

37



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

153

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



03797726

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0002230-11.2006.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA sendo recorridos PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS e PREFEITO DO MUNICIPIO DE CAMPINAS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM AÇÃO PROCEDENTE. V. U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO SR. DES. MAURÍCIO VIDIGAL.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), SOUSA LIMA, CORRÊA VIANNA, MAURÍCIO VIDIGAL (com declaração), DAVID HADDAD, GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, DE SANTI RIBEIRO, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI e RIBEIRO DOS SANTOS.

São Paulo, 26 de outubro de 2011.

PALMA BISSON
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 994.06.002230-8

REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
REQUERIDOS : PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPINAS;
 PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
 CAMPINAS
COMARCA : SÃO PAULO

V O T O Nº 13.462

Ementa: Ação direta de
 inconstitucionalidade - Lei nº
 9.546/04.12.1997 do Município de
 Campinas, de iniciativa parlamentar e
 sancionada pelo alcaide, que obriga os
 estabelecimentos comerciais, de
 serviços, institucionais e industriais
 do município a garantir a guarda dos
 veículos de seus clientes e usuários,
 proibida a cobrança, a qualquer título
 ou justificativa, de importância
 relativa ao estacionamento - clara a
 inconstitucionalidade da norma

hostilizada, de iniciativa de vereadores, por ter, como bem sustentou a inaugural, disciplinado assunto que se insere na competência legislativa privativa da União - Direito Civil e Comercial - e criado empecilhos ao gozo do direito de propriedade (art. 5º, XXII, CR), cerceando também a liberdade econômica, garantida pela Constituição da República (art. 170), acabando por violar o princípio da razoabilidade - violação ao artigo 144 da CE, pois este, ao prever que "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", ostenta caráter remissivo equiparável a norma constitucional estadual de repetição obrigatória da Constituição Federal e "tal qual o entendimento adotado na RCL nº 383 para as hipóteses de normas constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos da Constituição Federal, também as normas constitucionais estaduais de caráter remissivo podem compor o parâmetro de controle das ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual" (STF - RCL nº 4.432/TO - Ministro GILMAR MENDES) -



vício de iniciativa ademais palpável, por impor a lei questionada ao Poder Executivo o encargo de fiscalizar os estabelecimentos particulares e multá-los caso haja cobrança pelo serviço de guarda de veículos oferecido, afeito com exclusividade àquele e do qual decorre a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos - **ação procedente, com observação.**

RELATÓRIO

Esta ação direta de inconstitucionalidade havia sido julgada procedente pelo Venerando Acórdão de fls. 101/116, por mim relatado e assim ementado:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 9.546/04.12.1997 do Município de Campinas, de iniciativa parlamentar e sancionada pelo alcaide, que obriga os estabelecimentos comerciais, de serviços, institucionais e industriais do município a garantir a guarda dos veículos de seus clientes e usuários, proibida a cobrança, a qualquer título ou justificativa, de importância relativa ao estacionamento - afronta ao disposto nos artigos 5º, XXII e LIV, 22, I, e 170, II, da

Constituição Federal, que garantem o direito de propriedade, a liberdade econômica e reservam exclusivamente à União a competência para legislar sobre direito civil e comercial, princípios que devem ser observados por força do disposto no art. 144 da Carta Bandeirante - nem por repetir preceitos ou mandar aplicar princípios da Constituição Federal, deixa de expressar a Constituição Estadual direito constitucional estadual; por isso, nessas duas hipóteses é competente a jurisdição constitucional estadual para o exame da constitucionalidade de lei municipal afrontosa do dito direito - violação aos artigos 1º, 111 e 144 da Constituição Estadual - **ação procedente, com observação**".

Deu-se que esse aresto foi cassado em sede de provimento de recurso extraordinário, com determinação para retornarem os autos a este Tribunal "para que decida como entender de direito", porquanto "A jurisprudência do Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal pelos Tribunais de Justiça, tendo como parâmetro dispositivos da Constituição da República, usurpa a competência privativa do Supremo Tribunal Federal".

FUNDAMENTOS



Para mim continua clara a inconstitucionalidade da norma hostilizada, de iniciativa de vereadores, por ter, como bem sustentou a inaugural, disciplinado assunto que se insere na competência legislativa privativa da União - Direito Civil e Comercial - e criado empecilhos ao gozo do direito de propriedade (art. 5º, XXII, CR), cerceando também a liberdade econômica, garantida pela Constituição da República (art. 170), acabando por violar o princípio da razoabilidade.

É inconstitucionalidade essa, ademais, passível de ser declarada com fundamento no art. 144 da Constituição Paulista (diga-se que invocado expressamente na inicial - vide fls. 04: por *"repetir - de modo sintético - o conteúdo dos artigos 22, I (primeira figura), 170 e inciso II, da Constituição da República, expressão do princípio federativo"* -, pois este, ao prever que *"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"*, ostenta caráter remissivo equiparável a norma constitucional estadual de repetição obrigatória da Constituição Federal.

Calha, aliás, nesse passo, rememorar a verdadeira lição que o Ministro GILMAR MENDES expendeu ao apreciar a Reclamação nº 4.432/TO, ao cabo da qual incisivamente conclui: *"Portanto,*

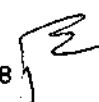


tal qual o entendimento adotado na RCL n° 383 para as hipóteses de normas constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos da Constituição Federal, também as normas constitucionais estaduais de caráter remissivo podem compor o parâmetro de controle das ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual (grifei).

Vale a pena aqui transcrevê-la:

"DECISÃO: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, proposta pelo Município de Palmas, contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.523, que suspendeu a vigência de dispositivos das Leis Complementares Municipais n°s 107/2004 e 79/2004 e do Decreto Executivo n° 353/2005, que tratam da taxa de coleta de lixo no município.

Alega o requerente que a decisão reclamada, ao suspender a vigência de atos normativos municipais com base em normas constitucionais estaduais que apenas reproduzem dispositivos da Constituição Federal, afronta a decisão proferida por esta Corte no julgamento da ADI n° 508, na qual firmou-se o entendimento segundo o qual o ordenamento constitucional não prevê a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados para exercer o controle



concentrado de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição Federal.

Afirma que a suspensão dos preceitos normativos mencionados tem causado 'grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública' do Município de Palmas.

Assim, requer, em sede de medida liminar, a suspensão imediata dos efeitos da decisão impugnada, para que seja restaurada a eficácia dos dispositivos das Leis Complementares Municipais n°s 107/2004 e 79/2004 e do Decreto Executivo n° 353/2005, até o julgamento final desta reclamação.

Tendo em vista o teor do pedido formulado, solicitei informações ao Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, que as prestou às fls. 351-352 dos autos.

Decido.

A questão versada na presente reclamação diz respeito ao problema dos limites impostos aos Tribunais de Justiça dos Estados para o exercício do controle abstrato de constitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição estadual, o que implica a interpretação do art. 125, § 2º da Constituição Federal. De forma mais específica, questiona-se, neste caso, se existiriam normas da Constituição do Estado-membro que, por sua natureza peculiar, estariam excluídas da apreciação do Tribunal de Justiça. A questão ganha relevo diante da

constatação de que muitas normas presentes nas Constituições estaduais apenas reproduzem dispositivos da Constituição Federal, ou, em outros casos, a eles fazem remissão.

Alega o reclamante que tais normas não podem servir de parâmetro para a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos municipais, pois dessa forma estar-se-ia conferindo ao Tribunal de Justiça a competência para exercer a fiscalização abstrata da constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal, o que configuraria afronta à decisão deste Supremo Tribunal Federal na ADI n° 508/MG, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 23.5.2003, a qual possui a seguinte ementa:

'EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: CABIMENTO ADMITIDO PELA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, QUE ATRIBUI COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSÁ-LA E JULGÁ-LA. INADMISSIBILIDADE. 1. O ordenamento constitucional brasileiro admite Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, em face da Constituição estadual, a serem processadas e julgadas, originariamente, pelos Tribunais de Justiça dos Estados (artigo 125, parágrafo 2° da C.F.). 2. Não, porém, em face da Constituição Federal. 3.



Aliás, nem mesmo o Supremo Tribunal Federal tem competência para Ações dessa espécie, pois o art. 102, I, "a", da C.F. só a prevê para Ações Diretas de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Não, assim, municipal. 4. De sorte que o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, diante da Constituição Federal, só se faz, no Brasil, pelo sistema difuso, ou seja no julgamento de casos concretos, com eficácia, "inter partes", não "erga omnes". 5. Precedentes. 6. Ação Direta julgada procedente, pelo S.T.F., para declarar a inconstitucionalidade das expressões "e da Constituição da República" e "em face da Constituição da República", constantes do art. 106, alínea "h", e do parágrafo 1º do art. 118, todos da Constituição de Minas Gerais, por conferirem ao respectivo Tribunal de Justiça competência para o processo e julgamento de A.D.I. de lei ou ato normativo municipal, em face da Constituição Federal. 7. Plenário. Decisão unânime.'

Ressalto, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de analisar, em sede de reclamação, a questão relativa à competência de Tribunal de Justiça estadual para conhecer de ação direta de inconstitucionalidade formulada contra lei municipal em face de parâmetro constitucional

estadual que, na sua essência, reproduz disposição constitucional federal.

Cuidava-se de controvérsia sobre a legitimidade do IPTU instituído por lei municipal de São Paulo, capital (Lei municipal nº 11.152, de 30.12.91). Concedida a liminar pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, opôs a Prefeitura da capital daquele Estado reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, sustentando que, embora fundada na inobservância de preceitos constitucionais estaduais, a ação direta acabava por submeter à apreciação do Tribunal de Justiça do Estado o contraste entre a lei municipal e normas da Constituição Federal (Rcl. nº 383, Rel. Min. Moreira Alves, julgada em 11.06.1992, DJ de 21.05.1993).

Anteriormente, julgando a Reclamação nº 370, afirmara o Supremo Tribunal Federal que faleceria competência aos Tribunais de Justiça estaduais para conhecer de representação de inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal em face de parâmetros formalmente estaduais, mas substancialmente integrantes da ordem constitucional federal. Considerou-se então que a reprodução na Constituição estadual de normas constitucionais obrigatórias em todos os níveis da federação "em termos estritamente jurídicos" seria "ociosa" (Rcl. nº 370, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgada em 09.04.1992, DJ de 29.06.2001). Asseverou-se que o texto

local de reprodução formal ou material, "não obstante a forma de proposição normativa do seu enunciado, vale por simples explicitação da absorção compulsória do preceito federal, essa, a norma verdadeira, que extrai força de sua recepção pelo ordenamento local, exclusivamente, da supremacia hierárquica absoluta da Constituição Federal" (Rcl. nº 370, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgada em 09.04.1992, DJ de 29.06.2001).

A tese concernente à ociosidade da reprodução de normas constitucionais federais obrigatórias no texto constitucional estadual esbarra já nos chamados princípios sensíveis, que impõem, inequivocamente, aos Estados-membros, a rigorosa observância daqueles estatutos mínimos (CF, art. 34, VII). Nenhuma dúvida subsiste de que a simples omissão da Constituição estadual, quanto à inadequada positividade de um desses postulados, no texto magno estadual, já configuraria ofensa suscetível de provocar a instauração da representação interventiva.

Não é menos certo, por outro lado, que o Estado-membro deve observar outras disposições constitucionais estaduais, de modo que, adotada a orientação esposada inicialmente pelo Supremo Tribunal Federal, ficaria o direito constitucional estadual - substancial - reduzido, talvez, ao preâmbulo e às cláusulas derogatórias. Até porque, pelo modelo analítico de Constituição adotado



entre nós, nem mesmo o direito tributário estadual pode ser considerado, segundo uma orientação ortodoxa, um direito substancialmente estadual, já que, além dos princípios gerais, aplicáveis à União, aos Estados e Municípios (arts. 145-149), das limitações ao poder de tributar (arts. 150-152), contempla o texto constitucional federal, em seções autônomas, os impostos dos Estados e do Distrito Federal (Seção IV - art. 155) e os impostos municipais (Seção V - art. 156). Como se vê, é por demais estreito o espaço efetivamente vago deixado ao alvedrio do constituinte estadual.

São elucidativas, a propósito, as seguintes passagens do voto do Ministro Moreira Alves na Rcl.nº 383:

"É petição de princípio dizer-se que as normas das Constituições estaduais que reproduzem, formal ou materialmente, princípios constitucionais federais obrigatórios para todos os níveis de governo na federação são inócuas, e, por isso mesmo, não são normas jurídicas estaduais, até por não serem jurídicas, já que jurídicas, e por isso eficazes, são as normas da Constituição Federal reproduzidas, razão por que não se pode julgar, com base nelas, no âmbito estadual, ação direta de inconstitucionalidade, inclusive, por identidade de razão, que tenha finalidade interventiva. (...)

Essas observações todas servem para mostrar, pela inadmissibilidade das conseqüências da tese que se examina, que não é exato pretender-se que as normas constitucionais estaduais que reproduzem as normas centrais da Constituição Federal (e o mesmo ocorre com as leis federais ou até estaduais que fazem a mesma reprodução) sejam inócuas e, por isso, não possam ser consideradas normas jurídicas. Essas normas são normas jurídicas, e têm eficácia no seu âmbito de atuação, até para permitir a utilização dos meios processuais de tutela desse âmbito (como o recurso especial, no tocante ao artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, e as ações diretas de inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual). Elas não são normas secundárias que correm necessariamente a sorte das normas primárias, como sucede com o regulamento, que caduca quando a lei regulamentada é revogada. Em se tratando de norma ordinária de reprodução ou de norma constitucional estadual da mesma natureza, por terem eficácia no seu âmbito de atuação, se a norma constitucional federal reproduzida for revogada, elas, por terem eficácia no seu âmbito de atuação, persistem como normas jurídicas que nunca deixaram de ser. Os princípios reproduzidos, que, enquanto vigentes, se impunham obrigatoriamente por força apenas da Constituição Federal, quando revogados, permanecem, no âmbito de aplicação



das leis ordinárias federais ou constitucionais estaduais, graças à eficácia delas resultante." (Rcl. n° 383, Rel. Min. Moreira Alves, julgada em 11.06.1992, DJ de 21.05.1993)

A prevalecer a orientação advogada na Reclamação n° 370, restaria completamente esvaziada a cláusula contida no art. 125, § 2°, da Constituição, uma vez que, antes de qualquer decisão, deveria o Tribunal de Justiça verificar, como questão preliminar, se a norma constitucional estadual não era mera reprodução do direito constitucional federal.

De resto, não estaria afastada a possibilidade de que, em qualquer hipótese, fosse chamado o Supremo Tribunal Federal, em reclamação, para dirimir controvérsia sobre o caráter federal ou estadual do parâmetro de controle.

A propósito, anotou, ainda, o Ministro Moreira Alves:

"(...) em nosso sistema jurídico de controle constitucional, a ação direta de inconstitucionalidade tem como causa petendi, não a inconstitucionalidade em face dos dispositivos invocados na inicial como violados, mas a inconstitucionalidade em face de qualquer dispositivo do parâmetro adotado (a Constituição Federal ou a Constituição Estadual). Por isso é que não há necessidade, para a declaração de inconstitucionalidade do



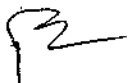
ato normativo impugnado, que se forme maioria absoluta quanto ao dispositivo constitucional que leve cada juiz da Corte a declarar a inconstitucionalidade do ato. Ora, para se concluir, em reclamação, que a inconstitucionalidade argüida em face da Constituição Estadual seria uma argüição só admissível em face de princípio de reprodução estadual que, em verdade, seria princípio constitucional federal, mister se faria que se examinasse a argüição formulada perante o Tribunal local não apenas -- como o parecer da Procuradoria-Geral da República fez no caso presente, no que foi acompanhado pelo eminente Ministro Velloso no voto que proferiu -- em face dos preceitos constitucionais indicados na inicial, mas também, de todos o da Constituição Estadual. E mais, julgada procedente a reclamação, estar-se-ia reconhecendo que a lei municipal ou estadual impugnada não feriria nenhum preceito constitucional estritamente estadual, o que impossibilitaria nova argüição de inconstitucionalidade em face de qualquer desses preceitos, se, na conversão feita por meio da reclamação, a ação direta estadual em face da Constituição Federal fosse julgada improcedente, por não violação de qualquer preceito constitucional federal que não apenas os invocados na inicial. E como, com essa transformação, o Supremo Tribunal Federal não estaria sujeito ao exame



da inconstitucionalidade da lei estadual ou municipal em face dos preceitos constitucionais invocados na inicial perante o Tribunal de Justiça, e tidos, na reclamação, como preceitos verdadeiramente federais, mudar-se-ia a causa petendi da ação: de inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual para inconstitucionalidade em face da Constituição Federal, sem limitação, evidentemente, aos preceitos invocados na inicial". (Rcl. n° 383, Rel. Min. Moreira Alves, julgada em 11.06.1992, DJ de 21.05.1993)

A partir da decisão na Rcl. n° 383 assentou-se não configurada a usurpação de competência quando os Tribunais de Justiça analisam, em controle concentrado, a constitucionalidade de leis municipais ante normas constitucionais estaduais que reproduzem regra da Constituição de observância obrigatória. O acórdão possui a seguinte ementa:

'EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses



dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.'

No mesmo sentido, cito a decisão proferida na ADI-QO n° 1.529/MT, Rel. Min. Octávio Gallotti (DJ 28.2.1997), assim ementada:

'EMENTA: É competente o Tribunal de Justiça (e não o Supremo Tribunal), para processar e julgar ação direta contra lei estadual contrastada com a norma da Constituição local, mesmo quando venha esta a consubstanciar mera reprodução de regra da Carta Federal, cabendo, em tese, recurso extraordinário de decisão que vier a ser proferida sobre a questão.'

A questão também é objeto de análise da doutrina especializada no tema, como se pode verificar nas precisas lições de Leo Ferreira Leony (Controle de constitucionalidade estadual. São Paulo: Saraiva, 2006, no prelo):

'A despeito de ter outorgado aos Estados o poder de instituírem suas próprias



Constituições, o legislador constituinte federal quase não deixou espaço para que os entes federativos inovassem nas matérias reservadas à sua competência.

Prova disso é o fato de a Constituição Federal ter previamente ordenado, em muitos aspectos, por meio das chamadas normas de observância obrigatória, a atividade do legislador constituinte decorrente, para o qual deixou como única saída, em inúmeras matérias, a mera repetição do discurso constitucional federal, por via da transposição de várias normas constitucionais federais para o texto da Constituição Estadual.

Por outro lado, em matérias nas quais a Constituição Federal outorgou ampla competência para que o constituinte estadual deliberasse a seu talante, com a possibilidade de edição das chamadas normas autônomas, este se limitou a imitar o disciplinamento eventualmente constante do modelo federal, mesmo quando a ele não se encontrava subordinado.

O resultado de tal fenômeno é a convivência, nos textos da Constituição da República e das Constituições Estaduais, de normas formal ou materialmente iguais, a configurar uma identidade normativa entre os parâmetros de controle federal e estadual.

Em vista disso, cabe indagar qual o Tribunal competente para apreciar a ação direta de

inconstitucionalidade de norma local que afrontar tais normas constitucionais repetidas, se o guardião da Constituição Federal ou o defensor da Constituição do respectivo Estado-membro. (...)

(...) Tal questão vem a debate na medida em que, à primeira vista, uma vez violada a norma constitucional estadual de repetição, também restaria violada, ipso facto, a norma constitucional federal repetida. Daí o interesse em saber sob que parâmetro de controle se há de questionar a legitimidade do ato inquinado de inconstitucional e, resolvido isto, perante que Tribunal propor a ação direta correspondente.'

Delimitado o problema, Leo Leoney, após analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, assim conclui seu entendimento:

'Com o entendimento firmado na RCL 383, ficou assente que os parâmetros de controle federal e estadual guardam autonomia entre si, para fins de definir o Tribunal competente para se pronunciar acerca da inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo local. Assim, se a ilegitimidade da norma é argüida em face do parâmetro federal, de questão constitucional federal se trata, e o Supremo Tribunal Federal é competente para resolver a questão em sede de controle abstrato; por outro lado, se a ilegitimidade da norma é suscitada em face do parâmetro estadual, de questão constitucional estadual se trata, e o

Tribunal de Justiça é que será competente para se pronunciar acerca da questão em sede de controle abstrato de normas.

Nesse sentido, desde que proposta a ação direta em face da Constituição Estadual, será competente o Tribunal de Justiça, que é o guardião do direito constitucional estadual. Com isso, o que parece definir a competência para julgamento de ação direta de inconstitucionalidade é o parâmetro de controle adotado (em outras palavras, a causa de pedir formulada na petição inicial de ação direta), sendo irrelevante se, no caso de controle abstrato em face da Constituição Estadual, o Tribunal de Justiça tiver que declarar a (i)legitimidade de norma perante dispositivos constitucionais estaduais que são mera reprodução de normas constitucionais federais de observância obrigatória para os Estados.

Essa orientação já foi diversas vezes reiterada pelo Tribunal, que tem ressaltado que '[o] § 2º do artigo 125 da Constituição Federal não contempla exceção: define a competência para a ação direta de inconstitucionalidade, a causa de pedir lançada na inicial; sendo esta o conflito da norma atacada com a Carta do Estado, impõe-se concluir pela competência do Tribunal de Justiça, pouco importando que ocorra repetição de preceito da Carta da República de adoção obrigatória' (RE 177.865, Rel. Min.



Marco Aurélio, Ementário 1801-13, p. 2509. No mesmo sentido, cf. RCL 588, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1863-01, p. 136; RE 154.028, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1904-02, p. 415; RE 199293, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 2158-3, p. 563).

Se assim é em relação às normas de reprodução (normas constitucionais federais de observância obrigatória reproduzidas na Carta local), com maior razão será para as normas de imitação (normas constitucionais federais não obrigatórias imitadas pelo constituinte estadual). Presentes na Constituição do Estado-membro por mera liberalidade do órgão constituinte decorrente, que o faz no exercício e dentro dos limites de sua autonomia constitucional, a impugnação de leis e atos normativos locais em face dessas normas de imitação não serve de pretexto para se deslocar a competência para processar e julgar a ação ao Supremo Tribunal Federal. É que tais normas 'são frutos da autonomia do Estado-membro, da qual deriva a sua validade e, por isso, para todos os efeitos, são normas constitucionais estaduais' (RCL 370, Rel. Min. Octavio Gallotti, Ementário 2037-1, p. 56).'

Logo, a decisão de Tribunal de Justiça estadual que, em controle abstrato, declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face de norma da Constituição do Estado que constitui mera repetição de dispositivo da

Constituição Federal, não afronta o que decidido na ADI n° 508/MG, Rel. Min. Sydney Sanches (DJ 23.5.2003), na medida em que o parâmetro de controle, nesse caso, é a própria norma constitucional estadual.

Feitas essas digressões, é preciso deixar claro que, no caso em análise, como se pode aferir nas informações prestadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, a ADI n° 1.523 tem como parâmetro de controle o art. 69, caput, da Constituição estadual, que assim dispõe:

'Art. 69. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, aplicam-se ao Estado e aos Municípios as vedações ao poder de tributar, previstas no art. 150 da Constituição Federal.'

O Plenário do Tribunal de Justiça de Tocantins, apreciando o pedido de medida cautelar, entendeu plausíveis as alegações do requerente de que o Decreto n° 353/2005, que trata da taxa de coleta de lixo no Município de Palmas, violaria o referido art. 69, caput, da Constituição do Estado, especificamente, o princípio da legalidade como limite ao poder de tributar.

Como se vê, o art. 69, caput, da Constituição do Estado do Tocantins, representa o que a doutrina denomina de norma constitucional estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites ao poder de tributar, remete para as disposições



constantes do art. 150 da Constituição Federal.

Sobre a problemática da aptidão das normas remissivas para compor o parâmetro de controle em abstrato de constitucionalidade no âmbito do Estado-membro, cito novamente as lições de Leo Leony (Controle de constitucionalidade estadual. São Paulo: Saraiva, 2006, no prelo):

'A elevação da Constituição do Estado-membro a parâmetro único e exclusivo do controle abstrato de normas estaduais torna oportuna a discussão acerca das normas constitucionais estaduais que podem ser consideradas idôneas para efeito de se realizar esse controle. O que se quer saber é se tal controle pode ser realizado em face de todas as normas da Constituição Estadual ou se, ao contrário, haveria algum tipo de norma que, em razão da sua natureza, não pudesse servir de parâmetro normativo idôneo.

Nesse sentido, assume especial relevo a discussão acerca das chamadas normas jurídicas remissivas presentes nas diversas Constituições Estaduais.

Em sua grande maioria, as normas jurídicas trazem elas próprias a regulamentação imediata da matéria a que concernem, merecendo, por isso, a denominação de normas de regulamentação direta ou, em fórmula mais sintética, normas materiais. Por outro lado, em contraposição a estas normas, há outras em



que a técnica utilizada para a atribuição de efeitos jurídicos a determinado fato contido na hipótese normativa é indireta, 'consistindo numa remissão para outras normas materiais que ao caso se consideram, por esta via, aplicáveis'. Tais normas podem designar-se normas de regulamentação indireta ou normas per relationem, sendo mais apropriado, entretanto, denominá-las normas remissivas. Essa classificação das normas jurídicas em geral aplica-se também às normas constitucionais em particular, sendo possível, portanto, proceder à distinção entre normas constitucionais materiais e normas constitucionais remissivas, 'consoante encerram em si a regulamentação ou a devolvem para a regulamentação constante de outras normas'. Como não poderia deixar de ser, fenômeno semelhante ocorre com as normas contidas nas diversas Constituições Estaduais.

É comum o poder constituinte decorrente fazer constar das Constituições Estaduais um significativo número de proposições jurídicas remissivas à Constituição Federal. O uso de tais fórmulas acaba por revelar muitas vezes a intenção daquele constituinte de transpor para o plano constitucional estadual a mesma disciplina normativa existente para uma determinada matéria no plano constitucional federal.

Diante dessa constatação, coloca-se o problema de saber se tais proposições jurídicas remissivas constantes das Constituições Estaduais configuram parâmetro normativo idôneo para o efeito de se proceder, em face delas, ao controle da legitimidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais perante os Tribunais de Justiça dos Estados.

Uma das dificuldades encontradas radica no fato de que, para se revelar o conteúdo normativo da norma estadual de remissão, em face da qual se impugna a lei ou ato normativo local, seria necessário valer-se antes do(s) dispositivo(s) da Constituição Federal mencionado(s) ou remetido(s). Nesses termos, a norma constitucional estadual não possuiria conteúdo próprio, por não revelar sentido normativo autônomo.

(...) Nesta hipótese, a questão que se coloca pode ser assim formulada: seria possível impugnar por meio de ação direta, perante Tribunal de Justiça, lei ou ato normativo local por violação ao princípio da isonomia previsto na Constituição Federal e ao qual, segundo aquela proposição remissiva genérica, a Constituição do Estado-membro faz referência?

O Supremo Tribunal Federal enfrentou essa questão no julgamento do RE n° 213.120/BA, Re. Min. Maurício Corrêa, DJ 2.6.2000, diante de norma remissiva constante da Constituição

do Estado da Bahia (art. 149), que possui o seguinte teor: 'O sistema tributário estadual obedecerá ao disposto na Constituição Federal, em leis complementares federais, em resoluções do Senado Federal, nesta Constituição e em leis ordinárias'. Na ocasião, o Tribunal entendeu que tal norma não poderia figurar como parâmetro de controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. O julgado está assim ementado:

'EMENTA: CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PRESSUPOSTOS. HIPÓTESE DE NORMAS QUE FAZEM MERA REMISSÃO FORMAL AOS PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A simples referência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal não autoriza o exercício do controle abstrato da constitucionalidade de lei municipal por este Tribunal. 2. O ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade perante esta Corte só é permitido se a causa de pedir consubstanciar norma da Constituição Estadual que reproduza princípios ou dispositivos da Carta da República. 3. A hipótese não se identifica com a jurisprudência desta Corte que admite o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo municipal quando a Constituição Estadual reproduz literalmente os preceitos da Carta Federal. 4. Recurso extraordinário

conhecido e provido para declarar o autor carecedor do direito de ação.'

Porém, esse posicionamento foi superado no julgamento da RCL n° 733/BA, na qual o Tribunal, por unanimidade de votos, seguiu o voto do Ministro Ilmar Galvão, relator, no sentido de que as normas pertencentes à Constituição estadual, que remetem à disciplina de determinada matéria na Constituição Federal, podem servir de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade no âmbito estadual. No caso, tratava-se do art. 5o, caput, da Constituição do Estado do Piauí, que possui o seguinte teor:

'O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país'.

Sobre o acerto desse novo posicionamento do Tribunal, Leo Leoncy tece os seguintes comentários, em análise crítica da decisão proferida anteriormente no RE n° 213.120:

'Em face de tal decisão (proferida no RE n° 213.120), convém perguntar se o uso de normas remissivas pelo constituinte estadual, para disciplinar determinada matéria que em outras normas elaboradas pelo constituinte federal já teve sua disciplina amplamente formulada, inviabiliza a defesa processual daquelas, em controle abstrato, perante o Tribunal de

Justiça. Para resolver essa questão, é preciso desenvolver um pouco mais a noção de norma jurídica remissiva, para, ao final, tecerem-se algumas conclusões a respeito. Para isso, far-se-á uso dos conhecimentos disponíveis em teoria geral do direito.

A remissão por meio de proposições jurídicas é um recurso técnico-legislativo de que o legislador se vale para evitar repetições incômodas. Proposições jurídicas dessa natureza 'remetem, tendo em vista um elemento da previsão normativa ou a consequência jurídica, para outra proposição jurídica'. Daí porque tais proposições serem consideradas como proposições jurídicas incompletas.

Consideradas isoladamente, tais proposições carecem de maior significado, apenas o adquirindo em união com outras proposições jurídicas. Daí se afirmar que as proposições jurídicas incompletas são apenas partes de outras proposições normativas.

Para Larenz, '[t]odas as proposições deste género são frases gramaticalmente completas, mas são, enquanto proposições jurídicas, incompletas'. Não obstante, tais normas são válidas, são tidas como direito vigente, recebendo sua força constitutiva, fundamentadora de consequências jurídicas, quando em conexão com outras proposições jurídico-normativas.

Esse caráter incompleto das proposições jurídicas remissivas remete ainda a uma outra classificação doutrinária. Nesse sentido, outra dicotomia que merece atenção é a relativa às normas autônomas e às normas não autônomas ou dependentes, 'consoante valem por si, contêm todos os elementos de uma norma jurídica, ou somente valem integradas ou conjugadas com outras'. Desse modo, normas autônomas 'são as que têm por si um sentido [normativo] completo' e não autônomas ou dependentes as que 'exigem a combinação com outras'.

Uma proposição autônoma 'basta-se a si própria, tem nos seus termos todos os elementos necessários para a definição do seu alcance normativo'. Por outro lado, uma proposição não autônoma 'não contém todos esses elementos', devendo ser conexionada com outra proposição jurídica 'para que o comando que nela se contém fique completo'.

Imbricando uma e outra classificação, é possível afirmar que apenas as normas materiais seriam normas autônomas, porquanto as normas remissivas, por carecerem dos elementos de uma outra norma jurídica com a qual ganhariam sentido se e quando conjugadas, constituem-se, em última análise, em normas não autônomas ou dependentes.

A norma constitucional estadual de remissão, na condição de norma dependente, toma de empréstimo, portanto, um determinado elemento



da norma constitucional federal remetida, não se fazendo completa senão em combinação com este componente normativo externo ao texto da Constituição Estadual.

Essa circunstância, todavia, não retira a força normativa das normas constitucionais estaduais de remissão, que, uma vez conjugadas com as normas às quais se referem, gozam de todos os atributos de uma norma jurídica. É o que se extrai da seguinte passagem de Karl Larenz:

'O serem proposições jurídicas, se bem que incompletas, significa que comungam do sentido de validade da lei, que não são proposições enunciativas, mas partes de ordenações de vigência. Todavia, a sua força constitutiva, fundamentadora de conseqüências jurídicas, recebem-na só em conexão com outras proposições jurídicas'.

Com isso, se uma norma estadual ou municipal viola ou não uma proposição constitucional estadual remissiva, é circunstância que apenas se saberá após a combinação entre norma remissiva e norma remetida, que é o que vai determinar o alcance normativo do parâmetro de controle a ser adotado. Entretanto, uma vez determinado esse alcance, a anulação da norma estadual ou municipal por violação a tal parâmetro nada mais é do que uma conseqüência da supremacia da Constituição Estadual no âmbito do Estado-membro. Em outras palavras, as conseqüências



jurídicas decorrentes de eventual violação à proposição remissiva constante da Constituição Estadual derivam da própria posição hierárquico-normativa superior desta no âmbito do ordenamento jurídico do Estado-membro, e não da norma da Constituição Federal a que se faz referência.

Assim, se as proposições remissivas constantes das diversas Constituições Estaduais, apesar de seu caráter dependente e incompleto, mantêm sua condição de proposições jurídicas, não haveria razão para se lhes negar a condição de parâmetro normativo idôneo para se proceder, em face delas, ao controle abstrato de normas perante os Tribunais de Justiça.

Essa parece ser a tese subjacente ao entendimento adotado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da RCL 733, por unanimidade de votos, seguiu a orientação do Min. Ilmar Galvão, no sentido de que as normas constitucionais estaduais remissivas à disciplina de determinada matéria prevista na Constituição Federal constituem parâmetro idôneo de controle no âmbito local. (...)'

Portanto, tal qual o entendimento adotado na RCL n° 383 para as hipóteses de normas constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos da Constituição Federal, também as normas constitucionais estaduais de caráter remissivo podem compor o parâmetro

de controle das ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. Dessa forma, também aqui não é possível vislumbrar qualquer afronta à ADI n° 508/MG, Rel. Min. Sydney Sanches (DJ 23.5.2003).

Com essas considerações, nego seguimento à presente reclamação, por ser manifestamente improcedente, ficando prejudicado o pedido de medida liminar (art. 21, § 1o, do RISTF)."

Destaco que na sessão do Órgão Especial em que se julgava esta ação direta o eminente Desembargador MAURÍCIO VIDIGAL proferiu voto, que declarará, no qual concluiu pela inconstitucionalidade da lei combatida por vício de iniciativa apenas.

Eu subscrevo o tal proferido voto, entretanto para concluir pela inconstitucionalidade da norma em apreço também por padecer de vício de iniciativa, de modo que aquela eu declararei por dois fundamentos, o que esposai neste meu voto e o que o eminente Desembargador MAURÍCIO VIDIGAL esposou no seu.

Diante do exposto, com fundamento no artigo 144 da Constituição Estadual, eu julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 9.546, de 04 de dezembro de 1997, do Município de Campinas.



Observo, nada obstante vigente essa há mais de quatorze anos, que a declaração da sua inconstitucionalidade terá o usual efeito *ex tunc*, pois não vislumbro, ante a importância dos princípios que ela feriu, razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social capazes de restringir a eficácia daquela.

É como voto.

Des. PALMA BISSON
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0002230-
11.2006 – São Paulo

A lei questionada impõe ao Poder Executivo Municipal de Campinas o encargo de fiscalizar estabelecimentos particulares impondo multas caso haja cobrança pelo serviço de guarda de veículos oferecido. Além disso, como ela busca resolver problemas de estacionamento da cidade, esclarecido na defesa do ato pela Prefeitura Municipal, que a exigência de pagamento pelos estabelecimentos comerciais acarreta acúmulo de carros parados na via pública, dificultando o trânsito, fica claro que a medida tem o objetivo de participar da administração da cidade, ato de competência exclusiva do Poder Executivo. A iniciativa legislativa de norma semelhante é também do Poder Executivo, conforme entendimento iterativo deste tribunal expresso em repetidamente (ADINs nºs. 134.410-0/4, 142.496-0/9, 149.044.0/8 e 154.411.0/5). Conforme decisões proferidas nas ADINs nºs 53.583-0, 43.987, 38.977, 41.090-1, “Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito”.

Quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais. Sendo assim, mesmo afastando-se a alegada infração à competência da União para legislar sobre comércio e atos comerciais, a norma impugnada não pode prevalecer por desrespeitar o princípio da separação dos poderes (art. 5º da Constituição Estadual) e à disposição do art. 144 do mesmo diploma.

Não se trata de relegar o legislativo à condição de mero ratificador de leis propostas, mas de evitar que ele interfira de forma não planejada na administração.

Nesse sentido, no julgamento da *Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 2.800 – RS*, o Relator Min. Maurício Corrêa salientou que: “Da aplicação do princípio da simetria resulta que os projetos de lei que fixem atribuições às secretarias de governo somente se legitimam quando iniciados pelo Chefe do Poder Executivo. Em casos como o presente, em que a iniciativa parlamentar, a lei apresenta, no particular, vício formal insanável caracterizado pela invasão de competência constitucionalmente



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

reservada. Da mesma forma é a posição do titular do *Parquet*, de que o artigo 4º da lei examinada, além de violar o postulado da reserva de iniciativa para a elaboração de lei, “*afronta o princípio constitucional da separação dos Poderes – artigo 2º da aludida Lei Maior -, uma vez que impõe, indevidamente, regras a serem cumpridas por órgão que não está afeto ao Poder Legislativo*” (fl.123)”. Essa mesma orientação impõe-se quanto à administração municipal.

Assinale-se, finalmente, que o princípio de separação de poderes é consagrado também pela Constituição Estadual (art. 5º referido), não havendo necessidade de menção à norma federal semelhante. A citação ao art. 144 diz respeito exclusivamente à obrigação municipal de reproduzir o modelo estadual. Esta fundamentação não desrespeita o comando da decisão do Supremo Tribunal Federal que afastou a consideração ao art. 22 da Constituição Federal.

Pelo exposto, respeitado o entendimento do ilustre relator, devido ao vício de iniciativa da lei apenas, julgo procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da lei impugnada.

MAURICIO VIDIGAL

Desembargador