

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 227.159 – GO

Relator: *O Sr. Ministro Néri da Silveira*

Recorrente: *Ministério Público estadual*

Recorridos: *Câmara Municipal de Pirenópolis e outros*

*Recurso extraordinário. Ação civil pública. Ministério Público. Legitimidade. 2. Acórdão que deu como inadequada a ação civil pública para declarar a inconstitucionalidade de ato normativo municipal. 3. Entendimento desta Corte no sentido de que, "nas ações coletivas, não se nega, à evidência, também, a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade, incidentaliter tantum, de lei ou ato normativo federal ou local." 4. Reconhecida a legitimidade do Ministério Público, em qualquer instância, de acordo com a respectiva jurisdição, a propor ação civil pública (CF, arts. 127 e 129, III). 5. Recurso extraordinário conhecido e provido para que se prossiga na ação civil pública movida pelo Ministério Público.*

ACÓRDÃO

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

Brasília, 12 de março de 2002 – Néri da Silveira, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal contra acórdão proferido pela Primeira Turma da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, com a seguinte ementa:

*"Ação civil pública. Não constitui a ação civil pública meio adequado para declarar a inconstitucionalidade de ato normativo municipal, o que deve ser intentado através de ação direta de inconstitucionalidade, cuja propositura é de competência do Procurador-Geral de Justiça."*

Em suas razões, sustenta o Ministério Público do Estado de Goiás que o acórdão recorrido ofendeu o disposto no art. 129 da Constituição Federal.

Não foram apresentadas contra-razões, conforme certificado à fl. 73.

Em despacho de fls. 74/78, o ilustre Presidente do Tribunal *a quo* negou seguimento ao recurso extraordinário que subiu a esta Corte mediante provimento no Agravo de Instrumento nº 182.076-4, em apenso.

A Procuradoria-Geral da República, ao exarar parecer de fls. 87/95, opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, aduzindo, em síntese, que:

“Não paira qualquer dúvida quanto à legitimação do Ministério Público para a ação civil pública, mesmo que, incidentalmente, tenha que se afastar a aplicação de lei municipal, estadual ou federal.

Como se sabe, o art. 127, *caput*, da Constituição Federal atribui legitimação ao Ministério Público para “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Além disso, incumbe ao Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (CF, art. 129, inc. III). Aqui, mais uma vez, é reafirmada a legitimação do Ministério Público para a causa, e de forma tão eloqüente, que passou a se constituir função institucional.

(...)

Outro ponto abordado no Acórdão e no apelo extremo é o da adequação da ação civil pública para o controle incidental da constitucionalidade de lei ou ato normativo em juízo de primeiro grau.

Sustentou o Eg. Tribunal *a quo* a inidoneidade da ação civil pública para o reconhecimento, ainda que incidental, da inconstitucionalidade das leis, asseverando ser a ação direta, perante o Tribunal Estadual, a única adequada para veicular pleito de controle incidental de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal.

Note-se que extremada a posição da Corte Estadual. Poderia ter razão fosse o pedido único de ação civil pública a declaração da inconstitucionalidade da lei federal ou estadual - (Reclamação nº 434, Rel. Min. Francisco Rezek, *DJU* de 09/12/94). A tal, no entanto, não chegou o órgão ministerial, que definiu precisamente

o pedido, consiste na nulidade de ato administrativo municipal, afastando-se, para tanto, incidentalmente, a aplicação do texto municipal impugnado. Logo, não se cuida de controle concentrado de lei federal ou estadual – o que, sabidamente, é da alçada do Supremo Tribunal Federal. Nem da ação direta contra lei municipal tida por inconstitucional em face da Constituição Federal – inexistente no ordenamento jurídico.

Ocorre que a hipótese não é de controle concentrado – vedado em primeiro grau – e, sim, de controle difuso, incidental, admissível em primeira Instância, em qualquer processo civil contencioso, inclusive na ação civil pública, introduzida há mais de dez anos no direito processual brasileiro, e que tanta perplexidade tem gerado. Esta é, em verdade, uma ação cível de rito ordinário, em cujo bojo nunca se negou a viabilidade do controle incidental da constitucionalidade das leis. Os pontos que dão alguma peculiaridade à ação civil pública, como a legitimação do Ministério Público para o ajuizamento, na categoria de substituto processual e o efeito *erga omnes* não a tornam ação especial e diversa, a ponto de impedir a discussão incidental da constitucionalidade da lei ou do ato normativo que embasou a suposta ofensa a direito ou interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo – âmbito de manejo desse tipo de ação.

Isto porque, a legitimação ministerial para a substituição processual decorre de Constituição (CF art. 129, inc. III) e da lei (L. 7347/85, art. 5º e Lei 8078/90, art. 82, inc. I). E o efeito *erga omnes* não tem a dimensão que se lhe pretendem emprestar, nem tem o condão de desnaturar a ação civil pública, a torná-la inidônea, como sustentado alhures (Recl. nº 602-6 - São Paulo, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 3/9/97, T. Pleno, maioria).

Por isso mesmo, sem razão juristas como HUGO DE BRITO MACHADO, GILMAR FERREIRA MENDES e ARNOLDO WALD, que, sob tais argumentos, sustentam a inidoneidade da Ação Civil Pública para veicular pleito de controle incidental de inconstitucionalidade.

Em julgamento recente, o Col. Supremo Tribunal Federal lançou luz sobre a questão. Ao julgar a Reclamação nº 602-6, Rel. Min. Ilmar Galvão, a Corte firmou o entendimento de que o controle difuso da

constitucionalidade de leis pode ser exercido pelos magistrados de primeiro grau, em sede de ação civil pública. Eis a ementa:

**“Reclamação.** Decisão que, em ação civil pública, condenou instituição bancária a complementar os rendimentos de caderneta de poupança de seus correntistas, com base em índice até então vigente, após afastar a aplicação da norma que o havia reduzido, por considerá-la incompatível com a Constituição. Alegada usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, prevista no art. 102, I, a, da CF.

Improcedência da alegação, tendo em vista tratar-se de ação ajuizada, entre partes contratantes, na persecução de bem jurídico concreto, individual e perfeitamente definido, de ordem patrimonial, objetivo que jamais poderia ser alcançado pelo reclamado em sede de controle *in abstracto* de ato normativo:

Quadro em que não sobra espaço para falar em invasão, pela Corte reclamada, da jurisdição concentrada privativa do Supremo Tribunal Federal.

Improcedência da reclamação”(Tribunal Pleno, maioria, j. 03/09/97)

Do voto vencedor do Min. Ilmar Galvão, por didático e altamente esclarecedor, merece ser destacado o seguinte trecho:

“Na verdade, o efeito *erga omnes* da sentença em ação civil pública parece somente suscetível de ser produzido quando tiver ela por objeto interesses ou direitos difusos ou coletivos de que tratam os inc. I e II do parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078/90). Precisamente, em face da indivisibilidade que reveste esses interesses ou direitos e não por outro qualquer motivo. Assim, no primeiro caso, uma sentença que proíba a fabricação de determinado produto, que interdite uma fábrica poluidora do ar atmosférico, que impeça o desmatamento de determinada área, ou que vede a demolição de

determinado prédio de valor histórico; e, no segundo, a que afaste uma exigência legal imposta a toda uma categoria profissional. Nessas hipóteses, é fora de dúvida que a decisão terá necessariamente efeito *erga omnes*. Fundada que seja ela em declaração de inconstitucionalidade de determinada lei, a declaração obviamente aproveitará a todos os interessados.

No caso dos autos, entretanto, o que se tem é uma ação proposta na defesa de direitos individuais homogêneos, cujos titulares constituem um grupo de pessoas que agem sob alegação de prejuízos patrimoniais divisíveis, atribuídos a determinada entidade bancária. Por isso mesmo, no caso sob apreciação, poderia o réu, ora reclamado, questionar o cabimento da ação civil pública como instrumento de proteção de direitos individuais homogêneos; a legitimidade da substituição processual que se verificou no pólo ativo; ou, mesmo, a competência da justiça paulista para compor danos tidos por verificados fora dos limites do Estado de São Paulo; nunca, entretanto, o efeito *erga omnes* que a sentença nem teve, nem poderia ter, posto alcançar tão-somente os entes envolvidos na relação processual, a não ser que, aí *erga omnes* signifique, apenas contra todos os interessados relacionados com o réu, o que não é o caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Afastadas que sejam as mencionadas exceções processuais - matéria cujo exame não tem aqui cabimento - inevitável é reconhecer que a eficácia da sentença, no caso, haverá de atingir pessoas domiciliadas fora da jurisdição do órgão julgador, o que não poderá causar espécie, se o Poder Judiciário, entre nós, é nacional e não local. Essa propriedade, obviamente, não seria exclusiva da ação civil pública, revestindo, ao revés, outros remédios processuais, como o mandado de segurança coletivo, que pode reunir interessados domiciliados em unidades diversas da federação e também fundar-se em alegação de inconstitucionalidade de ato normativo, sem que essa última circunstância possa inibir o seu processamento e julgamento em Juízo de primeiro

grau que, entre nós, também exerce o controle constitucional das leis.

Não cabe, portanto, afirmar, como fez a inicial, que a ação civil pública em tela outra coisa não fez senão impugnar, conquanto por via oblíqua, o conteúdo normativo, ainda que parcial, do art. 17, I, da Lei nº 7730/89, nem que essa providência somente poderia ter sido posta em prática por quem constitucionalmente legitimado a fazê-lo perante o Supremo Tribunal Federal. Tampouco, conseqüentemente, que, ao processá-la e julgá-la, haja a Corte reclamada usurpado competência deste Tribunal, dando lugar à reclamação prevista no art. 102, I, 1, da CF.

No primeiro caso, porque, como visto, trata-se de ação ajuizada, entre parte contratantes, na persecução nítida de bem jurídico concreto, individual e perfeitamente definido, de ordem patrimonial, embora sob alegação de ser inconstitucional o dispositivo legal que aparentemente estaria impedindo o seu gozo; e, no segundo, porque esse objetivo poderia ser alcançado pelo autor, ora reclamado, em sede de controle *in abstracto* de ato normativo, não havendo espaço, portanto, para concluir, sem incidir em manifesta contradição, que invadiu a jurisdição concentrada privativa do Supremo Tribunal Federal o julgador que proferiu decisão insuscetível de ser ditada por esta própria Corte nas circunstâncias apontadas.

Resulta claro, pois, que a ação civil pública é adequada para a proteção do patrimônio público, mesmo que com controle difuso da constitucionalidade de lei ou ato normativo. Portanto, flagrantemente violado o inc. III do art. 129 da CF/88."

É o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Como está no relatório do acórdão recorrido, o Juiz de primeiro grau indeferiu a inicial por não ver, na ação civil pública, meio próprio para questionar inconstitucionalidade de lei (fl. 61). O Tribunal *a quo*, à sua vez, no aresto recorrido, acentuou que o Promotor de Justiça "não tem legitimidade para propor ação que encerre matéria

substancialmente constitucional”, “buscando declaração de inconstitucionalidade, em tese, de lei municipal”.

Está correto o parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 87/95), havendo sido feita transcrição, no Relatório acima, de passos significativos desse documento.

Em verdade, o STF tem jurisprudência que não acolhe as conclusões do acórdão recorrido e da decisão de primeiro grau. Além dos precedentes indicados no parecer, refiro ainda julgado, de 3-9-1997, na Reclamação nº 600-0/SP, de que fui Relator, cuja síntese está consubstanciada na seguinte ementa:

*“Reclamação. 2. Ação civil pública contra instituição bancária, objetivando a condenação da ré ao pagamento da “diferença entre a inflação do mês de março de 1990, apurada pelo IBGE, e o índice aplicado para crédito nas cadernetas de poupança, com vencimento entre 14 a 30 de abril de 1990, mais juros de 0,5% ao mês, correção sobre o saldo, devendo o valor a ser pago a cada um fixar-se em liquidação de sentença”. 3. Ação julgada procedente em ambas as instâncias, havendo sido interpostos recursos especial e extraordinário. 4. Reclamação em que se sustenta que o acórdão da Corte reclamada, ao manter a sentença, estabeleceu “uma inconstitucionalidade no plano nacional, em relação a alguns aspectos da Lei nº 8.024/1990, que somente ao Supremo Tribunal Federal caberia decretar”. 5. Não se trata de hipótese suscetível de confronto com o precedente da Corte na Reclamação nº 434-1/SP, onde se fazia inequívoco que o objetivo da ação civil pública era declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.844/1992, do Estado de São Paulo. 6. No caso concreto, diferentemente, a ação objetiva relação jurídica decorrente de contrato expressamente identificado, a qual estaria sendo alcançada por norma legal subsequente, cuja aplicação levaria a ferir direito subjetivo dos substituídos. 7. Na ação civil pública, ora em julgamento, dá-se o controle de constitucionalidade da Lei nº 8.024/1990, *por via difusa*. Mesmo admitindo que a decisão em exame afasta a incidência de Lei que seria aplicável à hipótese concreta, por ferir direito adquirido e ato jurídico perfeito, certo está que o acórdão respectivo não fica imune ao controle do Supremo Tribunal Federal, desde logo, à vista do art. 102, III, letra *b*, da Lei Maior, eis que a decisão definitiva de Corte local terá reconhecido a inconstitucionalidade de lei federal, ao dirimir*

determinado conflito de interesses. Manifesta-se, dessa maneira, a convivência dos dois sistemas de controle de constitucionalidade: a mesma lei federal ou estadual poderá ter declarada sua invalidade, quer, em abstrato, na via concentrada, originariamente, pelo STF (CF, art. 102, I, a), quer na via difusa, *incidenter tantum*, ao ensejo do desate de controvérsia, na defesa de direitos subjetivos de partes interessadas, afastando-se sua incidência no caso concreto em julgamento. 8. Nas ações coletivas, não se nega, à evidência, também, a possibilidade da declaração de inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, de lei ou ato normativo federal ou local. 9. A eficácia *erga omnes* da decisão, na ação civil pública, *ut* art. 16 da Lei nº 7.347/1985, não subtrai o julgado do controle das instâncias superiores, inclusive do STF. No caso concreto, por exemplo, já se interpôs recurso extraordinário, relativamente ao qual, em situações graves, é viável emprestar-se, ademais, efeito suspensivo. 10. Em reclamação, onde sustentada a usurpação, pela Corte local, de competência do Supremo Tribunal Federal, não cabe, em tese, discutir em torno da eficácia da sentença na ação civil pública (Lei nº 7.347/1985, art. 16), o que poderá, entretanto, constituir, eventualmente, tema do recurso extraordinário. 11. Reclamação julgada improcedente, cassando-se a liminar."

De outra parte, em tese, há legitimidade do Ministério Público, em qualquer instância, de acordo com a respectiva jurisdição, a propor ação civil pública (CF, arts. 127 e 129, III), cumprindo ter presente, ainda, o disposto no parágrafo 1º do mesmo artigo, consoante o qual a legitimação do Ministério Público, "*para as ações civis previstas neste artigo, não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei*".

Bastantes são esses fundamentos a prover-se o recurso extraordinário, afastando-se, na espécie, a ilegitimidade do MP para a ação civil pública proposta, a qual tem condições de prosseguir, como via adequada ao exame da legitimidade do ato local impugnado, cuja nulidade é pretendida pelo autor.

Conheço, assim, do recurso extraordinário e lhe dou provimento para que a ação civil pública, de que cuidam os autos, movida pelo Ministério Público, prossiga na forma de direito.

## EXTRATO DA ATA

RE 227.159/GO — Relator: Ministro Néri da Silveira. Recorrente: Ministério Público estadual. Recorridos: Câmara Municipal de Pirenópolis e outros (Advogado: Dosimar Leite)

Decisão: Por unanimidade, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Presidência do Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Ministros Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Subprocurador-Geral da República, Dr. Edinaldo de Holanda Borges.

Brasília, 12 de março de 2002 — Antonio Neto Brasil, Coordenador.

### RECURSO EM HABEAS CORPUS 82.984 — SP

Relatora: *A Sra. Ministra Ellen Gracie*

Recorrente: *Pedro Munholi*

Recorrido: *Superior Tribunal de Justiça*

#### *Habeas corpus. Prisão Civil. Prestações alimentícias. Inadimplemento.*

1. A ordem para pagamento de apenas três das últimas parcelas, ficando o alimentante, no caso do não-cumprimento, sujeito à prisão civil, é consentânea com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.
2. Tendo sido a tese formulada pela defesa expressamente rejeitada pelo Juiz em audiência de conciliação, instrução e julgamento, não há se falar em cerceamento.
3. *O habeas corpus não é via adequada ao exame das escusas de inadimplemento das prestações alimentícias por alegada incapacidade financeira do alimentante, máxime se tal matéria não foi objeto de apreciação no acórdão recorrido.*

Recurso improvido.

#### 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, negar provimento ao recurso ordinário em *habeas corpus*.

Brasília, 30 de maio de 2003 — Sepúlveda Pertence, Presidente — Ellen Gracie, Relatora.