188 do CPC), privilégio de que não goza nenhuma das partes nelas envolvidas, a saber: o requerente; o órgão requerido, responsável pela edição do ato normativo impugnado; o Advogado-Geral da União; e o Procurador-Geral da República. Agravo regimental não conhecido’ (ADI 1.797-AgR/PE, Rel. Min. ILMAR GALVÃO).

‘I – O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que o prazo recursal em dobro, previsto no art. 188 do CPC, não se aplica aos processos de controle abstrato de normas, mesmo para efeito de interposição de

RE 599633 AGR-AGR / DF

recurso extraordinário dirigido a esta Corte.

II - Agravo regimental improvido' (AI 788.453-AgR/SC, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

'Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3. Não há prazo recursal em dobro no processo de controle concentrado de constitucionalidade. Precedente do STF. 4. Não observância do prazo legal para interposição do agravo regimental. Intempestividade. 4. Agravo regimental a que se nega provimento' (RE 670.890-AgR/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES).

Isso significa, portanto, considerado o magistério jurisprudencial em referência, que, nos processos de fiscalização normativa abstrata (inclusive naqueles instaurados, como na espécie, com fundamento no art. 125, § 2º, da Constituição, perante os Tribunais de Justiça), não há a prerrogativa processual dos prazos em dobro, mesmo para efeito de interposição de recurso extraordinário dirigido a esta Suprema Corte.

Essa diretriz jurisprudencial nada mais reflete senão o entendimento de que o processo de fiscalização normativa abstrata ostenta, ordinariamente, posição de autonomia em relação aos institutos peculiares aos processos de índole meramente subjetiva, valendo referir, por relevante, nesse mesmo sentido, a lição de ALEXANDRE DE MORAES ("Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional", p. 2.142, 8ª ed., Atlas):

'Regência do controle abstrato de constitucionalidade por regras processuais próprias: Em virtude da natureza objetiva do processo de fiscalização da constitucionalidade das leis e atos normativos, os princípios e regras processuais a que estão submetidas as ações diretas de inconstitucionalidade genérica,

RE 599633 AGR-AGR / DF

interventiva e por omissão, e a ação declaratória de constitucionalidade não são os mesmos que regem os demais processos jurisdicionais. O processo de fiscalização abstrata da constitucionalidade do ordenamento jurídico necessita de um conjunto próprio de regras processuais, sendo, portanto, o direito processual constitucional um direito processual autônomo, regido por princípios próprios, em que são afastados os interesses meramente subjetivos’.

É por tal razão que VITALINO CANAS (“Os Processos de Fiscalização da Constitucionalidade e Legalidade pelo Tribunal Constitucional – Natureza e Princípios Estruturantes”, p. 87/89, 1986, Coimbra Editora) acentua que **o processo de controle de constitucionalidade, quando analisado em seus lineamentos fundamentais, apresenta-se irredutível à generalidade das normas que se aplicam ao processo comum.**

Eis a observação constante do magistério desse publicista português (“op. loc. cit.”), que, ao distinguir entre o processo constitucional de controle abstrato, de índole marcadamente objetiva, e o processo comum ou geral, de caráter eminentemente subjetivo, assinala:

‘De tudo o que escrevemos nas páginas anteriores só se pode extrair uma conclusão: o direito processual constitucional não pode deixar de ser um direito processual autônomo, regido por princípios próprios, necessariamente pouco fungíveis com os dos processos jurisdicionais típicos.

Estes últimos têm por fim resolver lides ou conflitos intersubjectivos de interesses que se manifestem em concreto. E se não se quiser ficar preso no conceito, porventura demasiado rígido, de lide, pelo menos terá de se reconhecer que nesses processos vêm sempre envolvidos interesses subjectivos.

.....

RE 599633 AGR-AGR / DF

Diferentemente, os processos de fiscalização da constitucionalidade (...) são processos objectivos, já que não visam ao julgamento de lides ou até mesmo de simples controvérsias (embora por vezes haja controvérsia sobre a questão; isso não é, porém, indispensável ou inevitável), mas sim de questões de constitucionalidade suscitadas em abstracto (...).

.....
Por esse motivo, os princípios processuais a que está submetido o processo constitucional não são os mesmos que regem, por natureza, os processos jurisdicionais.

.....
O processo constitucional exige, portanto, um corpo próprio de regras de processo (...).

.....
Esta última condição requer do Tribunal Constitucional uma constante vigília, de modo a evitar tentativas de aplicação contra naturam das regras do processo civil a situações em que elas não podem ser aplicadas'

Essa orientação é igualmente perfilhada por outros autores nacionais (CHARLES ANDRADE FROEHLICH e ELIA DENISE HAMMES, "Manual do Controle Concentrado de Constitucionalidade", p. 97/103, item n. 3.2, 2009, Juruá, v.g.), como se depreende da lição de LUIZ VICENTE DE MEDEIROS QUEIROZ NETO ("A Pertinência Temática como Requisito da Legitimidade Ativa para o Processo Objetivo de Controle Abstrato de Normas", "in" Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, p. 59, jul/2003):

'As regras próprias do processo ortodoxo (seja civil, penal, trabalhista, administrativo etc.) não se aplicam ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade. Ambos são regidos por princípios processuais distintos (ADIn 1.350-RO, Rel. Min. Celso de

RE 599633 AGR-AGR / DF

Mello, julgada em 27/06/96). Essa característica do processo objetivo é de suma importância, da qual decorrem as demais, explicitadas nos outros itens componentes deste tópico’.

Daí a advertência de LEONARDO JOSÉ CARNEIRO DA CUNHA (“A Fazenda Pública em Juízo”, p. 49/50, item n. 3.3.6, 8ª ed., 2010, Dialética):

‘Ademais, não se aplica ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade o art. 188 do CPC, contando-se os prazos de forma simples (...)’.

Vê-se, pois – considerados os fundamentos ora expostos –, a razão pela qual o Plenário do Supremo Tribunal Federal veio a assinalar, nos precedentes referidos, que os prazos recursais, em sede de controle normativo abstrato, são singulares, não se lhes aplicando, em consequência, a norma excepcional inscrita no art. 188 do CPC” (RE nº 658375, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 28.11.2012 - Grifei).

Assim sendo, em que pesem os argumentos expendidos nas razões recursais, os agravantes não trouxeram fundamentos capazes a infirmar a decisão hostilizada.

Ex positis, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.



PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 599.633

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

AGTE.(S) : DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Decisão: A Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Unânime. Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. 1ª Turma, 2.4.2013.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli e Rosa Weber. Compareceu o Senhor Ministro Teori Zavascki para julgar processos a ele vinculados.

Subprocuradora-Geral da República, Dra. Cláudia Sampaio Marques.

Carmen Lillian Oliveira de Souza
Secretária da Primeira Turma