AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 11.688, DE 1º DE OUTUBRO DE 2014. ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DE LOGRADOURO. NORMA DE NATUREZA E EFEITOS CONCRETOS. EXTINÇÃO DA AÇÃO.

A Lei Municipal 11.688, de 1º de outubro de 2014, altera a denominação da Avenida Castelo Branco para Avenida da Legalidade e da Democracia. Inviabilidade da utilização do controle concentrado de constitucionalidade para impugnação de lei de efeitos concretos. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e desta Corte.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. UNÂNIME.

|  |  |
| --- | --- |
| Ação Direta de Inconstitucionalidade | Órgão Especial |
| Nº 70062995709 (N° CNJ: 0492133-98.2014.8.21.7000) | Comarca de Porto Alegre |
| PARTIDO PROGRESSISTA DIRETORIO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  | PROPONENTE |
| DEMOCRATAS DIRETORIO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  | PROPONENTE |
| PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  | REQUERIDO |
| CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE  | REQUERIDO |
| PROCURADOR-GERAL DO ESTADO  | INTERESSADO |

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar extinta a Ação Direta de Inconstitucionalidade, sem julgamento de mérito.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES José Aquino Flôres de Camargo (Presidente), Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, Marcelo Bandeira Pereira, Sylvio Baptista Neto, Luiz Felipe Brasil Santos, Maria Isabel de Azevedo Souza, Otávio Augusto de Freitas Barcellos, Irineu Mariani, Aymoré Roque Pottes de Mello, Marco Aurélio Heinz, Guinther Spode, Liselena Schifino Robles Ribeiro, Luís Augusto Coelho Braga, Luiz Felipe Silveira Difini, Carlos Eduardo Zietlow Duro, Marilene Bonzanini, Glênio José Wasserstein Hekman, Tasso Caubi Soares Delabary, Denise Oliveira Cezar, Túlio de Oliveira Martins, Marco Antonio Angelo, Isabel Dias Almeida e Altair de Lemos Júnior**.

Porto Alegre, 18 de maio de 2015.

DES. JOÃO BARCELOS DE SOUZA JÚNIOR,

Relator.

RELATÓRIO

Des. João Barcelos de Souza Júnior (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo PARTIDO PROGRESSISTA – PP, visando à declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Municipal 11.688 de 1º de outubro de 2014, do Município de Porto Alegre, o qual altera a denominação da Avenida Presidente Castelo Branco para Avenida da Legalidade e Democracia (fl. 106), sob o fundamento de inconstitucionalidade por violação do devido processo legislativo para a criação de leis municipais, por ter deixado de aplicar o quorum de dois terços previsto na Lei Orgânica Municipal (art. 82, parágrafo 2º, IV) considerando que foi aprovada por maioria (em 28/08/2014 por 21 votos a favor e 5 contra, sendo que há 36 vereadores, bem como ter deixado de atender o disposto no art. 8º da Lei Complementar 320/1994, o qual prevê consulta prévia aos cidadãos eleitores que comprovarem domicílio nos limites do logradouro, violando o art. 8º da Constituição Estadual, o qual determina que “o Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

O postulante explica que, não obstante a natureza político-ideológica da discussão, o ponto essencial cinge-se a uma questão formal: a) se o projeto for considerado alteração de nome de rua, aplica-se o disposto no art. 82, parágrafo 2º, IV, da Lei Orgânica do Município, exigindo-se aprovação de dois terços do parlamento; b) se o projeto for considerado mera denominação de rua, aplica-se a regra geral da maioria de votos, nos termos do art. 53 da Lei Orgânica do Município. O postulante defende que, ainda que o bibliotecário da Câmara de Vereadores tenha informado não ter sido localizada legislação que denomine a Avenida Castelo Branco (fl. 07), trata-se de evidente caso de alteração de nome de rua, sendo necessário quorum de dois terços para alterá-lo, bem como consulta prévia dos cidadãos que vivem nos limites do logradouro que serão diretamente atingidos com a mudança. Ainda, afirma ter sido violado o art. 5º da Lei Complementar 320/1994, por não ter sido juntado qualquer documento expedido pela Secretaria do Planejamento Municipal.

O postulante sustenta a necessidade da antecipação dos efeitos da tutela, afirmando ter restado evidente a presença da verossimilhança das alegações, bem como aduz a existência de *periculum in mora*, pois “torna-se muito mais prudente manter a situação anterior, devidamente consolidada no tempo, do que permitir a alteração do nome da rua e corre o risco de que, posteriormente, quando da procedência da presente ação, ter que corrigir tudo novamente”. Refere que nos Correios e as placas de rua ainda mantém o nome da Avenida como Castelo Branco, bem como ainda não houve a devida comunicação ao Registro de Imóveis (art. 9º da Lei Complementar 320/94).

Por fim, o postulante assevera que a não observância do devido processo legislativo perfaz vício de inconstitucionalidade de ordem formal, na medida em que viola o preconizado pelos arts. 8º, 10, 60, II, e 82, VII, da Constituição Estadual. Requer a concessão de liminar para suspender os efeitos da Lei Municipal 11.688, de 1º de outubro de 2014, do Município de Porto Alegre e, ao final, seja julgado totalmente procedente o pedido (fls. 02/19, documentos às fls. 20/111).

A liminar foi indeferida (fls. 114/115).

A Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, devidamente notificada (fl. 123), informou, em suma, preliminarmente, a impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de norma de efeito concreto, a presença de conflito entre leis infraconstitucionais e a impossibilidade jurídica do pedido pela presença de questão prejudicial, consistente na inconstitucionalidade do parágrafo 2º, inciso IV do artigo 82 da Lei Orgânica e dos artigos 5º, 7º e 8º da Lei Municipal Complementar n.º 320/94. No mérito, asseverou que o quorum qualificado exigido pelo artigo 82, parágrafo 2º, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre se aplica a hipóteses de alteração de denominação oficial, sendo que o caso em exame não é de denominação oficial, já que não teria sido encontrada documentação apta a comprovar a denominação da Avenida Castelo Branco. Argumentou que a consulta prévia aos moradores, com previsão no artigo 8º da Lei Complementar Municipal n.º 320/94 igualmente está dispensada, por não se tratar de caso de alteração de denominação, e sim, de denominação de logradouro. Manifestou-se pelo acolhimento das preliminares suscitadas e, no mérito, pela improcedência da ação (fls. 126/145).

O Prefeito Municipal de Porto Alegre, regularmente notificado (fl. 123 verso), prestou informações, ocasião em que destacou que a Lei Municipal objurgada foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Vereadores após decisão do Poder Executivo no sentido de não sancioná-la ou vetá-la, por considerar que, efetivamente, deveriam ter sido observados os requisitos de consulta à comunidade e do quorum qualificado (fls. 149/151).

O Procurador-Geral do Estado, regularmente citado (fl. 121 verso), atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, pugnou pela manutenção do diploma legal questionado, forte na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais. Em sua manifestação, em síntese, argumentou que não há a alegada violação ao devido processo legislativo, já que se trata de norma que visa à denominação de logradouro e, por essa razão, foi seguido o procedimento adequado, conforme previsto no artigo 51 da Constituição Estadual, ausente vício de constitucionalidade (fls. 154/159).

O Procurador-Geral de Justiça, em seu Parecer, manifesta-se pela extinção do processo sem julgamento de mérito, forte no art. 267, VI, do Código de Processo Civil (fls. 161/166v.).

É o relatório.

VOTOS

Des. João Barcelos de Souza Júnior (RELATOR)

Eminentes colegas,

A legislação ora impugnada está assim redigida:

***LEI Nº 11.688, DE 1º DE OUTUBRO DE 2014.***

*Altera a denominação da Avenida Presidente Castelo Branco para Avenida da Legalidade e da Democracia*

*O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE*

*Faço saber, no uso das atribuições que me obrigam os §§ 5º e 7° do art. 77 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a Lei nº 11.688, de 1º de outubro de 2014, como segue:*

*Art. 1º Fica alterada a denominação da Avenida Presidente Castelo Branco para Avenida da Legalidade e da Democracia, nos termos da Lei Complementar nº 320, de 2 de maio de 1994, e alterações posteriores:*

*Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Depreende-se que a legislação objurgada é carente de abstração e generalidade suficientes a admitir a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, pois se trata de lei de efeitos concretos. Não obstante qualificada como “lei”, constitui, na realidade, um ato administrativo concreto, não possuindo as características de generalidade e abstração inerente aos atos normativos. Essa modalidade de lei não é passível de controle concentrado de constitucionalidade via ação direta de inconstitucionalidade. A função do controle concentrado é a preservação da integridade do ordenamento jurídico nacional.

Sobre o tema, leciona ALEXANDRE DE MORAES (in *Direito Constitucional*, 12ª ed., ed. Atlas):

O objeto das ações diretas de inconstitucionalidade genérica, além das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo. Assim, quando a circunstância evidenciar que o ato encerra um dever-ser e veicula, em seu conteúdo, enquanto manifestação subordinante de vontade, uma prescrição destinada a ser cumprida pelos órgãos destinatários, deverá ser considerado, para efeito de controle de constitucionalidade, como ato normativo.

(...)

Ressalte-se, porém, que **atos estatais de efeitos concretos** **não se submetem, em sede de controle concentrado**, à jurisdição constitucional abstrata, **por ausência de densidade normativa** no conteúdo de seu preceito. - grifei

Nesse sentido, precedentes da Supremo Tribunal Federal:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INVIABILIDADE. ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS. 1. O Decreto Legislativo 121/98, da Assembléia Legislativa do Estado do Piauí, impugnado, impõe a reintegração de servidores, que teriam aderido ao Programa de Incentivo ao Desligamento Voluntário do Servidor Público Estadual (Lei Estadual 4.865/96). 2. O edito questionado, que, a pretexto de sustá-los, anula atos administrativos concretos – quais os que atingiram os servidores nominalmente relacionados – não é um ato normativo, mas um ato que, não obstante de alcance plural, é tão concreto quanto aquele que susta ou torna sem efeito. 3. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que só constitui ato normativo idôneo a submeter-se ao controle abstrato da ação direta aquele dotado de um coeficiente mínimo de abstração, ou, pelo menos, de generalidade. 4. Precedentes, vg. ADin 767, Rezek, de 26/08/1992, RTJ 146/483; ADin 842, Celso, DJ 14/05/1993.*

*(Adi-MC-QO 1937/PI – Piauí, questão de ordem na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 20/06/2007, DJ 31/08/2007, p.29).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO N. 788, DE 2005, DO CONGRESSO NACIONAL. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA IMPLEMENTAR O APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO BELO MONTE NO TRECHO DO RIO XINGU, LOCALIZADO NO ESTADO DO PARÁ. ATO CONCRETO. LEI-MEDIDA. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE NECESSÁRIOS AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA. ARTIGO 102, INCISO I, "a", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual [artigo 102, I, "a", CB/88]. Os atos normativos que se sujeitam ao controle de constitucionalidade concentrado reclamam generalidade e abstração. 2. Não cabe ação direta como via de impugnação de lei-medida. A lei-medida é lei apenas em sentido formal, é lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração. 3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 3573, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2005, DJ 19-12-2006 PP-00035 EMENT VOL-02261-04 PP-00844)*

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 2484 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2001, DJ 14-11-2003 PP-00011 EMENT VOL-02132-13 PP-02452)*

Não se desconhece os julgados do Supremo Tribunal Federal - ADI 4.098-DF, GILMAR MENDES e AgRg no RE 412.921-MG, RICARDO LEWANDOWSKI, admitindo o exame de leis de efeitos concretos. Contudo, os julgados citados apresentam um mínimo de abstração, e esse não é o caso da lei ora objurgada, que apenas dispõe acerca da alteração do nome de uma rua no Município de Porto Alegre.

A Lei 11.688, de 1º de outubro de 2014, do Município de Porto Alegre, trata da alteração da denominação da Avenida Presidente Castelo Branco para Avenida da Legalidade e da Democracia, ou seja, é ato material de administração sob a forma de lei, o que a subtrai do controle concentrado de constitucionalidade.

Nessa esteira, precedentes desta Corte:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO, GENERALIDADE E IMPESSOALIDADE. INADMISSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. NÃO SE SUBMETE AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE A LEI Nº 6.563/2012, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA, PORQUE DOTADA DE EFEITOS CONCRETOS, EDITADA COM O INTUITO DE NOMINAR O GINÁSIO POLIESPORTIVO DO BAIRRO BOM PRINCÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, DE PLANO. \_ DECISÃO MONOCRÁTICA\_ (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050796812, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2012)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. INADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES. Não se submete ao controle concentrado de constitucionalidade a Lei nº 666/2011, do Município de Candelária, porque dotada de efeitos concretos, editada com o intuito de nominar a sede o Poder Executivo Municipal de Candelária. (DECISÃO MONOCRÁTICA) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70045332004, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 26/10/2011)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL Nº 1.591/2007.* ***DENOMINAÇÃO DE UM LOGRADOURO****. NORMA DE NATUREZA E EFEITOS CONCRETOS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1) INADMISSÍVEL A DISCUSSÃO, ATRAVÉS DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, DE ATOS DE EFEITO CONCRETO, POIS ESTA É O MEIO PELO QUAL SE PROCEDE AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS IN ABSTRACTO. 2) A LEGISLAÇÃO ORA IMPUGNADA CARECE DE ABSTRAÇÃO, GENERALIDADE E IMPESSOALIDADE SUFICIENTES AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70025237512, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 15/12/2008)* - grifei

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO.* ***LEI DE EFEITOS CONCRETOS. NOME DE RUA****. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo, tendo como objeto a Lei Municipal nº. 1.815/08, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que dispôs acerca da denominação de uma via pública no Município. Inviabilidade da utilização do controle concentrado de constitucionalidade para impugnação de lei de efeitos concretos. Precedentes do STF e deste TJ. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70024412983, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 10/11/2008).* – grifei

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. Não é admissível o controle concentrado de constitucionalidade de lei de efeitos concretos de acordo com a jurisprudência do STF e do TJRS. É o caso da Lei 3.062/00, do Município de Esteio, que tombou como patrimônio histórico e cultural os prédios do Seminário Claretiano. Precedente específico do TJRS.*

*2. AÇÃO JULGADA INADMISSÍVEL. (TJRS, Tribunal Pleno, Adin. nº. 70013058540, rel. Des. Araken de Assis, julgado em 12/06/2006).*

Por fim, oportuno transcrever o Parecer do ilustre Procurador-Geral de Justiça em exercício, Dr. Antonio Carlos de Avelar Bastos, a quem peço vênia para reproduzir como razões de decidir (fls. 161/166v.):

*(...)*

*De plano, verifica-se que a norma objurgada consubstancia ato normativo de efeitos concretos, insuscetível, portanto, de controle concentrado de constitucionalidade.*

*Nesse passo, calha destacar, a despeito de consabido, que a ação direta de inconstitucionalidade configura meio de preservação da integridade do ordenamento jurídico, conforme disposto na ordem constitucional vigente, atuando como instrumento de ativação da jurisdição constitucional concentrada, tanto pelo Supremo Tribunal Federal, quanto pelos Tribunais Estaduais, nas respectivas órbitas de competência.*

*A promoção de tal controle se dá sem vinculação a qualquer situação jurídica de caráter individual ou concreto, de vez que a ação direta não é sede adequada para o controle da validade jurídico-constitucional de atos concretos, destituídos de generalidade e abstração.*

*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem ressaltando que atos estatais de efeitos concretos não se expõem, em sede de ação direta, à fiscalização concentrada de constitucionalidade, já que inexistente o necessário coeficiente de generalidade abstrata apto a desencadear, validamente, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato.*

*Nesse sentido:*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: inviabilidade: ato normativo de efeitos concretos. (...) 2. O edito questionado, que, a pretexto de sustá-los, anula atos administrativos concretos - quais os que atingiram os servidores nominalmente relacionados - não é um ato normativo, mas ato que, não obstante de alcance plural, é tão concreto quanto aqueles que susta ou torna sem efeito. 3. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que só constitui ato normativo idôneo a submeter-se ao controle abstrato da ação direta aquele dotado de um coeficiente mínimo de abstração ou, pelo menos, de generalidade. 4. Precedentes, vg. ADIn 767, Rezek, de 26.8.92, RTJ 146/483; ADIn 842, Celso, DJ 14.05.93. (Adi- MC-QO 1937/PI – Piauí, questão de ordem na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 20-06-2007, DJ 31-08-2007 p. 29).*

*Nessa seara, a lei de efeitos concretos é o ato normativo que a doutrina classifica como lei formal, pois contém preceitos concretos, não possuindo as características de abstração e generalidade típicas da lei material .*

*Sobre o assunto, sempre pertinente a lição de Hely Lopes Meirelles :*

*Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outras dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõem ao ataque pelo mandato de segurança.*

*No mesmo sentido, observa Zeno Veloso :*

*Somente atos do Poder Público, com características de generalidade e abstração, podem ser submetidos à fiscalização de constitucionalidade, através de ação direta. “(...) “A jurisprudência do STF não considera possível este controle, igualmente, sobre leis de efeito concreto ou atos individuais e concretos, sem caráter de generalidade. Leis no sentido apenas formal, mas cujo conteúdo encerre preceito que tem objeto determinado e destinatários certos (‘leis casuísticas’), não se prestam ao controle abstrato de normas. Ao julgar a ADIN nº 767-AM, o Supremo Tribunal decidiu que a lei impugnada representava ato administrativo concreto, sob forma de lei, inexistindo os aspectos de abstração e generalidade que caracterizam o objeto idôneo da ação direta (RTJ, 146/483). No julgamento da ADIn nº 647-DF (Medida Liminar), o Relator, Ministro Moreira Alves, expôs a doutrina que tem sido seguida pelo Excelso Pretório”: “‘A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas in abstrato. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob forma de lei – as leis meramente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato” (RTJ, 140/41).*

*Desse modo, à evidência, verifica-se que a norma questionada não apresenta a necessária densidade normativa que viabilize sua submissão ao controle concentrado, nos termos da doutrina de Alexandre de Moraes :*

*O objeto das ações diretas de inconstitucionalidade genérica, além das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo. Assim, quando a circunstância evidenciar que o ato encerra um dever-ser e veicula, em seu conteúdo, enquanto manifestação subordinante de vontade, uma prescrição destinada a ser cumprida pelos órgãos destinatários, deverá ser considerado, para efeito de controle de constitucionalidade, como ato normativo.*

*(...)*

*Ressalte-se, porém, que atos estatais de efeitos concretos não se submetem, em sede de controle concentrado, à jurisdição constitucional abstrata, por ausência de densidade normativa no conteúdo de seu preceito.*

*Imprópria, portanto, a instauração de seu controle pela via do processo objetivo de declaração direta de inconstitucionalidade.*

*A matéria, de resto, já foi objeto de análise por essa egrégia Corte de Justiça, consoante precedentes adiante transcritos:*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO, GENERALIDADE E IMPESSOALIDADE. INADMISSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. NÃO SE SUBMETE AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE A LEI Nº 6.563/2012, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA, PORQUE DOTADA DE EFEITOS CONCRETOS, EDITADA COM O INTUITO DE NOMINAR O GINÁSIO POLIESPORTIVO DO BAIRRO BOM PRINCÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, DE PLANO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050796812, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2012)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL Nº 1.591/2007. DENOMINAÇÃO DE UM LOGRADOURO. NORMA DE NATUREZA E EFEITOS CONCRETOS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1) INADMISSÍVEL A DISCUSSÃO, ATRAVÉS DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, DE ATOS DE EFEITO CONCRETO, POIS ESTA É O MEIO PELO QUAL SE PROCEDE AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS IN ABSTRACTO. 2) A LEGISLAÇÃO ORA IMPUGNADA CARECE DE ABSTRAÇÃO, GENERALIDADE E IMPESSOALIDADE SUFICIENTES AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70025237512, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 15/12/2008)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. NOME DE RUA. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo, tendo como objeto a Lei Municipal nº. 1.815/08, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que dispôs acerca da denominação de uma via pública no Município. Inviabilidade da utilização do controle concentrado de constitucionalidade para impugnação de lei de efeitos concretos. Precedentes do STF e deste TJ. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70024412983, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 10/11/2008)*

*Nessa trilha, salienta-se que a hipótese que se apresenta não tem o condão de desencadear, modo válido, o controle abstrato de constitucionalidade, razão pela qual o feito deve ser extinto sem o julgamento de mérito, na forma do inciso VI do artigo 267 do Código de Processo Civil.*

*5. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pela extinção do processo sem julgamento do mérito, forte no artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.*

**Ante o exposto**, voto no sentido de decretar a extinção do processo sem julgamento de mérito, com fulcro no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.

É o voto.

Des. Marcelo Bandeira Pereira (REVISOR) - De acordo com o Relator.

**DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA** - 1. ***Controle de constitucionalidade de lei de efeito concreto.*** O Supremo Tribunal Federal ampliou o controle concentrado de constitucionalidade, também, às normas ditas concretas, como a abertura de crédito extraordinário, conforme se lê da decisão proferida na ADI 4048 MC, Relator Min. Gilmar Mendes, em 14 de maio de 2008, *verbis*:

“O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto”.

No mesmo sentido, a decisão proferida no RE 412921 AgR, Relator  Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 22/02/2011, publicado em 15/03/2011, no qual foi objeto de controle lei que prorrogava prazo de contrato de concessão de serviço público, assim ementada:

 AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DE ATRIBUIR A LEGITIMAÇÃO PARA AGIR A UM ÚNICO ÓRGÃO. PARTIDO POLÍTICO SEM REPRESENTAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO LOCAL. POSSIBILIDADE. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEIS DE EFEITOS CONCRETOS. VIABILIDADE. CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. PRORROGAÇÃO POR PERÍODO ALÉM DO PRAZO RAZOÁVEL PARA A REALIZAÇÃO DE NOVO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VIOLAÇÃO À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PRÉVIA LICITAÇÃO PÚBLICA. AGRAVO IMPROVIDO. I – A exigência do art. 125, § 2º, da onstituição Federal, pertinente aos legitimados para a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, é que a Carta Estadual não os restrinja a um único órgão legitimado. Precedente. II – **No julgamento da ADI 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, esta Corte admitiu o exercício de controle abstrato de leis de efeitos concretos.** III – A prorrogação não razoável de concessão de serviço público ofende a exigência constitucional de que ela deve ser precedida de licitação pública. Precedentes. IV – Agravo regimental improvido.

No mesmo diapasão, os seguintes precedentes:

RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Lei nº 9.227/04, do Município de São José do Rio Preto**. Ato concreto. Controle Abstrato. Possibilidade.** Precedente. (ADI nº 4.048, DJe 22.8.2008). **Permuta de bens imóveis por serviços**. Exigência de procedimento licitatório. Art. 17, I, "c", da Lei nº 8.666/93. Precedente (ADI nº 927-3-MC, DJ 11.11.1994). Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte.
(RE 523220 AgR, Relator  Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 02/03/2010, DJe-55 DIVULG 25-03-2010 PUBLIC 26-03-2010 REPUBLICAÇÃO: DJe-110 DIVULG 17-06-2010 PUBLIC 18-06-2010) Grifou-se.

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. 1. **A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal**. Precedente: ADI 4.048-MC. 2. Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subseqüente (§ 2º do art. 167 da CF). 3. A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade. 4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar. 5. Medida cautelar deferida.
(ADI 4049 MC, Relator  Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2008, DJe-084 DIVULG 07-05-2009 PUBLIC 08-05-2009) Grifou-se.

Cita-se, também, a decisão monocrática proferida na ADI 4005, de 13 de maio de 2010, Min. Carmen Lúcia, julgada em 13/05/2010, publicada em 13/08/2010, confirmada no acórdão proferido no julgamento do agravo regimental, em 06/11/2014.

O fato, portanto, de a lei ora impugnada não ostentar caráter genérico e abstrato não obsta o controle de constitucionalidade concentrado.

Não é o caso, então, de extinção sem resolução de mérito da presente ação por se tratar de lei de efeito concreto.

2. ***Inépcia da inicial***. Segundo a inicial, a Lei nº 11.688, de 1º de outubro de 2014, é inconstitucional por violar os artigos 82, §2º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e o artigo 8º da Lei Complementar 320/94, *verbis*:

“Art. 82 – A Câmara Municipal deliberará pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos Vereadores, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica e nos parágrafos seguintes

(...)

§ 2º – Dependerá de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Municipal a aprovação das seguintes matérias:

(...)

IV – alteração de denominação oficial de próprios, vias e logradouros;”

**“**[Art. 8º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/18369633/art-8-lc-320-94-porto-alegre%22%20%5Co%20%22Art.%208%20Lc%20320/94%2C%20Porto%20Alegre) - A alteração da denominação de logradouros é permitida, mediante consulta prévia aos moradores domiciliados nos limites do logradouro do qual é pleiteada a mudança de denominação.

[§ 1º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/18369607/art-8-1-lc-320-94-porto-alegre) - A consulta deverá ser prévia e amplamente divulgada na região abrangida, devendo ser promovida pelo autor da proposta de alteração ou por entidade popular representativa dos moradores do local, através de votação, abaixo-assinado ou qualquer outro meio capaz de expressar a vontade favorável de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos moradores.

[§ 2º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/18369581/art-8-2-lc-320-94-porto-alegre) - Estarão aptos a participar da consulta todos os cidadãos eleitores que comprovarem domicílio nos limites do logradouro.

[§ 3º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/18369561/art-8-3-lc-320-94-porto-alegre) - O ato de auscultar a vontade popular deverá ser acompanhado e fiscalizado pela entidade geral representativa das associações de moradores de Porto Alegre.”

Ora, segundo a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, não cabe controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Lei Orgânica no Município por ausência de previsão constitucional, *verbis*:

Recurso Extraordinário. 2. Controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Lei Orgânica do Município. Inexistência de previsão constitucional. 3. Recurso não conhecido. (STF – Recurso Extraordinário - RE n. 175.087/SP - Relator(a):  Min. Néri da Silveira – Julgamento em  19/03/2002 – Órgão Julgador:  Segunda Turma - DJ 17-05-2002 PP-00073)

RECLAMAÇÃO - FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO (RTJ 134/1033 - RTJ 166/785) - COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA PARA EXERCER O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - A “REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE” NO ÂMBITO DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 125, § 2º) - A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - DOUTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - **O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão-somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado, ao seu texto, normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina**. Precedentes. - Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. - Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “corpus” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes.
(Rcl 10500 AgR, Relator(a):  Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 28-09-2011 PUBLIC 29-09-2011)

A esse propósito, transcreve-se, por oportuno, excerto da decisão monocrática do Min. Celso de Mello no julgamento da Rcl 16646 MC, em 10/12/2013, publicado em 13/12/2013, a cujo teor “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**”**

Não é de se conhecer, portanto, da presente ação à luz dos referidos dispositivos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e da Lei Complementar nº 20/94.

Invoca, ainda, o Autor, na inicial, o artigo 8º de via Constituição deste Estado segundo o qual “O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”. Tal, contudo, não é suficiente para viabilizar a presente ação direta de inconstitucionalidade, ainda mais quando as normas legais invocadas como parâmetro de confrontação sequer reproduzem texto da Constituição do Estado ou da Constituição da República.

Isso porque, para que se viabilize o controle concentrado de constitucionalidade da lei, é preciso que a violação à Constituição Estadual seja imediata, direta e frontal, sob pena de subverter a finalidade do sistema de controle concentrado, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada no RTJ 147/545-546, Rel. Min. CELSO DE MELLO:

“Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público.

A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame ‘in abstracto’ do ato estatal impugnado seja realizado exclusivamente à luz do texto constitucional.

Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado.” (RTJ 147/545-546, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - HOSPITAIS, ESTABELECIMENTO E SERVIÇOS - CNS. IMPUGNAÇÃO À LEI Nº 9.493/97 DO ESTADO DE SÃO PAULO. NÃO- CONHECIMENTO. O confronto do ato questionado com os dispositivos da Carta teria que passar, primeiramente, pelo exame in abstracto de outras normas infraconstitucionais, de tal forma que não haveria confronto direto da lei em causa com a Constituição. Não-conhecimento da ação.

(ADI 1692, Relator  Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/1997, DJ 28-11-1997 PP-62218 EMENT VOL-01893-02 PP-00272)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.004, DE 14/04/98, DO ESTADO DE ALAGOAS. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 150, § 6º; E 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE CONFLITO DIRETO COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. **Não cabe controle abstrato de constitucionalidade por violação de norma infraconstitucional interposta, sem ocorrência de ofensa direta à Constituição Federal.** Hipótese caracterizada nos autos, em que, para aferir a validade da lei alagoana sob enfoque frente aos dispositivos da Constituição Federal, seria necessário o exame do conteúdo da Lei Complementar nº 24/75 e do Convênio 134/97, inexistindo, no caso, conflito direto com o texto constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

(ADI 2122, Relator  Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2000, DJ 16-06-2000 PP-00031 EMENT VOL-01995-01 PP-00204) Grifou-se.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOURO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. **Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato. Precedentes**. 2.(...). Ação direta não conhecida.

(ADI 1527, Relator  Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/1997, DJ 18-05-2000 PP-00430 EMENT VOL-02031-02 PP-00414) Grifou-se.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24) - ALEGADA INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL, POR DIPLOMA LEGISLATIVO EDITADO POR ESTADO-MEMBRO - NECESSIDADE DE PRÉVIO CONFRONTO ENTRE LEIS DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL - INADMISSIBILIDADE EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados-membros (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de entender incabível a ação direta de inconstitucionalidade, se, para o específico efeito de examinar-se a ocorrência, ou não, de invasão de competência da União Federal, por parte de qualquer Estado-membro, tornar-se necessário o confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional: a legislação nacional de princípios ou de normas gerais, de um lado (CF, art. 24, § 1º), e as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal, de outro (CF, art. 24, § 2º). Precedentes. **É que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto direto que se faça entre o ato estatal impugnado e o texto da própria Constituição da República. Precedentes.**

(ADI 2344 QO, Relator(a):  Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2000, DJ 02-08-2002 PP-00057 EMENT VOL-02076-03 PP-00418 RTJ VOL-0184-01 PP-00113) Grifou-se.

ADIN - ATOS NORMATIVOS 24 E 25/89, DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL - JUÍZO PREVIO DE LEGALIDADE - OBJETO INIDONEO PARA O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO NÃO-CONHECIDA - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. - A ação direta de inconstitucionalidade não e instrumento hábil ao controle da validade de atos normativos infralegais em face da lei sob cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento, se estabeleca, mediante previa aferição da inobservancia dessa mesma lei, o confronto consequente com a Constituição Federal. **Crises de legalidade, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa a lei, revelam-se estranhas ao controle normativo abstrato, cuja finalidade restringe-se, exclusivamente, a aferição de eventual descumprimento, desde que direto e frontal, das normas inscritas na Carta Política**. A ação direta de inconstitucionalidade - quando utilizada como instrumento de controle abstrato da mera legalidade dos atos editados pelo Poder Público - descaracteriza-se em sua precípua função político-jurídica, na medida em que, reduzindo-se em sua dimensão institucional, converte-se em meio processual desvinculado da finalidade para a qual foi concebido.

(ADI 264 AgR, Relator  Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 08-04-1994 PP-07222 EMENT VOL-01739-01 PP-00039) Grifou-se.

Ausente, portanto, alegação de violação direta à Constituição Estadual, não é de ser conhecida a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Ante o exposto, acompanho o voto do Em. Relator pela conclusão.

**DES. SYLVIO BAPTISTA NETO** – Com o Relator.

**DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS** – Acompanho o em. relator pela conclusão, nos termos do voto da em. Desa. Maria Isabel.

**DES. OTÁVIO AUGUSTO DE FREITAS BARCELLOS** – Apesar de também admitir o controle concentrado de lei de efeito concreto, na esteira da moderna jurisprudência do colendo STF, como fundamentado no culto voto da eminente Desembargadora Maria Isabel de Azevedo Souza, no caso em comento, por não observar vício formal no processo legislativo, estou acompanhado o eminente relator na conclusão.

**DES. IRINEU MARIANI** – Eminentes Colegas, ilustre Advogado que ocupou a tribuna.

Quando foi promulgada a lei, ou melhor, desde o seu Projeto, de iniciativa de ilustre Vereador, muitos foram os comentários na mídia.

Fazendo breve reflexão a respeito, confesso que tive dúvida quanto à constitucionalidade, em razão de impor ao Executivo a realização de despesas, seja em relação às placas de identificação na própria via, seja em relação às placas de orientação em inúmeros pontos da cidade. Lembremos que, na parte norte da cidade, é a principal via de entrada e saída de Porto Alegre.

Haveria, por esse prisma, no meu modo de ver, em reflexão inicial, como disse, eiva de inconstitucionalidade.

Mas a questão suscitada na presente demanda, na realidade, não é constitucional. O que temos é uma arguição de inconstitucionalidade, mas não em face de norma constitucional, mas em face de norma da Lei Orgânica do Município.

Em suma, violação da Lei Orgânica, a qual, embora Estatuto Básico do Município, não goza de *status* constitucional; logo, descabe a ação proposta. A violação, ao que ouvi, aconteceu por inobservância do quórum especial na votação da lei impugnada, bem assim porque não houve prévia consulta da população, interessados ou atingidos pela alteração do nome, o que está previsto, de forma expressa, nos arts. 8º e 82 da Lei Orgânica.

Consequentemente, vício na formação do ato legislativo.

Existe, bem sei, a questão histórica de que nunca houve uma lei municipal dando-lhe a designação de “Avenida Castelo Branco”, portanto, na prática não teríamos alteração de nome, e sim designação pura e simples.

Mas essa questão, nas circunstâncias específicas, não me parece decisiva, na medida em que, após tantas décadas de realidade pública e notória, incide o princípio da prevalência do fato sobre a norma. Mais que isso, adentrando no plano da legalidade estrita, o ilustre advogado que ocupou a tribunal, declinou o número de leis que referem tal via como sendo “Avenida Castelo Branco”, por conseguinte, a rigor há, sim, designação legal.

Ainda, lei impugnada, sob pena de conflito com essas leis e criação de confusões, estaria carente de pelo menos complemento, no sentido de se ler “Av. da Legalidade e da Democracia” em todas as demais em que consta “Av. Castelo Branco”.

De qualquer sorte, o que sobeja disso tudo é, observada a fundamentação, o descabimento da ação direta de inconstitucionalidade.

Isso por um lado. Por outro, o prazo de 120 dias para mandado de segurança já decorreu, com o que resta aos legitimados eventual ação declaratória.

Com essas considerações, que mais se afinam com o voto da eminente Des.ª Maria Isabel, também julgo extinta a demanda.

**DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO** – Estou acompanhando o ilustre Relator, com as achegas da eminente Desa. Maria Isabel.

**DES. MARCO AURÉLIO HEINZ** – Vou acompanhar o eminente Relator pela conclusão, mas vou subscritar as razões da eminente Desa. Maria Isabel.

Eu tenho que cabível, em tese, a ação de inconstitucionalidade, porque ela investe contra a elaboração da lei.

Só que não é cabível, no caso, porque o que se questiona aqui é a lei frente à lei orgânica, não frente à Constituição Estadual ou à Constituição Federal.

Então, brevemente, estou extinguindo a ação conforme o voto expedido pela Desa. Maria Isabel.

**DES. GUINTHER SPODE** – Acompanho o eminente Relator pela compreensão de ser inviável o controle concentrado de constitucionalidade para impugnar lei de efeitos concretos como é o caso da presente ação direta de inconstitucionalidade.

**DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO** – Com o Relator também.

**DES. LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA** – Com o Relator.

**DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI** – Acompanho o Relator pela orientação tradicional de ser inviável ADI contra lei de efeitos concretos, que, é verdade, foi flexibilizada pelo Supremo Tribunal Federal, mas em situações pontuais, algumas mais referentes da Lei Orçamentária.

**DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO** – Com o Relator.

**DES.ª MARILENE BONZANINI** – Com o Relator.

**DES. GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN** – Com o Relator.

**DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY** – Acompanho o Relator.

**DES.ª DENISE OLIVEIRA CEZAR** – Com o Relator.

**DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS** – Com o Relator, Senhor Presidente.

**DES. MARCO ANTONIO ANGELO** – Acompanho integralmente o Relator.

**DES.ª ISABEL DIAS ALMEIDA** – Com o Relator.

**DES. ALTAIR DE LEMOS JÚNIOR** – Acompanho o Relator.

**DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO** – Também com o eminente Relator.

DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70062995709, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM EXTINTA A Ação Direta de Inconstitucionalidade, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO."