



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 070.705-0/5-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, sendo requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, rejeitar a matéria preliminar, vencidos os Des. Denser de Sá, Paulo Shintate e Flávio Pinheiro e, por maioria de votos, julgar procedente a ação, vencidos os Des. Menezes Gomes, Luís de Macedo, Luiz Tâmbara, Gildo dos Santos, Paulo Franco e Ruy Camilo que acolhiam em menor extensão e o Des. Cezar Peluso que a julgava improcedente, de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

Participaram do julgamento os Desembargadores NIGRO CONCEIÇÃO (Presidente), LUÍS DE MACEDO, VISEU JÚNIOR, GENTIL LEITE, DANTE BUSANA, DENSER DE SÁ, LUIZ TÂMBARA, PAULO SHINTATE, BORELLI MACHADO, FLÁVIO PINHEIRO, GILDO DOS SANTOS, FORTES BARBOSA, SINÉSIO DE SOUZA, JARBAS MAZZONI, THEODORO GUIMARÃES, MENEZES GOMES, OLAVO SILVEIRA, PAULO FRANCO, BARBOSA PEREIRA, RUY CAMILO, MATTOS FARIA, CEZAR PELUSO e ROBERTO STUCCHI.

São Paulo, 15 de março de 2002.

  
**NIGRO CONCEIÇÃO**  
Presidente

  
**MOHAMED AMARO**  
Relator

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO / DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRAD(A) SOB N.º  
00631782



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

ADIn n. 70.705.0/5 – São Paulo  
Reqte: Prefeito do Município de Campinas  
Reqdo: Presidente da Câmara Municipal de Campinas  
TJSP - *Órgão Especial* (Voto n. 17.171)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 4º, DA LEI N. 6.396, DE 1991, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, QUE DEFINE AS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO PREFEITO MUNICIPAL E ESTIPULA NORMAS PROCEDIMENTAIS PARA O SEU JULGAMENTO PELA CÂMARA.**

**PRELIMINAR DE CARÊNCIA DA AÇÃO AO FUNDAMENTO DE FALTA DE PARÂMETRO NO TEXTO CONSTITUCIONAL ESTADUAL.**

**INVOCÇÃO SUFICIENTE DO ARTIGO 49 DA CONSTITUÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO DIANTE DO DISPOSTO NO SEU ARTIGO 144, COMBINADO COM OS ARTIGOS 22, I, 24, XI, E 29, DA CONSTITUÇÃO FEDERAL.**

**DEFINIÇÃO DAS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E A REGULAMENTAÇÃO DO RESPECTIVO PROCESSO SÃO TEMAS, QUE, EMBORA POSSAM SER MUNICIPAIS, QUANDO SE CUIDA DE APURAR A RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS, SÃO, NA VERDADE, DE INTERESSE NACIONAL, PORQUE SE REFEREM A TODOS OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.**

**PORTANTO, OS PRINCÍPIOS BÁSICOS QUE REGEM A RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE CONSAGRAM QUE SOMENTE A UNIÃO, — NO EXERCÍCIO DE SUA COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PENAL E PROCESSUAL —, PODERÁ DEFINIR AS FIGURAS TÍPICAS CORRESPONDENTES A CRIMES DE RESPONSABILIDADE, BEM COMO SUAS NORMAS PARA O RESPECTIVO PROCESSO E JULGAMENTO, RESTANDO, POIS, AFASTADA QUALQUER PREVISÃO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL OU DE REGIMENTO INTERNO, DIVERSA DO ESTABELECIDO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL PERTINENTE.**

**AOS MUNICÍPIOS, APENAS CABE OBSERVAR AS NORMAS DECORRENTES DO DECRETO-LEI N. 201/67, — QUE FOI RECEPCIONADO PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL, COMO, EXPRESSAMENTE, ADMITIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**SEGUNDO A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL, O ESTABELECIMENTO DE NORMAS DE PROCESSO E JULGAMENTO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE, — PORTANTO, *SIGNIFICANDO INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA* —, É DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, POR FORÇA DO QUE DISPÕEM OS ARTIGOS 85, PARÁGRAFO ÚNICO, E 22, INCISO I, AMBOS DA CARTA MAGNA.**

**VIOLAÇÃO DIRETA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA (CONST. EST., ART. 144, C.C. OS ARTS. 22, I, 24, XI, E 29, DA CF.)**

**- Rejeitada a matéria preliminar, julga-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.- Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Campinas, objetivando, por violação ao artigo 49, da Constituição do Estado de São Paulo, a desconstituição do artigo 4º, da Lei Municipal n. 6.396, de 6 de março de 1991 (fls.25/27), que define as infrações político administrativas do Prefeito Municipal e estipula normas procedimentais para o seu julgamento pela Câmara (fls.2/22).

Denegou-se a liminar (fls.72/74).

A Câmara Municipal prestou informações (fls.114/122).

Citado, o Excelentíssimo Procurador Geral do Estado manifestou-se, destacando o desinteresse na defesa do ato impugnado, nos termos definidos pela Carta Bandeirante (fls.92/93).

E a Doutra Procuradoria-Geral de Justiça, após sustentar, em conclusão, que "as disposições legais que tratam da definição de infrações político-administrativas do Prefeito, assim como de seu processo e julgamento, embora sejam flagrantemente inconstitucionais, porque os Municípios não dispõem de competência para legislar sobre essa matéria, não podem ser submetidas ao controle abstrato de constitucionalidade, ante a ausência de parâmetro no texto constitucional estadual", opinou pela extinção da ação, sem exame do mérito (fls.137/144).

Este, em síntese, o relatório.

2.- Realmente, a Lei Complementar, assim, também, chamada (fl. 3) a Lei n. 6.396, de 6 de março de 1991, do Município de Campinas, "define as infrações político administrativas do Prefeito Municipal e estipula normas procedimentais para o seu julgamento pela Câmara" (cf. fls. 25/27), cujo artigo 4º está assim redigido: "Artigo 4º - Na sessão seguinte ao protocolamento da denúncia ou, se apresentada em sessão, nela própria, o Presidente, sob pena de destituição, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre seu recebimento, que se dará por maioria simples." (cf. fl. 26).

Através da presente ação direta, o Prefeito Municipal da localidade pretende, apenas, a desconstituição desse dispositivo (art. 4º), sob o fundamento de que, "Ao estabelecer, em seu artigo 4º, o quorum de maioria simples para o recebimento de denúncia por infração político administrativa (crime de responsabilidade) contra o Prefeito, a Lei Municipal 6.396/91 infringiu tanto a Constituição Estadual quanto a Federal, razão pela qual o artigo em questão há



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de ser considerado inconstitucional por este Egrégio Tribunal" (fl. 4). Ainda, a propósito, sustentou-se que o questionado dispositivo vulnera o artigo 49 da Constituição do Estado de São Paulo, que, expressamente, prescreve, para aquela finalidade, o *quorum* qualificado, isto é, "(...) por dois terços da Assembléia Legislativa (...)".

Conquanto a eficácia do *caput* do referido artigo 49 da Constituição Bandeirante tenha sido suspensa pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, por força de liminar concedida na ADIn n. 2.220-2-SP, de que foi Relator, o Ministro OCTÁVIO GALLOTTI (julgamento ocorrido em 1.8.2000), não há falar, destarte, em "ausência de parâmetro no texto constitucional estadual" para a almejada declaração de inconstitucionalidade.

Quanto ao mérito, cabe indagar se o Município tem competência para definir infrações penais comuns ou de responsabilidade da autoridade executiva municipal; e, sobretudo, para fixar regras peculiares para o respectivo processo e julgamento pela prática de infrações político-administrativas.

Preliminarmente, como se sabe, crime comum e crime de responsabilidade não se confundem. Na expressão do Ministro CELSO DE MELLO FILHO, "são figuras que exprimem conceitos inconfundíveis. O crime comum é um aspecto da ilicitude penal, ao passo que o crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa. O legislador constituinte utilizou a expressão crime comum, significando ilícito penal, em oposição a crime de responsabilidade, significando infração político-administrativa" (*in* CONSTITUIÇÃO FEDERAL ANOTADA, Editora Saraiva, 2ª ed., 1986, pág. 270).

Ainda, na esteira da doutrina, os crimes de responsabilidade dos Prefeitos, que não são ilícitos penais, mas infrações político-administrativas - e não apenas administrativas -, não podem ser tratados na revelação primária - nem secundária -, pelas Câmaras Municipais, nem pelas Assembléias Legislativas, como o não são, tratando-se da responsabilização de Governadores, e, sim, pela União, porque se cogita de sanção, de punição, de pena que é política, que se adstringe e tem a ver com a cidadania, e não sanção administrativa atípica, que tem a ver com os servidores públicos, sua atividade própria, de que trata o Direito Administrativo. De direito político (aquisição, suspensão, perda, seu exercício), como da cidadania, é que a questão aqui cogita e sobre esta matéria só a União pode legislar (arts. 15, *caput*, e 22, I, XIII, CR).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Falece, conseqüentemente, ao Município poder constitucional decorrente, diversamente do que se verifica com os Estados federados. A autonomia do Município, como se proclamou, é limitada, ante a supremacia tanto do Estado quanto e sobretudo da União (JOSÉ NILO DE CASTRO, *in* Direito Municipal Positivo, 1996, 3ª ed., Del Rey, pag. 359).

Por conseqüência, para que o Prefeito Municipal possa ser processado por crime de responsabilidade (ou infração político-administrativa) há necessidade de lei especial definindo-o, posto que *nullum crimen sine typo*, igualmente, aplica-se no âmbito das infrações político-administrativas. Necessidade, há, portanto, da tipificação de tais infrações por lei federal.

Assim é porque os Municípios não dispõem de competência para legislar sobre essa matéria, que é privativa da União (CF., art. 22, inciso I, c.c. o art. 85, Parág. Ún.).

Com efeito, o Colendo Supremo Tribunal Federal já proclamou que a definição formal dos crimes de responsabilidade se insere, por seu conteúdo penal, na órbita de competência exclusiva da União (RTJ 166/147).

Assim, na esteira da jurisprudência, a definição de crimes de responsabilidade, imputáveis a quaisquer autoridades federais, estaduais, distritais ou municipais, é matéria de Direito Penal, e, conseqüentemente, de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Carta Magna (STF – Pleno – ADIn. 834-0-MT – Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – DJU de 9.4.99, pág. 2; STF – Pleno - ADIn. 834-0-MT – Med. Liminar - Rel. Min. CELSO DE MELLO – Ementário STF n. 169; STF – Pleno – ADIn. n. 102-7-RO – Med. Liminar – Rel. Min. PAULO BROSSARD – DJU, de 17.11.89, Ementário STF n. 156).

Igualmente, segundo a construção jurisprudencial, o estabelecimento de normas de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, — portanto, **significando infração político-administrativa** —, é da competência privativa da União, por força do que dispõem os artigos 85, Parágrafo único, e 22, inciso I, ambos da Carta Magna.

A propósito, cumpre lembrar que, apreciando alegações de inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições estaduais relativas à responsabilidade de Governadores, a respeito do que, a exemplo do que ocorre com os Prefeitos, também é regulada por lei federal especial (Lei 1.079, de 1950), o Colendo Supremo Tribunal Federal tem proclamado que a Constituição, de 1988, em nada



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

alterou o regime anterior e que o referido diploma legal foi recepcionado pela nova ordem constitucional.

Ainda, recentemente, no exame da liminar, postulada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.220-2, de São Paulo (Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI - J.1.8.2000), essa Magna Corte de Justiça suspendeu a eficácia e expressões dos artigos 48 e 49, da Constituição Estadual, relacionados com essa matéria, inclusive, o parágrafo (§ 3º, n. 2, do art. 49) que autoriza o afastamento prévio do Governador, nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pela Assembléia Legislativa. Ao ensejo, o venerando acórdão alinhou os julgados anteriores, por força dos quais a jurisprudência foi se cristalizando (ADIn. 1.628 – SC; ADIn. 2.050 – Rondônia; ADIn. 2.235 – Amapá), cuja ementa é a seguinte: “A definição de crime de responsabilidade e a regulamentação do processo e do julgamento são da competência da União (Constituição Federal, artigos 85, parágrafo único, e 22, I). Vigência da Lei n. 1.079/50 e aplicação de seus dispositivos, recepcionados com modificações decorrentes da Constituição Federal” (RTJ 166/147).

Por outro lado, no julgamento da ADIn n. 72.557-0/3, assim pronunciou-se esta Corte de Justiça: “É preciso ver, inicialmente, que a Constituição Federal, ao fixar a competência das entidades federativas, considera a extensão do interesse em torno das diversas matérias, atribuindo, à União, aquelas de interesse mais geral, ou melhor dizendo, as de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, e, aos Municípios, as de interesse local, como está dito expressamente, por sinal, no artigo 30, inciso I, da Carta Magna. A esse respeito, é evidente que por interesse local se deve entender o interesse predominantemente local, visto que, como muito bem ressaltou MAURÍCIO BALESIDENT BARREIRA, em obra sobre o assunto, não existe interesse que, a rigor, não seja também local (“Direito Municipal Aplicado”, pág. 169, Liv. Del Rey Ed., 1997). Ora, a definição das infrações político-administrativas e a regulamentação do respectivo processo são temas, que, embora possam ser municipais, quando se cuida de apurar a responsabilidade de Prefeitos, são, na verdade, de interesse nacional, porque se referem a todos os municípios brasileiros. De se considerar, ademais, nesse particular, tendo em vista a estabilidade política do País, sem a qual não haverá estabilidade administrativa, social e econômica em todos os planos da Federação, que interessa sobre modo a uniformidade da regulamentação em relação a todo o território nacional.”

Portanto, os princípios básicos que regem a responsabilização do chefe do executivo por crime de responsabilidade consagram que somente a União, — no exercício



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

de sua competência privativa para legislar sobre direito penal e processual —, poderá definir as figuras típicas correspondentes a crimes de responsabilidade, bem como suas normas para o respectivo processo e julgamento, restando, pois, afastada qualquer previsão da Lei Orgânica Municipal ou de Regimento Interno, diversa do estabelecido na legislação federal pertinente.

Segue-se que, inequivocamente, acerca dessa matéria, a competência é privativa da União (CF., arts. 22, inc. I e 24, inc. XI), incumbindo-se, aos Municípios, apenas observar as normas decorrentes do Decreto-Lei n. 201/67, — que foi recepcionado pela nova ordem constitucional, como, expressamente, admitido pelo Colendo Supremo Tribunal Federal (HC n. 69.850-6/RS - DJ 27.5.94; HC n. 70.671-PI - DJU de 19.5.1994, p. 13.993 (cf. TITO COSTA, *in* Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, RT, 1998, 3ª ed. pág. 30).

Em suma, as disposições legais que tratam da definição de infrações político-administrativas do Prefeito, assim como de seu processo e julgamento, são flagrantemente inconstitucionais, porque os Municípios não dispõem de competência para legislar sobre essa matéria.

Posto isto, rejeitada a matéria preliminar, e, no mérito, em consequência da violação direta do princípio constitucional da competência legislativa (Const. Est., art. 144, c.c. os arts. 22, I, 24, XI, e 29, da CF.), julga-se procedente a ação, restando desconstituída, por inconstitucionalidade, a Lei n. 6.396, de 6 de março de 1991, do Município de Campinas, determinando-se as medidas necessárias à suspensão de sua eficácia.

Mohamed Amaro  
Desembargador Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO**

**ADIN Nº 70.705-0/5-00**

**SÃO PAULO**

O Prefeito do Município de Campinas propôs duas ações diretas de inconstitucionalidade, visando a desconstituição do art. 4º, da lei nº 6.396, de 06 de março de 1991, daquela municipalidade, que define as infrações político-administrativas do Prefeito Municipal e estabelece normas municipais para seu julgamento pela Câmara Municipal.

Quanto à ADIN nº 70.705, o sr. Prefeito Municipal se reporta ao disposto no art. 49, "caput", da Constituição Estadual, que impõe quorum qualificado de 2/3 para recebimento de acusação contra o Governador, pela prática de crime de responsabilidade.

A alegação da inicial, na ADIN nº 70.705, é de que a lei em questão teria violado a regra do art. 49, da Constituição Estadual, que se refere ao julgamento do Prefeito perante o Superior Tribunal de Justiça nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade.

Assim, sustenta o autor que o ato hostilizado, ao estabelecer que o recebimento de denúncia contra o Prefeito por infração "político-administrativa" dar-se-á por maioria simples dos membros da Câmara Municipal, afrontou o art. 49 da Constituição Estadual, que determina o quorum de 2/3 da Assembléia Legislativa, para admissão de acusação contra o Governador, em crimes de responsabilidade.

  
Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 70.705-0/5-00





**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ora, já se entendeu que a denúncia por infração político-administrativa não se confunde com a de crime de responsabilidade (JTJ 186/133).

Na ADIN nº 71.878, o mesmo autor aponta, como causa de pedir, a ofensa a outro artigo da Constituição Estadual, o 144, além de nas duas ADINs apontarem violação de dispositivos da Constituição Federal.

Tendo em vista a ocorrência de "continência" (art. 104, CPC), ambas as ADINs estão reunidas para que sejam decididas conjuntamente.

Assim, quanto à ADIN nº 70.705, apresenta-se absolutamente inviável a adoção, como parâmetro de controle de constitucionalidade, do art. 49 da Constituição Estadual, que impõe o quorum qualificado de 2/3 para recebimento de acusação contra o Governador, pela prática de crime de responsabilidade, porque, como bem anotou a douta Procuradoria Geral de Justiça, "inaplicável ao procedimento para a apuração das infrações político-administrativas do Prefeito, que é o previsto no decreto-lei 201/67.

Portanto, no que tange à ADIN nº 70.705, face à ausência de parâmetro no texto constitucional estadual, as disposições legais referentes às infrações político-administrativas do Prefeito, não podem ser submetidas ao controle abstrato de constitucionalidade perante esta Corte Estadual, razão porque o processo nº 70.705 ficava extinto, sem exame de mérito, nos termos, aliás, da douta Manifestação da Procuradoria Geral de Justiça.

No que diz respeito à ADIN nº 71.878, a ofensa seria a outro dispositivo da Constituição Estadual, o art. 144, além de apontar o autor violação de dispositivos da Constituição Federal.

Entretanto, não se vislumbra nos autos qualquer afronta da lei municipal aos dispositivos da Constituição Estadual, que, aí sim,

**Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 70.705-0/5-00**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

seria passível de controle de constitucionalidade perante este Egrégio Tribunal de Justiça.

Ora, a ação direta de inconstitucionalidade tem por finalidade excluir ou retirar do ordenamento jurídico a lei ou ato normativo que estiver contrariando, frontalmente, a Constituição Federal ou Estadual.

Tal ação, que se efetiva através do controle concentrado de constitucionalidade, funciona como uma espécie de legislador negativo, ou do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais de Justiça dos Estados.

O ato federal se submete ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, "a", da Constituição Federal.

Os atos municipais são impugnáveis apenas no plano estadual, com base nas Constituições dos Estados-membros, ou seja, contrários a Constituição Estadual.

Os atos estaduais são impugnáveis na órbita estadual, desde que violem preceitos da Constituição Estadual.

Caso transgridam normas da Constituição Federal, são apreciados, via ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal.

Sempre lembrando que não estão sujeitos à incidência do controle de constitucionalidade concentrado os atos estatais de efeitos concretos, por ausência de densidade jurídico-material.

Também não cabe ação direta de inconstitucionalidade para atacar lei ou ato normativo de constituição revogada.

Outrossim, se a norma constitucional federal é reproduzida na Carta Estadual, cabe ao Tribunal de Justiça local apreciar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade, por ofensa à regra constitucional local.

É certo que o art. 74, XI, da mesma Constituição Estadual, diz que compete ao Tribunal de Justiça julgar originariamente a

~~Ação~~ Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 70.705-0/5-00



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal contestados em face da Constituição Federal.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, a respeito desse dispositivo, decidiu que é inconstitucional disposição de Constituição Estadual que atribua ao Tribunal de Justiça do Estado competência para processar e julgar originariamente representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal, usurpando papel incontrastável do STF de guarda da Carta Política (Rev. Trib. 664/189; RDA 184/208).

O que se permite, no âmbito estadual, é a ação direta de inconstitucionalidade perante Tribunal de Justiça a respeito de lei municipal, sob a alegação de ofensa a normas estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados (decisão do STF, in RDA 204/249).

Observe-se, a propósito, que não cabe ação direta ao Supremo Tribunal Federal para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal, simplesmente porque no Supremo Tribunal Federal somente se processa a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, conforme regra do art. 102, I, a, da Constituição Federal.

É sabido que o objeto do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente os atos normativos federais e estaduais.

Os municipais estão de fora.

Esses não são passíveis de fiscalização jurisdicional constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

O entendimento, nessa situação, é o de que o controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal que se admite é o difuso, exercido **incidenter**

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 70.705-0/5-00



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**tantum**, por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento do caso concreto.

Lembrando que o Tribunal de Justiça estadual pode exercer esse controle quando ocorre ofensa de lei municipal à norma estadual que reproduza dispositivo constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados.

Examinando-se a hipótese dos autos, então, o que se verifica é que a lei em questão, na verdade, somente poderia ser contestada exclusivamente em face da Constituição Federal.

Portanto, considerado inconstitucional o art. 74, XI, da Constituição Estadual, que permite ao Tribunal de Justiça julgar a representação de inconstitucionalidade de lei municipal contestada em face da Constituição Federal, este Plenário não pode apreciar a questão ora sob exame, sob pena de estar usurpando papel exclusivo do Supremo Tribunal Federal de guarda da Carta Federal.

Veja-se que o dispositivo apontado – art. 144, Constituição Estadual – *contém unicamente uma regra dirigida aos Municípios para que, ao se auto-organizarem por lei orgânica, obedeçam os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Estadual.*

Em consequência, a lei em questão, à rigor, somente poderia ser contestada em face da Constituição Federal, não podendo o Plenário apreciar o assunto, sob pena de estar usurpando papel exclusivo do Supremo Tribunal Federal.

Pelo exposto, e tendo em vista, ainda, o douto parecer da Procuradoria Geral de Justiça, julgava extinto o processo, sem exame do mérito.

  
FLÁVIO PINHEIRO



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO, EM PARTE**  
**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**DE LEI Nº 070.705-0/5-00**

Julgo improcedente a ação.

Argúi o Prefeito Municipal de Campinas, perante o art. 49, *caput*, da Constituição Estadual, inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Complementar municipal nº 6.396, de 6 de março de 1991, que estabelece norma de processo para o julgamento do alcaide pela prática de infrações político-administrativas.

Tal disposição em nada conflita com nenhuma das normas postas no art. 49 da Constituição do Estado, cuja cláusula "*ou, nos crimes de responsabilidade, perante Tribunal Especial*", constante do *caput*, bem como as expressões dos §§ alusivas à mesma cláusula estão ainda suspensas por força de liminar deferida pelo e. STF (cf. ADIN nº 2220-2). E não conflitam por razão cabal e decisiva.

É que, destinando-se a regular processo de ação penal contra o Governador, não poderia o preceito estadual confrontado incidir, por analogia, em matéria concernente a processo de ação contra Prefeito Municipal, que continua sujeita, de acordo com firme orientação do e. STF, ao império do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, cujo art. 5º, incs. II e VI, provê a respeito das hipóteses que constituem objeto da regra jurídica

*[Assinatura]*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

impugnada. Não há, aí, lacuna por suprir com recurso a cânones da Constituição Estadual.

A douta maioria viu, porém, ofensa ao disposto no art. 144 da Constituição do Estado, que enuncia:

"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".

Ora, tal preceito, mais que expletivo, no sentido lingüístico da palavra, é inútil, se não até perigoso, como deixam transparecer esforçadas tentativas de lhe retirar alcance que, a meu aviso, não tem.

Está a ver-se logo que se trata de regra dirigida, não a retraçar limites óbvios ao rotineiro processo legislativo municipal, caso em que já fora de pouca ou nenhuma serventia teórica, mas, sim, à lei orgânica, na expressão típica de fonte normativa da auto-organização e da superior regência do Município, de modo que, já deste ponto de vista, ainda quando tivesse conteúdo intrínseco, não conviria à hipótese do controle da constitucionalidade doutras leis municipais, de nível nomológico inferior, como a do caso.

Nessa mera dimensão de guia do constituinte municipal, carece, entretanto, dalgum significado próprio, pela razão evidentíssima de que sua pretensão limitadora se exaure em repetir, palavra por palavra, o que a respeito dispõe, a título de definição vinculante da autonomia municipal, a Constituição da República, cujo art. 29, caput, impõe sejam observados, na edição da lei orgânica, os princípios estabelecidos na mesma Constituição e

*[Handwritten signature]*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

na Constituição do respectivo Estado. O que terá, no particular, acrescido o art. 144? Nada, está claro.

Supondo-se, contudo, por epítrope, fosse a regra endereçada à disciplina do processo legislativo municipal ordinário, compreendidas aí também as leis complementares, tampouco se lhe extrairia sentido menos adiaforo, porque à sua falta ninguém, nem o intérprete mais desatento, imaginaria estivesse com isso o legislador municipal autorizado a aprovar leis desconformes com os princípios constitucionais de ambas as esferas taxinômicas superiores, ou que, noutras palavras, tais leis escapulissem, nessa hipótese, à pecha e à sanção de inconstitucionalidade.

Da patente desnecessidade da remissão ao dever de observância dos princípios constitucionais, na produção municipal de leis válidas, vem-lhe, portanto, não apenas o caráter manifestamente supérfluo como norma, mas também, por conseqüência, e até porque não lhe resta outro proveito prático, o papel só exortativo da sua elocução, o qual consiste em *"aprovechar su indudable valor emotivo para dirigir el comportamiento ajeno según cierto rumbo"*, e sem cuja percepção *"prosperam muchas polémicas claramente prescindibles"* (GENARO R. CARRIÓ, "Notas sobre Derecho y Lenguaje", Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1ª ed., 5ª reimp., 1973, pp. 20-21, nº 2, e p. 23, nº 4).

Esta característica residual, justificada pelo modo de uso da linguagem, ajuda a roubar-lhe função normativa estrita: é mais apelo que prescrição de comportamento. E, como tal, não pode equiparar-se a outros dispositivos constitucionais estaduais que reeditem normas constitucionais

*jun 73*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

federais de observância obrigatória pelos Estados. Na cláusula de que se cuida, o art. 144 resume-se em advertir o constituinte municipal - ou, que seja, por concessão retórica, também o legislador municipal ordinário - quanto à necessidade da obediência aos princípios entranhados em normas superiores, ou delas dedutíveis, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade.

Ora, essa advertência é manifestação do enunciado primário da coerência sistêmica, ou melhor, da própria regra estruturante do sistema normativo-constitucional, no sentido de que todas as normas produzidas nos escalões subalternos, dentro da federação, devem acomodar-se à Lei Suprema, sob pena de não valerem. E por isso não pode invocada, no controle concentrado de constitucionalidade das leis, para definir ou tipificar infringência das Constituições, porque, para esse efeito, é sempre preciso demonstrar que tenha sido, antes, violada uma ou algumas das outras normas elementares da Constituição Federal ou Estadual, ou um ou algum dos princípios que nelas se hospedem ou reflitam. A inconstitucionalidade não está nunca na ofensa imediata à regra básica do sistema, segundo a qual essa qualidade negativa corresponde a incompatibilidade entre certa norma e outra que, dentro do sistema, ocupe posição hierárquica superior, senão que está primeiro na realização histórica ou concreta dessa incompatibilidade.

Isso significa, na espécie, que a incompatibilidade da lei municipal impugnada não residia nem reside na desconformidade mediata com o art. 144 da Constituição do Estado, que, no conteúdo reproduzido à Constituição da República, seria mera expressão da regra fundante do sistema, mas

*Luciano*





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

está só no atrito imediato com as normas de competência previstas nos arts. 22, I, 24, XI, e 85, § único, da Constituição da República, os quais não encontram disposições equivalentes na Carta Estadual. Para dizer-se tenha sido ofendido, em última instância, o art. 144, é mister admitir ter havido antes, do ponto de vista da sucessão lógico-jurídica, ofensa a alguma norma constitucional federal específica, como houve, ou a outra norma constitucional estadual, porque só nesta ou naquela pode estar, com prescrição de observância obrigatória pelo Município, o princípio ou os princípios constitucionais cuja ofensa constitui objeto do juízo de inconstitucionalidade.

Para os fins do controle de constitucionalidade, que são os que interessam à hipótese, a ofensa ao art. 144 da Constituição do Estado nunca é causa, mas sempre efeito de alguma inconstitucionalidade, pela razão intuitiva de que, quando o constituinte municipal desobedeça a princípio estabelecido em norma constitucional, então vulnera também, por via reflexa e necessária, a regra fundamental do sistema, que, manifestando-se no art. 29, *caput*, da Constituição da República, ou no art. 144 da Constituição do Estado, proíbe de modo absoluto tal desobediência. Outra leitura importaria vício lógico pouco sutil, o de reduzir toda inconstitucionalidade a uma questão de transgressão da regra sistêmica que proíbe a edição de normas inconstitucionais!

Não há, tampouco, como nem por onde adotar a postura sugerida alhures, no sentido de que seja atribuído ao art. 144 da Constituição Estadual, com base pressuposta no chamado princípio imanente da fidelidade federativa, conteúdo semântico capaz de o tornar *"filtro de atos normativos"*

*h*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*explicitamente contrários ao funcionamento harmonioso da federação”.*

E não o há, em primeiro lugar, porque, por aniquilar a eficácia da lei municipal contrária à ordem federal, escusa recorrer àquele princípio, dito da “*conduta amistosa federativa*”, cuja amplitude já exigiria extrema reserva no uso como critério de decisão judicial de conflitos jurídico-federativos, porque basta aplicar-lhe, aqui, preceito constitucional escrito (cf. **KONRAD HESSE**, “Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha”, PA, Sergio A. Fabris Ed., 1998, trad. de Luís Afonso Heck, p. 214, nº 270).

E não o há, em segundo lugar, porque, longe de ser filtro redutor de comportamentos normativos hostis à federação, seria válvula de usurpação permanente da competência específica do e. STF, que só tolera, perante Tribunal de Justiça local, ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de normas estaduais que reproduzam dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados (cf. Pleno, **RCL nº 383-SP**, rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.06.92, DJU de 21.05.93, p. 09765; Pleno, **REMC nº 161.390-AL**, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 01.04.93, DJU de 23.04.93, p. 06928; **RE nº 191.273-SP**, rel. Min. Carlos Velloso, j. 01.04.97, DJU de 06.06.97, p. 24883; **RE nº 176.482-SP**, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 28.11.97, DJU de 13.03.98, p. 00014).

Não precisa grande esforço intelectual para perceber logo que, por essa porta larga, entrariam com folga, a justificar competência desta Corte, ações diretas em que, posto sem violação de norma estadual equivalente a cânone constitucional federal, seria suficiente alegar que, por



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

de trás da vulneração específica de princípio inscrito na Constituição da República, cuja guarda toca à Suprema Corte, estaria caracterizada, a título de ato normativo municipal contrário ao funcionamento harmonioso da federação, infringência ao art. 144 da Constituição do Estado. O excesso da conclusão já provaria o excesso da premissa.

E é isso que, com o devido respeito, sucede na hipótese, onde, em resumo, não há inconstitucionalidade suscetível de reconhecimento no âmbito da ação direta de competência desta Corte, a qual não pode conhecer, no exercício do controle concentrado inerente a tal via, de alegações de incompatibilidade entre lei ou ato normativo municipal e a Constituição da República, só perante a qual aparece tipificada a inconstitucionalidade do dispositivo da lei municipal, na exata medida em que, disciplinando atos do processo de julgamento do alcaide, se contrapõe aos arts. 22, I, 24, XI, e 85, § único, da Carta Suprema. Sua pronúncia, no entanto, só poderá dar-se nas vias de controle difuso de constitucionalidade.

**CEZAR PELUSO**