



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 3, DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o processo OFICIO "S" nº82, de 2015, que Encaminha, para os efeitos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, cópia do acórdão proferido no recurso extraordinário nº 658.026 publicado no Diário da Justiça Eletrônica em 31 de Outubro de 2014, mediante o qual o Plenário declarou a inconstitucionalidade do inciso III, do art. 192, da Lei nº. 509/1999, do Município de Bertópolis/MG.

PRESIDENTE: Senador Edison Lobão

RELATOR: Senadora Simone Tebet

15 de Fevereiro de 2017



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Ofício “S” nº 82, de 2015 (nº 2.823, de 2015, 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 658.026 publicado no Diário da Justiça Eletrônica em 31 de Outubro de 2014, mediante o qual o Plenário declarou a inconstitucionalidade do inciso III, do art. 192, da Lei nº 509/1999, do Município de Bertópolis/MG.*

RELATORA: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para decisão terminativa, o Ofício “S” (OFS) nº 82, de 2015 (nº 2.823, de 2015, 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 658.026 publicado no Diário da Justiça Eletrônica em 31 de Outubro de 2014, mediante o qual o Plenário declarou a inconstitucionalidade do inciso III, do art. 192, da Lei nº 509/1999, do Município de Bertópolis/MG.*

Acompanham o Ofício, ainda, cópias da referida legislação, dos pareceres da Procuradoria-Geral da República (PGR) e da certidão de trânsito em julgado.

O Recurso Extraordinário (RE) nº 658.026, 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 maioria de votos, nos autos de ação direta de inconstitucionalidade na qual se arguia o citado inciso III do art. 192, da Lei nº 509, de 1999, do Município de Bertópolis, *in verbis*:

Art. 192. Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

.....
 III – suprir necessidades de pessoal na área do magistério;

O Excelso Pretório declarou o dispositivo inconstitucional por entender que ele se choca com o que estabelecem os incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, que, conforme jurisprudência da Corte, exigem que, *para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que:* *a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.*

Nesse sentido, conforme se decidiu no julgamento da matéria:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, deu provimento ao recurso para julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do inciso III, do art. 192, da Lei nº 509/1999, do Município de Bertópolis/MG, vencido o Ministro Roberto Barroso, que dava parcial provimento para dar interpretação conforme. Por maioria, o Tribunal, nos termos do voto do Relator, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos já firmados até a data deste julgamento, não podendo os referidos contratos excederem a 12 (doze) meses de duração, vencido o Ministro Marco Aurélio que não modulava a decisão.

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.

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 fundamenta,l 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 82, de 2015.

Conforme o art. 102, III, da Constituição:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, 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 inconstitucionalidade 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 658.026, entretanto, não tem como objeto uma querela concreta, na qual emergiu a declaração incidental da inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 509, de 1999, do Município de Bertópolis, 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 82, de 2015 –, 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 82, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



Relatório de Registro de Presença
CCJ, 15/02/2017 às 10h - 3ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Maioria (PMDB)	
TITULARES	SUPLENTE
JADER BARBALHO	1. ROBERTO REQUIÃO
EDISON LOBÃO PRESENTE	2. ROMERO JUCÁ
EDUARDO BRAGA	3. RENAN CALHEIROS
SIMONE TEBET PRESENTE	4. GARIBALDI ALVES FILHO
VALDIR RAUPP PRESENTE	5. WALDEMIR MOKA PRESENTE
MARTA SUPPLY PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS
JOSÉ MARANHÃO	7. HÉLIO JOSÉ PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTE
JORGE VIANA PRESENTE	1. ANGELA PORTELA
JOSÉ PIMENTEL PRESENTE	2. GLEISI HOFFMANN PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	3. HUMBERTO COSTA PRESENTE
LINDBERGH FARIAS	4. PAULO ROCHA PRESENTE
PAULO PAIM PRESENTE	5. REGINA SOUSA
ACIR GURGACZ	6. VAGO

Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)	
TITULARES	SUPLENTE
AÉCIO NEVES PRESENTE	1. JOSÉ ANÍBAL
ANTONIO ANASTASIA PRESENTE	2. CÁSSIO CUNHA LIMA
ALOYSIO NUNES FERREIRA PRESENTE	3. EDUARDO AMORIM PRESENTE
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE
MARIA DO CARMO ALVES	5. VAGO

Bloco Parlamentar Democracia Progressista(PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTE
LASIER MARTINS PRESENTE	1. IVO CASSOL
BENEDITO DE LIRA PRESENTE	2. ROBERTO MUNIZ
WILDER MORAIS	3. SÉRGIO PETECÃO

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)	
TITULARES	SUPLENTE
ANTONIO CARLOS VALADARES PRESENTE	1. LÍDICE DA MATA
ROBERTO ROCHA PRESENTE	2. JOÃO CAPIBERIBE
RANDOLFE RODRIGUES PRESENTE	3. VANESSA GRAZZIOTIN

Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTE
ARMANDO MONTEIRO PRESENTE	1. WELLINGTON FAGUNDES
EDUARDO LOPES PRESENTE	2. VICENTINHO ALVES PRESENTE
MAGNO MALTA PRESENTE	3. FERNANDO COLLOR

DECISÃO DA COMISSÃO

OFS 82, de 2015

Na 3ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, a Comissão aprova o relatório da Senadora Simone Tebet, que passa a constituir o Parecer da CCJ, pelo arquivamento do Ofício "S" nº 82, de 2015.