

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Consulta nº 2, de 2004, que trata dos ofícios nºs 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 27, de 2004, por meio dos quais se comunica a declaração parcial de inconstitucionalidade incidental de dispositivos das Leis Orgânicas dos Municípios de Mira Estrela, Teodoro Sampaio, Alto Alegre, Palmeira d'Oeste, Glicério, Guararapes, Pontes Gestal, Porto Ferreira e Ibitinga, todos do Estado de São Paulo.

RELATOR: Senador **DEMÓSTENES TORRES**

I – RELATÓRIO

Vem a exame e decisão desta Comissão a Consulta nº 2, de 2004, da Presidência do Senado Federal, que versa sobre os ofícios nºs 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 27, de 2004.

Os referidos ofícios comunicam a esta Casa Legislativa, para os efeitos do art. 52, X, da Constituição Federal, a declaração parcial de inconstitucionalidade incidental de dispositivos das Leis Orgânicas dos Municípios de Mira Estrela, Teodoro Sampaio, Alto Alegre, Palmeira d'Oeste, Glicério, Guararapes, Pontes Gestal, Porto Ferreira e Ibitinga, todos do Estado de São Paulo,

Na Consulta nº 2, datada de agosto de 2004, é demandado pronunciamento desta Comissão técnica a respeito:

- a) da necessidade da atuação suspensiva do Senado Federal, lastreada pelo art. 52, X, da Constituição Federal, de dispositivos de normas legais municipais que, conforme decidido incidentalmente pelo Supremo Tribunal Federal, estabeleceram a composição numérica das respectivas Câmaras de Vereadores em desacordo com a determinação de proporcionalidade populacional ordenada pelo art. 29, IV, da Carta da República;
- b) sendo positiva a resposta, dos efeitos temporais da suspensão senatorial, se *ex tunc* ou *ex nunc*.

A referência da consulta é feita quanto às seguintes matérias:

- Ofício nº 88-P/MC, de 28.5.2004, do Supremo Tribunal Federal (STF), relativo ao Recurso Extraordinário nº 197.917, prolatado em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual paulista em face do art. 6º, parágrafo único, da Lei Orgânica nº 226, de 31.3.1990, do Município de Mira Estrela, Estado de São Paulo;
- Ofício nº 96-P/MC, de 14.6.2004, do STF, relativo ao RE nº 266.994, prolatado em ação civil pública proposta pelo MP Estadual em face da Emenda nº 1/95 à Lei Orgânica do Município de Teodoro Sampaio, Estado de São Paulo;
- Ofício nº 97-P/MC, de 14.6.2004, relativo ao RE nº 273.844, prolatado em ação civil pública proposta pelo MP Estadual em face do art. 15, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Alto Alegre, Estado de São Paulo;
- Ofício nº 99-P/MC, de 14.6.2004, do STF, relativo ao RE nº 276.546, prolatado em ação civil pública proposta pelo MP Estadual em face do art. 10 do § 2º da Lei Orgânica do Município de Palmeira d'Oeste, Estado de São Paulo;
- Ofício nº 98-P/MC, de 14.6.2004, do STF, relativo ao RE nº 282.606, prolatado em ação civil pública proposta pelo MP Estadual

em face do art. 15, §1º, da Lei Orgânica do Município de Glicério, Estado de São Paulo;

- Ofício nº 95-P/MC, de 14.6.2004, do STF, relativo ao RE nº 274.384, prolatado em ação civil pública proposta pelo MP Estadual em face do art. 14 da Lei Orgânica do Município de Guararapes, Estado de São Paulo;

- Ofício nº 106-P/MC, de 9.7.2004, do STF, relativo ao RE nº 199.522, prolatado em ação civil pública proposta pelo MP Estadual em face do art. 11, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Pontes Gestal, Estado de São Paulo;

- Ofício nº 107-P/MC, de 9.7.2004, do STF, relativo ao RE nº 300.343, prolatado em ação civil pública proposta pelo MP Estadual em face do art. 7º, II, com redação dada pela Emenda 1/92, da Lei Orgânica do Município de Porto Ferreira, Estado de São Paulo;

- Ofício nº 145-P/MC, de 16.11.2004, do STF, relativo ao RE nº 274.048, prolatado em ação civil pública proposta pelo MP Estadual em face do art. 7º da Lei Orgânica do Município de Ibitinga, Estado de São Paulo.

II – ANÁLISE

É notória a complexidade do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade.

Nele ocorre a possibilidade de discussão da própria lei ou norma, em abstrato perante o Supremo Tribunal Federal (se a Constituição-parâmetro for a Federal) ou perante os Tribunais de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal e Territórios (conforme se cuide, respectivamente, de proteger a Constituição Estadual respectiva ou a Lei Orgânica do Distrito Federal). Admite-se, também, perante qualquer juiz ou Tribunal, a discussão incidental da inconstitucionalidade, em relação ao caso concreto dado à solução judicial.

Coabitam nesse sistema de controle judicial as possibilidades de controle político (pelas comissões e Plenários dos Legislativos e na fase executiva do processo legislativo, de modo preventivo; no voto legislativo e

no controle de constitucionalidade de medidas provisórias, de modo repressivo) e administrativo (pelas chefias de Executivo e pelos Tribunais de Contas).

A sofisticação do modelo não se traduz, lamentavelmente, em um sistema cujo funcionamento satisfaça plenamente a demanda pela segurança, presteza e eficiência na jurisdição constitucional. O debate da questão constitucional federal, propiciado tanto pela via difusa quanto pela concentrada, com fundas diferenças quanto à legitimação ativa, competência, limites materiais da lide, efeitos e eficácia, não apresenta, ainda, uma perfeição que permita o desafogo do Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, da enorme quantidade de processos repetidos que lhe chegam para decisão.

Com o advento da Emenda à Constituição nº 45, de 30.12.2004, foram criados dois instrumentos que buscam uma solução para essas imperfeições, ou pelos menos para parte delas, quais sejam a súmula vinculante (CF, art. 103-A) e o critério da repercussão geral da questão constitucional no recurso extraordinário (CF, art. 102, § 3º).

A decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso de constitucionalidade mantém, contudo, efeitos que, processualmente, são produzidos e limitados *inter partes*. Permanece positivada, então, a previsão do constituinte ordinário de 1987-88 quanto à competência do Senado Federal (CF, art. 52, X) para *suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva* do Supremo Tribunal Federal. Essa figura, introduzida no sistema brasileiro pela Carta de 1934, perdeu, de acordo com algumas lições doutrinárias (Gilmar Ferreira Mendes, *in Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*, Celso Bastos, Editora São Paulo, 1998, pp. 376-7), muito de sua utilidade, à vista do controle abstrato de normas sensivelmente incrementado pelo sistema da Carta Política vigente. Permanece, contudo, útil para o trato adequado da decisão incidental de inconstitucionalidade pela nossa Corte Constitucional, mesmo após o advento da súmula vinculante, cujas limitações e pressupostos fazem visível uma larga vereda de atuação senatorial com efeito útil.

Essa suspensão operada pelo Senado Federal estende *erga omnes* (para todos) os efeitos da decisão proferida no feito por aquele Tribunal, ampliando o leque dos beneficiáveis por ela na medida em que, se não retira

da lei a sua condição, impede, irrevogavelmente, a produção de seus jurídicos efeitos.

Trata-se, não obstante a força de tais efeitos, de **atribuição facultativa** deste Senado Federal, segundo as melhores lições doutrinárias. Facultativa, política, irreversível e, ocorrendo, atrelada à extensão material do julgado do Supremo Tribunal Federal (na lição precisa do Ministro José Celso de Mello Filho, *in A Constituição Federal Anotada*, 2ª edição, Saraiva, São Paulo, 1986, p. 183), representando essas questões matéria preclusa no âmbito doutrinário e, em grande medida, também no jurisprudencial. Vai, portanto, veicular juízo de valor, de fundo eminentemente político, de conveniência política, desta Casa, quanto à necessidade de suspensão da norma impugnada pela via da exceção.

Em síntese, portanto, a atuação da Câmara Alta do Legislativo da República, no exercício desta competência, visa fundamentalmente estender aos atingidos pela lei declarada incidentalmente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (em regra, no julgamento de recurso extraordinário) os efeitos que, no Judiciário, ficarão restritos às partes no processo. O movimento legislativo, nesse caso, busca duplo efeito: reduzir os danos jurídicos causados pela norma impugnada e retirar ou reduzir o interesse processual de terceiros na mesma decisão, de forma a combater o congestionamento do Judiciário.

Os casos que temos em exame, contudo, guardam peculiaridades que demandam uma atenção mais detida.

Preliminarmente, é de se anotar que, em todos os casos, a decisão foi proferida em recurso extraordinário em ações civis públicas movidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. A discussão sobre a possibilidade de controle de constitucionalidade por essa via, e da aproximação de efeitos entre as decisões nela e em ação direta encontrou termo no Supremo Tribunal Federal, Corte que declarou que o controle de constitucionalidade pode ser exercido em ação civil pública, no juízo de primeiro grau, quanto necessário para a decisão na hipótese concreta (Reclamação nº 1.519 e Reclamação nº 1.503, de 21.3.2002).

Em todos os casos que temos sob exame, foram atacados dispositivos de Leis Orgânicas dos Municípios, na redação originária ou

emendada, nos quais a definição da composição numérica dos Legislativos locais afrontava a determinação contida no art. 29, IV, da Carta da República, no sentido de que o total de vereadores deve ser fixado de forma proporcional à população. O objeto do pedido, portanto, era a anulação das composições exorbitantes. Seu fundamento, a lesão à regra constitucional federal.

Ora por recurso manejado pelo Ministério Público autor, ora pelos sucumbentes nas instâncias inferiores, a matéria chegou ao Supremo Tribunal Federal, que proclamou, de modo uniforme, a necessidade de adequação ao regramento constitucional, ou seja, à proporcionalidade com a população, nos autos dos recursos extraordinários referidos.

A jurisprudência assente na nossa Corte Constitucional (RE nº 197.917, de 6.6.2002) já indicava essa solução, fixando, inclusive, os quantitativos populacionais necessários ao acréscimo de cada novo Vereador aos Municípios, a partir dos estamentos traçados pelo referido art. 29, IV, da Constituição Federal.

Vê-se, com isso, que a decisão de nossa Corte Constitucional foi satisfatória, exauriente em si e completa.

Somente a Câmara de Vereadores de cada Município está sujeita – por óbvio – ao regramento acerca da sua composição numérica estabelecido na respectiva Lei Orgânica. Ao impugnar os dispositivos que carreiam tais critérios, o Supremo Tribunal Federal exaure a questão, e, numa análise estrita, não deixa interessados numa eventual ação suspensiva pelo Senado Federal.

Esse exaurimento de efeitos é verificado em todos os casos, **à exceção de dois:** os relativos às Leis Orgânicas de Guararapes e de Pontes Gestal. Nestes, ao contrário dos demais, em que a Câmara de Vereadores é parte, são partes pessoas físicas, e nos extratos enviados ao Senado não há elementos que permitam inferir se a inteira composição da Câmara de Vereadores integra o feito ou não.

Nos casos citados, então, e pelo que se disse acima, poderia remanescer interesse jurídico na suspensão dos dispositivos pelo Senado Federal. Um melhor exame leva a outra conclusão.

Contudo, a utilidade da intervenção do Senado Federal é afastada também nesses dois casos. Percebe-se que as decisões do Supremo Tribunal Federal são expressas ao ordenar às Câmaras de Vereadores envolvidas que adotem *medidas cabíveis para fixar, de forma expressa, a sua composição, observados os parâmetros* firmados pela Suprema Corte em cada julgado. Isso se lê, quanto à Câmara de Vereadores de Porto Ferreira, a fls. 43; à Câmara de Vereadores de Pontes Gestal, a fls. 57; à Câmara de Vereadores de Guararapes, a fls. 33; à Câmara de Vereadores de Glicério, a fls. 33; à Câmara de Vereadores de Palmeira d’Oeste, a fls. 33; à Câmara de Vereadores de Alto Alegre, a fls. 33; à Câmara de Vereadores de Teodoro Sampaio, a fls. 33; à Câmara de Vereadores de Mira Estrela, a fls. 163; e à Câmara de Vereadores de Ibitinga e da de Tabatinga, a fls. 33.

Vê-se afinal, então, que a eventual ação suspensiva do Senado não só seria inócuia, em face dos julgados, mas, mais do que isso, deles seria prejudicial, pois há a ordem do Supremo Tribunal Federal de que se faça correção expressa das composições das Câmaras de Vereadores referidas nos autos. Fácil ver que, se um ou alguns dos Municípios optar por reformar a redação do dispositivo impugnado, para adaptá-la à decisão da nossa Corte Constitucional, a correção jurídica ordenada pode vir a sofrer os efeitos da suspensão ordenada por esta Casa Legislativa, semeando desnecessárias dúvidas jurídicas e obstáculos interpretativos.

Quanto aos efeitos da ação do Senado Federal – questão demandada pela Consulta nº 2, referida ao início deste relatório, não obstante a existência de alguma divergência doutrinária, sou pelo reconhecimento de sua produção *ex nunc* (não retroativos), alinhando-me com o entendimento esposado pelos Tribunal Regional Federal da 1^a Região (AC 1997.0100020551, de 4.8.2000) e Tribunal Regional Federal da 4^a Região (AC 950436978, de 6.3.1997). Por conta disso, reaparece a desnecessidade de atuação suspensiva do Senado Federal, já que a decisão do Supremo Tribunal Federal determina a imediata adaptação das Leis Orgânicas referidas e, mais do que isso, fulmina de inconstitucionalidade o regramento impugnado.

III – VOTO

Em conclusão – e concordando com ponderação do Ministro Gilmar Mendes, a fls. 61 dos autos do processo relativo ao Recurso Extraordinário 197.917-8/SP – propugno:

a) pela reiteração da **facultatividade da ação suspensiva do Senado Federal**, no exercício da atribuição que lhe chega pelo art. 52, X, da Constituição Federal, a denotar um juízo eminentemente político desta Casa Legislativa, a ser firmado a partir de premissas como: a) a maioria reunida no Egrégio Supremo Tribunal Federal em torno da tese vencedora; b) a conveniência política, institucional e federativa da ação suspensiva; c) a necessidade (jurídica, social e política) do exercício dessa atribuição constitucional; d) a tempestividade dessa ação; e e) o balizamento dos efeitos políticos decorrentes da suspensão da lei;

b) pela **desnecessidade da ação suspensiva** do Senado Federal quanto às comunicações mencionadas acima, e, consequentemente, pelo arquivamento dos expedientes citados, já que, conjugando-se as peculiaridades dos casos com os termos das decisões, emergem claros os efeitos exaurientes das declarações incidentais de inconstitucionalidade pronunciadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Em face do exposto, voto pelo arquivamento dos Ofícios nºs 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 27, de 2004.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator