

16/10/2014

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.089 CEARÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : PARTIDO DA REPÚBLICA - PR
ADV.(A/S) : FRANCISCO MONTEIRO DA SILVA VIANA
AGDO.(A/S) : PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

E M E N T A: CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL – AÇÃO DIRETA AJUIZADA, ORIGINARIAMENTE, PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – IMPOSSIBILIDADE – FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DA SUPREMA CORTE – INVIABILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE, MEDIANTE AÇÃO DIRETA, DE LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – DOCTRINA – PRECEDENTES – CONTROLE PRÉVIO DO PROCESSO OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos

ADI 5089 AGR / CE

e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em negar provimento** ao recurso de agravo, **nos termos** do voto do Relator. Ausente, neste julgamento, o Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 16 de outubro de 2014.

CELSO DE MELLO – RELATOR

16/10/2014

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.089 CEARÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : PARTIDO DA REPÚBLICA - PR
ADV.(A/S) : FRANCISCO MONTEIRO DA SILVA VIANA
AGDO.(A/S) : PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): O eminente Senhor Procurador-Geral da República, **ao opinar pelo não provimento** deste recurso de agravo, **assim resumiu e apreciou** a questão:

“Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 155, do Município de Fortaleza. Não compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, ainda que por alegada ofensa a preceitos constitucionais (art. 102, I, ‘a’, da Constituição da República). Precedentes. Parecer pelo não provimento do agravo regimental.

.....
Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PARTIDO DA REPÚBLICA contra a Lei

ADI 5089 AGR / CE

Complementar nº 155, de 13 de dezembro de 2013, do Município de Fortaleza, sob alegação de contrariedade a princípios constitucionais.

O Ministro relator negou seguimento à ação, com o entendimento de não ser o Supremo Tribunal Federal competente para examinar o pedido.

Segundo o art. 102, I, 'a', da Constituição Federal, a competência originária da Suprema Corte para julgamento de ação direta de inconstitucionalidade se limita às leis ou atos normativos federais e estaduais. De acordo com a jurisprudência do colegiado, o julgamento de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, em face de constituição estadual, compete aos tribunais de justiça (art. 125, § 2º, da Constituição). (...):

.....
Por outro lado, mera alegação de ofensa a preceitos da Constituição da República **não** autoriza exercício de controle abstrato de lei municipal pelo Supremo. **Nesse sentido**:

.....
O controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais pelo Supremo somente é possível em recurso extraordinário interposto de acórdão proferido por tribunal de justiça, no julgamento de ação direta, no qual se tenha debatido ofensa a preceito de constituição estadual que reproduza norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados. (...):

.....
O pedido alternativo de remessa dos autos ao juízo competente tampouco merece ser provido.

A Constituição da República estabelece que a competência dos tribunais de justiça será definida na constituição estadual (art. 125, § 1º). Em acréscimo, delega aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da constituição estadual, a qual deverá indicar os legitimados à propositura da ação, vedado atribuir a legitimação para agir a único órgão (art. 125, § 2º, da Constituição Federal).

Quer isso dizer que compete à legislação estadual dispor sobre a representação de inconstitucionalidade na esfera

ADI 5089 AGR / CE

estadual e que pode indicar legitimados e estabelecer as peculiaridades processuais pertinentes. O Supremo Tribunal Federal já entendeu, até, que a lei estadual não precisa indicar os mesmos legitimados do art. 103 da CF.

Por esses motivos, o processo e julgamento de ação direta na esfera estadual segue legislação própria, que pode apresentar peculiaridades diversas do processo no STF, regulado pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Em suma, por possuir a ação direta de inconstitucionalidade nas esferas federal e estadual peculiaridades não necessariamente coincidentes, não convém a remessa dos autos ao tribunal de justiça.

.....
Ante o exposto, o parecer é pelo não provimento do agravo regimental." (grifei)

É o relatório.

16/10/2014

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.089 CEARÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): **Entendo não assistir razão** à parte recorrente, eis que a decisão agravada **ajusta-se, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial** que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em exame, **inexistindo, por isso mesmo, motivo que justifique** o acolhimento da postulação recursal em causa.

Cabe enfatizar, tal como já o fizera na decisão ora recorrida, que o Partido da República (PR) **ajuíza** a presente ação direta de inconstitucionalidade **impugnando** os arts. 1º, 2º, 3º, 4º e Anexo único, da **Lei Complementar municipal** nº 155/2013, **editada** pelo Município de Fortaleza/CE, diploma normativo esse que “*dispõe acerca do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e dá outras providências*”.

Examino, preliminarmente, questões prévias pertinentes, de um lado, **à competência originária** do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, **quando** contestada, “*in abstracto*”, como na espécie, **em face** da Constituição da República, **e, de outro, à inocorrência** de possibilidade jurídica da própria demanda.

Resulta claro de tais questões prévias **que este** processo de fiscalização normativa abstrata **não se revela viável ante a impossibilidade jurídica** de promover-se, **perante** o Supremo Tribunal Federal (**ou** perante qualquer outro órgão do Poder Judiciário), **mediante** ação direta, **o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal, se** impugnada, **abstratamente**, em face da Constituição da República.

ADI 5089 AGR / CE

Na realidade, **não** se mostra juridicamente possível, *no sistema institucional brasileiro, a instauração, mediante ação direta*, do processo de fiscalização normativa abstrata **de lei municipal** questionada em face da Constituição **Federal**.

Vale insistir, portanto, na asserção de que o Supremo Tribunal Federal **não dispõe** de competência originária, para, *em sede de controle normativo abstrato*, efetuar, **por meio de ação direta**, a fiscalização **concentrada** de constitucionalidade de leis **municipais** contestadas em face da Constituição **da República**.

É por essa razão que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – **apoiando-se em autorizado magistério doutrinário** (ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 767, 28ª ed., 2012, Atlas; CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 4º, tomo III/151, 2ª ed., 2000, Saraiva; CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, “A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, p. 132, 1995, RT; ZENO VELOSO, “Controle Jurisdicional de Constitucionalidade”, p. 386, item n. 351, 1999, Cejup; JOSÉ NILO DE CASTRO, “Direito Municipal Positivo”, p. 322/323, item n. 5, 3ª ed., 1996, Del Rey; GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Curso de Direito Constitucional”, p. 1.231/1.232, item n. 2.2, 7ª ed., 2012, Saraiva; UADI LAMMÊGO BULOS, “Constituição Federal Anotada”, p. 1.059, item n. 2, 10ª ed., 2012, Saraiva, *v.g.*) – **tem advertido, tratando-se de ação direta, não se incluir**, na esfera de competência desta Suprema Corte, **o poder** de efetuar, *em sede originária*, a fiscalização normativa **abstrata de leis municipais em face da Constituição da República (RTJ 102/49 – RTJ 124/612 – RTJ 127/394 – RTJ 135/12, v.g.):**

“O nosso sistema constitucional não admite o controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal; nem mesmo perante o

ADI 5089 AGR / CE

Supremo Tribunal Federal que tem, como competência precípua, a sua guarda, art. 102.

O **único** controle de constitucionalidade de lei e de ato normativo **municipal** em face da Constituição Federal **que se admite é o difuso**, exercido **'incidenter tantum'**, por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento **de cada caso concreto.**"

(**RTJ 164/832**, Rel. Min. PAULO BROSSARD – grifei)

"O sistema constitucional brasileiro não permite o controle normativo abstrato de leis municipais, quando contestadas em face da Constituição Federal. A fiscalização de constitucionalidade das leis e atos municipais, nos casos em que estes venham a ser questionados em face da Carta da República, somente se legitima em sede de controle incidental (método difuso). Desse modo, inexiste, no ordenamento positivo brasileiro, a ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, quando impugnada 'in abstracto' em face da Constituição Federal. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal."

(**ADI 2.141/ES**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Mostra-se relevante observar, de outro lado, como assinala o magistério da doutrina (ALEXANDRE DE MORAES, **"Direito Constitucional"**, p. 180, item n. 7.8, 6ª ed., 1999, Atlas; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, **"Comentários à Constituição Brasileira de 1988"**, vol. 2/217, 1992, Saraiva; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, **"Ação Popular"**, p. 129/130, 1994, RT, v.g.), **que a competência do Supremo Tribunal Federal possui extração constitucional, não podendo, por isso mesmo, sofrer indevidas ampliações, para que se incluam**, na esfera de suas **estritas** atribuições jurisdicionais, matérias **estranhas** ao rol exaustivo **delineado** na própria Constituição da República (**RTJ 43/129 – RTJ 44/563 – RTJ 50/72 – RTJ 53/776 – RTJ 94/471 – RTJ 121/17 – RTJ 141/344 – RTJ 159/28, v.g.**), **circunstância que inviabiliza** o conhecimento da presente demanda, **considerados, para tanto, os fundamentos que lhe dão suporte e o pedido que nela se contém.**

ADI 5089 AGR / CE

Não custa rememorar, por oportuno, tendo em vista a pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo Partido da República, **que o controle normativo abstrato de leis municipais, desde que impugnadas “em face da Constituição Estadual” (e não da Constituição Federal), revelar-se-á possível**, uma vez instaurado, **mediante** ação direta, **o concernente** processo objetivo **perante** o Tribunal de Justiça local, **como expressamente o autoriza** a Lei Fundamental da República (art. 125, § 2º).

O que se revela essencial reconhecer, portanto, *em tema de controle abstrato de constitucionalidade*, **quando instaurado** perante os Tribunais de Justiça dos Estados-membros **ou** do Distrito Federal, é que o **único** instrumento normativo **revestido de parametricidade**, para esse específico efeito, **é, somente**, a Constituição *estadual* **ou**, quando for o caso, a Lei Orgânica do Distrito Federal; **jamais**, porém, **a própria** Constituição da República (**Rcl 16.646-MC/RS**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Cabe acentuar, neste ponto, **que esse entendimento tem o beneplácito** do magistério doutrinário (LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO/VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, “Curso de Direito Constitucional”, p. 64/65, item n. 7.5, 9ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Comentário Contextual à Constituição”, p. 591, item n. 6, 2005, Malheiros; ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada”, p. 1.514/1.518, item n. 125.5, e p. 2.342/2.347, itens n.s 1.15 e 1.17, 2ª ed., 2003, Atlas, *v.g.*), **cuja orientação**, no tema, **adverte – tratando-se de controle normativo abstrato no plano local – que apenas a Constituição estadual** (ou, quando for o caso, a Lei Orgânica do Distrito Federal) **qualifica-se como pauta de referência ou como paradigma de confronto, para efeito** de fiscalização concentrada de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, **sem possibilidade**, no entanto, **de erigir-se** a *própria Constituição da República* como parâmetro de controle **nas ações diretas** ajuizadas, **originariamente**, perante os Tribunais de Justiça estaduais **ou** do Distrito Federal.

ADI 5089 AGR / CE

Essa percepção do alcance da norma **inscrita** no art. 125, § 2º, da Constituição, *por sua vez*, **reflete-se** na jurisprudência constitucional que o Supremo Tribunal Federal **firmou** na matéria ora em análise, **sempre salientando** que, *em tema de fiscalização abstrata perante* os Tribunais de Justiça **locais**, o parâmetro de controle **a ser invocado** (e considerado) nas ações diretas **somente pode ser** a Constituição *do próprio Estado-membro e não* a Constituição da República (**RTJ 135/12**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 136/1062**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – **ADI 409/RS**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **Rcl 3.436-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Rcl 4.329/MG**, Rel. Min. AYRES BRITTO, *v.g.*):

“(...) Se a base da ação direta de inconstitucionalidade em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná é a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Carta Federal, impõe-se declarar extinta a ação direta, por exorbitar da competência da Corte reclamada.

Reclamação que se julga parcialmente procedente.”

(**RTJ 174/3**, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, **Pleno** – grifei)

“(...) É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, antes e depois de 1988, no sentido de que não cabe a tribunais de justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal. Precedentes. (...)”

(**RTJ 200/636**, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, **Pleno** – grifei)

“RECLAMAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA. AJUIZAMENTO PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL.

ADI 5089 AGR / CE

LEI MUNICIPAL. Inconstitucionalidade por ofensa à Constituição Federal. Arguição 'in abstrato', por meio de ação direta, perante Tribunal de Justiça.

O nosso sistema constitucional **não admite** o controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal; nem mesmo perante o Supremo Tribunal Federal que tem, como competência precípua, a sua guarda, art. 102.

O **único** controle de constitucionalidade de lei e de ato normativo municipal em face da Constituição Federal que se admite é o difuso, exercido 'incidenter tantum', por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto.

.....
Reclamação julgada procedente para cassar a decisão cautelar do Tribunal de Justiça do Estado, exorbitante de sua competência e ofensiva à jurisdição desta Corte, como guardiã primacial da Constituição Federal. Art. 102 'caput', I, 'e', da CF."

(Rcl 337/DE, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno – grifei)

Os fundamentos que venho de expor **autorizam** a formulação, na espécie, de juízo **negativo** de cognoscibilidade da presente ação direta, **seja** por **absoluta falta de competência originária** do Supremo Tribunal Federal para apreciar ações diretas que objetivem a declaração **em abstrato** de inconstitucionalidade de leis municipais contestadas à luz da Constituição Federal, **seja**, ainda, **em razão da inexistência**, em nosso sistema jurídico, de controle **concentrado** de constitucionalidade, **mediante ação direta**, de diplomas legislativos **municipais impugnados** por alegada transgressão ao texto da Lei Fundamental da República.

Desse modo, o exame do processo ora em julgamento **permite** estabelecer, **em suma**, as seguintes conclusões:

(a) o Supremo Tribunal Federal **não dispõe** de competência originária para processar e julgar ação direta de

ADI 5089 AGR / CE

inconstitucionalidade, **quando ajuizada** com o objetivo de impugnar, “*in abstracto*”, a legitimidade constitucional **de leis municipais em alegado conflito hierárquico-normativo com a própria** Constituição da República;

(b) **inexiste**, no sistema institucional brasileiro, a possibilidade de efetuar-se, qualquer que seja o órgão judiciário, a fiscalização abstrata, mediante ação direta, de constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição **Federal**;

(c) o controle de constitucionalidade de leis municipais, **quando contestadas** em face da Constituição Federal, **somente se justifica** na hipótese de fiscalização meramente incidental, pelo método difuso, **em razão de uma dada situação concreta**;

(d) a **única** possibilidade de leis municipais – **como aquelas** que majoraram, *abusivamente*, a base de cálculo e/ou as alíquotas do IPTU, **com ofensa** ao postulado constitucional da não confiscatoriedade – **serem expostas a controle abstrato de constitucionalidade dar-se-á** na hipótese singular de ajuizamento da pertinente “*representação de inconstitucionalidade*” (ação direta), **perante** o Tribunal de Justiça local **e desde** que o paradigma de confronto invocado pelo autor **repouse na própria Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º)**.

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, **e acolhendo**, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, **nego provimento** ao presente recurso de agravo, **mantendo**, em consequência, **por seus próprios fundamentos**, a decisão ora recorrida.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.089

PROCED. : CEARÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : PARTIDO DA REPÚBLICA - PR

ADV.(A/S) : FRANCISCO MONTEIRO DA SILVA VIANA

AGDO.(A/S) : PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Ausente, neste julgamento, o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.10.2014.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário