

AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 16.431 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
AGTE.(S) : SINDICATO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS DE SAÚDE DO VALE DOS SINOS, SINDISAÚDE, DENOMINAÇÃO DO SINDICATO DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM, TÉCNICOS DUCHISTAS, MASSAGISTAS E EMPREGADOS EM HOSPITAIS E CASAS DE SAÚDE DE ESTEIO, SÃO LEOPOLDO, SAPUCAIA DO SUL E NOVO HAMBURGO
ADV.(A/S) : DANIEL VON HOHENDORFF
AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO LOCAL (ESTADUAL E MUNICIPAL). **TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA**. **POSSIBILIDADE** (CE, ART. 125, § 2º). **PARÂMETRO ÚNICO DE CONTROLE**: **A CONSTITUIÇÃO DO PRÓPRIO ESTADO-MEMBRO**. **IMPOSSIBILIDADE**, **CONTUDO**, **DE ERIGIR-SE** A **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA COMO PARADIGMA DE CONFRONTO**, **PELO FATO DE TRATAR-SE DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL “IN ABSTRACTO” NO ÂMBITO DO ESTADO-MEMBRO**. **PRECEDENTES****

(Rcl 337/DE, Rel. Min. PAULO BROSSARD, *v.g.*). **RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE**, *prejudicado o recurso de agravo*.

DECISÃO: **Trata-se de reclamação ajuizada** pelo Município de Sapucaia do Sul/RS, **na qual se alega** que o E. Tribunal de Justiça local, **desviando-se dos limites taxativamente definidos pelo § 2º** do art. 125 da Constituição Federal, **atuou “ultra vires” em sede de controle normativo abstrato, vindo a declarar** a Lei municipal nº 3.224/2010 **frontalmente incompatível** com o texto **inscrito** no art. 37, inciso XIX, *da própria Lei Fundamental da República*.

O Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça local, *ao assim proceder, proferiu* decisão consubstanciada em acórdão **que possui** a seguinte ementa:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSFORMAÇÃO DE HOSPITAL MUNICIPAL EM FUNDAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR. Pretensão de declaração de inconstitucionalidade de Lei Municipal que transforma hospital em fundação. Necessidade de lei complementar federal regulamentadora das atividades estatais passíveis de serem desempenhadas por fundações. Art. 37, XIX, CF. Caráter nacional da norma. À unanimidade, **julgam procedente a ação.**” (grifei)*

Por vislumbrar *plausibilidade jurídica na pretensão cautelar, deferi* o pedido de medida liminar, **em ordem a suspender** a eficácia da decisão ora reclamada, **motivo** pelo qual o Sindicato interessado **interpôs recurso de agravo**.

O Ministério Público Federal, **em pronunciamento** da lavra do eminente Procurador-Geral da República, Dr. RODRIGO JANOT

MONTEIRO DE BARROS, **opinou pela improcedência** da presente reclamação.

*Sendo esse o contexto, **passo ao exame** do pedido formulado nesta sede reclamatória. E, ao fazê-lo, **entendo assistir razão** à parte ora reclamante, o Município de Sapucaia do Sul/RS.*

É que a leitura do acórdão emanado do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul **evidencia** que a declaração de inconstitucionalidade **resultante** do julgamento em análise teve, *como parâmetro de confronto*, a regra inscrita **no art. 37, inciso XIX, da Carta da República**.

Impende assinalar, neste ponto, *por necessário, que o processo objetivo* de fiscalização normativa abstrata **instaurável** perante os Tribunais de Justiça locais **somente** pode ter por objeto leis **ou** atos normativos municipais, estaduais **ou** distritais, **desde** que contestados **em face da própria Constituição do Estado-membro** (ou, quando for o caso, da Lei Orgânica do Distrito Federal), **que representa**, nesse contexto, *o único parâmetro de controle admitido* pela Constituição da República, cujo art. 125, § 2º, assim dispõe:

“Art. 125 (...).

*§ 2º – Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais **em face da Constituição Estadual** (...).” (grifei)*

O que se revela essencial reconhecer, *em tema de controle abstrato de constitucionalidade*, **quando instaurado** perante os Tribunais de Justiça dos Estados-membros **ou** do Distrito Federal e dos Territórios, **é que o único instrumento normativo revestido de parametricidade** para esse específico efeito **é, somente, a Constituição estadual ou, quando for o caso, a Lei Orgânica do Distrito Federal; jamais, porém, a própria Constituição da República**.

Cabe acentuar, neste ponto, que esse entendimento tem o beneplácito do magistério doutrinário (LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO/VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, “Curso de Direito Constitucional”, p. 73, item n. 8.3.2.1, 15ª ed., 2011, Verbatim; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Comentário Contextual à Constituição”, p. 605, item n. 6, 8ª ed., 2011, Malheiros; ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada”, p. 1.585/1.588, item n. 125.5, e p. 2.232/2.235, itens n.s 1.15 e 1.17, 9ª ed., 2013, Atlas; LÉO FERREIRA LEONCY, “Controle de Constitucionalidade Estadual”, p. 81/88, item n. 2.2.3.1, 2007, Saraiva; UADI LAMMEGO BULOS, “Constituição Federal Anotada”, p. 1.181/1.182, 2012, Saraiva; PEDRO LENZA, “Direito Constitucional Esquematizado”, p. 439/440, item n. 6.8.51, 2014, Saraiva, v.g.), **cuja orientação, no tema, adverte – tratando-se de controle normativo abstrato no plano local (CF, art. 125, § 2º) – que apenas a Constituição estadual (ou, quando for o caso, a Lei Orgânica do Distrito Federal) qualifica-se como pauta de referência ou como paradigma de confronto, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de leis ou atos normativos locais, sem possibilidade, no entanto, de erigir-se a própria Constituição da República, como sucede no caso, como parâmetro de controle nas ações diretas ajuizadas, originariamente, perante os Tribunais de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal e dos Territórios.**

Essa percepção do alcance da norma inscrita no art. 125, § 2º, da Constituição, por sua vez, reflete-se na jurisprudência constitucional que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em análise, sempre salientando que, em tema de fiscalização abstrata perante os Tribunais de Justiça locais, o parâmetro de controle a ser invocado (e considerado) nas ações diretas somente pode ser a Constituição do próprio Estado-membro e não a Constituição da República (RTJ 135/12, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RTJ 136/1062, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – RTJ 141/424, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – ADI 409/RS, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – ADI 1.803/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES –

RCL 16431 MC-AGR / RS

ADI 2.141/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Rcl 588/RJ, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – Rcl 3.436-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Rcl 4.329/MG, Rel. Min. AYRES BRITTO – Rcl 9.973/MG, Rel. Min. LUIZ FUX – Rcl 10.500-AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*):

“(...) Se a base da ação direta de inconstitucionalidade em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná é a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Carta Federal, impõe-se declarar extinta a ação direta, por exorbitar da competência da Corte reclamada.

Reclamação que se julga parcialmente procedente.”

(RTJ 174/3, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno – grifei)

“(...) É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, antes e depois de 1988, no sentido de que não cabe a tribunais de justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal. Precedentes. (...)”

(RTJ 200/636, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Pleno – grifei)

“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 à Constituição Federal. Arguição ‘*in abstracto*’, 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.

.....
Reclamação julgada procedente para cassar a decisão cautelar do Tribunal de Justiça do Estado, exorbitante de sua competência e ofensiva à jurisdição desta Corte, como guardiã primacial da Constituição Federal. Art. 102 'caput', I, 'e', da CF."

(Rcl 337/DE, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno – grifei)

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

(...) *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). (...)."*

(ADI 1.268-AgR/MG, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – grifei)

"CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA. (...). IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA DE LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE QUE NÃO SE CONHECE.

.....
– *O sistema constitucional brasileiro não permite o controle normativo abstrato de leis municipais, quando contestadas em face da Constituição Federal. A fiscalização de constitucionalidade das leis e atos municipais, nos casos em que estes venham a ser questionados em face da Carta da República, somente se legitima em sede de controle incidental (método difuso). Desse modo, inexiste, no ordenamento positivo brasileiro, a ação direta de inconstitucionalidade*

RCL 16431 MC-AGR / RS

de lei municipal, quando impugnada 'in abstracto' em face da Constituição Federal. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal."

(ADI 2.172/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale destacar, no ponto, o voto que o eminente Ministro MOREIRA ALVES proferiu **ao conceder** medida cautelar no julgamento da já mencionada **Rcl 337/DF**:

"A meu ver, quando a Constituição quer preservar a competência do Supremo, quer fazê-lo de modo integral. Ora, 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 a que alude a letra 'e' do inciso I do art. 102." (grifei)

Essa visão do tema – que bem reflete a diretriz jurisprudencial **firmada** por esta Suprema Corte – **foi exposta**, de modo claro, **na precisa lição** de RONALDO POLETTI ("**Constituição Anotada**", p. 374, 2009, Forense):

*"O nosso sistema **não admite** o controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo **municipal** em face da Constituição Federal, suscetível **tão-somente** de controle difuso, incidental, concreto, por meio de exceção oposta por uma parte em processo judicial. O controle abstrato de lei ou ato normativo municipal **somente existe em face da Constituição Estadual.**" (grifei)*

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, **julgo procedente** a presente reclamação, **para invalidar** o acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, **nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70041836461, restando prejudicado, em consequência, o exame** do recurso de agravo interposto **nesta sede processual.**

RCL 16431 MC-AGR / RS

Comunique-se, com urgência, encaminhando-se cópia da presente decisão ao Excelentíssimo Senhor Desembargador-Presidente do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (ADI 70041836461).

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 31 de outubro de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator