

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL.
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA FAMILIAR MÍNIMA.
EXCEÇÃO AO PRINCÍPIO DE INDISPONIBILIDADE DA AÇÃO EM
FACE DE INTERESSE PÚBLICO RELEVANTE. PEDIDO DE
DESISTÊNCIA ACOLHIDO.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 052.649-0/7-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, sendo requerido o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, julgar prejudicado o julgamento, de

conformidade com o relatório e voto do Relator, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Participaram do julgamento os Desembargadores DIRCEU DE MELLO (Presidente), YUSSEF CAHALI, NEY ALMADA, MARCIO BONILHA, NIGRO CONCEIÇÃO, NELSON SCHIESARI, OETTERER GUEDES, LUIS DE MACEDO, CUBA DOS SANTOS, JOSÉ OSÓRIO, VISEU JÚNIOR, GENTIL LEITE, ALVARO LAZZARINI, DANTE BUSANA, JOSÉ CARDINALE, DENSER DE SÁ, MOHAMED AMARO, LUIZ TÂMBARA, FRANCIULLI NETTO, FONSECA TAVARES, PAULO SHINTATE, FLAVIO PINHEIRO e FORTES BARBOSA.

São Paulo, 05 de maio de 1999.

DIRCEU DE MELLO
Presidente

DJALMA LOFRANO
Relator

ÓRGÃO ESPECIAL
VOTO 15.738

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 52.649.0/7
Requerente: Prefeito do Município de São Paulo
Requerido: Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Homologação de desistência, pelo relator, em razão de interesse público relevante – Inaplicabilidade, excepcionalmente, do § 1º do artigo 669 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, considerando a relatividade dos princípios. Prejudicado o julgamento.

VISTOS.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de São Paulo, visando à suspensão dos efeitos da Lei nº 12.651, de 06 de maio de 1998, que institui o Programa de Garantia de

Renda Familiar Mínima Municipal, com a determinação de que a Prefeitura complemente, mensalmente, o rendimento das famílias, residentes e domiciliadas no Município, que percebam renda familiar bruta inferior a três (03) salários mínimos, desde que todos os seus filhos e/ou dependentes, com idade de 0 a 14 anos, tenham frequência mínima em escolas públicas ou creches. A lei estabeleceu ainda o meio de fiscalização e a necessidade de dotação orçamentária. Em suma, alega o prefeito que a inconstitucionalidade está fundada na incompatibilidade da lei com os artigos 5º, 144 e 146 da CE.

Liminar (fls. 18/19).

Informações da Câmara Municipal de São Paulo a fls. 27/45. Em preliminar diz que o pedido é juridicamente impossível. No mérito, defende a constitucionalidade da lei.

A Procuradoria Geral do Estado, citada na forma do R.I.T.J.S.P., noticiou a inexistência de interesse na defesa da constitucionalidade.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls. 109/116).

Este o relatório.

O Prefeito Municipal, antes do julgamento desta ADIN, por petição escrita, apresentou manifestação noticiando a desistência da ação.

Não se desconhece a regra insculpida no § 1º do artigo 669 do R.I.T.J.S.P. Vale dizer: "**proposta a representação, não mais se admitirá a sua desistência**".

A razão de ser da impossibilidade de se permitir a desistência da ação encontra eco na natureza do processo de controle normativo abstrato.

É inegável que a representação de constitucionalidade tem natureza, verdadeiramente, de ação. Mas não se trata de qualquer ação. Instaura-se, com o pedido de declaração de inconstitucionalidade, um "**processo objetivo**". Como outro processo normal, o que se tem é de fato a prestação

da tutela jurisdicional (constitucional concentrada). Contudo, como sabiamente ensinou Clèmerson Merlin Clève, este processo não pode, em hipótese alguma, ser tido como um meio para a composição de uma lide. *"É que, sendo 'objetivo', inexistente lide no processo inaugurado pela ação direta genérica de inconstitucionalidade. Não há, afinal, pretensão resistida. A idéia de Carnelutti segundo a qual 'o processo é continente de que a lide é conteúdo' não se aplica ao processo através do qual atua a jurisdição constitucional concentrada. Em vista disso, os legitimados ativos da ação direta não buscam, com a provocação do órgão exercente da jurisdição constitucional concentrada, a tutela de um direito subjetivo, mas sim a defesa da ordem constitucional objetiva (interesse genérico de toda a coletividade)".*⁽¹⁾ E continua o mestre: *"Cuidando-se de processo objetivo, na ação direta de inconstitucionalidade não há lide, nem partes (salvo num sentido formal), posto inexistirem interesses concretos em jogo. Por isso, as garantias processuais previstas pela Constituição, não se aplicam, em princípio, à ação direta de inconstitucionalidade".*⁽²⁾

Não é outro o pensamento de Gilmar Ferreira Mendes: *"O que a jurisprudência dos Tribunais Constitucionais costuma chamar de processo objetivo (...), isto é, um processo sem sujeitos, destinado, pura e simplesmente, à defesa da Constituição (...). Não se cogita, propriamente, da defesa de interesse do requerente (...), que pressupõe a defesa de situações subjetivas. Nesse sentido, (...) no controle abstrato de normas, cuida-se, fundamentalmente, de um processo unilateral, não-contraditório, isto é, de um processo sem partes, no qual existe um requerente, mas inexistente requerido. 'A admissibilidade de controle de normas - ensina Söhn - está vinculada, tão-somente, a uma 'necessidade pública de controle'".*⁽³⁾

Assim, por se tratar de processo objetivo visando ao controle normativo abstrato, aplica-se à espécie o chamado **princípio da indisponibilidade da ação**. Tal afirmação é amplamente respaldada, inclusive pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (artigo 169, § 1º), porquanto o exercício da jurisdição constitucional concentrada do Poder Judiciário não pode ficar condicionado - o que implicaria na sua frustração

⁽¹⁾ A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, RT, 1995, p. 113.

⁽²⁾ A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, RT, 1995, p. 114.

⁽³⁾ Controle de Constitucionalidade, Aspectos jurídicos e políticos, São Paulo, Saraiva, 1990, p. 251.

- "por razões que, invocadas pelo autor, nem sempre se identificam com a necessidade, imposta pelo Interesse público, de ver excluídas do ordenamento as normas eivadas de inconstitucionalidade".⁽⁴⁾

É nesse caminho a lição do jurista português VITALINO CANAS⁽⁵⁾:
"Nos outros processos de fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade o processo não está ao dispor de nenhum sujeito processual, incluindo, aliás, o próprio Tribunal Constitucional que não lhe pode pôr razões de inconveniência ou de inoportunidade da fiscalização (...). O Tribunal deve prosseguir e emitir a decisão que considerar melhor para tutelar o interesse da comunidade. A proibição da desistência (...) adapta-se na perfeição ao seu carácter objetivo".

O autor português, demonstrando profundo conhecimento do tema, fez citar, para reforço da sua idéia, doutrinadores alemães (Hans Lechner e Hartmut Sohn), dando azo à posição da jurisprudência, na mesma toca-da, do Tribunal Constitucional da República Federal Alemã, a saber: "Perante a ausência de um preceito que resolvesse inequivocamente a questão se poderia haver desistência nos processos de fiscalização abstracta, o TC federal alemão perfilhou a posição negativa. Na sua decisão de 30.07.1952 (BvverfGE, 1, p. 396 et. Seq., especialmente p. 414) firmou a jurisprudência de que a partir do momento em que o requerente deu início ao processo ele deixa de ter qualquer poder de disposição sobre o seu prosseguimento, o qual deve ser decidido unicamente na perspectiva do interesse público".

Não destoia o Supremo Tribunal Federal a respeito: "**O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle concentrado de constitucionalidade, impede a desistência da ação direta já ajuizada**" (RTJ 135/905). Nesse sentido é também a doutrina pátria mais autorizada: Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior (Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 1998, p. 35); Clèmerson Merlin Clève (A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro, São Paulo, RT, 1995, p. 115).

Muito bem.

⁽⁴⁾ STF, ADIN 892-7/RS, Sessão plenária, j. 27.10.1994, rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU 07.11.1997, RT 750/170.

⁽⁵⁾ Os processos de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade pelo Tribunal Constitucional, Coimbra Editora, 1986, item 35, p. 130.

O caso presente, porém, no meu sentir, **excepciona o princípio da indisponibilidade** acima referido.

A lei que se pretende reconhecer a inconstitucionalidade diz respeito à instituição do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal, com a determinação de que a Prefeitura complemente, mensalmente, o rendimento das famílias, residentes e domiciliadas no Município, que percebam renda familiar bruta inferior a três (03) salários mínimos.

Recentemente, a imprensa passou a noticiar o interesse do **Poder Executivo** em implantar o **Programa de Renda Mínima**. Basta ver a reportagem realizada pela Folha de São Paulo dando conta que a Prefeitura irá destinar R\$ 106.000.000,00 para o programa de complementação de renda (cf. Editorial: COTIDIANO, p. 3-4, Edição: São Paulo, 2.04.1999).

Conforme constou da reportagem, a Prefeitura **complementará** a renda de famílias residentes na cidade há pelo menos 4 anos, com renda familiar inferior a três salários mínimos e com crianças de até 14 anos matriculadas em creches ou escolas. E continua: esses são os termos da proposta assinada em 1º.04.1999 pelo secretário municipal do Trabalho, Emprego e Requalificação Profissional, Fernando Salgado, o senador Eduardo Suplicy (criador da idéia da renda mínima no Brasil) e o vereador Arselino Tatto (autor do lei que implanta o benefício na cidade). Os passos finais para a implantação do programa devem ser dados na semana que vem. O prefeito Celso Pitta deve "tirar" a ação direta de inconstitucionalidade que ingressou no ano passado contra essa mesma lei e publicar a proposta assinada ontem, que regulamenta a lei. **Segundo estudo de 1996 do Sead (Sistema Estadual de Análise de Dados)**, havia na cidade 245 mil famílias na faixa de renda atingida pelo benefício, um total de mais de 800 mil pessoas. O gasto previsto pela proposta, de 1% das receitas da prefeitura, comporta pouco menos que esse total. Ou seja, se todas as famílias cumprirem os demais requisitos, vai sobrar gente fora da cobertura. Na avaliação do secretário, o programa vigorará em dois meses. Além de complementar renda e incentivar os pais a matricular as crianças até 14 anos, o projeto ainda incentiva os integrantes da família a trabalhar. Isso porque as famílias com alguma renda terão seu rendimento complementado a patamares

superiores àqueles das famílias sem renda. Pela proposta, famílias sem renda receberão um salário mínimo. Já as que têm renda receberão o suficiente para que a renda chegue a 1,35 salário mínimo (grifos nossos).

Em outra reportagem, também da Folha de São Paulo, o conceituado jornal fez constar as palavras do Prefeito Celso Pitta sobre o vício que impedira a aplicação da lei, esclarecendo que o Convênio que estava para ser firmado (hoje já existente) iria permitir a adaptação da lei, afastando-se o interesse à declaração da inconstitucionalidade, a saber: "**Se essas adaptações forem possíveis, a prefeitura pode retirar a solicitação de inconstitucionalidade e tornar prática essa lei**" (cf. Editorial: COTIDIANO, p. 3-2, Edição: São Paulo, 31.03.1999).

Ora, é inegável o **fim social** buscado pela lei. Pela crise que o país está vivendo - forte nível de desemprego, miséria e baixo poder aquisitivo - impõe-se a aplicação da **relatividade dos princípios** para, em prol do interesse público maior ligado à sobrevivência de parte menos favorecida da nossa sociedade, permitir que se desista da ação direta de inconstitucionalidade.

Posto isso, diante da **homologação de fls. 128**, tendo em vista o **interesse público** que motivou a atuação, nesse particular, do requerente, afastando-se, **excepcionalmente**, a regra do § 1º do artigo 669 do R.I.T.J.S.P., reconhece-se prejudicado o julgamento da ação declaratória.

DJALMA LOFRANO
Relator