

13/08/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 694.299 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
AGTE.(S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**
AGDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **CLAUDIA RIVOLLI THOMAS DE SÁ**

EMENTA

Agravo regimental no agravo de instrumento. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição estadual. Ausência de normas de reprodução obrigatória. Incidência da Súmula nº 280/STF. Precedentes.

1. Para que seja admissível recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade processada no âmbito do Tribunal local, é imprescindível que o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de repetição obrigatória da Constituição Federal.

2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação local. Incidência da Súmula nº 280 do Supremo Tribunal Federal.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

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 do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 13 de agosto de 2013.

MINISTRO DIAS TOFFOLI
Relator

13/08/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 694.299 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
AGTE.(S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**
AGDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **CLAUDIA RIVOLLI THOMAS DE SÁ**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Município do Rio de Janeiro interpõe tempestivo agravo regimental contra decisão em que neguei seguimento ao recurso extraordinário, com a seguinte fundamentação:

“O PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO interpõe recurso extraordinário (folhas 116 a 119) contra acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado:

‘Representação por inconstitucionalidade total da Lei Municipal nº 3.532 de 07.04.2003 – Isenção de pagamento por uso de estacionamentos controlados pelo Município e nos logradouros públicos, pelos Oficiais de Justiça Avaliadores Estadual e Federal, quando em realização de diligências – Improcedência da representação, na esteira do parecer ministerial, ante a ausência de colisão do mencionado dispositivo com o disposto no art. 112, § 2º, da Constituição Estadual – Votos vencidos - ‘ (folha 89).

Opostos embargos de declaração (folhas 99 a 101), foram rejeitados (folhas 112 a 114).

Insurge-se, no apelo extremo, fundado na alínea ‘a’ do permissivo constitucional, contra suposta violação dos artigos

AI 694299 AGR / RJ

29, da Constituição Federal, consubstanciada pelo não reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 3.532/03, do Município do Rio de Janeiro.

Depois de apresentadas contrarrazões (folhas 121 a 126), o recurso não foi admitido, na origem (folhas 137 a 139), o que ensejou a interposição do presente agravo de instrumento.

Decido.

Anote-se, inicialmente, que o acórdão dos embargos de declaração foi publicado em 13/11/06, conforme expresso na certidão de folha 115, não sendo exigível a demonstração da existência de repercussão geral das questões constitucionais trazidas no recurso extraordinário, conforme decidido na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 664.567/RS, Pleno, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 6/9/07.

A irresignação não merece prosperar.

A decisão recorrida considerou válida a referida legislação, sob o fundamento de que seu conteúdo não estaria em desavença com a norma do artigo 112, § 2º, da Constituição Estadual, norma essa utilizada como fundamento da representação de inconstitucionalidade deduzida pelo ora recorrente, o que foi feito depois de análise da natureza jurídica dos serviços sobre cujo pagamento recairia a isenção objeto da lei atacada.

Vê-se, portanto, que para a eventual análise acerca da efetiva inconstitucionalidade de que padeceria a referida lei municipal, mister seria o necessário reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, bem assim de normas infraconstitucionais utilizadas em sua fundamentação, o que se mostra de inviável ocorrência no âmbito do recurso extraordinário, a teor do que dispõem as Súmulas 279 e 280 do STF. Nesse sentido, cite-se o seguinte precedente:

‘1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. LC nº 25 do Município de Florianópolis. Ofensa reflexa à Constituição. Súmula 280. Agravo regimental não provido. Não cabe

AI 694299 AGR / RJ

recurso extraordinário que tenha por objeto alegação de ofensa que, irradiando-se de má interpretação, aplicação, ou, até, de inobservância de normas infraconstitucionais, seria apenas indireta à Constituição da República. 2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental não provido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. 3. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, c.c. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar o agravante a pagar multa ao agravado' (RE nº 477.940/SC-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Cezar Peluso**, DJe de 14/11/08).

De igual teor, podem ser ainda citadas as seguintes decisões monocráticas: RE nº 432.095/MT, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJ de 16/12/09, RE nº 554.536/RJ, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJ de 12/6/08, RE nº 581.220/SP, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJ de 30/4/08 e RE nº 368.748/SP, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 25/5/05, do qual destaco o seguinte trecho, porque plenamente aplicável à exegese da controvérsia instaurada nestes autos:

'Assim posta a questão, o recurso não é de ser conhecido, por isso que incide, na espécie, a Súmula 283. É que não há falar em recurso extraordinário contra acórdão proferido em ação direta estadual se o fundamento invocado não encontra correspondência na Constituição Federal. Do exposto, nego seguimento ao recurso'.

E, de fato, conquanto a representação de inconstitucionalidade tenha sido fundamentada na referida

AI 694299 AGR / RJ

norma da Constituição Estadual fluminense, a qual não é de natureza constitucional, o apelo extremo que se seguiu tomou por fundamento alegada violação à norma do artigo 29 da Constituição Federal, princípio esse que sequer havia sido utilizado nas razões da aludida representação e, por isso, tampouco foi mencionado na fundamentação do acórdão regional.

A irresignação, destarte, não merece prosperar.

Ante o exposto, nego seguimento ao agravo de instrumento.”

Aduz o agravante que a matéria referente à necessidade de indicação de fonte de custeio no caso de gratuidade de serviço público, conforme disposto no art. 112, § 2º, da Constituição estadual, possuiria norma correspondente na Constituição Federal, conforme verificado no art. 195, § 5º, da CF/88.

É o relatório.

13/08/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 694.299 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Não merece prosperar a irresignação, uma vez que a admissibilidade do recurso extraordinário, nas hipóteses de representação por inconstitucionalidade estadual, pressupõe a presença de ofensa à norma constitucional federal de reprodução obrigatória pelos estados, a qual possibilite o exercício da missão precípua deste Supremo Tribunal de guardião da Constituição Federal, no tocante à sua violação direta.

Com efeito, para que seja admissível recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade processada no âmbito do Tribunal local, é imprescindível que **o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de repetição obrigatória da Constituição Federal.** Anotem-se s seguintes precedentes assim dispondo:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL. AUTORIZAÇÃO. EXAME MÉDICO ANUAL. ALUNO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. REPERCUSSÃO GERAL NÃO EXAMINADA. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. ART. 323 DO RISTF C.C. ART. 102, III, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI ESTADUAL OU MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO PARÂMETRO DE CONTROLE NORMATIVO LOCAL QUE CORRESPONDE À NORMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS DEMAIS ENTES INTEGRANTES DA FEDERAÇÃO. INVIABILIDADE DO

AI 694299 AGR / RJ

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. (...) 5. Apenas se admite recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade estadual ou distrital quando o parâmetro de controle normativo local corresponder a norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos demais entes integrantes da Federação. Assim, é pressuposto de cabimento do recurso extraordinário interposto contra acórdão prolatado em ação direta, a demonstração de qual norma de repetição obrigatória inserida na Constituição local foi violada, medida que, analisando a petição do apelo extremo (fls. 176/207), furtou-se o recorrente. (Precedentes: RCL n. 383, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ de 21.5.93; RCL n. 596 - AgR, Relator o Ministro Néri da Silveira, Plenário, DJ de 14.11.96; RE n. 353.350-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ de 21.05.04; RE n. 445.903, Relator o Ministro Carlos Britto, DJe de 05.02.10; RE n. 482.078, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe 17.3.2010; RE n. 573.379, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJ de 26.03.10; RE n. 575.732, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 01.06.11; RE n. 562.018, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 03.10.11, entre outros). 6. **In casu, o acórdão originariamente recorrido assentou:**

‘EMENTA: ADIN. LEI AUTORIZATIVA. NÃO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. Se a lei municipal, de iniciativa do próprio Poder Legislativo, envolve apenas autorização para que o administrador aja de certa maneira, não há de se falar em inconstitucionalidade nem formal nem material.’

7. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE nº 638.729/MG-AgR, Relator o Ministro **Luiz Fux**, Primeira Turma, DJ de 21/5/12).

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CONTROLE CONCENTRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. C.F., art. 125, § 2º. SERVIDOR PÚBLICO:

AI 694299 AGR / RJ

PROCESSO LEGISLATIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, c. I. - Tratando-se de ação direta de inconstitucionalidade da competência do Tribunal de Justiça local - lei estadual ou municipal em face da Constituição estadual - somente a questão de interpretação de norma central da Constituição Federal, de reprodução obrigatória na Constituição estadual, é que autoriza a admissão do recurso extraordinário. II. - Leis que disponham sobre servidores públicos do Poder Executivo são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (C.F., art. 61, § 1º, II, c). III. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido” (RE nº 353.350/ES-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 21/5/04).

No acórdão recorrido, se declarou a ausência de colisão entre a Lei municipal nº 3.532/03 e o art. 112, § 2º, da Constituição estadual, sob o fundamento de que a vedação de deliberar sobre proposta concedente de gratuidade em serviço público, sem a respectiva indicação de fonte de custeio, possui como único destinatário o próprio ente estadual. **Vide** trecho do acórdão recorrido:

“(...) No mérito, porém, e como já assinalado, assiste inteira razão à Representada, uma vez que inexiste qualquer colisão entre os dispositivos da lei municipal em causa e o art. 112, § 2º da Constituição Estadual, cujo único destinatário é o próprio legislador estadual, como enfatizado às fls. 61, 3º parágrafo, e pelo qual ‘não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio (fls. 03).”

Ao contrário do que afirma o recorrente, o art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro não é norma de repetição obrigatória da Constituição Federal. Sequer há equivalência entre o referido dispositivo e o consignado no § 5º do art. 195 da CF/88, o qual trata tão somente dos serviços e benefícios da seguridade social.

AI 694299 AGR / RJ

Desse modo, se o parâmetro constitucional (estadual) analisado pelo Tribunal local não é preceito da Carta da República de observância obrigatória pelos estados-membros, a admissão do recurso extraordinário, no presente caso, demandaria a análise da própria Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, portanto, interpretação da legislação local aplicável à espécie, o que se mostra de inviável ocorrência no âmbito do recurso extraordinário, a teor do que dispõe a Súmula nº 280 desta Corte. Nesse sentido, cite-se o seguinte precedente:

“1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. ação direta de inconstitucionalidade estadual. LC nº 25 do Município de Florianópolis. Ofensa reflexa à Constituição. Súmula 280. Agravo regimental não provido. Não cabe recurso extraordinário que tenha por objeto alegação de ofensa que, irradiando-se de má interpretação, aplicação, ou, até, de inobservância de normas infraconstitucionais, seria apenas indireta à Constituição da República. 2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental não provido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. 3. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, c.c. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar o agravante a pagar multa ao agravado” (RE n 477.940/SC-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Cezar Peluso**, DJe de 14/11/08).

Note-se, ainda, que a análise de afronta aos arts. 29 e 30 da Constituição Federal não pode ser desvinculada da disposição contida no art. 112, § 2º, da Constituição estadual. No ponto é de se observar que, no acórdão recorrido concluiu-se que, ao se admitir que o citado dispositivo da Constituição estadual impunha regras de organização dos municípios,

AI 694299 AGR / RJ

estar-se-ia violando os citados dispositivos da Constituição Federal.

Vê-se, portanto, mais uma vez, que, para a eventual análise das razões recursais, necessário seria o exame de norma infraconstitucional, qual seja, o art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, parâmetro de controle da representação de inconstitucionalidade, mas não de reprodução obrigatória da Carta Federal.

Ressalte-se, por fim, que, embora as ações diretas de inconstitucionalidade tenham causa de pedir aberta, não ficando o Tribunal de origem vinculado às razões apresentadas na petição inicial, para o cabimento de recurso extraordinário, exige-se, sim, debate prévio da questão constitucional federal no acórdão recorrido, não sendo possível se inovar a esse respeito no apelo extremo, apresentando razões recursais que não tenham sido objeto de análise no acórdão recorrido.

Vide:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. SERVIÇO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR. ATRIBUIÇÃO PARA LAVRAR TERMO CIRCUNSTANCIADO. LEI 9.099/95. ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O Tribunal de origem não se pronunciou sobre o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, e os embargos de declaração interpostos não mencionaram a referida norma, evidenciando a ausência do necessário prequestionamento da matéria constitucional, a inviabilizar o conhecimento do extraordinário. 2. A Súmula 282/STF: ‘É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada’. 3. O controle de constitucionalidade da Lei nº 3.514/10 foi realizado pelo Colegiado a quo tendo como parâmetro as normas dos artigos 115 e 116 da Constituição do Estado do Amazonas que, por sua vez, repetem as regras estabelecidas no artigo 144 da

AI 694299 AGR / RJ

Constituição Federal, razão porque não há se falar em ilegalidade, mas sim em inconstitucionalidade. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento” (RE nº 694.298/SP-AgR, Relator o Ministro **Luiz Fux**, Primeira Turma, DJe de 21/9/12).

Ante o exposto, voto pelo não provimento do agravo regimental.



PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 694.299

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : CLAUDIA RIVOLLI THOMAS DE SÁ

Decisão: A Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Unânime. Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. 1ª Turma, 13.8.2013.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli, Rosa Weber e Roberto Barroso.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Secretária da Primeira Turma