

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.089 CEARÁ**

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

EMENTA: CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA AJUIZADA, *ORIGINARIAMENTE*, PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **IMPOSSIBILIDADE. FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA** DA SUPREMA CORTE. **INVIABILIDADE** DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE, MEDIANTE AÇÃO DIRETA, DE LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **DOCTRINA. PRECEDENTES.** **POSSIBILIDADE, TÃO SOMENTE, DE CONTROLE INCIDENTAL** DE LEI MUNICIPAL, CONFRONTADA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM FISCALIZAÇÃO REALIZADA, DE MODO DIFUSO, NO EXAME DE UMA DADA SITUAÇÃO CONCRETA. **CONTROLE PRÉVIO** DO PROCESSO OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE **PELO**

RELATOR DA CAUSA. LEGITIMIDADE DO EXERCÍCIO MONOCRÁTICO DESSE PODER PROCESSUAL (RTJ 139/67, *v.g.*). AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

DECISÃO: O Partido da República (PR) **ajuíza** a presente ação direta de inconstitucionalidade, **com pedido** de medida liminar, **impugnando** os arts. 1º, 2º, 3º, 4º e Anexo único, **da Lei Complementar municipal** nº 155/2013, **editada** pelo Município de Fortaleza/CE, que “*dispõe acerca do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e dá outras providências*”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADI 5089 MC / CE

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

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

Reclamação que se julga parcialmente procedente.”

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

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

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

“RECLAMAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA.

AJUIZAMENTO PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL.

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

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

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

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

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

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

ADI 5089 MC / CE

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

(a) o Supremo Tribunal Federal **não dispõe** de competência originária para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade, **quando ajuizada** com o objetivo de impugnar, “*in abstracto*”, a legitimidade constitucional **de leis municipais em alegado conflito hierárquico-normativo com a própria** Constituição da República;

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

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

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

A inviabilidade da presente ação direta de inconstitucionalidade, **em decorrência** das razões ora mencionadas, **impõe, ainda**, uma observação final: **no desempenho** dos poderes processuais de que dispõe, **assiste, ao Ministro Relator, competência plena** para exercer, *monocraticamente*, o controle **das ações**, pedidos **ou** recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, **legitimando-se, em consequência**, os atos decisórios que, **nessa condição**, venha a praticar.

Cumpra acentuar, neste ponto, **que o Pleno** do Supremo Tribunal Federal **reconheceu a inteira validade constitucional** da norma legal **que inclui**, na esfera de atribuições do Relator, a competência **para negar** trânsito, **em decisão monocrática**, a recursos, pedidos **ou ações**, quando incabíveis, estranhos à competência desta **Corte**, intempestivos, sem objeto **ou que veiculem pretensão incompatível** com a jurisprudência predominante do Tribunal (**RTJ 139/53 – RTJ 168/174-175**).

Nem se alegue que esse preceito legal **implicaria** transgressão **ao princípio da colegialidade**, eis que o postulado em questão **sempre** restará preservado **ante a possibilidade** de submissão da decisão singular **ao controle recursal** dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, **consoante** esta Corte tem **reiteradamente** proclamado (**RTJ 181/1133-1134**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **AI 159.892-AgR/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Cabe enfatizar, por necessário, **que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade** (**ADI 563/DF**, Rel. Min. PAULO BROSSARD – **ADI 593/GO**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **ADI 2.060/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 2.207/AL**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 2.215/PE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADPF 104-MC/SE**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, *v.g.*), **eis que**, *tal como já assentou o Plenário* do Supremo Tribunal Federal, **o ordenamento positivo brasileiro “não subtrai, ao Relator da causa, o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, dentre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta”** (**RTJ 139/67**, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

ADI 5089 MC / CE

Sendo assim, e pelas razões expostas, não conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, restando prejudicada, em consequência, a apreciação do pedido de medida liminar.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 14 de fevereiro de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator