

14/05/92

TRIBUNAL PLENO

RECLAMAÇÃO Nº 383-3 SÃO PAULO

V O T O

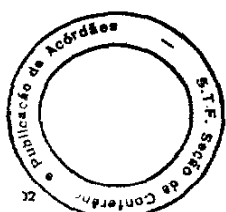
EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA.
LEI MUNICIPAL: CONTROLE CONCENTRADO. CONSTITUIÇÃO
ESTADUAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO: NORMAS CONSTITUCIONAIS
FEDERAIS.

01704010
04030000
03833000
01560390

I. - Inexistência do controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente à Constituição Federal, quer perante o Tribunal de Justiça, quer junto ao Supremo Tribunal Federal (C.F., art. 102, I, a; art. 125, parág. 2º).

II. - A Constituição Federal admite o controle, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, perante o Tribunal estadual (C.F., art. 125, parág. 2º).

III. - Reprodução, na Constituição Estadual, de normas constitucionais federais, que, reproduzidas, ou não, incidiriam na ordem local, por constituírem-se normas centrais, normas da Constituição total. A violação de tais normas implica violação da Constituição Federal. Neste caso, não cabe o controle concentrado da lei ou ato normativo municipal. *Waller*



IV. - Caso em que, julgando-se procedente a reclamação, julga-se extinta, de logo, a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada perante o Tribunal estadual.

V. - Reclamação julgada procedente.

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): - A ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Chefe do Ministério Público de São Paulo, no Tribunal de Justiça daquele Estado, impugna o art. 1º da Lei 11.152, de 30.12.91, do Município de São Paulo, que introduziu modificações na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU. Argumenta-se, naquela ação, que os critérios de aplicação da progressividade das alíquotas, estabelecidas na lei tributária municipal, estariam em desacordo com os postulados da Constituição do Estado de São Paulo, artigos 160, parág. 1º e 163, inciso II, 111 e 144.

Os artigos 160, parág. 1º, 163, II, 111 e 144, da Constituição paulista, dispõem:

"Art. 160. Compete ao Estado instituir:
(...)

Parág. 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente



para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

"Art. 163. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;"

(...)

"Art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público."

"Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os



princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição." (fls. 24/32)

Os dispositivos indicados constituem princípios inscritos na Constituição Federal, artigos 145, parág. 1º, 150, II, 37 (a Constituição paulista acrescentou os princípios da razoabilidade, da finalidade, da motivação e do interesse público), 29 e 30.

Na inicial da ação direta proposta perante o Tribunal paulista, cuja cópia está às fls. 37/49, está declarado, lealmente (fls. 40 e 48/49):

"(...)

2. O ato normativo examinado adotou o critério da progressividade da alíquota, de conformidade com o valor venal do imóvel, provocando substancial elevação do tributo.

A inconstitucionalidade radica na afronta aos artigos 160, parág. 1º, 163, inciso II, III, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo, que incorporaram expressamente princípios constitucionais limitadores da autonomia das entidades políticas, previstos na Carta Magna, de atendimento obrigatório pelos municípios." (fl. 40)

Muller



(...)

"Pelas razões expostas, em cada um dos tópicos acima, o artigo 1º, da Lei 11.152, de 30 de dezembro de 1991, na parte que altera a redação dos artigos 7º e 27 e respectivos incisos e parágrafo, da Lei nº 6.989, de 29 de dezembro de 1966, com a redação que lhes foi conferida pelas Leis nº 10.394, de 20 de novembro de 1987, 10.805, de dezembro de 1989 e 10.921, de 30 de dezembro de 1990, do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, tipifica aberta e nítida ofensa aos princípios e normas da Carta do Estado de São Paulo contidos nos artigos 160, parág. 1º, 163, inciso II, 111, e 144, que consagram e projetam o teor de preceitos e princípios inscritos na Constituição Federal.

Impõe-se, em decorrência, o pronto estabelecimento, no Município de São Paulo, da linha mestra da organização político-administrativa da Federação."(fls. 48-49)

A lei objeto da ação direta ajuizada perante o Tribunal paulista, esclarece o Reclamante, foi editada com base no art. 156, parág. 1º, da Constituição Federal, "que atribui competência ao Município para instituir IPTU, autorizando a sua progressividade fiscal, regra essa obviamente não contemplada na Constituição Estadual", certo que a competência tributária



RCL 383-3 SP

dos Municípios, como pressuposto da autonomia municipal, é auferida diretamente da Constituição Federal.

Examinemos a questão.

I

O controle em abstrato da lei municipal em face da Constituição Federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se formou sob o pálio da Constituição pretérita, é no sentido da impossibilidade jurídica da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Federal. No RE nº 93.313-SP, Relator o Ministro Alfredo Buzaid, a Corte Suprema deixou expresso que "não há, no sistema constitucional brasileiro, ação direta de arguição, em tese, de lei ou de ato normativo municipal, por contrariedade à Constituição da República, mediante representação do Chefe do Ministério Público local ao Tribunal de Justiça." No mesmo acórdão o eminente Relator esclareceu que o Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade do art. 54, I, e, da Constituição do Estado de São Paulo (RTJ 104/724).

No RE nº 92.169-SP, Relator o Ministro CUNHA PEIXOTO, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição paulista que institua ação direta de lei municipal frente à Constituição Federal perante o Tribunal de Justiça (RTJ 103/1085). No voto que então proferiu, acentuou o Sr. Ministro



MOREIRA ALVES (RTJ 103/1114-1115):

"(...)

De outra parte, não podem as Constituições Estaduais, sob a alegação de terem poderes implícitos, dar competência aos Tribunais Estaduais para julgarem representações de inconstitucionalidade de leis municipais em face da Constituição Federal. Os poderes implícitos dos Estados-membros não podem restringir a autonomia do município, que é disciplinada expressamente pela Constituição Federal. Nem muito menos podem projetar-se fora do âmbito estadual para atribuir a um dos Poderes do Estado-membro função política de guardião da Constituição Federal.

(...)

Aliás, se fosse possível aos Tribunais de Justiça dos Estados o julgamento de representações dessa natureza com relação a leis municipais em conflito com a Constituição Federal, poderia ocorrer a seguinte situação esdrúxula. É da índole dessa representação e isso hoje é matéria pacífica nesta Corte que ela, transitando em julgado, tem eficácia erga omnes, independentemente da participação do Senado Federal, o que só se exige para a declaração incidenter tantum, o que implica dizer que, se transitasse em julgado a decisão nela proferida por



RCL 383-3 SP

Tribunal de Justiça, esta Corte Suprema estaria vinculada à declaração de inconstitucionalidade de Tribunal que lhe é inferior, mesmo nos casos concretos futuros que lhe chegassem por via de recurso extraordinário. O absurdo da consequência, que é de índole do instrumento, demonstra o absurdo da premissa."(fl.119)

O Supremo Tribunal Federal, no regime da Constituição de 1988, em sede de medidas cautelares, tem decidido pela impossibilidade jurídica do controle em abstrato de lei municipal frente à Constituição Federal. Assim, por exemplo, na ADIn nº 409-3-RS, Relator o Sr. Ministro CELSO DE MELLO ("DJ" de 15.03.91), ADIn nº 347-SP, Relator o Sr. Ministro MOREIRA ALVES ("DJ" de 26.10.90), Reclamação nº 337-ES, Relator o Sr. Ministro PAULO BROSSARD ("DJ" de 26.10.90), Reclamação 370-MT, Relator o Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI.

Não há, pois, no sistema constitucional brasileiro, controle concentrado de lei municipal frente à Constituição Federal, nos Tribunais de Justiça dos Estados-membros nem no Supremo Tribunal Federal (C.F., art. 102, I, a).

II

O controle em abstrato da lei municipal em face



da Constituição Estadual.

A Constituição de 1988 admitiu, no art. 125, parág. 2º, a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, nos Tribunais de Justiça dos Estados-membros.

III

A reprodução, na Constituição Estadual, de normas federais.

Não há dúvida de que a Constituição Federal admite, no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados-membros, o controle em abstrato da lei municipal em face da Constituição Estadual (C.F., art. 125, parág. 2º). A questão, entretanto, ganha relevância jurídica quando o confronto da lei municipal dá-se com dispositivo da Constituição estadual que reproduz norma da Constituição Federal.

Na Rcl nº 370-1-MT, relatada pelo Sr. Ministro Octavio Gallotti, a questão foi posta à apreciação do Supremo Tribunal Federal. Partido político aforou, perante o Tribunal de Justiça do Mato Grosso, ação direta de inconstitucionalidade, contestando a constitucionalidade de determinadas leis frente à Constituição do Estado. A Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso, então, interpôs, na Corte Suprema, a Reclamação nº 370, sustentando que o processamento da mencionada ação direta, no Tribunal estadual, implicaria



usurpação da competência do Supremo Tribunal, dado que a Constituição estadual limita-se a reproduzir normas da Constituição Federal. O eminente Ministro Gallotti, Relator, julgou procedente a reclamação, para avocar o conhecimento do processo ao Supremo Tribunal Federal, voto acolhido pela unanimidade dos Srs. Ministros. Destaco do voto de S.Exa.:

"Nenhum dos dispositivos da Constituição de Mato Grosso, invocados pelo Partido dos Trabalhadores, possui, portanto, conteúdo próprio ou autônomo, suscetível de dissociar-se da Constituição Federal, de que são, todos eles, imediata e servil consequência.

Verifica-se, então, sem maior esforço, que a verdadeira causa de pedir é a incompatibilidade do ato normativo estadual, perante a Constituição Federal, o que, em sede de ação direta, só se inscreve na competência do Supremo Tribunal (Constituição, art. 102, I, a e p), não na consentida aos Tribunais estaduais (art. 125, parág. 2º).

Com as informações prestadas pela Presidência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, vieram as notas taquigráficas do julgamento interrompido por determinação liminar, nesta Reclamação. Delas extraio a resposta dada pelo ilustre Desembargador LICÍNIO CARPINELI STEFANI, à preliminar de incompetência daquela Corte, no sentido



de que, só quando suscitada a arguição em razão da Constituição Federal, caberá fazê-lo perante o Supremo Tribunal, não quando invocada a Carta estadual, pois fixado o outro princípio "o Tribunal de Justiça não apreciará nenhuma questão dessa espécie" (fls. 106).

É correta a observação, no tocante à reduzida possibilidade de utilização de representação de inconstitucionalidade prevista no já citado art. 125, parág. 2º. Mas essa limitação decorre do espaço relativamente exíguo, deixado, ao alcance do constituinte estadual, em nosso regime político, ainda marcadamente centralista. Não serve para justificar a transferência, ao Poder Judiciário estadual, da competência atribuída ao Supremo Tribunal, quando se suscite uma inconstitucionalidade que só formalmente decorra da Carta local, mas em substância se prenda à Federal como, no caso, sem dúvida, sucede.

Acolhendo o parecer, julgo procedente a Reclamação, para avocar o conhecimento do processo ao Supremo Tribunal Federal (art. 161, I, do Regimento Interno e art. 17 da Lei nº 8.038-90)."

Contribuí, quando do citado julgamento, para a decisão que foi tomada. Destaco do voto que então proferi:

Marcelo



"Sr. Presidente, a meu ver, esta é uma das questões mais importantes com que o Supremo Tribunal Federal irá se defrontar. É que as Constituições Estaduais reproduzem e devem reproduzir disposições da Constituição Federal. O Poder Constituinte Estadual elabora a Constituição do Estado-membro com observância de princípios inscritos na Constituição Federal, que alguns estudiosos chamam de princípios constitucionais sensíveis, estabelecidos, explícitos e implícitos, e princípios federais extensíveis, estes últimos praticamente inexistentes na Constituição de 1988.

Ora, se o Tribunal de Justiça estadual, decidindo a ação direta que lhe foi apresentada, expede uma certa decisão a respeito, com efeito erga omnes, haverá de cercear a competência do Supremo Tribunal Federal, porque, no fundo, o conflito é mesmo com a Constituição Federal. E o Supremo Tribunal Federal haverá, nesse ponto, de construir, sob pena de a Constituição Federal receber, indiretamente, reflexamente, diversas interpretações nos diversos Estados-membros, de forma definitiva.

Penso que está o eminente Relator com razão quando avoca toda a matéria ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal.

Concordo, também, com a vênia do Sr.



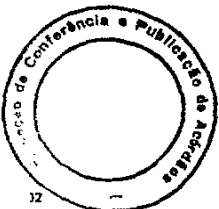
Ministro MARCO AURÉLIO, quando o eminente Relator não distingue os reclamantes, quer dizer, quando confere legitimidade a ambos.

Ora, não estamos diante de uma ação direta. Temos, no caso, uma reclamação. E, segundo esclarece o eminente Ministro Relator, uma das entidades é interessada. A sua sobrevivência depende do julgamento da ação. O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ao cuidar da reclamação, e sem distinguir, estabelece:

'Caberá reclamação do Procurador-Geral da República ou do interessado na causa para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões.'".

(...)

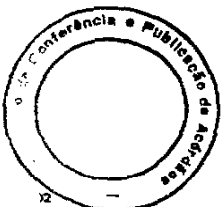
O magnífico voto que o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence proferiu aprofundou o estudo da reprodução ociosa, por parte da Constituição Estadual, de norma da Constituição Federal que, reproduzida, ou não, incidiria sobre a ordem local. Nesse caso, o que conta é a norma federal reproduzida. Por isso, S. Exa., acompanhando o eminente Relator, julgou procedente a reclamação. O voto do Sr. Ministro Pertence, proferido na citada Rcl 370-MT, pela densidade dos seus argumentos jurídicos, dispensaria estudos outros. Gostaria,



entretanto, de aduzir, na linha do citado voto, duas palavras.

Em certas matérias, em que o constituinte estadual poderia inovar, poderia adotar solução própria, prefere ele copiar disposição da Constituição Federal, disposição, entretanto, que, não fora isto, não incidiria na ordem local. Neste caso — bem ressaltou o Ministro Pertence, com base no magistério de Raul Machado Horta, — "as normas de imitação exprimem a cópia de técnicas ou de institutos, por influência da sugestão exercida pelo modelo superior." (Raul Machado Horta, "A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro", Bhte., 1964, pág. 193). Noutra hipótese, todavia, o constituinte estadual reproduz norma da Constituição Federal que, reproduzida, ou não, incidiria sobre a ordem local. É que, nessa hipótese, tem-se reprodução de norma central, assim obrigatória para as comunidades jurídicas parciais, norma central que constitui a Constituição total do Estado Federal, Constituição total "entendida como o setor da Constituição Federal formado pelo conjunto das normas centrais, selecionados pelo constituinte, para ulterior projeção no Estado-membro, sem organizá-lo integralmente. A Constituição total é parte da Constituição Federal e não dispõe de existência formal autônoma fora desse documento." (Raul Machado Horta, ob. cit., pág. 67).

A violação às normas estaduais de imitação resolve-se no âmbito da Constituição estadual. A ofensa, entretanto, às normas de reprodução, reprodução imposta à autonomia estadual, por se tratar de normas centrais, resulta em ofensa à Constituição Federal, dado que "as normas de



RCL 383-3 SP

reprodução decorrem do caráter compulsório da norma constitucional superior". (Raul Machado Horta, ob. cit., pág. 193).

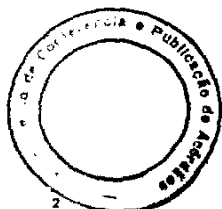
IV

O caso dos autos.

A questão aqui posta enquadra-se na hipótese de normas de reprodução.

Com efeito.

As normas que integram o Sistema Constitucional Tributário, bem assim aquelas inscritas no capítulo "Da Administração Pública", são normas centrais, de observância obrigatória por parte dos entes políticos que compõem o Estado Federal brasileiro, assim Constituição total. Os artigos da Constituição de São Paulo, dados como violados pela lei municipal, nada mais são do que reprodução de normas constitucionais federais, o que, aliás, foi reconhecido na própria inicial da ação. A competência exercitada pelo Município — bem ou mal exercitada, não nos cumpre, aqui e agora, examinar-lhe o mérito — foi-lhe conferida, diretamente, pela Constituição Federal, como pressuposto da autonomia municipal, com limites inscritos na mesma Constituição Federal, que o constituinte estadual não poderia ampliar ou restringir. Com propriedade, escreve o eminente Subprocurador-Geral Moacir Antônio Machado da Silva, no parecer que ofereceu pela Procuradoria-Geral da República:



"(...)

Relativamente aos temas específicos de tributação, causa de pedir na ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça consiste na incompatibilidade entre o sistema de progressividade do art. 1º da Lei Municipal nº 11.152, de 1991, e os princípios da capacidade contributiva e da isonomia tributária, contemplados, respectivamente, nos arts. 145, parág. 1º, e 150, inciso II, da Constituição Federal.

A indicação dos arts. 160, parág. 1º, e 163, II, da Carta Estadual, pelas razões expostas, em nada altera a essência do apontado conflito, que se trava entre norma de lei municipal e princípios do texto fundamental concernentes à tributação. Causa de ação é o seu fundamento jurídico, que, como assinala a doutrina, não se confunde com a norma de lei invocada na inicial, isto é, com a qualificação jurídica dada pela parte, aspecto este que não apresenta maior relevância processual, e está relacionado diretamente com a máxima iuri novit curia (cf. CHIOVENDA, Instituições de Direito Processual Civil, 2. ed., 1942, v. I, p. 496; JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, o Novo Processo Civil Brasileiro, 1982, p. 20; JOSÉ FREDERICO MARQUES, Manual de Direito Processual civil, 1974, v. II, p.155; e JOSÉ RAIMUNDO GOMES DA CRUZ, Causa de pedir e intervenção



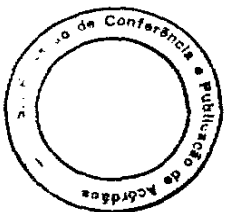
de terceiros in Revista Judiciária Mineira, nº 74, jun/90, p.23).

Decisão que venha eventualmente a proclamar a inconstitucionalidade da norma municipal em face dos princípios mencionados - o da capacidade contributiva e o da isonomia tributária - tem efeito de coisa julgada erga omnes relativamente à efetiva infração a esses princípios, cuja fonte é unicamente a Constituição Federal:

O art. 144 da Constituição Estadual, único que se refere aos Municípios, repete parcialmente o art. 29 da Constituição Federal, dispondo:

'Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.'

A norma foi indicada pelo autor no sentido de convencer a respeito da aplicabilidade dos demais dispositivos da Constituição do Estado (arts. 111, 160, parág. 1º, e 163, I), em face dos quais é argüida a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei municipal nº 11.152, de 1991. Não se fundamenta a



inicial em incompatibilidade direta do dispositivo em face do citado art. 144, que apenas serve de referência para a comprovação do conflito com as demais regras invocadas da Carta Estadual."(fls. 225-226)

V

A usurpação da competência do S.T.F.

Posta a questão nos termos expostos, resulta que o processamento da ação direta de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça, implica usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

Na Reclamação nº 370-MT, Relator o Sr. Ministro Octavio Gallotti, deu-se hipótese igual. Só que, ali, tratava-se de lei estadual, vale dizer, o objeto da ação direta ajuizada perante o Tribunal de Justiça era uma lei estadual. Na Rcl nº 337-DF, Relator o Sr. Ministro Paulo Brossard, tratava-se de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, então, tendo em vista a "evidente anomalia criada com o processamento de uma ação para a qual o Tribunal de Justiça não tem competência, ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Federal, dada a virtual invasão de competência do Supremo Tribunal Federal, uma vez que, se existisse a ação direta para o caso teria de ser federal a competência, e dada a responsabilidade da Corte como



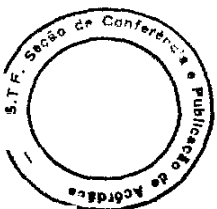
RCL 383-3 SP

guarda precípua da Constituição", o Supremo Tribunal Federal, então, conheceu da reclamação, determinou a suspensão da liminar concedida pelo Tribunal estadual e sobrestou o andamento do feito até julgamento final da reclamação (RTJ 133/551).

Na ADIn nº 347-SP, Relator o Sr. Ministro Moreira Alves, em que o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia de disposição constante da Constituição de São Paulo, que institui o controle em abstrato de lei municipal frente à Constituição Federal, cheguei, no meu voto, a preconizar, para o fim de admitir o controle concentrado em tal caso, a existência de um recurso extraordinário necessário. Assim o voto que proferi por ocasião do julgamento da citada ADIn 347-SP, em sede de cautelar:

"Sr. Presidente, na verdade, se não há recurso da decisão do Tribunal de Justiça que, no controle concentrado, examina a constitucionalidade da lei municipal em face da Constituição Federal, poderíamos ter situações anômalas: se diversos Estados da Federação consagrassem esse tipo de controle concentrado, cada Estado teria, sob certos aspectos, uma Constituição Federal diferente, porque o Supremo Tribunal Federal não exerceria o controle das decisões dos Tribunais estaduais, dadas as características do controle concentrado.

Estou em que o Supremo Tribunal poderia



construir no sentido de admitir até um recurso extraordinário necessário, e essa construção seria feita pelo Supremo Tribunal Federal, dada a sua condição de Corte Constitucional.

O Sr. MINISTRO MOREIRA ALVES (Relator):

- Não é possível que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, fique na dependência da vontade da parte.

O Sr. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: - O

raciocínio de S. Exa. parece que exclui o recurso extraordinário na representação estadual.

O Sr. MINISTRO CARLOS VELLOSO: - O

recurso extraordinário estaria excluído, em princípio, dadas as características do controle concentrado, cuja decisão tem efeitos erga omnes. Se se faz controle concentrado, na órbita do Tribunal de Justiça Estadual, admitir o recurso seria emprestar a esse controle características de controle difuso; é nesse sentido que o Supremo poderia construir, para o fim de admitir o controle em abstrato no que toca à lei municipal em face da Constituição Federal, no Tribunal de Justiça. O Supremo Tribunal Federal admitiria a possibilidade de interposição do recurso necessário, emprestando, assim, características de um



controle difuso a um controle concentrado, para o fim de fazer valer a vontade da Constituição que, no fundo, é a vontade da Corte Constitucional. Nesse sentido seria possível, talvez, essa construção. Digo construir, porque, na verdade, o controle em abstrato concentra-se unicamente no órgão incumbido de efetivar esse controle. Todavia, para o fim de fazer valer a vontade da Constituição, que é, em última análise, a vontade da Corte Constitucional, construiria no sentido do recurso necessário.

Mas estas considerações, eminente Ministro, não me parecem adequadas nesta oportunidade, em sede de juízo de pedido de liminar. Reservo-me para desenvolvê-las no momento adequado, se for o caso.

Assim, Sr. Presidente, adiro ao voto do Sr. Ministro Relator."

A veemente impugnação oposta pelo Sr. Ministro Moreira Alves — "não é possível que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, fique na dependência da vontade da parte" — fica coerente com o voto que S.Exa. proferiu no RE nº 92.169-SP, a dizer:

"Aliás, se fosse possível aos Tribunais de Justiça dos Estados o julgamento de representações dessa natureza, com relação a leis municipais em



conflito com a Constituição Federal, poderia ocorrer a seguinte situação esdrúxula. É da índole dessa representação — e isso hoje é matéria pacífica nesta Corte — que ela, transitando em julgado, tem eficácia erga omnes, independentemente da participação do Senado Federal, o que se se exige para a declaração incidenter tantum. O que implica dizer que, se transitasse em julgado a decisão nela proferida por Tribunal de Justiça, esta Corte Suprema estaria vinculada à declaração de inconstitucionalidade de Tribunal que lhe é inferior, mesmo nos casos concretos futuros que lhe chegassem por via de recurso extraordinário. O absurdo da consequência, que é da índole do instrumento, demonstra o absurdo da premissa." ... (RTJ 103/1085, 1115).

Convém registrar que a lei municipal objeto da ação direta que corre perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, fundamenta-se na Constituição Federal, que, no seu artigo 156, confere competência expressa aos Municípios para instituir o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, e que, no parág. 1º do mesmo artigo 156, estabelece que esse imposto, o IPTU, "poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade". No artigo 182, parág. 4º, II, a Constituição volta ao tema, ao expressar que "É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos



termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...)

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo". (C.F., art. 182, parág. 4º, II). É conhecida, aliás, a discussão que tem ocorrido entre os tributaristas a respeito do tema: há os que sustentam que as disposições inscritas no parág. 1º do art. 156 e inc. II do parág. 4º do art. 182 são disposições autônomas, vale dizer, a progressividade da primeira (parág. 1º do art. 156) pode ser instituída independentemente da segunda (inc. II do parág. 4º do art. 182), já que esta última é a progressividade punitiva; outros, entretanto, sustentam que as disposições mencionadas — parág. 1º do art. 156 e inc. II do parág. 4º do art. 182 — devem ser interpretadas em conjunto, pelo que a progressividade do IPTU somente poderá ocorrer na forma do parág. 4º do art. 182. Não é hora, evidentemente, de tomarmos partido na discussão. No momento adequado, o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, dirá a última palavra.

Imaginemos, entretanto, que o Tribunal paulista, no julgamento da ação direta objeto desta reclamação, decida de um certo modo a respeito do tema, e que não seja interposto o recurso extraordinário. Dir-se-á que essa hipótese é remota. Ela é, entretanto, uma hipótese plausível. Se isto ocorrer, o IPTU do Município de São Paulo será o IPTU que o Tribunal de Justiça de São Paulo quis que fosse. Noutras palavras, sobre um tema constitucional federal — e não constitucional estadual, já que, em tal matéria, o constituinte estadual não poderia inovar, mesmo porque o imposto é municipal e a



RCL 383-3 SP

competência para instituí-lo o Município recebe diretamente da Constituição Federal — sobre o tema constitucional federal o Tribunal estadual terá dado a última palavra. Ora, diante de hipótese assim, hipótese plausível, o Supremo Tribunal Federal, guarda da Constituição (C.F., art. 102), deve construir uma doutrina, assim fazendo jus a sua condição de Corte Constitucional.

VI

Posta a questão nestes termos, e sendo certo que, no caso, "a inicial da representação de inconstitucionalidade", bem acentua a Procuradoria-Geral da República, "limita-se a apontar conflito entre lei municipal e princípio da Constituição Federal, simplesmente reproduzidos na Carta Estadual para disciplinar a tributação estadual", sem sequer se fundamentar "a ação em descumprimento de norma geral autônoma da Constituição Estadual relativa à tributação", penso que, na hipótese, a solução a ser adotada é aquela que o foi na Reclamação 377-PR, Relator o Sr. Ministro Ilmar Galvão: tratava-se de ação rescisória proposta perante o Tribunal do Paraná e cuja decisão seria ou poderia ser violadora da autoridade de decisão do Supremo Tribunal. Como a ação rescisória fora proposta contra acórdão do Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal não tinha competência para julgá-la. O Supremo Tribunal, então, julgando a reclamação procedente, cassou a decisão do Tribunal estadual e julgou extinta a ação rescisória (Pleno, 29.4.92).

Aqui, ocorre mais ou menos a mesma coisa. A

moreira

decisão a ser proferida na ação direta, ajuizada perante o Tribunal de São Paulo, pode vincular o Supremo Tribunal "à declaração de inconstitucionalidade de Tribunal que lhe é inferior, mesmo nos casos concretos futuros que lhe chegassem por via de recurso extraordinário." (Min. Moreira Alves, RE 92.169-SP, RTJ 103/1115). Dir-se-á que da decisão a ser proferida pode ser interposto o recurso extraordinário. Todavia, bem disse o Sr. Ministro Moreira alves, no aparte que deu ao voto que proferi na ADIn 347-SP, "não é possível que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, fique na dependência da vontade da parte."

VII

Registre-se, ao fim e ao cabo, que, decidindo desta forma, o Supremo Tribunal Federal não terá deixado o cidadão sem defesa em relação às leis municipais em face da Constituição Federal. É que o indivíduo poderá acionar o controle de constitucionalidade difuso, utilizando-se das medidas judiciais cabíveis. Aliás, é no controle difuso que se defendem direitos subjetivos individuais. No controle concentrado, em que se tem processo objetivo, visa-se, primeiro que tudo, a defesa da ordem jurídica.

VIII

De todo o exposto, Senhor Presidente, concluo por julgar procedente a reclamação, pelo que casso a liminar concedida pelo Relator da ação direta de inconstitucionalidade



ajuizada perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao tempo em que julgo extinta a mencionada ação direta de inconstitucionalidade. *mueller*

