

08/10/1998

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REG. EM AÇÃO DIR. DE INCONSTITUC. N. 1.886-2 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA
AGRAVANTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC
ADVOGADOS: CÉLIO RODRIGUES NEVES E OUTROS
AGRAVADO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

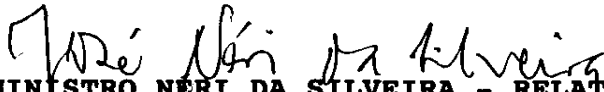
EMENTA:- Ação direta de inconstitucionalidade. Agravo regimental. 2. Lei nº 7.540, de 22 de junho de 1998, do Município de Belo Horizonte, em face dos artigos 5º, XII e 22, I, 170, parágrafo único e 174, da Constituição Federal. 3. Não compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo municipal, frente à Constituição Federal. Precedente: ADIN 1268-(AgRg)-MG. 4. Despacho que negou seguimento a ADIN, determinando seu arquivamento. 5. Agravo regimental sustentando que a tese limitativa retira do Supremo Tribunal Federal a sua condição de guardião da Constituição Federal e, parcialmente, nega vigência ao artigo 102, da Constituição Federal, que perde a sua generalidade. 6. Não cabe enquadrar na compreensão de lei ou ato normativo estadual, ut art. 102, I, da Constituição, as leis municipais. Precedente: ADIN 409-3/600. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.

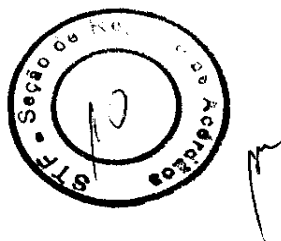
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por votação unânime, negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 8 de outubro de 1998.

MINISTRO CELSO DE MELLO - PRESIDENTE


MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - RELATOR



AGRAVO REG. EM AÇÃO DIR. DE INCONSTITUC. Nº 1.886-2/600-MINAS GERAIS

RELATOR : MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA
AGRAVANTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO
ADVOGADOS : CÉLIO RODRIGUES NEVES E OUTROS
AGRAVADO : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR): -

Apreciando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1886, requerida pela Confederação Nacional do Comércio, proferi o seguinte despacho:

" DESPACHO: - Vistos. A Confederação Nacional do Comércio propõe 'ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 7.540, de 22 de junho de 1998, do Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, em face dos artigos 5º, XII e 22, I, 170, parágrafo único e 174, da Constituição Federal'.

2. Não compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo municipal, frente à Constituição Federal. Não se encontra a hipótese prevista no art. 102, I, letra "a", da Constituição Federal. Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal, na ADIn 1268-(AgRg)-MG, relator o Ministro Carlos Velloso, possuindo o acórdão a seguinte ementa:

"EMENTA: - CONSTITUCIONAL. LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL: CONTROLE CONCENTRADO. INEXISTÊNCIA.

I. - Inexiste controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente à Constituição Federal, quer perante os Tribunais de Justiça dos Estados, quer

J. Néri

perante o Supremo Tribunal Federal (C.F., art. 102, I, **a**; art. 125, § 2º). A Constituição Federal somente admite o controle, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, junto ao Tribunal de Justiça do Estado (C.F., art. 125, § 2º).

II. - Agravo não provido."

3. O Supremo firmou jurisprudência no sentido de que o único controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal frente à Constituição Federal, que se admite, é o difuso (RCL 337, entre outras). De outra parte, a atual Carta Magna prevê caber aos 'Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou **municipais** em face da Constituição **estadual**' (art. 125, § 2º, da C.F.), perante o tribunal de justiça do Estado. Hipótese excepcional de controle concentrado de lei municipal é a alegação de ofensa a preceito da Constituição do Estado que reproduz dispositivo constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados. Da decisão do tribunal estadual caberá recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal.

Nessa linha de entendimento, os acórdãos proferidos na RCL 337, relator o Ministro Paulo Brossard, e ADIMC 409, relator o Ministro Celso de Mello, do seguinte teor, respectivamente:

"EMENTA: RECLAMAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA. AJUIZAMENTO PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. Inconstitucionalidade por ofensa a Constituição Federal. Arguição **in abstrato**, por meio de ação direta, perante Tribunal de Justiça.

O nosso sistema constitucional não admite o controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal; nem mesmo perante o Supremo Tribunal Federal que tem, como competência precípua, a sua

guarda, art. 102. O único controle de constitucionalidade de lei e de ato normativo municipal em face da Constituição Federal que se admite é o difuso, exercido **incidenter tantum**, por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto.

Hipótese excepcional de controle concentrado de lei municipal. Alegação de ofensa a norma constitucional estadual que reproduz dispositivo constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados. Competência do Tribunal de Justiça estadual, com possibilidade de recurso extraordinário para o STF.

Precedentes: RCL 383-SP e REMC 161.390-AL.

Reclamação julgada procedente para cassar a decisão cautelar do Tribunal de Justiça do Estado, exorbitante de sua competência e ofensiva a jurisdição desta Corte, como guardiã primacial da Constituição Federal. Art. 102, **caput**, I, **e**, da CF". (RCL 337, **in** DJ 19.12.1994)

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PRECEITO QUE DEFERE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÃO DIRETA DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL QUESTIONADO PERANTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL - SUSPENSÃO CAUTELAR DEFERIDA.

- É irrecusável a plausibilidade jurídica da tese segundo a qual os Estados-Membros não dispõem de competência para instituir, no âmbito de seu ordenamento positivo, sistema de controle concentrado de constitucionalidade de Leis ou atos normativos municipais, contestados em face da Carta Federal. Essa questão assume inegável relevo, pois reintroduz, uma vez mais, perante a Suprema Corte, a discussão em torno

da possibilidade jurídica de o Estado-Membro criar, por autônoma deliberação, um sistema próprio de fiscalização e tutela **in abstracto** do direito objetivo positivado no texto constitucional federal, e processualizar, em conseqüência, uma forma instrumental - a Ação Direta - que viabilize, no plano das normas municipais, o seu controle em tese em face de nossa Lei fundamental.

- Debate doutrinário em torno da questão. Precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal no regime constitucional anterior.

- A Constituição de 1988, ao prever o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-Membros, erigiu a própria Constituição Estadual à condição de parâmetro único e exclusivo de verificação da validade das Leis ou atos normativos locais (art. 125, § 2º). Precedente da Corte (medida liminar). (ADIMC 409, in DJ 06.12.1990)"

4. Diante do exposto, nego seguimento ao pedido, determinando o seu arquivamento (art. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se."

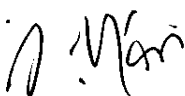
Publicado o despacho interpõe a Confederação Nacional do Comércio o agravo regimental de fls. 49/65. Afirmando estar apoiada em corrente contrária ao entendimento jurisprudencial firmado pelo Supremo Tribunal Federal em relação à espécie, sustenta que a tese limitativa da competência do Supremo Tribunal Federal, pela qual somente ele teria competência para julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que versassem sobre normas federais ou estaduais, excluídas, porém, as municipais, levou vários Estados a, por ocasião da elaboração de suas Constituições, buscar preencher a lacuna, fixando competência ao Tribunal de Justiça Estadual para o julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade de Leis ou Atos

g. m. v.

Normativos Municipais, também frente à Constituição Federal (grifei). Nessa linha de entendimento, entende que "levada até o fim, a tese limitativa retira do Supremo Tribunal a sua condição de guardião da Constituição Federal e, parcialmente, nega vigência ao artigo 102, da Constituição Federal, que perde a sua generalidade" (fls. 60).

Defende que "a tese válida é exatamente a que confere amplitude ao preceito do § 1º do artigo 102, interpretando-o de forma que a expressão estadual abarque toda e qualquer norma vigente no Estado" (fls. 64).

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. M. M.', is written below the text 'É o relatório.'

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR): -

Afirmou-se, no despacho agravado, a impossibilidade jurídica da ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, fundamentada em alegação de ofensa à Constituição Federal (CF, arts. 5º, XII, e 22, I, 170, parágrafo único, e 174).

Em face do art. 102, I, da Constituição, compete ao STF processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Não se cuida, em ação direta de inconstitucionalidade, ut art. 102, I, da Lei Maior, da declaração, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal. Também o art. 125, § 2º, da Lei Magna, ao prever a possibilidade de os Estados-membros instituírem representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, não cria a possibilidade do controle abstrato de validade de norma municipal, em face da Constituição Federal.

Vê-se, desse modo, que, contra lei municipal, questionada por ofensa à Constituição Federal, não há espaço às considerações desenvolvidas no agravo regimental.

Não cabe enquadrar na compreensão de lei ou ato normativo estadual, ut art. 102, I, da Constituição, as leis municipais. Sempre que o constituinte quis dispor sobre competências e normas do âmbito municipal, fê-lo com explícita menção a essas categorias,

máxime à vista da regra insculpida no art. 18 da Lei Maior, ao assentar que a "organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". Quando a Lei Magna se refere a normas estaduais, aí, desde logo, não é de se verem incluídas as regras de emanção dos órgãos legislativos municipais. Somente quando se cuida, no ponto, de normas legislativas produzidas pelo Distrito Federal, será admissível investigar se se trata de disposição de índole estadual ou municipal, pela matéria nelas disciplinadas, diante do preceito do § 1º do art. 32 da Constituição, consoante o qual ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. Também, aqui, a jurisprudência do STF não conhece de ação direta de inconstitucionalidade de lei distrital (CF, art. 102, I), desde que regule matéria de nível municipal.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 409-3/600 - Distrito Federal, relator o ilustre Ministro Celso de Mello, o acórdão, referente ao julgamento da cautelar, assentou na ementa:

"A Constituição de 1988, ao prever o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-membros, erigiu a própria Constituição estadual à condição de parâmetro único e exclusivo de verificação da validade das leis ou atos normativos locais (art. 125, § 2º)",

registrando-se, ainda, no julgado, que "os Estados-membros não dispõem de competência para instituir, no âmbito de seu ordenamento positivo, sistema de controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, contestados em face da Carta Federal".

J. Nair

No voto minucioso que então proferiu, o Senhor Ministro Celso de Mello recordou o debate doutrinário sobre a espécie, desde o regime constitucional anterior, anotando:

"Essas divergentes posições doutrinárias foram pacificadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no regime anterior. Esta Corte, então, ressaltava ser inadmissível, 'no sistema constitucional brasileiro, ação direta de arguição, em tese, de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo municipal, por contrariedade à Constituição da República ...' (RTJ 104/724, rel. Min. Alfredo Buzaid). Nesse mesmo sentido, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal em outros julgamentos (v.g., RE nº 93.088, rel. Min. Soares Muñoz, em 20/5/81; RE nº 94.039, rel. Min. Moreira Alves, em 2/6/81, cujas ementas respectivas assim estão redigidas:

"Não há ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Federal (...). Impossibilidade jurídica do pedido. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar-se extinto o processo ..."

"Arguição de inconstitucionalidade, em tese, de lei ou de ato normativo municipal por contrariedade à Constituição Federal, mediante representação a Tribunal de Justiça do Estado. Sua inadmissibilidade em face do sistema constitucional vigente (...). Recurso extraordinário conhecido e provido, para, tendo em vista a impossibilidade jurídica do pedido, julgar extinto o processo."

Do exposto, nego provimento ao agravo regimental.

J. Néri

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AGRAVO REG. EM AÇÃO DIR. DE INCONSTITUC. N. 1.886-2

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA

AGTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO

ADVDS. : CÉLIO RODRIGUES NEVES E OUTROS

AGDO. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Decisão : O Tribunal, por votação unânime, **negou** provimento ao recurso de agravo. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Plenário, 08.10.98.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Geraldo Brindeiro
71 Luiz Tomimatsu
Coordenador