



JURISPRUDÊNCIA (*)

JURISPRUDÊNCIA CÍVEL

Supremo Tribunal Federal (*)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 100.097 — SP

(Primeira Turma)

Relator: O Sr. Ministro Soares Muñoz

Recorrente: Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo

Recorrido: Câmara Municipal de Buri

Representação interventina de inconstitucionalidade de lei municipal. Incidência do artigo 15, § 3.º, "d" da CF.

— Não constitui pressuposto de admissibilidade da ação interventiva de inconstitucionalidade de lei municipal a demonstração da necessidade de intervenção efetiva e imediata no Município, uma vez que o decreto interventivo pode limitar-se à suspensão do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade. Precedente: RE 97.089-2 — SP. Recurso extraordinário conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 18 de outubro de 1983.

Soares Muñoz, Presidente e Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Adoto como relatório, o parecer do ilustre Procurador Dr. Moacir Antônio Machado, aprovado pelo eminente Subprocurador-Geral da República Dr. Mauro Leite Soares, *verbis*:

"Com fundamento no art. 15, § 3.º, *d*, da Constituição Federal, e nas Leis n.ºs 5.778, de 16-5-72, e 4.337, de 1-6-74, o Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo ofereceu representação por inconstitucionalidade do Decreto

(*) As decisões do Eg. Supremo Tribunal Federal e dos demais Tribunais são reproduzidas na íntegra em obediência ao disposto na Portaria 105 da Presidência da Corte Suprema.

n.º 3, de 29-6-81, do Presidente da Câmara Municipal de Buri, que elevou os vencimentos do Secretário da mesma Casa Legislativa, e da Lei Municipal n.º 001/81, também de 29-6-81, que autorizou a Câmara de Vereadores a suplementar diversas verbas do orçamento.

Sustentou o representante que o Decreto e a Lei citados contrariam o art. 118 da Constituição do Estado, que torna exclusiva do Prefeito Municipal a iniciativa de leis que impliquem aumento da despesa pública, pedindo a declaração de inconstitucionalidade desses atos, para que o Chefe do Executivo suspenda sua execução, se tanto bastar para o restabelecimento da normalidade comprometida.

O egrégio Tribunal de Justiça do Estado, porém, por maioria de votos, absteve-se de examinar a arguição de inconstitucionalidade pelo seu merecimento. Concluiu, não obstante, pela improcedência da representação, sob o fundamento de que os atos impugnados não foram aplicados em concreto, não sendo cabível a ação direta interventiva apenas para declaração de inconstitucionalidade da lei em tese.

Recorre o Procurador-Geral da Justiça, pelas letras *a* e *d* do permissivo constitucional, sustentando ofensa ao art. 15, § 3.º, letra *d* Constituição Federal, e negativa de vigência das Leis Federais n.º 5.778/72 e 4.337/64, bem como divergência com julgados do Colendo Supremo Tribunal Federal (RE n.º 92.071, RTJ 97/389; RE n.º 89.220, RTJ 97/1.170; RE n.º 93.194, DJ de 20-3-81).

Argumenta o recorrente, em resumo, que a inobservância pelos Municípios dos princípios indicados na Constituição do Estado pode materializar-se em quaisquer atos de seus respectivos poderes, expõe-se à declaração judicial de inconstitucionalidade, medida preparatória da intervenção, ainda quando não se lhes dê execução, uma vez que o decreto respectivo pode limitar-se a suspender a execução do ato, se tanto for suficiente para restaurar a normalidade comprometida, como o admite de forma expressa a letra *d*, parte final, do art. 15, § 3.º, da Constituição Federal.

Estão presentes, a nosso ver, os pressupostos de cabimento da representação interventiva. O Procurador-Geral da Justiça ajuizou a ação, pedindo a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n.º 3 e da Lei n.º 001, ambos de 1981, do Município de Buri, reputados contrários a princípio contemplado na Carta Estadual sobre o processo legislativo (Constituição Federal, art. 13, III), a fim de que o Governador do Estado suspenda sua execução, se essa medida for suficiente para o restabelecimento da normalidade comprometida.

O estado de anormalidade, que justifica a ação direta interventiva, consoante resulta da parte final do art. 15, § 3.º, *d*, da Constituição Federal, está devidamente caracterizado no caso, pois a inobservância de regra pertinente ao princípio da iniciativa reservada tipifica uma situação contrária à ordem constitucional, envolvendo um conflito de competência entre os poderes do Município.

A declaração de inconstitucionalidade não implica necessariamente na intervenção efetiva. O Estado de anormalidade pode ser corrigido, ordinariamente, com a simples suspensão de execução do ato. Esta medida já configura a intervenção relativa, ou intervenção limitada (Cândido de Oliveira Netto, *ob. cit.*, pág. 147) ou, ainda, intervenção do tipo normativo, como sugere Miguel Reale (Representação — Declaração de Inconstitucionalidade, Rev. Forense, v. 185, pág. 83), podendo tornar-se necessária ou não, em fase posterior, a intervenção efetiva ou absoluta.

Parece-nos equivocado o entendimento do acórdão de que a ação direta interventiva não visa à declaração de inconstitucionalidade do ato e de que a matéria constitucional, nessa modalidade de representação, deve ser resolvida *incidenter tantum*, como questão prejudicial.

A sentença proferida na representação tem caráter declaratório, limitando-se a afirmar o direito preexistente à decisão. No sistema jurídico brasileiro, considera-se que a lei inconstitucional é nula, e não simplesmente anulável. A decisão judicial opera *ex tunc*, pronunciando a invalidade da norma desde seu ingresso no mundo jurídico.

A função do Tribunal de Justiça na representação interventiva intentada pelo Chefe do Ministério Público se exaure na declaração da legitimidade ou ilegitimidade do ato impugnado. É esse o objeto do processo, embora a decisão judicial afirmativa da inconstitucionalidade da norma seja um indesejável pressuposto da intervenção. Com a sentença final, se esgota a atividade jurisdicional. Deve seguir-se o decreto de suspensão do ato impugnado e, se for o caso, a intervenção efetiva do Estado, mas tais medidas não se confundem com a função jurisdicional. Por isso mesmo, a propósito da ação direta interventiva no âmbito federal, observa Alfredo Buzaid:

"O Supremo Tribunal Federal limita-se a declarar a inconstitucionalidade. Quanto ao mais, a competência é do Poder Legislativo, que decretará a intervenção no Estado, se o exigir o restabelecimento da ordem e da tranqüilidade pública" (*Da Ação Direta...*, 1958, págs. 132-3).

Por outro lado, não há contradição entre estado de anormalidade e apreciação de inconstitucionalidade da lei em tese. Como bem acentuou Themístocles Cavalcanti, a propósito da representação interventiva federal na Constituição de 1946, "caso concreto (...), na hipótese do art. 8.º da Constituição, não será sempre a violação efetiva da lei, o que se exige para o comum das controvérsias judiciais, mas a existência de contradição entre uma norma auto-aplicável e alguns dos princípios enumerados no art. 7.º, n.º VII, da Constituição Federal". E mais adiante: "Tese da lei não tem sentido abstrato, significa apenas que está em causa não um ato que tenha dado execução ao preceito legal ou constitucional (...), mas a própria tese da lei que, esta sim, atinge a norma da Constituição Federal (*Do Controle da Constitucionalidade*, Forense, Rio, 1966, pág. 107).

O acórdão recorrido, como já se referiu, erigiu, como fundamento da improcedência da ação a circunstância de que o Decreto n.º 3/81 e a Lei n.º 001/81, promulgados pelo Presidente da Câmara, não receberam execução.

Essa circunstância, no entanto, não afasta a pretensão interventiva. A suspensão de execução por decreto do Governador, no caso do art. 15, § 3.º, *d*, da Constituição Federal, não tem a dimensão restrita sugerida pela expressão, em sua literalidade. Sem revestir o caráter de ato legislativo (MS n.º 16.512, "RTJ" 38/5, e RMS n.º 16.519, "RTJ" 38/569), o decreto de suspensão, não obstante, retira *formalmente* o ato impugnado do mundo jurídico, com eficácia *erga omnes*, embora o pronunciamento judicial sobre a lei em tese já tivesse o efeito de excluir a eficácia da lei *ex tunc*.

Se a decisão judicial e o decreto do Chefe do Executivo do Estado têm esses efeitos tendentes ao restabelecimento da normalidade, a circunstância de que os atos impugnados não haviam ainda recebido execução não pode ser erigida como impedimento à representação interventiva, porque não implica em sua retirada do mundo jurídico, nem restaura a normalidade constitucional.

No julgamento do RE n.º 89.220-SP (Relator o Exmo. Senhor Ministro *Cordeiro Guerra*, "RTJ" 97/1.170), em que o Egrégio Tribunal de Justiça julgara incabível a pretensão interventiva, sob o fundamento de que o Prefeito não dera cumprimento à lei impugnada, concluiu o Colendo Supremo Tribunal Federal que não constitui pressuposto de admissibilidade da ação a demonstração da necessidade de intervenção efetiva, uma vez que o decreto interventivo deve limitar-se à suspensão do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Está caracterizada, portanto, a ofensa ao art. 15, § 3.º, letra *d*, da Constituição Federal, e a divergência com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal no RE n.º 89.220-SP, invocado pelo recorrente.

Em face do exposto, o parecer é pelo conhecimento e provimento do recurso extraordinário, a fim de que o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo aprecie o mérito da arguição de inconstitucionalidade dos atos impugnados do Município, como entender de direito." (fls. 133/138).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): A divergência entre o acórdão recorrido, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e o indicado como paradigma, do Supremo Tribunal Federal ("RT" 97/1181), é manifesta. A decisão *sub judice* não admitiu a representação interventiva do Procurador-Geral da Justiça do Estado, porque não houve aplicação da lei ou do decreto municipal cuja declaração de inconstitucionalidade é pleiteada, enquanto que o precedente, em hipótese idêntica, admitiu a representação, porque a simples inaplicação da lei ou do ato normativo pelo Prefeito não os afasta do mundo jurídico, e outro Prefeito pode dar-lhes execução, com infringência dos preceitos constitucionais reguladores da espécie ("RTJ" 97/1.181).

Configurada a divergência, é de optar-se pela orientação do acórdão-paradigma, não só pela razão de consubstanciar a jurisprudência da Corte, como ainda em face da consideração de que, realmente, "não constitui pressuposto de admissibilidade da ação interventiva de inconstitucionalidade a demonstração da necessidade da intervenção efetiva e imediata, uma vez que o decreto interventivo pode limitar-se à suspensão do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade" (*ob. cit.*, pág. cit.).

Ante o exposto e pelos fundamentos do parecer, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento para que, cassado o acórdão recorrido e afastada a preliminar por ele acolhida, o Tribunal de Justiça de São Paulo aprecie as outras questões suscitadas na representação e as julgue como entender de direito.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente. Acompanho o Sr. Ministro Relator, tendo em conta que a representação do Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo se fez, com base no art. 15, § 3.º, letra *d*, da Constituição Federal, que foram violados pelo diploma municipal.

Em outros casos, tem-se considerado carecedor da ação direta interventiva o Procurador-Geral da Justiça, quando a representação ataca a lei municipal, por infringir princípios da Constituição Federal. Ele é carecedor da ação, mesmo da ação direta interventiva, quando colocar a lei municipal em face da Constituição Federal. Só tem essa ação interventiva, quando a lei municipal foi impugnada por contrariar os princípios da Constituição Estadual.

Estou fazendo essa distinção, porque, há bem pouco, fui Relator de um recurso extraordinário na Turma, em que não se conheceu do apelo. Cuidava-se de ação direta interventiva, também, mas se fundamentou na violação a princípios da Constituição Federal.

Conheço do recurso e lhe dou provimento.

EXTRATO DA ATA

RE 100.097-SP — Rel.: Min. Soares Muñoz. Recte.: Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Recda.: Câmara Municipal de Buri.

Decisão: Conheceu-se do recurso extraordinário e se lhe deu provimento. Decisão unânime.

Presidência do Senhor Ministro Soares Muñoz. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.

Brasília, 18 de outubro de 1983.

ANTÔNIO CARLOS DE AZEVEDO BRAGA, Secretário