Inconstitucionalidade por ofensa à Constituição Federal. Argüição "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 à 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 precedente para cassar a decisão cautelar do Tribunal de Justiça do Estado, exorbitante de sua competência e ofensiva à jurisprudência desta Corte, como guardiã primacial da Constituição Federal. Art. 102 "caput", I, "e", da CF.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Reclamação nº 337

Reclamante: Câmara Municipal de Cariacica
Reclamado: Relator da Ação de Inconstitucionalidade 7.517 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo
Relator: Sr. Ministro PAULO BROSSARD

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar procedente a reclamação para cassar a decisão impugnada e decretar a extinção do processo.

Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro FRANCISCO REZEK.

Brasília, 18 de agosto de 1994.

Octávio Gallotti — Presidente. Paulo Brossard — Relator.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: A Câmara Municipal de Cariacica-MG, propõe a presente reclamação, com pedido de medida liminar, contra decisão do Tribunal de Justiça do Espírito Santo que, em ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito da cidade, concedeu medida liminar para suspender provisoriamente vários dispositivos da Lei Orgânica daquele Município.

A inicial fundamenta-se na incompetência da Reclamada, tendo em vista tratar-se de

ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal.

2. Submetido o pedido liminar à consideração deste Egrégio Plenário (fls. 32/42), foi ele deferido para efeito de suspender a liminar concedida e determinar o sobrestamento da ação direta proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado, até o julgamento final da presente Reclamação.

3. Juntadas as informações solicitadas, às fls. 44/169, manifestou-se a Procuradoria Geral da República, por meio de parecer do Subprocurador-Geral Álvaro Augusto Ribeiro Costa (fls. 172/180), pelo conhecimento e procedência da presente reclamação, concluindo que:

"...não compete ao Supremo Tribunal Federal, assim como a nenhum outro tribunal, processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal face à Constituição Federal; mas compete-lhe, precipuamente, a guarda da Constituição (art. 102 CF/88), especialmente quando, como no caso, esteja em jogo a eventualidade de ser obstado o exercício do controle difuso da constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal, gerando situação atentatória à competência da Excelsa Corte."

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD (Relator) — O tema da presente Reclamação, que diz respeito à possibilidade de se propor ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal, é por demais conhecido desta Egrégia Corte que, neste Plenário, por diversas vezes apreciou a matéria, mesmo após o advento da Constituição de 1988.

2. O nosso sistema constitucional, como observei no julgamento da cautelar requerida, prevê duas hipóteses de ação direta de inconstitucionalidade: a) contra lei ou ato normativo federal ou estadual por ofensa à Constituição Federal e b) contra lei ou ato normativo estadual ou municipal por ofensa à Constituição Estadual. No primeiro caso está prevista a competência para o Supremo Tribunal Federal (art. 102. I, a); no segundo, se instituída pelo Estado, ao Tribunal de Justiça (art. 125, § 2º).

3. Mantendo-se fiel ao antecedente, introduzido em 1965 pela Emenda 16 à Constituição de 1946, artigo 124, XIII, a Constituição de 1988 não previu a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal. Apenas restaurou a possibilidade dos Estados instituírem representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face, tão-somente, da Constituição Estadual, artigo 125, § 2º.

4. Pelo sistema anterior, de 67 e 69, à falta de previsão constitucional de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal (em tese), quer por ofensa à Constituição Federal, quer por contrariedade à Constituição Estadual, não se previu competência desta Corte como de qualquer outro Tribunal para julgá-la, razão pela qual, àquela época, diversas decisões deste Plenário concluiram pela impossibilidade jurídica do pedido, formulados nesse sentido:

RE 87.484, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJU 15.06.84;

RE 91.740, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE; RTJ 93/455;

RE 92.169, Rel. Min. CUNHA PEIXOTO, RTJ 103/1.085;

RE 92.287, Rel. Min. RAFAEL MAYER, RTJ 97/428;

RE 93.088, Rel. Min. SOARES MUÑOZ, DJU 22.06.81;

RE 93.133, Rel. Min. ALFREDO BUZAID, RTJ 104/724;

RE 93.630, Rel. Min. DECIO MIRANDA, DJU 15/10/82;

RE 93.757, Rel. Min. OSCAR CORRÊA, DJU 26.11.82;

RE 94.039, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJU 18.09.81;

RE 94.241, Rel. Min. SOAREZ MUÑOZ, DJU 12.06.81;

RE 96.357, Rel. Min. DECIO MIRANDA, DJU 26.03.83;

RE 97.911, Rel. Min. ALFREDO BUZAID, RTJ 105/853;

RE 109.098, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ 125/769.

5. Também não prevalecem inovações de Constituições estaduais que previam, entre as competências originárias dos Tribunais de Justiça, o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal "in abstrato" por ofensa à Constituição Federal. Já sob a Constituição de 88, este plenário, por unanimidade, deferiu medida cautelar na ADI 347, da qual é Relator o Ministro MOREIRA ALVES, para suspender a eficácia do inciso XI, do artigo 74, da Constituição do Estado de São Paulo, que assim dispunha.

6. Deste modo, o sistema constitucional, até hoje, não admite o sistema de controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal contestado em face da Constituição Federal, nem mesmo perante esta suprema Corte que tem como competência precípua, a guarda da Constituição. Com maior razão, não se poderia admitir este controle por Tribunais de Justiça Estaduais.

7. Até o presente, em nenhuma oportunidade o constituinte admitiu ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal por ofensa à Constituição Federal. Neste sentido manifestou-se JOSÉ AFONSO DA SILVA, em parecer juntado aos autos, *verbis*:

"Hoje se poder dizer com indubitável segurança que não se trata de omissão, mas de uma orientação fundada no sistema adotado que não desejou, em hipótese alguma, que houvesse ação direta de inconstitucionalidade de leis e atos municipais em conflito com a Constituição Federal.

.....

Vale dizer, portanto, que a Constituição Federal só admite ação direta de inconstitucionalidade genérida de lei ou ato municipal *em face da Constituição Estadual* (art. 125, § 2º). O constituinte federal não admite qualquer espécie de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato municipal em conflito com a Constituição Federal. Quer isso dizer:

"A Constituição da República não faculta à jurisdição dos Estados-membros a análise direta e eventual de ofensa a seus preceitos, pois confiou com exclusividade ao Supremo Tribunal Federal a guarda de sua supremacia."

De fato, assim está claro e precisamente estabelecido na Constituição de 1988, quando no art. 102, *caput*, estatui que compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, e no inc. I desse mesmo artigo, *que a ele compete processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual*, sem incluir aí leis e atos municipais. Se nem o próprio Supremo Tribunal Federal tem competência para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade genérica de lei ou ato normativo municipal em conflito com a Constituição Federal, menos ainda o reconhece à jurisdição do Estado-membro. Continua, pois, e agora com maior soma de razão, a não haver tal tipo de ação direta, como remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal decidiu à vista de regime anterior. (fls. 90/91)

8. O único controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal, que o nosso sistema admite, é o difuso, exercido, *incidenter tantum*, por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto.

9. Sobre o tema veiculado nesta Reclamação, não se pode, ainda, esquecer a recente decisão desta E. Corte na Reclamação 383, distribuída ao Ministro CÉLIO BORJA e redistribuída ao Ministro MOREIRA ALVES, na qual se admitiu ante o novo sistema constitucional, artigo 125 § 2º, a propositura, perante o Tribunal de Justiça do Estado, de ação direta de inconstitucionalidade em que se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais, que reproduzem normas da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Estados. Eis a sua ementa:

"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 alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância. Eficácia ju-

rídica 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." (CRTJ 147/404).

No mesmo sentido REMC nº 161.390-Alagoas, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE (DJ de 23.04.93, p. 6.928).

10. Esta hipótese, porém, não se identifica com a que esta sendo impugnada na presente Reclamação, restrita à singela argüição de inconstitucionalidade de lei municipal por afronta à Constituição Federal.

11. Se a Constituição Federal não prevê ação direta de inconstitucionalidade para essa hipótese, literalmente não se poderia dizer que há usurpação de competência desta Corte, já que não há, como não poderia haver, qualquer previsão fixando-lhe a competência. Mas, a virtualidade de invasão de competência desta Corte, ensejou-me a deferir a cautelar pleiteada, quando submetida à consideração deste E. Plenário.

Mas, se pelo artigo 102, "caput", da Constituição ao Supremo Tribunal Federal compete, *precipuamente*, a guarda da Constituição, se houvesse previsão e ação direta para tal hipótese, a competência só poderia ser sua, pois ele tem a primazia da defesa direta da Lei Maior. A ele compete a tarefa de expungir do sistema jurídico as normas que lhe venham contrariar. Como observou o Ministro MARCO AURÉLIO naquele julgamento, o Tribunal, visando proteger a Constituição Federal, é competente, até mesmo, para dizer da pertinência da ação direta de inconstitucionalidade.

13. O constituinte de 1988 ao estabelecer no *caput* do artigo 102, a competência primacial da Corte como guardiã da Constituição Federal, o fez de forma integral, quando no inciso I, alínea "l", do próprio dispositivo, previu expressamente a *reclamação*, como instrumento adequado para preservá-la. De sorte que a Corte deve exercer esta competência constitucional na sua plenitude, contra qualquer ameaça de usurpação ou, até mesmo, de obstáculo ao seu exercício. Anotou o Ministro MOREIRA ALVES, no seu voto sobre a cautelar:

"... desde o momento em que essa competência, hoje explicitada no *caput* do artigo como sendo, precipuamente, a de guardar a Constituição, pode ser invadida ou, pelo menos, impedida de ser exercitada na sua plenitude, cabe, perfeitamente, a reclamação que alude a letra l do inciso I do art. 102 da Constituição."

14. O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, ao julgar-se competente para processar a ação direta de inconstitucionalidade de dispositivo da lei orgânica do Município de Cariacica, contestado em face da Constituição Federal, além de invadir a competência precípua desta Corte, virtualmente obsta o controle de constitucionalidade da norma pelo sistema difuso, como observaram, quando do julgamento da medida cautelar, os Ministros CARLOS VELLOSO e SEPÚLVEDA PERTENCE, impossibilitando que a decisão, que tem eficácia *erga omnes*, possa ser revista, com o trânsito em julgado. Para isto, basta a inércia da parte sucumbente.

15. Por essas razões e acolhendo o parecer da Procuradoria Geral da República, com base no *caput* do artigo 102 e na alínea "l", do seu inciso I, bem como no artigo 156 do RI/STF, julgo procedente a presente reclamação para causar a decisão cautelar do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, exorbitante de sua competência e ofensiva à jurisdição desta Corte.

EXTRATO DA ATA

Reclamação nº 337-0. Origem: Distrito Federal. Relator: Min. Paulo Brossard. Reclte.: Câmara Municipal de Cariacica. Adv. Moacyr Rosado. Recldo.: Relator da Ação de Inconstitucionalidade 7.517 do Tribunal de Justiça do Estado Espírito Santo.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal julgou procedente a reclamação para cassar a decisão impugnada e decretar a extinção do processo. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, na ausência ocasional do Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Plenário, 18.8.94.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Carlos Velloso.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Luiz Tomimatsu — Secretário.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — PODERES — SIGILO PROFISSIONAL

EMENTA: — Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar habeas-corpus *e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, i, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1959, de 1953 e HC 92.678, de 1953.*

Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes.

Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições.

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; "conditio sine qua non" de seu exercício regular.

Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.

Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Con-