



SENADO FEDERAL

PARECER N° 747, DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Ofício “S” nº 50, de 2014 (nº 4.193, de 2014, na origem), do Supremo Tribunal Federal, que *encaminha, para os efeitos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, cópia do acórdão proferido no recurso extraordinário nº 527.109, mediante o qual o Plenário declarou incidentalmente a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 1.120/2003, do Município de Congonhal/MG.*

Relator: Senador **ROBERTO ROCHA**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para decisão terminativa, o Ofício “S” (OFS) nº 50, de 2014 (nº 4.193, de 2014, na origem), do Supremo Tribunal Federal (STF), que *encaminha, para os efeitos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, cópia do acórdão proferido no recurso extraordinário nº 527.109, mediante o qual o Plenário declarou incidentalmente a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 1.120/2003, do Município de Congonhal/MG.*

Acompanharam o Ofício, ainda, cópias da referida legislação, do parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) e da certidão de trânsito em julgado.

O Recurso Extraordinário (RE) nº 527.109, que teve repercussão geral admitida pelo STF, foi interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra acórdão da Corte Superior do Tribunal de Justiça daquela mesma unidade da Federação proferido, por unanimidade de votos, nos autos de ação direta de constitucionalidade na qual se arguia os citados arts. 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 1.120, de 12 de março de 2003, do Município de Congonhal/MG,*in verbis*:

“Art. 2º. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público a contratação de:

I – médicos, dentistas, enfermeiros, técnicos em enfermagem, bioquímico, técnico em RX, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde, para atendimento no serviço de saúde;

II – agentes auxiliares administrativos, para a manutenção dos serviços administrativos do município;

III – professores, para lecionar nas escolas municipais;

IV – operários para atendimento das obras e serviços públicos;

V – operadores de máquinas, para operar as máquinas da Prefeitura;

V – pedreiros, pintores, eletricistas, encanadores, auxiliares de pedreiros, técnico agrimensor e mestre de obras, para executar obras e tarefas municipais;

VII – merendeiras e serviçais, para auxiliar na manutenção das escolas;

VIII – técnicos para atender as necessidades do Plano Diretor de Erradicação do ‘Aedes Aegypti’ do Brasil – PEAs, elaborado pelo Governo Federal e Secretaria Municipal de Saúde;

IX – magarefe, para atender as necessidades do sistema de abastecimento do Município;

X – monitor de esportes, para atender as atividades desportivas com crianças e adolescentes do município.

Art. 3º Os contratos de que trata esta Lei poderão ser estendidos aos cargos públicos que estiverem vagos e desde que não haja lista de espera entre concursados.

Art. 4º As contratações por tempo determinado serão limitadas ao período máximo de 02 (dois) anos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período.”

O Excelso Pretório declarou a inconstitucionalidade dos referidos arts. 2º, 3º e 4º, mas, por maioria dos votos, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, quanto aos incisos I, III e VIII do citado art. 2º da mencionada Lei Complementar, para preservar os contratos já firmados até a data do julgamento do Recurso Extraordinário que é objeto do Ofício “S” em exame, não podendo os referidos contratos excederem a doze meses de duração.

II – ANÁLISE

Compete privativamente a esta Casa, de acordo com o inciso X do art. 52 da Carta Magna, suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF.

Por sua vez, o art. 388 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) dispõe que a comunicação encaminhada pelo Presidente do STF acerca de declaração de inconstitucionalidade será, após leitura em plenário, enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que formulará projeto de resolução para suspender a execução da lei, no todo ou em parte.

Esta CCJ já emitiu parecer em casos semelhantes, cabendo, aqui, com a vênia dos integrantes desta Comissão, reafirmar análises anteriores sobre o assunto para esclarecer o papel do Senado Federal na sua competência constitucional prevista no mencionado inciso X do art. 52 do Estatuto Político.

Recuperando um pouco da história constitucional sobre o tema, constatamos que a competência dada ao Senado Federal, desde a Constituição de 1934 (salvo durante a vigência da Constituição de 1937), de suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, tem como finalidade dar à decisão efeito *erga omnes*, isto é, estendê-la a todos que não fizeram parte da demanda apreciada pela Corte Suprema.

Trata-se de procedimento que é consectário do sistema de controle difuso de constitucionalidade, no qual a jurisdição constitucional é feita a partir da discussão de casos concretos e da declaração incidental da inconstitucionalidade das normas.

Nesse sistema, como as decisões são feitas em casos concretos, a declaração de inconstitucionalidade das normas pelo Poder Judiciário nunca tem

efeito *erga omnes*. Assim, o papel do Senado Federal é, exatamente, o de, mediante a edição de uma resolução, conferir esse efeito às decisões judiciais.

O sistema de controle difuso de constitucionalidade foi o único adotado no Brasil até a edição da Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, que deu competência ao Supremo Tribunal Federal para julgar *a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República*.

Com isso implantou-se, em nosso ordenamento jurídico, em funcionamento concomitante com o sistema difuso, o sistema concentrado de controle de constitucionalidade, no qual se atribui competência a um determinado órgão – no caso o Supremo Tribunal Federal – para conhecer da arguição de norma em tese frente à Constituição.

Nesse sistema, o objeto da decisão judicial é a própria norma e, se considerada inconstitucional, será derrubada com efeito *erga omnes*, tornando dispensável a participação do Senado Federal no processo.

Com a Constituição de 1988, ampliou-se o alcance do controle concentrado, com a instituição da ação direta de inconstitucionalidade e da ação de descumprimento de preceito fundamental e, com a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, da ação declaratória de constitucionalidade.

Em todos esses casos, igualmente, dispensa-se a participação do Senado Federal para dar efeito *erga omnes* à decisão.

Entretanto, se é fato que essas mudanças mitigaram a importância do papel do Senado Federal, não nos parece que se possa afirmar, de forma categórica, que o eliminam totalmente, uma vez que continua em vigor o sistema difuso de controle de constitucionalidade.

Assim, em tese, esta Casa mantém o seu papel de dar efeito *erga omnes* a decisões judiciais que declaram, de forma incidental, em caso concreto, a inconstitucionalidade de norma. É o caso, como regra, do recurso extraordinário, ação judicial objeto do OFS nº 50, de 2014, *sub examine*.

Conforme o art. 102, III, da Constituição:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precípuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

.....
III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
 - b) declarar a constitucionalidade de tratado ou lei federal;
 - c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
 - d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.
-

O Recurso Extraordinário nº 527.109, entretanto, não tem como objeto uma querela concreta, na qual emergiu a declaração incidental da constitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 1.120, de 12 de março de 2003, do Município de Congonhal/MG, mas a discussão desses próprios dispositivos em tese, uma vez que se origina de recurso contra decisão tomada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Trata-se, efetivamente, da forma como leis municipais podem ser discutidas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, uma vez que a Carta Magna não prevê a possibilidade da impetração de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade contra norma municipal perante a Suprema Corte.

Trata-se de entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, que tem como *leading case* a Reclamação nº 383, julgada em 11 de junho de 1992. É a seguinte a ementa do acórdão, da lavra do seu eminente relator, o Ministro MOREIRA ALVES:

Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância

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

Comentando esse julgado, o atual Ministro GILMAR FERREIRA MENDES, em palestra proferida no dia 23 de outubro de 1998, no “I Congresso Brasiliense de Direito Constitucional: Os 10 anos da Constituição Federal em Debate”, realizado no Auditório do Superior Tribunal de Justiça, em Brasília, sobre o tema *O Controle de Constitucionalidade do Direito Estadual e Municipal na Constituição Federal de 1988*, afirmou:

Não há dúvida, pois, de que será cabível o recurso extraordinário contra a decisão do Tribunal de Justiça que, sob pretexto de aplicar o direito constitucional estadual, deixar de aplicar devidamente a norma de reprodução obrigatória por parte do Estado-membro.

É interessante notar que a decisão proferida em sede de recurso extraordinário no Supremo Tribunal que implique o reconhecimento da procedência ou da improcedência da ação direta proposta no âmbito estadual será igualmente dotada de eficácia *erga omnes*, o que ressalta uma outra peculiaridade dessa situação de inevitável convivência entre os sistemas difuso e concentrado de controle de constitucionalidade no direito brasileiro.

Assim, o recurso extraordinário contra a decisão da Justiça Estadual em sede de ação direta de inconstitucionalidade é, efetivamente, uma forma de controle concentrado de constitucionalidade, com efeito *erga omnes*, dispensando, desta forma, a intervenção do Senado Federal para determinar a sustação da vigência da norma atacada.

A atuação desta Casa nesse tipo de situação pode, até mesmo, gerar controvérsia sobre o momento em que ocorre a perda da eficácia da norma impugnada (a data do trânsito em julgado da decisão judicial ou da publicação da resolução respectiva).

Ademais, o Excelso Pretório chega até a admitir, nesses casos, a modulação de efeitos, que é totalmente incompatível com a participação do Senado Federal.

Isso ocorreu no Recurso Extraordinário sob exame, cuja decisão, já transcrita, deixa claro o seu alcance, corroborando as observações feitas acima.

Do exposto, concluímos que não cabe a participação do Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição, para editar resolução com a finalidade de *suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal*, no caso de recurso extraordinário contra a decisão da Justiça Estadual em sede de ação direta de inconstitucionalidade – como ocorre no OFS nº 50, de 2014 –, uma vez que essa ação é, efetivamente, uma forma de controle concentrado de constitucionalidade, com efeito *erga omnes*.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pelo arquivamento do Ofício “S” nº 50, de 2014.

Sala da Comissão, 17 de agosto de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador ROBERTO ROCHA, Relator



Senado Federal

Relatório de Registro de Presença

CCJ, 17/08/2016 às 10h - 31ª, Ordinária

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
JORGE VIANA	PRESENTE	1. LÍDICE DA MATA
GLEISI HOFFMANN		2. TELMÁRIO MOTA
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	3. LINDBERGH FARIA
FÁTIMA BEZERRA		4. ANGELA PORTELA
HUMBERTO COSTA		5. ZEZE PERRELLA
ACIR GURGACZ	PRESENTE	6. PAULO PAIM PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	PRESENTE	7. IVO CASSOL
CIRO NOGUEIRA		8. ANA AMÉLIA PRESENTE

Maioria (PMDB)		
TITULARES	SUPLENTES	
EUNÍCIO OLIVEIRA	1. ROBERTO REQUIÃO	
EDISON LOBÃO	2. SÉRGIO PETECÃO	
MARTA SUPLICY	3. GARIBALDI ALVES FILHO	
EDUARDO BRAGA	4. WALDEMIR MOKA	PRESENT
SIMONE TEBET	5. DÁRIO BERGER	
VALDIR RAUPP	6. ROSE DE FREITAS	
JADER BARBALHO	7. HÉLIO JOSÉ	
JOSÉ MARANHÃO	8. RAIMUNDO LIRA	

Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)		
TITULARES	SUPLENTES	
JOSÉ AGRIPIINO	1. ALOYSIO NUNES FERREIRA	PRESENT
RONALDO CAIADO	2. ALVARO DIAS	PRESENT
AÉCIO NEVES	3. ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENT
RICARDO FERRAÇO	4. RICARDO FRANCO	
ANTONIO ANASTASIA	5. DAVI ALCOLUMBRE	

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)		
TITULARES	SUPLENTES	
ANTONIO CARLOS VALADARES	1. VANESSA GRAZZIOTIN	
ROBERTO ROCHA	2. JOÃO CAPIBERIBE	
RANDOLFE RODRIGUES	3. LÚCIA VÂNIA	



Senado Federal

**Relatório de Registro de Presença
CCJ, 17/08/2016 às 10h - 31ª, Ordinária**

Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)		
TITULARES	SUPLENTES	
EDUARDO AMORIM	PRESENTE	1. ARMANDO MONTEIRO
EDUARDO LOPES		2. CIDINHO SANTOS
MAGNO MALTA		3. VICENTINHO ALVES
		PRESENTE
		PRESENTE

Não Membros Presentes

ROMERO JUCÁ