RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber.
ISSN: 2675-9128. São Paulo-SP.

Ano III, v.3, ed. 1, jan./ jul. 2023. DOI: 10.51473/ed.al.v3i1.566 | submissão: 18/07/2023 | aceito: 20/07/2023 | publicação: 29/07/2023

# As nuances do controle de constitucionalidade nos entes municipais com ênfase nas disposições jurisprudenciais

Hana Ferber Corezzi Ferrer Pinheiro

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objeto de estudo as nuances do controle de constitucionalidade nos entes municipais, definindo seus parâmetros e enfatizando especialmente as construções jurisprudenciais. Para tanto foi utilizado o método descritivo, amparado em pesquisas de artigos, pesquisas bibliográficas de obras doutrinárias em jurisprudência dos Tribunais Superiores, bem como materiais disponibilizados na internet. Procedeu-se então a leitura desses documentos e, através dos resultados obtidos, realizou-se uma discussão ampla, crítica e reflexiva, da qual culminou na conclusão geral de que o controle de constitucionalidade concentrado é aplicável às normas municipais, mas não plenamente, uma vez que possui parâmetros limitados. Em regra, o citado controle é realizado usando como parâmetro as normas presentes na Constituição Estadual, por meio do Tribunal de Justiça local, através de iniciativa de legitimados também previstos na Carta Estadual. Dessa forma, apenas diante de normas de reprodução obrigatória é que se utiliza a Constituição Federal como parâmetro, para fins de controle de constitucionalidade municipal, evitando decisões conflitantes com a norma suprema do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, é importante destacar que tal possibilidade adveio de construções jurisprudenciais, não estando prevista expressamente em lei. Além disso, apesar da existência de divergência doutrinária, restou demonstrado a impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade usando como parâmetro as Leis Orgânicas Municipais. Isso posto, diante normas municipais que a violam, deve se restringir ao controle de legalidade.
**PALAVRA-CHAVE:** Controle de Constitucionalidade. Normas Municipais. Parâmetros.

**ABSTRACT:** The present work aims to study the nuances of judicial review in municipal entities, defining its parameters and emphasizing especially the jurisprudential constructions. For this purpose, the descriptive method was used, supported by research articles, bibliographical research of doctrinal works in jurisprudence of the Superior Courts, as well as materials available on the internet. These documents were then read and, through the results obtained, a broad, critical and reflective discussion was carried out, which culminated in the general conclusion that the concentrated judicial review is applicable to municipal norms, but not fully, a since it has limited parameters. As a rule, the said control is carried out using the norms present in the State Constitution as a parameter, through the local Court of Justice, through the initiative of legitimate parties also provided for in the State Charter. Thus, only in the face of norms of mandatory reproduction is the Federal Constitution used as a parameter, for the purpose of controlling municipal constitutionality, avoiding conflicting decisions with the supreme norm of the Brazilian legal system. In this sense, it is important to highlight that this possibility arose from jurisprudential constructions, not being expressly provided for by law. In addition, despite the existence of doctrinal divergence, the impossibility of concentrated control of constitutionality using Municipal Organic Laws as a parameter has been demonstrated. That said, given municipal regulations that violate it, it should be restricted to legality control.
**KEY WORLD:** Constitutionality.Control. Municipal Standards. Parameters.

## 1. INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade é um mecanismo utilizado com o fim de verificar a adequação de leis e atos normativos elaborados em face da Constituição da República. Esse mecanismo se torna viável em razão da rigidez constitucional observada no Brasil, que possui um processo de alteração de normas mais árduo do que os demais preceitos infraconstitucionais, somado à atribuição de competência para julgamento a um órgão, que vai variar de acordo com o sistema de controle adotado. (LENZA, 2017, p. 239)

Há uma divisão do controle de constitucionalidade em duas matrizes, o modelo concentrado austríaco, também conhecido como modelo *kelsiano*, e o modelo difuso ou norte-americano, conhecido como *judicial review*. Além disso, também se vislumbra a existência de sistemas mistos, originado pela combinação desses modelos. (VITALIS, 2017)



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

O controle difuso ou norte-americano tem sua origem no ano de 1803 com o célebre precedente *Marbury v. Madison*, caso no qual a suprema corte americana decidiu, aferindo uma hipótese em concreto, que diante de conflito entre a aplicação de uma lei e a constituição, a última deveria prevalecer. Esse controle difuso é realizado por qualquer juiz ou tribunal de forma incidental, sendo a declaração de inconstitucionalidade a causa de pedir do processo. (LENZA, 2017, p. 274)

Em contrapartida, o sistema austríaco, chamado de controle concentrado, foi criado por Hans Kelsen na Constituição Austríaca de 1920. Neste, o controle é realizado por órgão único, um Tribunal Constitucional exclusivo, responsável pelo julgamento das ações constitucionais.Tal competência privativa se deu com o intuito de vincular tanto órgãos jurídicos, quanto a própria população às decisões tomadas pelo citado Tribunal. (MORAES, A., 2019, p. 770)

A grande diferença entre os dois sistemas reside nos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. O sistema Austríaco defende que a decisão tem eficácia constitutiva, produzindo efeitos *ex nunc*, ou seja, não retroage. Por outro lado, o sistema norte-americano entende pela eficácia declaratória do reconhecimento de inconstitucionalidade, gerando efeito *ex tunc*, ou seja, retroage. (LENZA, 2017, p. 240-241)

Apesar da existência das duas formas de controles citadas (controle difuso e controle concentrado) o Brasil possui um sistema de controle ímpar, pois miscigena ambas, adotando assim, um sistema misto conforme disserta José Afonso da Silva (2007, p. 554-555):

> o Brasil seguiu o sistema norte-americano, evoluindo para um sistema misto e peculiar que combina o critério difuso por via de defesa com o critério concentrado por via de ação direta de inconstitucionalidade, incorporando também, agora timidamente, a ação dei inconstitucionalidade por omissão (arts. 102, I, a e III, e 103).

Dito isso, no Brasil é possível vislumbrar tanto a verificação de constitucionalidade de forma incidental, pelo controle difuso, realizadas pelos juízes de primeiro grau; quanto por meio do controle concentrado de constitucionalidade, que se dá de forma abstrata, realizado por órgãos competentes, definidos por lei. (PADILHA, 2019, p. 151)

Pois bem, a Carta Magna estabelece, nos artigos 102, I, a e 125, §2º os parâmetros que serão utilizados no controle concentrado de constitucionalidade, quais sejam, a Constituição Federal e a Constituição Estadual, respectivamente, e as leis que podem ser objeto de controle. Nesse sentido, em regra a ação direita de inconstitucionalidade Federal afere a constitucionalidade das leis federais e estaduais, e a ação direita de inconstitucionalidade estadual avalia a adequação das leis estaduais e municipais. A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, não está prevista como parâmetro de qualquer espécie de controle objetivo. (BRASIL, 1988)

Isso posto, o presente artigo tem o objetivo de trazer à tona as diferenças bem como alguns problemas enfrentados em sede de controle de constitucionalidade de âmbito municipal, almejando, por fim, após realização de indagações e reflexões – sempre com base nos diplomas legais, na doutrina e nos entendimentos jurisprudenciais –, demonstrar as nuances desse sistema de controle e suas controvérsias.

## 2. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL

Muitos doutrinadores sustentam que desde a constituição de 1988 os municípios são parte integrante do sistema federativo, com embasamento nas disposições do artigo inaugural da Carta Magna. Nesse ínterim, o art. 1º dessa prevê que o Brasil é formado pela indissolubilidade da União, dos Estados e dos Municípios, assim, afastando a existência de hierarquia entre os entes. (MENDES; COELHO, 2008, item 7)

Desde então os Município são reconhecidos como pessoas jurídicas de direito público interno, dotado de auto-administração, autogoverno e auto-organização, sendo esse último compreendido como a capacidade de redigir sua Lei Orgânica, por meio de elaboração legislativa municipal. (MORAES, G., 2020, p. 467) Não obstante, existem, de maneira geral, muitas diferenças no tratamento oferecido aos entes federados, pratica essa que também se verifica no controle de constitucionalidade (KEMP, 2021).

Levando em conta a evolução histórica, se observa que somente 80 anos após a instituição do controle de constitucionalidade no Brasil, é que fora criado um mecanismo de controle de normas municipais. Sendo assim, o controle de constitucionalidade que temos hoje é fruto de uma lenta progressão, que teve seu início na constituição de 1891, e vem evoluindo até os dias atuais, vejamos:



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

QUADRO 1: Evolução do controle de constitucionalidade no Brasil.

| | Constituições |
|---|---|
| 1824 | Inexistência de modelo de fiscalização jurisdicional de constitucionalidade das leis. |
| 1891 | Instituição da técnica de controle difuso. |
| 1934 | Criação da ADI interventiva; clausula de reserva de plenário; atribuição do senado de suspender a lei. |
| 1937 | O poder legislativo tinha possibilidade, por 2/3 dos votos, de tornar sem efeito a declaração de inconstitucionalidade. |
| 1946 | Foi instaurada a ADI de competência originária do STF, com legitimado único – PGR e também foi tentado o Controle concentrado estadual. |
| 1967 | Criação do controle de constitucionalidade de lei municipal em face de constituição estadual. |
| 1988 | Ampliou o rol de legitimados para ADI, criou a ADI por omissão, ADPF E ADC. |

Fonte: LENZA, 2017.

Hoje em dia, nos termos da Constituição Federal, têm-se as seguintes possibilidades de controle concentrado de constitucionalidade para analisar a adequação das normas com a Carta Magna: a) ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (artigo 102, I, a); b) instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (artigo 125, §2º). (BRASIL, 1988)

Com isso, apesar de observar uma grande evolução do controle de constitucionalidade brasileiro, com ampliação de ações de controle e de legitimados, é flagrante a importância tímida que se dá às leis municipais, quer seja como parâmetro de controle, quer como objeto.

## 2.1 CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E LEIS OU ATOS NORMATIVOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O controle de constitucionalidade da Lei Orgânica Municipal, bem como de leis ou atos normativos, não pode ser realizado por meio de ação direta de controle de constitucionalidade perante o STF, com parâmetro na Constituição Federal. Nesses casos, o controle abstrato de constitucionalidade somente pode ser feito pelo referido Tribunal nos casos de Ação de Arguição de Preceito Fundamental (ADPF), única ação de controle abstrato que se presta a realizar controle de normas municipais. (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 939)

Por outro lado, em sede de controle difuso, qualquer órgão de competência decisória do Poder Judiciário pode declarar a inconstitucionalidade das leis (municipal, estadual ou federal) por violação à Constituição Federal. Ademais, eventualmente é possível lançar mão do recurso extraordinário para que o STF julgue a controvérsia constitucional travada nos tribunais inferiores, inclusive quando a norma discutida tratar de leis municipais. (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 816 e 920)

Esse permissivo se dá em razão da natureza do controle difuso, que é uma ação exercida diante do caso concreto a ser cotejado em juízo, envolvendo direitos subjetivos das partes, sendo a inconstitucionalidade analisada de forma incidental e não como questão principal. Ademais, como há análise especifica do caso concreto, via de regra, é dotado de eficácia *ultra partes,* ou seja, entre as partes integrantes do processo. (PADILHA, 2019, p. 151)

Nesse sentido, conforme entendimento formulado na ADPF 127, a Arguição de descumprimento de preceito fundamental foi idealizada como forma de integralizar o modelo difuso e concentrado de constitucionalidade, permitindo que atos e normas outrora de apreciação inviável pelo STF fossem contemplados na



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

competência do Tribunal. Assim, com a instituição da ADPF, é possível o julgamento de normas pré-constitucionais e decisões judiciais contrárias às cláusulas fundamentais, desde que haja lesão constitucional qualificada pela relevância e/ou pela difícil reversibilidade, nos termos da Lei 9.882/99. (BRASIL, 2014)

Esse método de controle foi inspirado no recurso constitucional alemão e no recurso de amparo espanhol, com fito de preservar ou restaurar a efetividade da segurança jurídica, prevenindo problemáticas potenciais em detrimento de conflitos de interpretação, fruto da diversidade de modelos para exercício de jurisdição constitucional. (MOTTA, 2019, p. 918)

Imperioso definir o conceito de preceito fundamental para fins de controle concentrado. Entende-se, nas palavras de Sylvio Motta (2019, p.918) que são:

> princípios atinentes aos Direitos e Garantias Fundamentais (estejam ou não localizados topograficamente no Título II); os princípios constitucionais explícitos e sensíveis relativos ao pacto federativo e a repartição de competências entre os entes federados; os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública; as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º); os princípios pertinentes ao Sistema Tributário Nacional e as regras básicas sobre Finanças Públicas (Título VI); e os princípios da Ordem Econômica e Financeira, mormente os que se relacionam diretamente com os limites do Estado na intervenção na propriedade e na atividade econômica (Título VII).

Dessa forma, conclui-se que o controle difuso e a ADPF, são dois meios aptos de exercício do controle de constitucionalidade da Lei Orgânica e norma ou atos normativos municipais, em face da Constituição Federal.

## 2.2 CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E LEIS OU ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

O controle de lei ou ato normativo estadual ou municipal é realizado pelo poder judiciário através do controle incidental, ou por meio de ação direta, usando como parâmetro a Constituição Estadual. Dessa forma, a aferição da constitucionalidade das normas será feita por meio deste instrumento indutor fundamental, a Constituição Estadual. (MORAES, G., 2020, p. 808)

Para fins de organização o constituinte originário abalizou o controle abstrato de constitucionalidade estadual e instituiu regras precisas. Nesse sentido, o objeto do controle são as normas municipais e estaduais e o parâmetro é a Constituição Estadual. Outrossim, é vedada a legitimação para impugnação das normas a apenas um único órgão e o julgamento da ação pela via principal é de competência do Tribunal de Justiça local. (LENZA, 2017, p. 431)

O citado entendimento, de que é vedado estabelecer competência exclusivamente a um órgão para interposição de ADI, é endossado pelo STF, podendo ser observado como fundamento na ADI 119/RO. Nesse julgamento foi reconhecido que não é inconstitucional normas da constituição estadual que determinam a legitimidade para defesa da constitucionalidade da norma estadual à Assembléia legislativa ou, ao Procurador-Geral do Estado. (BRASIL, 2014)

Nesse mesmo sentido, é inválida a norma de Constituição do Estado que entende o Tribunal de Justiça como competente para julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, em face da Constituição da República, visto que os estados não possuem aptidão para estabelecer, no âmbito de seu ordenamento positivo local, sistema de controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, contestados em face da Constituição da República. (MORAES, G., 2020, p. 813)

Contudo, a vedação de uso de norma da Constituição com parâmetro de ADI estadual é mitigada quando diante normas de reprodução obrigatória. Esse entendimento foi fixado sob a sistemática de repercussão geral, no ano de 2017, gerando a seguinte tese:

> **RE 650898 -** I - Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; II - O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário. (BRASIL, 2017).

Além da possibilidade do uso da Constituição Federal como parâmetro de controle, de maneira excepcional, a ADI no Tribunal de Justiça local tem um importante desdobramento, foi estabelecido que nos casos de ação de controle direto de âmbito estadual, no qual a norma debatida é de reprodução obrigatória, o julgamento pode chegar ao STF por meio de Recurso Extraordinário. (LENZA, 2017, p. 439)



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

Conforme ensinamentos do Ministro Luis Roberto Barroso, no agravo regimental 17954, as normas de reprodução obrigatórias são disposições previstas na carta magna que diz respeito à organização dos Estados-membros, do Distrito Federal ou do Município. Essas normas são de observância compulsória por tais entes, podendo ser introduzidas por repetição textual, em sede da Constituição Estadual ou na Lei Orgânica, ou ainda diante do silêncio de tais leis, visto que não há que se falar em discricionariedade em relação à incorporação dessas normas no ordenamento jurídico. (Brasil, 2016)

Nesse sentido, destaca-se o posicionando da jurisprudência pátria:

> Agravo regimental no agravo de instrumento. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição estadual. Ausência de normas de reprodução obrigatória. Incidência da Súmula nº 280/STF. Precedentes. **1. Para que seja admissível recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade processada no âmbito do Tribunal local, é imprescindível que o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de repetição obrigatória da Constituição Federal.** 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação local. Incidência da Súmula nº 280 do Supremo Tribunal Federal. 3. Agravo regimental a que se nega provimento". (BRASIL, 2014)

Nessa toada, a decisão do STF terá eficácia *erga omnes* (contra todos), uma vez que fora proferida em sede de processo objetivo de controle de constitucionalidade. (CAVALCANTI, 2017)

O citado desdobramento, a princípio, acarretou uma desordem nos instrumentos de controle concreto e abstrato, como salienta Guilheme Penã de Moraes (2020, p. 811): "a questão pitoresca daí decorrente é que o julgamento do recurso extraordinário terá eficácia erga *omnes* no âmbito do Estado do qual se originou o procedimento".

Entretanto, o STF passou a entender pelo cabimento da abstrativização dos direitos difusos, que consiste em utilização de instituto próprio do controle abstrato no controle concreto, para que se conceda efeito *erga omnes* a causas de direito difusos. De tal modo, alcançando pessoas que não tinham conhecimento do processo, nem participaram dele, em razão da importância da matéria nele tratada, tornando objetivo o processo subjetivo. (PADILHA, 2019, p. 151) Isso posto, essa mutação constitucional afastou a ambiguidade citada, notemos:

> Se uma lei ou ato normativo é declarado inconstitucional pelo STF, incidentalmente, essa decisão, assim como acontece no controle abstrato, também produz eficácia erga omnes e efeitos vinculantes. Assim, se o Plenário do STF decidir a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, ainda que em controle incidental, essa decisão terá os mesmos efeitos do controle concentrado, ou seja, eficácia erga omnes e vinculante. Houve mutação constitucional do art. 52, X, da CF/88. A nova interpretação deve ser a seguinte: quando o STF declara uma lei inconstitucional, mesmo em sede de controle difuso, a decisão já tem efeito vinculante e erga omnes e o STF apenas comunica ao Senado com o objetivo de que a referida Casa Legislativa dê publicidade daquilo que foi decidido. STF. Plenário. ADI 3406/RJ e ADI 3470/RJ, Rel. Min. Rosa Weber, julgados em 29/11/2017 (Info 886). (BRASIL, 2017).

Desta forma, corrente doutrinária entendeu pela ocorrência da mutação constitucional do artigo 52, X, da CF/88, modificando a participação do Senado Federal no controle de constitucionalidade, que atualmente se restringe a tornar pública decisão exarada pelo STF. Portanto, mesmo em sede de controle difuso, o julgamento do STF possui de plano efeitos *erga omnes* e o Senado apenas confere publicidade a isso. (CAVALCANTE, 2017).

Ainda em relação à Constituição estadual, é preciso trazer à tona uma ausência digna de apontamento, a inexistência da ação declaratória de constitucionalidade para esclarecimento de leis estaduais, municipais, ou do Distrito Federal, conforme estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal. (RUVER, 2018).

Nesse mesmo sentido entende Marcelo Novelino, que ensina que o aspecto espacial da Ação Declaratória de Constitucionalidade é mais restrito que o da Ação Direta de Inconstitucionalidade, limitando seu objeto apenas a leis ou atos normativos federais. (2014, item 14.4)

Esse entendimento foi reafirmado em sede de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade 52, sendo exarada a seguinte ementa:

> EMENTA: Lei Orgânica do Distrito Federal. Natureza jurídica: instrumento normativo primário "que equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às Constituições promulgadas pelos Estados-membros" (ADI 980-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julg. em 03/02/94 – ADI 1.020/DF, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO, julg. em 19/10/95). Impugnação, mediante ação declaratória de constitucionalidade, de regra inscrita nesse estatuto normativo. Inviabilidade. Instrumento de controle concentrado de constitucionalidade cujo objeto restringe-se, unicamente, no âmbito do ordenamento positivo, a "lei ou ato normativo federal" (CF, art. 102, I, "a", parte final). Doutrina. Precedentes, nesse sentido, do Supremo Tribunal Federal. Inadequação do meio processual utilizado. Ação declaratória de constitucionalidade de que não se conhece.(BRASIL, 2018).



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

Destarte, percebe-se que a diferença do controle de constitucionalidade estadual vai além do objeto utilizado como parâmetro, havendo limitação também nas ações de controle concentrado que podem ser utilizadas.

## 2.3 COEXISTÊNCIA DE ADI NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E ADI NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – SIMULTANEUS PROCESSUS

O controle concentrado pela via abstrato estadual, de maneira excepcional, permite dupla fiscalização, tanto por ADI no Tribunal de Justiça (parâmetro Constituição Estadual), quanto pelo STF, ante norma de reprodução obrigatória da Constituição Federal (parâmetro a Constituição Federal). (LENZA, 2017, p 441) Como consequência, uma mesma norma pode ser julgada simultaneamente, por tribunais distintos e com parâmetros díspares, fenômeno denominado simultaneidade de ações diretas de inconstitucionalidade.

O citado fenômeno propicia algumas hipóteses de simultaneidade de ações diretas de inconstitucionalidade, com diferentes efeitos. Nesse cenário, caso o STF realize o julgamento antes do que o Tribunal de Justiça local, pode-se visualizar duas situações distintas. A primeira seria declaração de inconstitucionalidade de lei estadual pelo STF, gerando a perda do objeto da ação estadual. Enquanto a segunda, a declaração de constitucionalidade de lei estadual, perante a Constituição Federal, caso no qual o Tribunal de Justiça local pode prosseguir com o julgamento, pois a norma pode ser compatível com a Carta Magna e não ser com a Constituição local. (LENZA, 2017, p. 442)

Fazendo a análise da situação oposta, na qual o Tribunal de Justiça Local se manifesta primeiro, as implicações são distintas, se por ventura o Tribunal de Justiça local declara previamente a lei estadual Constitucional, o STF pode, adiante, reconhecê-la como inconstitucional, e essa decisão prevalecerá sobre a coisa julgada estadual. Lado outro, se o Tribunal de Justiça declara inconstitucional a lei estadual, não há mais o que se falar em controle no STF, uma vez que a lei foi suprimida do ordenamento jurídico. (LENZA, 2017, p. 442).

Pois bem, os efeitos citados são afastados quando se trata de normas de reprodução obrigatórias, pois foi fixada tese jurisprudencial de que o processo estadual deve ficar suspenso, aguardando a manifestação do STF. (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 942). Esse é o posicionamento consolidado pela Suprema Corte:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Lei nº 9.332, de 27 de dezembro de 1995, do Estado de São Paulo. – Rejeição das preliminares de litispendência e de continência, porquanto, quando tramitam paralelamente duas ações diretas de inconstitucionalidade, uma no Tribunal de Justiça local e outra no Supremo Tribunal Federal, contra a mesma lei estadual impugnada em face de princípios constitucionais estaduais que são reprodução de princípios da Constituição Federal, suspende-se o curso da ação direta proposta perante o Tribunal estadual até o julgamento final da ação direta proposta perante o Supremo Tribunal Federal, conforme sustentou o relator da presente ação direta de inconstitucionalidade em voto que proferiu, em pedido de vista, na Reclamação 425. (…).” **(**STF, ADI 1423 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/1996, DJ 22-11-1996**).** **(**BRASIL, 1996).

Apesar da determinação de suspensão diante o *simultaneus processus*, em dezembro de 2018 o STF foi noticiado pela ausência de suspensão de processo em sede estadual, e definiu a seguinte tese:

> Coexistindo duas ações diretas de inconstitucionalidade, uma ajuizada perante o tribunal de justiça local e outra perante o STF, o julgamento da primeira – estadual – somente prejudica o da segunda – do STF – se preenchidas duas condições cumulativas: 1) se a decisão do Tribunal de Justiça for pela procedência da ação e 2) se a inconstitucionalidade for por incompatibilidade com preceito da Constituição do Estado sem correspondência na Constituição Federal. Caso o parâmetro do controle de constitucionalidade tenha correspondência na Constituição Federal, subsiste a jurisdição do STF para o controle abstrato de constitucionalidade.STF. Plenário. ADI 3659/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/12/2018.(BRASIL, 2018).



Sabendo que há um dever de suspensão, se a decisão do Tribunal de Justiça local viesse a prejudicar o conhecimento da ADI no STF, estaria havendo uma vinculação do STF à interpretação dada por órgão estadual, desvirtuando toda a sistemática do Controle de Constitucionalidade. Por ser o intérprete da Constituição, cabe a este a última palavra sobre interpretação da CF/88.

Sabendo que a suspensão não fora realizada, o STF decidiu que a ação estadual somente irá prejudicar a realizada no STF se a decisão do tribunal de justiça for pela procedência da ação (inconstitucionalidade da lei) e se a citada inconstitucionalidade estiver amparada em preceito da constituição estadual sem correspondência com

*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

a CF/88. Caso o Tribunal de justiça local entenda que uma norma é inconstitucional, não há mais o que se falar em controle pelo STF, já que a lei estadual foi retirada do ordenamento jurídico. (CAVALCANTE, 2017)

## 2.4 CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE LEIS OU ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS EM FACE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL.

A ausência de norma regulamentadora no que diz respeito ao controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal gerou uma abstenção de discussão do tema em comento em sede doutrinária, que praticamente não existe. (ALMEIDA, Manuel, 2008, p. 99.) Dessa forma, proporcionou uma divisão da doutrina entre aqueles que entendem pela existência do Controle de Constitucionalidade da Lei Orgânica Municipal e aqueles que defendem a realização do controle de legalidade.

Marcelo Novelino explica que "O único parâmetro para o controle concentrado-abstrato no âmbito estadual são os dispositivos da Constituição do respectivo Estado, não sendo possível estender o parâmetro à Constituição da República, nem à lei orgânica municipal. "(2014, item 17.1.3)

Tal conclusão se dá porque não há previsão constitucional nesse sentido, tendo a carta magna optado apenas pela previsão do uso da Constituição Federal e Estadual como parâmetro de controle, impossibilitando que dispositivos de Leis Orgânicas Municipais possam vir a ser alvo de declaração de inconstitucionalidade em controle abstrato. (FRANCO, 2009)

Nesse mesmo sentido, o STF tem posicionamento antigo:

> Recurso Extraordinário. **2. Controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Lei Orgânica do Município. Inexistência de previsão constitucional. 3. Recurso não conhecido.** (STF – Recurso Extraordinário – RE n. 175.087/SP – Relator(a): Min. Néri da Silveira – Julgamento em 19/03/2002 – Órgão Julgador: Segunda Turma – DJ 17-05-2002 PP-00073).(BRASIL, 2002).

Diante ofensa de lei municipal à Lei Orgânica Municipal se reconhece um controle de legalidade e não de constitucionalidade, não sendo possível a realização de controle abstrato de normas municipais, usando como parâmetro a própria lei orgânica. Nesse ínterim, não há o que se falar que a lei municipal que contraria a lei orgânica é inconstitucional, mas sim que pende sobre ela vício de ilegalidade. (JUNIOR; CARVALHO, 2019)

Tal conclusão é fruto de ausência de manifestação do poder derivado decorrente por parte dos entes municipais, entendendo-se que este é um poder de segundo grau, enquanto o Município descortina um poder derivado decorrente de terceiro grau. Por isso, mesmo dotado da capacidade de auto-organização, carece do poder de controle de constitucionalidade, se restringindo ao controle de legalidade. (LENZA, 2017, p. 206)

O tema não está pacificado na doutrina, e alguns pensadores, a exemplo de Manoel Carlos, acreditam na natureza Constitucional da Lei Orgânica municipal e por conseguinte defendem a possibilidade de controle de constitucionalidade pela via abstrata.Tal entendimento é justificado com base no reconhecimento do município com ente federativo, dotado de auto-oganização, que se deu pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, considerando que a Lei Orgânica é a verdadeira Constituição Municipal, essa ocupa o topo do ordenamento jurídico desse ente, dotada de superioridade em âmbito municipal, sendo plenamente viável o controle de constitucionalidade de Leis Orgânicas Municipais. (ALMEIDA, Manuel, 2008, p. 99.)

Contra tal argumento, doutrinadores como Luiz Alberto, David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior, não consideram que o poder dos municípios de auto-organizar, por meio de leis orgânicas, configura demonstração de Poder Constituinte Derivado Decorrente, entendendo as Leis orgânicas como singela elaboração legislativa da Câmara dos Vereadores. (FRANCO, 2017)

## 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Controle de Constitucionalidade atualmente vigente no Brasil é fruto de uma miscelânea do sistema Austríaco e Americano, que foi sendo construído pelo legislativo desde 1934 e, com diversas alterações, chegou ao modelo atual. É certo que o controle difuso tem uma aplicação una, sem qualquer diferença entre as leis federais, estaduais e municipais, contudo o controle concentrado, por sua vez, possui uma série de diferenças entre os controles concentrados federais, estaduais e municipais.



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

No controle de constitucionalidade, por meio da ação declaratória de inconstitucionalidade de âmbito federal se realiza o controle das leis federais e estaduais, perante a Constituição Federal, julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Com o mesmo fim, a ação declaratória de inconstitucionalidade estadual faz o controle de leis estaduais e municipais, perante a constituição estadual e tem o julgamento realizado pelo Tribunal de Justiça local.

Desse cenário pode-se observar que não há ação direta de inconstitucionalidade que julgue a lei municipal em contraposto a Constituição Federal, ressalvadas, a Ação Declaratória de Arguição de Preceito Fundamental e as ações que tenham por objeto normas de reprodução obrigatória.

Enquanto a primeira é uma ação de caráter subsidiário, sendo aplicável quando não houver qualquer outro meio apto para sanar lesividades, e que torna viável o julgamento de normas pré-constitucionais, municipais e decisões judiciais contrárias às cláusulas fundamentais – desde que haja lesão constitucional qualificada; a segunda torna possível o julgamento de leis municipais e estaduais no tribunal de justiça local, usando como parâmetro de constitucionalidade a Constituição Federal, sendo cabível, eventualmente, a interposição de Recurso Extraordinário para o Supremo Tribunal Federal.

Diante da existência de diferentes parâmetros de controle de constitucionalidade (Constituição Federal e Estadual) é possível a existência concomitantemente de duas ações com o mesmo objeto, com diferentes parâmetros, sendo julgadas pelo STF e pelo Tribunal de Justiça, situação apta a causar insegurança jurídica. Nessa toada, a solução para essa problemática foi trazida por construção jurisprudencial que prevê a suspensão das ações em âmbito do Tribunal de Justiça local, prevendo ainda que caso não haja a suspensão – não sendo a norma estadual extirpada do ordenamento jurídico –, prevalece à possibilidade de julgamento pelo STF, para que prevaleça a existência de decisões uniformes em todo o ordenamento jurídico.

O ponto mais intrigante em relação às diferenças encontradas no controle de constitucionalidade de norma municipal está relacionado à inexistência de controle de constitucionalidade, conforme posicionamento de doutrina majoritária, com base em violação da Lei Orgânica municipal. Conclusão adotada com base na doutrina majoritária e entendimento jurisprudencial, que foi construída em detrimento da ausência de dispositivo na Carta Magna brasileira prevendo tal possibilidade, o que demonstra uma menor importância dada à norma maior do município, ensejando, diante afrontas a Lei Orgânica, a realização do controle de legalidade.

Nesse sentido, restam retratadas as principais diferenças do controle concentrado de constitucionalidade municipal em face do controle concentrado de normas federais e estaduais, bem como as devidas construções jurisprudenciais criadas para garantir a manutenção da segurança jurídica e o aperfeiçoamento do sistema concentrado do controle de constitucionalidade no Brasil.

**REFERÊNCIAS:**

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 14ª ed. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasil, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 de ago. de 2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3406/RJ e ADI 3470/RJ**. Relator: Ministra Rosa Weber. DJ: 29/11/2017. Buscador dizer o direito, 2017. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/8dd291cbea8f231982db0fb1716dfc55?categoria=1&subcategoria=3&assunto=26&palavra=-chave-Se+uma+lei+ou+ato+normativo+%C3%A9+declarado+inconstitucional+pelo+STF%2C+incidentalmente%-2C+essa+decis%C3%A3o%2C+assim+como+acontece+no+controle+abstrato%2C+tamb%C3%A9m+produ-z+efic%C3%A1cia+erga+omnes+e+efeitos+vinculantes.+Assim%2C+se+o+Plen%C3%A1rio+do+STF+-decidir+a+constitucionalidade+ou+inconstitucionalidade+&criterio-pesquisa=e>. Acesso em : 14/08/2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **ADI 119/RO**. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ: 19/02/2014. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25013318/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-119-ro-stf/inteiro-teor-114683483?ref=juris-tabs>. Acesso em: 24/08/2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental Na Reclamação 17.954/PR**. Relator: Ministro



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

Roberto Barroso. DJ: 21/10/2016. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772433433/agreg-na-reclamacao-agr-rcl-17954-pr-parana-9960070-2220141000000/inteiro-teor-772433443>. Acesso em: 15/08/2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **ADPF I27**. Relator: Ministro TEORI ZAVASCKI. DJ: 25/02/2014. STF, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28127%2ENUME%2E+OU+127%2EDMS%2E%29%28%28TEORI+ZAVASCKI%29%2ENORL%2E+OU+%28TEORI+ZAVASCKI%29%2ENPRO%2E+OU+%28TEORI+ZAVASCKI%29%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/p8dmwf9>. Acesso em: 15/08/2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 650898**.Relator: Ministro Roberto Barroso. DJ: 01/02/2017. STF, 2017. Disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioTese.asp?-tipo=TRG&tese=4641>. Acesso em: 15/08/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 0016059-81.2017.1.00.0000/DF**. RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO. DJ: 04/05/2018.JUSBRASIL,2018. DISPONÍVEL EM: <HTTPS://STF.JUSBRASIL.COM.BR/JURISPRUDENCIA/868538419/MEDIDA-CAUTELAR-NA-ACAO-DECLARATORIA-DE-CONSTITUCIONALIDADE-MC-ADC-52-DF-DISTRITO-FEDERAL-0016059-8120171000000>.ACESSO EM: 15/08/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1423/SP**. RELATOR: MINISTRO MOREIRA ALVES**.** DJ:20/06/1996.JUSBRASIL,1996. DISPONÍVEL EM:<HTTPS://STF.JUSBRASIL.COM.BR/JURISPRUDENCIA/743840/MEDIDA-CAUTELAR-NA-ACAO-DIRETA-DE-INCONSTITUCIONALIDADE-ADI-MC-1423-SP>. ACESSO EM: 19/08/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3659/AM**. RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES. DJ: 13/12/2018. BUSCADOR DIZER O DIREITO, 2018. DISPONÍVEL EM:<HTTPS://WWW.BUSCADORDIZERODIREITO.COM.BR/JURISPRUDENCIA/DETALHES/FC1F073FE-91403F00D2219185FDEA79B?CATEGORIA=1&SUBCATEGORIA=3&ASSUNTO=18>. ACESSO EM: 10/08/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 175087/SP. RELATOR: MINISTRO NERI DA SILVEIRA. DJ:13/03/2002. JUSBRASIL, 2002. DISPONÍVEL EM:<HTTPS://STF.JUSBRASIL.COM.BR/JURISPRUDENCIA/775095/RECURSO-EXTRAORDINARIO-RE-175087-SP>. ACESSO EM: 21/08/2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes**. Coexistência de ADI no TJ e ADI no STF, sendo a ADI estadual julgada primeiro**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/fc1f073fe91403f00d2219185fdea79b>. Acesso em: 10/08/202

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Efeito vinculante de declaração incidental de inconstitucionalidade**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/8dd291cbea8f231982db0fb1716dfc55>. Acesso em: 15/08/2020

CAVALCANTE, MÁRCIO ANDRÉ LOPES. **STF MUDA SUA JURISPRUDÊNCIA E ADOTA EFEITO VINCULANTE DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE.** DIZER O DIREITO, 2017. DISPONÍVEL EM: <HTTPS://WWW.DIZERODIREITO.COM.BR/2017/12/



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*

STF-MUDA-SUA-JURISPRUDENCIA-E-ADOTA.HTML>. ACESSO EM: 15/08/2020

FRANCO, Alberto. O controle de constitucionalidade de normas municipais. Âmbito jurídico, 11 de set. 2009. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-controle-de-constitucionalidade-de-normas-municipais/>. Acesso em : 30/08/2020.

JUNIO, LUÍS; CARVALHO, PEDRO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM NÍVEL ESTADUAL E MUNICIPAL. **JUS**, 2019. DISPONÍVEL EM:<HTTPS://JUS.COM.BR/ARTIGOS/73371/CONTROLE-DE-CONSTITUCIONALIDADE-EM-NIVEL-ESTADUAL-E-MUNICIPAL>. ACESSO EM: 24/08/2020.

KEMP, Alessandra. A urbanidade como dever ético e instrumento de efetividade da justiça: o papel das comissões da OAB na pacificação do ambiente forense: Urbanity as an ethical duty and instrument of justice effectiveness: the role of OAB commissions in pacifying the forensic environment. RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber, Brasil, v. 1, n. 11, 2021. DOI: 10.51473/rcmos.v1i11.2021.2110. Disponível em: https://submissoesrevistarcmos.com.br/rcmos/article/view/2110.

LENZA, Pedro. **Direto constitucional esquematizado**. São Paulo, Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de**. Direito Constitucional**. São Paulo, Atlas, 2019.

MORAES, Guilherme Penã de. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Atlas, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª.ed., São Paulo: Saraiva, 2018.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. 28ª ed. São Paulo, Método, 2019.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Rio de Janeiro, Gen, 2014.
PADILHA, Rodrigo**. Direito constitucional**. São Paulo, Método, 2019.

RUVER, Tadeu. Não cabe ADC para discutir leis estaduais ou do Distrito Federal, afirma Celso. **Conjur**, 7 de maio de 2018. Disponível em:<https://www.conjur.com.br/2018-mai-07/nao-cabe-adc-discutir-leis-estaduais--afirma-celso-mello>. Acesso em: 30 ago. 2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 30º edição. Método. 2007

VITALIS, Aline. **Os efeitos temporais no controle concentrado de constitucionalidade: uma análise de julgados recentes da justiça constitucional portuguesa e brasileira.** Revista de Direito Constitucional e Internacional, 2016. <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.96.04.PDF>. Acesso em: 24 ago. 2020.



*Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.*