

# O Controle Abstrato de Constitucionalidade da Lei Municipal e a Autonomia Federativa

**Rafael Carvalho Rezende Oliveira**

*Procurador do Município do Rio de Janeiro, Professor de Direito Administrativo e Constitucional da EMERJ e Mestrando em Direito Constitucional da PUC-RIO.*

## 1- INTRODUÇÃO

A questão do controle de constitucionalidade das leis municipais, malgrado a existência de poucas obras específicas sobre o tema<sup>1</sup>, é instigante, notadamente pelo fato do poder constituinte originário brasileiro não ter previsto uma forma de controle abstrato de constitucionalidade, via ação direta, da lei municipal em face da Constituição da República.

No que toca ao controle concentrado das leis municipais, existe apenas previsão expressa no art. 125, § 2º da Constituição da República, conferindo a possibilidade dos Estados-membros instituírem a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual.

Note-se que a argüição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), prevista no art. 102, § 1º da Constituição de 1988, foi devidamente regulamentada pela Lei nº 9.882/99, praticamente

---

<sup>1</sup>Destaque-se, por todos: FERRARI, Regina Maria Macedo Nery, **Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais**, 2ª ed., RT, 1994.

onze anos após a promulgação da Constituição Federal, quando, não obstante o silêncio do texto constitucional, estabeleceu-se a possibilidade de análise da constitucionalidade da legislação municipal confrontada diretamente com a Constituição Federal.

De lado a demora injustificada do legislador infraconstitucional em conceder a eficácia plena e direta ao art. 102, §1º da Constituição da República<sup>2</sup>, certo é que a própria doutrina e o Supremo Tribunal Federal ainda hesitam no tratamento da ADPF.

O controle de constitucionalidade das leis municipais ganha relevo atualmente, especialmente pelo fato dos Municípios, após a promulgação da Constituição de 1988, encontrarem-se inseridos como “entidades de terceiro grau”<sup>3</sup>, deixando, assim, de ser simples entidades administrativas. A atual Carta constitucional ampliou a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios, outorgando-lhes, ainda, a elaboração de Lei Orgânica.

Não obstante isso, o que se vê atualmente é a situação de penúria em que se encontram vários Municípios, o que põe em xeque a própria noção de autonomia. A insuficiência de recursos financeiros gerada, dentre outras causas, pela insuficiência de repasses de verbas federais e estaduais, compromete a autonomia consagrada pela Constituição brasileira.<sup>4</sup>

Da mesma forma, a autonomia real dos Municípios passa necessariamente pela existência de um sistema eficaz de controle de constitucionalidade das leis municipais que garanta a sua compatibilidade com a Constituição do respectivo Estado-membro e da própria Constituição da República. Com as alternativas e mecanismos hoje existentes no tocante ao controle concentrado de constitucionalidade, abre-se um espaço perigoso para a possibilidade de normas municipais incompatíveis com o texto da Constituição

---

<sup>2</sup> Lembre-se que o STF entendia que o art. 102, § 1º da CRFB não era auto-aplicável. Neste sentido: STF, AgRg na PET 1.140, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 31/05/96.

<sup>3</sup> Expressão utilizada por Hely Lopes Meirelles. **Direito Municipal Brasileiro**, 12ª ed., Malheiros, 2001, p. 44.

<sup>4</sup> Luis Roberto Barroso, ao comentar a crise fiscal dos Municípios, chama atenção para o fato da sua tributação ter expressão econômica somente em áreas desenvolvidas e urbanas. BARROSO, Luis Roberto. “A derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios” in **Temas de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Renovar, 2002, 2ª ed., p. 145.

da República permanecerem produzindo efeitos no cenário jurídico, o que coloca em risco, sem dúvida alguma, a autonomia municipal e a unidade da Federação.

Deste modo, ganha relevo o aprimoramento da técnica de fiscalização abstrata de constitucionalidade das leis municipais vigente no modelo constitucional brasileiro.

O tema aqui proposto possui alguns pontos delicados e nebulosos que precisam ser sanados com urgência, já que envolve o modelo de Federação brasileira e a própria integridade da Carta republicana. De lado a argüição de descumprimento de preceito fundamental, não se admite o controle concentrado de constitucionalidade da legislação municipal em face da Constituição da República. O controle, nesse último caso, ocorre apenas em relação ao texto das Cartas estaduais.

O presente estudo analisa alguns dos problemas inerentes do controle abstrato de constitucionalidade da lei municipal perante a Constituição Estadual, como a questão das normas de reprodução obrigatória e as de remissão, e os advindos da ausência de um mecanismo eficaz de controle abstrato da legislação municipal em face da Constituição da República, fato que coloca em risco à noção de autonomia municipal.<sup>5</sup>

## **2 - AUTONOMIA MUNICIPAL E A FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

Deve-se atentar, neste ponto, para a posição do Município na Federação brasileira.

Embora a autonomia municipal tenha sido prestigiada pelas Constituições anteriores, os Municípios não constituíam um terceiro ente da Federação ao lado dos Estados e da União.

Isto porque, embora os Municípios possuíssem capacidade de auto-governo e auto-administração, não tinham eles o poder de auto-organização, nem eram elencados pelas Cartas constitucionais como

---

<sup>5</sup> Cite-se, por oportuno, que, dentre os argumentos utilizados pelo professor José Nilo de Castro para negar o caráter de ente da federação aos Municípios, encontra-se justamente a ausência do controle concentrado de constitucionalidade do STF das leis e atos normativos municipais. Vide: CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**, 4ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 53.

entes federativos, o que ocorreu somente com a promulgação da Constituição de 1988.<sup>6</sup>

Realmente, ao lado das competências conferidas aos entes municipais, a outorga pela atual Constituição do poder de auto-organização através das respectivas leis orgânicas (art. 29 da Constituição da República) consagra definitivamente a autonomia municipal.<sup>7</sup>

Não obstante a clareza do texto constitucional, José Afonso da Silva permanece sustentando a tese de que os Municípios não constituiriam entes da federação:

*“Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação.”<sup>8</sup>*

---

<sup>6</sup> O *status* de ente da Federação conferido aos Municípios é conferido, especialmente, pelos seguintes artigos da atual Constituição: artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”; artigo 18: “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”; e art. 29: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado”.

<sup>7</sup> Neste sentido: BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação**. Rio de Janeiro, Forense, 1982, p. 41; FERRARI, Sérgio. **Constituição Estadual e Federação**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 82/83. Note-se que segundo RAUL MACHADO HORTA, autonomia é “a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos.” Vide: HORTA, Raul Machado. **A autonomia de Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**, Belo Horizonte, 1964, p.17.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 15ª edição, Malheiros, 1998, p. 475. Neste sentido: CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**, 4ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 53-60.

De lado algumas opiniões minoritárias em contrário, o Município restou consagrado como membro integrante da federação brasileira. Fato é que não existe um modelo pronto e acabado de federação. A posição dos Municípios como entidades de terceiro grau na federação brasileira decorre do próprio texto constitucional e não de especulações doutrinárias baseadas em modelos adotados por outros países.

### **3 - ESPÉCIES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

Diversos são os métodos de controle de constitucionalidade no direito brasileiro, senão vejamos.

Em primeiro lugar, o controle pode ser por ação, quando se busca retirar uma norma inconstitucional do ordenamento jurídico, ou por omissão, quando se pretende a edição de norma jurídica destinada à materialização de um comando constitucional.

Com relação aos órgãos que exercem o controle, este pode ser político, quando realizado pelo Poder Executivo e Legislativo, ou jurisdicional, exercido, como o próprio nome sugere, pelo Poder Judiciário.

Quanto ao momento de exercício do controle, pode-se falar em controle preventivo, realizado antes da edição da norma jurídica, e repressivo, exercido após tal fato.

No que tange a forma de controle, o concreto (ou incidental) é exercido no julgamento de um caso concreto, sendo a questão constitucional causa de pedir da demanda. O controle abstrato (ou principal), por sua vez, é aquele em que se verifica a adequação da norma jurídica impugnada com o texto da Constituição (por ação) ou a não edição de regra reclamada pela Carta Constitucional (por omissão), independentemente de qualquer caso concreto. Neste último caso (controle abstrato), a análise da constitucionalidade da norma é o objeto principal da ação.

Outra classificação importante diz respeito aos órgãos que exercem o controle. Diz-se concentrado, quando a competência para o processo e julgamento da causa for de apenas um órgão, e difuso, se esta competência for conferida a inúmeros órgãos, como ocorre nas hipóteses de controle concreto.

Lembre-se, por oportuno, que o controle difuso tem origem no sistema do **judicial review** nos Estados Unidos e remonta ao célebre caso *Marbury vs Madison* julgado em 1803 pelo juiz John Marshall.<sup>9</sup> Naquele julgamento histórico, foram estabelecidas duas premissas básicas: a supremacia da Constituição e o poder-dever dos juízes de negar aplicação às leis contrárias à Constituição.

Por outro lado, o controle concentrado foi elaborado pelo mestre da escola jurídica de Viena Hans Kelsen e colocado em prática na Constituição austríaca de 1920.

Por fim, sob o critério do tipo de inconstitucionalidade, esta pode ser subjetiva, quando a norma jurídica é editada por pessoa política (órgão) incompetente; formal, quando a norma é editada de maneira contrária às regras procedimentais constitucionais; ou material, quando a norma jurídica desrespeita um princípio e/ou regra constitucional diversos dos referidos no controle subjetivo e formal.

#### **4 - CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS PERANTE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

O controle de constitucionalidade da lei municipal perante a Constituição Estadual pode ser difuso ou concentrado.

O órgão judiciário estadual pode declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade de lei municipal, estadual ou federal em face da Constituição da República, além da inconstitucionalidade da lei municipal ou estadual perante a Constituição estadual.

Neste controle difuso da lei municipal, será cabível recurso extraordinário dirigido ao Supremo Tribunal Federal sempre que a decisão em única ou última instância contrariar dispositivo da Constituição da República, julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face daquela Carta constitucional ou julgar válida lei local contes-

---

<sup>9</sup> O professor Mauro Cappelletti, embora reconheça o caráter inovador da decisão em comento, cita exemplos de civilizações antigas, como a ateniense, onde havia previsão da supremacia de uma lei ou corpo de leis – modernamente chamadas de “constitucionais” (entre aspas, tendo em vista a inexistência de constitucionalismo à época) sobre outras leis, hoje denominadas ordinárias. Vide: CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**, 2ª edição, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1999 (reimpressão), p. 48 e segs.

tada em face de lei federal (art. 102, III, a, c e d da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/04).

Diversa é a hipótese quando a lei municipal viola a Constituição Estadual. Neste caso, caberá ao Tribunal de Justiça estadual, guardião da Constituição estadual, decidir definitivamente sobre a constitucionalidade dos atos normativos eventualmente questionados, não havendo autorização para interposição de recurso extraordinário, salvo quando se tratar de norma que reproduz dispositivo da Constituição da República, ponto que será analisado adiante.

O controle abstrato de constitucionalidade da lei municipal perante a Constituição Estadual suscita questionamentos e merece uma análise mais detalhada.

A possibilidade de controle de constitucionalidade abstrato de lei municipal perante a Constituição Estadual foi instituída no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 16/65.

As Constituições de 1967 e 1969, todavia, não trataram do assunto. Não obstante isso, alguns Estados instituíram instrumentos de defesa de suas Constituições (ex.: São Paulo e Paraná), o que gerou controvérsias na doutrina e na jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal, instado a se pronunciar sobre o caso, averbou que os Estados, tendo em vista o silêncio na Constituição da República, não poderiam instituir mecanismos próprios de defesa de suas Constituições.<sup>10</sup>

A Constituição de 1988, todavia, conferiu expressamente aos Estados a competência para instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais perante a Constituição Estadual.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Nesse sentido: RTJ 97:1.170. Em sentido contrário posiciona-se José Afonso da Silva: “É fora de dúvida, portanto, que existe relação hierárquica entre leis e atos municipais e a Constituição do Estado. Se assim é, torna-se incompreensível sustentar que essas leis e atos só se expõem ao controle da jurisdição excepcional nos casos adrede indicados na Constituição Federal, negando-se, por esse modo, ao constituinte estadual o poder de instituir sistema próprio de defesa da Constituição estadual, como se o sistema de defesa desta fosse matéria de competência do constituinte federal.” “Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade de Lei Municipal”, in **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, nº 11, p. 450, dez. 1977.

<sup>11</sup> Estabelece o art. 125, § 2º da Constituição da República: “Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.

Vale destacar que alguns Estados criaram a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal a ser realizado pelos respectivos Tribunais de Justiça (ex.: São Paulo, Minas Gerais etc.). Entretanto, o STF tem declarado a inconstitucionalidade desses dispositivos sob o argumento de que não existe, no direito pátrio, controle concentrado de constitucionalidade da legislação municipal em face da Constituição da República.<sup>12</sup>

A Constituição Estadual possui autonomia na criação do instituto, devendo respeitar, todavia, as limitações impostas pela Constituição da República: a) o objeto do controle restringe-se a atos normativos (não enquadra os atos administrativos); b) somente será exercido em face da Constituição estadual (não cabe em face da Constituição da República ou Lei Orgânica municipal); e c) a legitimação para agir deve ser atribuída a mais de um órgão.<sup>13</sup>

#### **4.1 - A Representação de Inconstitucionalidade e o Problema das Normas de Reprodução Obrigatória pelas Constituições Estaduais**

As normas elencadas nas Constituições estaduais não se prestam a qualquer conteúdo, sendo certo que, apesar da doutrina brasileira não haver formulado ainda uma teoria geral das limitações ao constituinte estadual, existem importantes classificações neste ponto.

Raul Machado Horta, por exemplo, parte da premissa de que a Constituição da República é sede de normas que conferem homogeneidade aos ordenamentos parciais. Estas normas centrais podem ser divididas em três espécies<sup>14</sup>: a) Princípios constitucionais

---

<sup>12</sup> Vide, dentre outras: ADI 347 MC/SP, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 26/10/90; ADI 409 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 134: 1.066.

<sup>13</sup> Neste sentido: FERRARI, Sérgio. *Op. cit.*, p. 240.

<sup>14</sup> HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte, Del Rey, 1995, p. 73 e segs. Merece destaque também a classificação elaborada por Sérgio Ferrari em relação às limitações ao poder de auto-organização dos Estados-membros. Ver FERRARI, Sérgio. *Op. cit.*, p. 143-148.

- são aqueles cuja inobservância pelos Estados pode acarretar a intervenção federal (ex.: forma republicana, autonomia dos Municípios etc); b) Princípios estabelecidos - a identificação desses princípios, como reconhece o próprio autor, não é tarefa fácil, vez que encontram-se dispersos no texto constitucional; e c) regras de preordenação dos Estados - são aquelas que se dirigem diretamente aos Estados, dispondo sobre sua organização e conteúdo.

Ademais, o referido autor faz distinção entre normas de reprodução e normas de imitação. As primeiras são as normas da Constituição da República que devem ser reproduzidas de forma compulsória nas Constituições estaduais. Ao revés, as segundas referem-se às normas copiadas da Constituição da República pelas Constituições estaduais de forma voluntária e facultativa.

De lado as diversas classificações apresentadas pela doutrina, há consenso no entendimento de que as Constituições dos Estados-membros têm seu conteúdo limitado por diversas normas da Constituição da República. Na prática, as Constituições estaduais são compostas, basicamente, de normas de reprodução.<sup>15</sup>

Vê-se, desta forma, a existência de inúmeras limitações impostas ao poder constituinte decorrente<sup>16</sup>, o que demonstra a importância do estudo do controle de constitucionalidade quando utilizada como parâmetro norma da Constituição Estadual de reprodução obrigatória da Constituição da República.

No caso do controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face de norma da Constituição Estadual de reprodução do texto constitucional federal, algumas questões devem ser prontamente esclarecidas. Pode-se dizer que haveria, em

---

<sup>15</sup> Esta constatação é apresentada por Rodrigo Lopes Lourenço: "Por todo o exposto, vê-se que as Constituições estaduais brasileiras têm limitadíssimas possibilidades de introduzirem no ordenamento jurídico normas relevantes, limitando-se à reprodução de regras e princípios da Lei Magna, à normatização das atividades internas da respectiva Assembléia Legislativa, à fixação de competência originária dos tribunais estaduais (Constituição da República, art. 125, § 1º, parte inicial) e à regulamentação da representação por inconstitucionalidade (Constituição da República, art. 125, § 2º)". LOURENÇO, Rodrigo Lopes. **Controle de Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro Forense, 2ª edição, Forense, 1999, p. 122. Ver, ainda, FERRARI, Sérgio. *Op. cit.*, p. 241.

<sup>16</sup> Em que pese a existência de outros termos utilizados por parte da doutrina, utiliza-se, neste momento, da expressão "poder constituinte decorrente" para designar o poder de elaborar a Constituição dos Estados-membros.

última análise, o confronto entre a lei municipal e a própria Constituição Federal, o que ensejaria a usurpação da competência da Suprema Corte, uma vez que a decisão do Tribunal estadual teria eficácia *erga omnes*.

Quanto à possível usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, é importante esclarecer que esta, tecnicamente, não ocorre, tendo em vista que a própria Suprema Corte não possui competência para processar e julgar, via ação direta<sup>17</sup>, a constitucionalidade da legislação municipal atacada em face da Constituição Federal. No célebre julgamento da Reclamação nº 383/SP, o Supremo Tribunal Federal assentou o seguinte entendimento:

*“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 de 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.”<sup>18</sup>*

Registre-se, de plano, que a reclamação, em princípio, não poderia sequer ser utilizada em razão de não possuir a Suprema

---

<sup>17</sup> Hoje, todavia, é admissível, como se verá adiante, o controle abstrato da constitucionalidade da lei ou ato normativo municipal diretamente em face da Constituição Federal. Na verdade, o art. 102, § 1º da Constituição de 1988 delegou ao legislador infraconstitucional a regulamentação da ADPF, cogitando a Lei nº 9.882/99, em seu art. 1º, parágrafo único, a possibilidade de utilização deste meio processual para impugnação da legislação municipal face à Constituição da República.

<sup>18</sup> Recl 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/05/1993, RTJ 147, p. 404.

Corte, como visto, competência para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal. O cabimento da referida Reclamação, todavia, só foi admitido pelo fato de que, caso existisse esta ação direta, a competência seria do Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição Federal.<sup>19</sup>

Assentou-se na doutrina e na jurisprudência, após o julgamento acima, a possibilidade do controle abstrato de constitucionalidade, pelos tribunais locais, do controle de constitucionalidade de leis municipais em face de normas das Cartas estaduais de reprodução obrigatória de normas da Constituição da República. Nesse caso, abre-se caminho para eventual interposição de recurso extraordinário.

Afastou-se a idéia de incompetência dos tribunais estaduais para o julgamento das representações de inconstitucionalidade no caso em comento em razão, fundamentalmente, da possibilidade desses tribunais utilizarem-se de outra norma da Constituição estadual, que não seja de reprodução obrigatória, como parâmetro para a declaração de inconstitucionalidade, o que inviabilizaria, inclusive, a utilização do recurso extraordinário.

Transcreva-se, por oportuno, o brilhante voto do Ministro Moreira Alves:

*“O que não é possível é pretender-se trancar uma ação da competência dos Tribunais de Justiça, com base em fundamentos jurídicos que não vinculam essas Cortes, que, por isso mesmo, ainda que sejam eles calcados em norma de reprodução – e, no caso, não o são sequer -, podem examinar a inconstitucionalidade argüida à luz de quaisquer dispositivos da Constituição estadual, e declarar a inconstitucionalidade com base em norma da exclusiva competência dos Estados-membros. E, nesse caso, ainda que a aplicação dessa norma*

---

<sup>19</sup> Tal assertiva consta do voto do Min. Moreira Alves no julgamento da Reclamação 383/SP: “Admitiu-se, pois, a reclamação, não porque o Tribunal local estivesse processando ação direta de inconstitucionalidade a ser processada e julgada originariamente por esta Corte, mas porque não tem ela tal competência que, se existisse, seria do Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição Federal.” (p. 29 do voto).

*estritamente estadual seja errônea, a questão se adstringe exclusivamente ao âmbito estadual.*<sup>20</sup>

Ocorre que, como salientado alhures, as Constituições estaduais são compostas, em quase sua totalidade, de normas de reprodução, sendo pouco provável que o tribunal local, ao decidir, altere o fundamento apontado na inicial por outro que não seja uma norma de reprodução.

Em conseqüência, há o risco concreto de não ser interposto recurso extraordinário da decisão declaratória de inconstitucionalidade de lei municipal em face de norma de reprodução e, nesse caso, transitar em julgado uma decisão contrária ao posicionamento da Suprema Corte sobre aquela norma.

O que se vê, em resumo, é o esforço do Supremo Tribunal Federal em aperfeiçoar, através de uma interpretação construtiva e criativa, o modelo de análise da compatibilidade da legislação municipal com a Constituição da República. Não obstante isso, ainda existem imperfeições que poderiam ser ao menos atenuadas via reforma constitucional.

#### **4.2 - Recurso Extraordinário e efeito *erga omnes***

O recurso extraordinário traduz um instrumento amplamente utilizado no controle difuso de constitucionalidade, visando remeter ao Supremo Tribunal Federal a análise incidental da constitucionalidade de uma norma jurídica em face da Constituição da República.

Embora a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do recurso extraordinário produza, em regra, efeitos apenas entre as partes do processo, existe uma hipótese em que tal decisão possuirá efeitos ***erga omnes***. Trata-se do recurso extraordinário interposto contra decisão proferida por Tribunal de Justiça estadual no julgamento de representação de inconstitucionalidade.

Como visto no item anterior, a nossa Suprema Corte admite a interposição de recurso extraordinário contra decisão de tribunal de

---

<sup>20</sup> RTJ 147, p. 456.

justiça estadual quando do julgamento de representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de norma estadual de reprodução. Ora, por uma razão lógica, se a representação de inconstitucionalidade encerra uma fiscalização abstrata de constitucionalidade (trata-se de processo objetivo) e a decisão nela proferida gera efeitos **erga omnes**, o recurso extraordinário interposto contra tal decisão possuirá os mesmos efeitos.

Corroborando este entendimento, o Supremo Tribunal Federal, em decisão noticiada no Informativo nº 118, assim decidiu:

*“Prosseguindo no julgamento acima mencionado, o Tribunal, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Min. Moreira Alves, entendeu que a decisão tomada em recurso extraordinário interposto contra acórdão de Tribunal de Justiça em representação de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) tem eficácia **erga omnes**, por se tratar de controle concentrado ainda que a via do recurso extraordinário seja própria do controle difuso, eficácia essa que se estende a todo território nacional.”<sup>21</sup>*

Revela-se oportuna a transcrição da crítica da professora Regina Maria Macedo Nery Ferrari em relação à posição adotada pelo STF:

*“Embora considerando que o recurso extraordinário só tenha cabimento em relação às causas decididas em única ou última instância, parece importante recordar que a análise da ação foi feita abstratamente, dissociada de um caso concreto, e a admissão do recurso, nesse caso, poderia caracterizar uma via indireta de apreciação de inconstitucionalidade em tese, de lei municipal frente à Constituição Federal. É o que ensina o Ministro Moreira Alves, quando, no RE 109.098, identificando o problema, assim se pronunciou:’ (...) se nem o Supremo Tribunal Federal pode julgar da inconstitucionalidade ou não,*

---

<sup>21</sup> STF, RE 187.142-RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 02/10/98.

*em tese, de lei ou ato normativo municipal diante da Constituição Federal, como admitir-se que as Constituições estaduais, sob pretexto da omissão daquela, dêem esse poder de natureza, como disse, eminentemente política, aos Tribunais de Justiça locais, e, portanto, por via indireta, em grau de recurso extraordinário?’*

*Desenvolvendo esse raciocínio, parece que tal possibilidade poderia ainda chocar-se com o disposto no art. 103, quando determina quem pode propor ação direta de inconstitucionalidade. Poder-se-ia estar admitindo mais uma pessoa com a titularidade para argüir a constitucionalidade em tese frente ao Supremo Tribunal Federal, em que pese ser o recurso extraordinário o instrumento utilizado.”<sup>22</sup>*

Com efeito, em uma primeira análise, poderia se falar em ofensa à Constituição da República, uma vez que inexiste no texto constitucional, como afirmado anteriormente, modalidade de controle concentrado, via ação direta, de constitucionalidade de lei municipal frente à Carta Federal.

Ocorre que não há ofensa ao texto constitucional na hipótese acima mencionada.

Em primeiro lugar, embora seja verdade o fato de a Constituição da República não prever o controle concentrado de constitucionalidade da legislação municipal em face de seu texto na modalidade da ação direta, não há impedimento para a instituição desse tipo de controle por outras formas, como ocorre, por exemplo, com a argüição de descumprimento de preceito fundamental.<sup>23</sup>

Ademais, aplica-se ao caso a norma inserta no art. 102, III, a da Constituição de 1988. Se há decisão de Tribunal de Justiça estadual

---

<sup>22</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Op.cit.*, p. 82.

<sup>23</sup> Gustavo Binenbojm defende a constitucionalidade da previsão da lei municipal como objeto da ADPF: “(...) Não se afigura, entretanto, qualquer inconstitucionalidade na previsão constante da Lei nº 9.882/99, de vez que, quanto à argüição de descumprimento de preceito fundamental, o art. 102, § 1º, da Lei Maior delegou integralmente ao legislador ordinário a definição de seus contornos e de seu objeto”. Vide: BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro, Renovar, 2001, p.193/194. Contra: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 10ª ed, São Paulo: Atlas, 2001, p. 635.

contrariando o texto da Constituição Federal, abre-se, por ordem do próprio texto da Lei Maior, o caminho do recurso extraordinário.

A interpretação do texto constitucional deve se pautar sempre pela preservação de sua integridade e efetividade.

Importante lembrar que em caso de simultânea tramitação de ação direta de inconstitucionalidade e representação de inconstitucionalidade com fundamento em normas idênticas, o julgamento desta última ficaria sobrestado até a decisão final daquela ação pelo Supremo Tribunal Federal que vincularia o órgão julgador estadual.<sup>24</sup> Se a Suprema Corte declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, a representação seria extinta. Caso contrário (se a norma for declarada constitucional), a representação prosseguiria perante o Tribunal estadual se houvesse impugnação de outros dispositivos da Constituição Estadual.

#### **4.3 - A Questão das Normas de Remissão e a Posição do STF**

Outro problema, que pode ser apontado na fiscalização abstrata de lei municipal frente à Constituição Estadual, refere-se à questão das normas de remissão, vale dizer, normas da Constituição do Estado que remetem ao texto da Constituição Federal.

Quanto a essa questão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso extraordinário nº 213.120-BA, assentou o seguinte entendimento:

*“Controle Abstrato de Constitucionalidade de Lei municipal. Pressupostos. Hipótese de Normas que Fazem Mera Remissão Formal aos Princípios Tributários Constitucionais. Impossibilidade.*

*1. A simples referência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal não autoriza o exercício do controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal por este Tribunal.*

*2. O ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade perante esta Corte só é permitido se a causa de pedir*

---

<sup>24</sup> STF, ADIN nº 1423/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 22/11/96.

*consubstanciar norma da Constituição Estadual que reproduza princípios ou dispositivos da Carta da República.*

*3. A hipótese não se identifica com a jurisprudência desta Corte que admite o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo municipal quando a Constituição Estadual reproduz literalmente os preceitos da Carta Federal.*

*4. Recurso conhecido e provido para declarar o autor carecedor do direito de ação.”<sup>25</sup>*

Ora, depreende-se do entendimento do STF a impossibilidade de interposição de recurso extraordinário quando a decisão do Tribunal de Justiça estadual utilizar como parâmetro norma da Constituição estadual de remissão. A nossa Corte Suprema admite tal espécie de controle apenas quando se tratar de norma de reprodução, o que gera um grave problema: a possibilidade de interpretações judiciais conflitantes em relação aos dispositivos da Constituição de 1988.

#### **4.4 - Ação Declaratória de Constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal no âmbito estadual – Possibilidade de sua previsão pela Constituição do Estado-membro**

Discute-se na doutrina a viabilidade de instituição da ação declaratória de constitucionalidade em âmbito estadual, uma vez que a Constituição da República (art. 125, § 2º) prevê apenas a hipótese de instituição de Representação de Inconstitucionalidade.

Criada pela Emenda Constitucional nº 03/93, a ação declaratória de constitucionalidade pressupõe a existência de relevante controvérsia jurídica sobre a constitucionalidade de determinada lei e tem por objetivo “afastar a incerteza jurídica e estabelecer uma orientação homogênea na matéria”<sup>26</sup>, ou, em outras palavras, transformar

---

<sup>25</sup> REExt 213.120/Ba, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ, 02/06/00.

<sup>26</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**, São Paulo: Saraiva, 2004, p. 176.

a presunção relativa de constitucionalidade das leis e atos normativos em presunção absoluta<sup>27</sup>.

O objeto da ação declaratória de constitucionalidade é a lei ou ato normativo federal (art. 102, I, a da CRFB) e o rol dos legitimados é mais limitado que o previsto para a ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, § 4º da CRFB). Trata-se, em verdade, de um verdadeiro instrumento de governo e não propriamente da sociedade<sup>28</sup>, sendo que todos os legitimados (órgãos estatais) possuem legitimação universal.

De lado algumas posições contrárias<sup>29</sup>, a maioria da doutrina vem apontando para a viabilidade de previsão no âmbito estadual da ação declaratória de constitucionalidade desde que observados determinados requisitos.

Nagib Slaibi Filho<sup>30</sup> afirma ser permitido aos Estados instituírem, em suas respectivas Constituições, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, refutando, todavia, a possibilidade de estender o objeto desta ação para os atos normativos municipais, pois, nesse caso, seria necessário ampliar-se o rol dos legitimados ativos para permitir o ajuizamento da ação pelo Prefeito e pela Câmara dos Vereadores, o que representaria extensão indevida da legitimidade deferida pela Constituição Federal.

No mesmo sentido parece ser a posição adotada por Alexandre de Moraes ao admitir a “ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, em face da Constituição Estadual, a ser ajuizada no Tribunal de Justiça e tendo como co-legitimados o Governador do Estado, a Mesa da Assembléia Legislativa e o Procurador-Geral de Justiça”.<sup>31</sup> Note-se que o autor não faz qualquer refe-

---

<sup>27</sup> Vide MORAES, Alexandre. *Op.cit.*, p. 624.

<sup>28</sup> A percepção é do professor Luís Roberto Barroso: “Claramente, a intenção do constituinte derivado foi criar um mecanismo de atuação dos órgãos estatais, um instrumento de governo e não propriamente da sociedade.” Vide: BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 179.

<sup>29</sup> José Afonso da Silva parece defender a impossibilidade de sua instituição nos Estados. Vide: SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 15ª. Ed, Maleiros, 1998, p. 61.

<sup>30</sup> SLAIBI FILHO, Nagib. **Ação Declaratória de Constitucionalidade**, Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 96.

<sup>31</sup> MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 624.

rência à legislação municipal, o que parece demonstrar a concordância com a tese defendida pelo professor Nagib Slaibi Filho.

Parece-nos, no entanto, que a razão está com Regina Maria Macedo Nery Ferrari<sup>32</sup> quando aceita a instituição da ação declaratória de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais frente à Constituição Estadual.

Realmente, ao se admitir a instituição de ação declaratória de constitucionalidade em âmbito estadual, não faz sentido restringir-se o objeto da referida ação apenas para legislação estadual. De lado a necessidade de se evitar que qualquer ato normativo, inclusive o de índole municipal, contrarie a Constituição Estadual e coloque em risco a própria integridade da Federação, tem-se que a ação declaratória de constitucionalidade é, em verdade, a ação direta de inconstitucionalidade “com o sinal trocado”. Desta forma, autorizada a criação da representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual e municipal em face da Constituição do Estado, deve-se autorizar também a instituição da ação declaratória de constitucionalidade com o mesmo objeto.

## **5 - ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: UM AVANÇO**

Verifica-se, por tudo o que foi exposto até o momento, a celeuma causada pelo silêncio do poder constituinte originário no tocante ao controle abstrato das normas municipais em face da Constituição de 1988.

Mas nem tudo está perdido. A previsão da argüição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) abriu a possibilidade, que se concretizou com a edição da Lei nº 9.882/99, do controle abstrato e concentrado das normas municipais diante da Constituição da República.<sup>33</sup>

A regulamentação da argüição de descumprimento de preceito fundamental, não obstante represente um importante passo no sis-

---

<sup>32</sup>FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Op. cit.*, p. 121.

<sup>33</sup>Vale registrar, todavia, que o professor Alexandre de Moraes entende que essa ampliação procedida pela Lei nº 9.882/99, ao prever a legislação municipal como objeto da ADPF, é inconstitucional. MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 635.

tema de controle de constitucionalidade da legislação municipal, possui conceitos e expressões indeterminadas que precisam ser esclarecidos pelo Supremo Tribunal Federal, cabendo destacar, dentre outras, as seguintes questões: a) a norma-parâmetro utilizada deverá ser necessariamente um “preceito fundamental”<sup>34</sup>, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, intérprete maior da Constituição, precisar o seu conceito; b) Os legitimados para a propositura da argüição de preceito fundamental são os mesmos da ação direta de inconstitucionalidade, excluindo-se de forma inexplicável a legitimidade dos Prefeitos e das Mesas das Câmaras Municipais,<sup>35</sup> e c) A ADPF possui caráter subsidiário, não havendo consenso na doutrina sobre o que seria “outro meio eficaz de sanar a lesividade” (art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99). Alguns autores, como o Ministro Gilmar Ferreira Mendes<sup>36</sup> e o professor Luís Roberto Barroso<sup>37</sup>, defendem, ao nosso ver com razão, a idéia de que esse outro meio eficaz refere-se ao sistema concentrado de constitucionalidade, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da ADPF. Nada obstante, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 3 de relatoria do Ministro Sydney Sanches,<sup>38</sup> decidiu que o outro meio eficaz poderia ser buscado em sede de controle difuso de constitucionalidade, o que esvazia a própria eficácia do instituto<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Luís Roberto Barroso aponta, sem caráter exaustivo, para algumas normas constitucionais que devem ser consideradas como preceitos fundamentais: princípios fundamentais (arts. 1º a 4º), direitos fundamentais (art. 5º e segs.), cláusulas pétreas (art. 60, § 4º) e os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII). Ver BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 222.

<sup>35</sup> É pertinente a observação de Gustavo Binenbojm: “Faz-se mister, todavia, ponderar que a Lei nº 9.882/99 não conferiu legitimidade aos Prefeitos Municipais, nem tampouco às Mesas de Câmaras Municipais ou a qualquer entidade pública ou privada de âmbito municipal, para manejarem o novo instrumento. Resta saber a quem interessará deflagrar, via argüição de descumprimento de preceito fundamental, a jurisdição da Suprema Corte para o exercício do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais. Espera-se que a Lei nº 9.882/99 não tenha criado – como diria Barbosa Moreira – um *sino sem badalo*.” Vide: BINENBOJM, Gustavo. *Op. cit.*, p. 194.

<sup>36</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. “Argüição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz”, **Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=236>>.

<sup>37</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 226.

<sup>38</sup> STF, ADPF 3 QO/CE, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 18/05/2000, Informativo nº 189 do STF. Esse entendimento foi reiterado no julgamento da ADPF 17 AgR/AP, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 14/02/2003.

<sup>39</sup> Essa preocupação foi exposta pelo atento Ministro ao comentar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 3 QO/CE: “A questão, ao que penso, não está solucionada em definitivo e o Supremo Tribunal Federal certamente voltará ao tema, devendo considerar, repito as palavras ditas anteriormente, que, praticamente,

## 6 - SOLUÇÕES PROPOSTAS

A doutrina, sensível ao problema, apresenta possíveis soluções para o aperfeiçoamento do controle abstrato de constitucionalidade da legislação municipal a fim de se garantir a supremacia da própria Constituição da República.

### 6.1 - Recurso Extraordinário Necessário

O ilustre professor Clèmerson Merlin Clève propôs a criação do “recurso extraordinário necessário” contra as decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça no julgamento de representações de inconstitucionalidade em que a norma da Constituição Estadual utilizada como parâmetro seja de reprodução obrigatória.<sup>40</sup>

Sem dúvida, a proposta aventada pelo renomado autor afigura-se oportuna, vez que, ao se retirar da parte a possibilidade de não-interposição do recurso extraordinário, seria uma forma eficaz de evitar o problema da ocorrência de decisões conflitantes entre os tribunais estaduais e o Supremo Tribunal Federal no que tange à interpretação de norma da Constituição estadual de reprodução da Constituição da República.

Além de respeitar a autonomia federativa dos Estados, permitiria que o Supremo Tribunal Federal, guardião por excelência da Constituição de 1988, proferisse a última palavra sobre a constitucionalidade de dispositivos contrariados em face daquela Carta.

### 6.2 - Incidente de inconstitucionalidade

Outra solução apresentada pela doutrina é a criação do incidente de inconstitucionalidade. Zeno Veloso defende a criação do referido incidente quando, em caso de relevante interesse público

---

sempre existirá, no controle difuso, ações e recursos que poderiam ser utilizados a fim de sanar a lesividade. Para que serviria, então, a arguição de descumprimento de preceito fundamental?” Vide: VELLOSO, Carlos Mário da Silva. “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental”, *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 12, março, 2002.

<sup>40</sup> - CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo. RT, 1ª edição, 1995, p. 282.

“a controvérsia constitucional referente à lei municipal seria apresentada, diretamente, ao STF, suspendendo-se o processo, até que o Excelso Pretório proferisse a decisão sobre a questão constitucional”.<sup>41</sup>

No mesmo sentido posiciona-se Gilmar Ferreira Mendes, esclarecendo que o incidente de constitucionalidade afastaria os embaraços colocados à criação da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal perante o STF.<sup>42</sup>

Veja que a sobredita sugestão foi adotada pelo art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/99<sup>43</sup>, que regulamenta a argüição de descumprimento de preceito fundamental e permite expressamente o controle concentrado da legislação municipal perante a Constituição Federal.

### **6.3 - Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal perante o Supremo Tribunal Federal**

A inserção no texto da Constituição de 1988 de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal perante a Corte Suprema configura proposta que mais se coaduna com a importância dos Municípios conferida pelo atual texto constitucional.

Rodrigo Lopes Lourenço é peremptório ao dizer que “somente o Supremo Tribunal Federal deveria realizar o controle abstrato de constitucionalidade, incluindo-se em seu objeto os atos normativos municipais”, o que seria compensado com a imperiosa redução da sua carga de trabalho, “especialmente quanto à possibilidade de julgar questões judiciais absolutamente idênticas”.<sup>44</sup>

Este também é o pensamento de Sergio Ferrari quando estabelece como solução mais adequada à dogmática constitucional “a

---

<sup>41</sup> VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. Belo Horizonte, Del Rey, 2a. edição, 2000, p.358.

<sup>42</sup> Vide: MENDES, Gilmar Ferreira. “Argüição de descumprimento de preceito fundamental” in MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade e Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, 25ª. ed., 2003, p. 407.

<sup>43</sup> “Art. 1º (...) Parágrafo único. Caberá também a argüição de descumprimento de preceito fundamental: I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.”

<sup>44</sup> LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Op. cit.*, p. 129.

inclusão da lei municipal entre os possíveis objetos da ação direta de inconstitucionalidade perante a Constituição Federal, de competência do Supremo Tribunal Federal”.<sup>45</sup>

O entrave de ordem prática desta proposta, segundo alguns autores, é o fato de que, uma vez colocada em prática, emperrariamos o Supremo Tribunal Federal, já que esta Corte passaria a receber milhares de novas ações dos mais de cinco mil Municípios brasileiros.

Contra esta crítica, os defensores da idéia da fiscalização abstrata da lei municipal perante a Constituição Federal apontam uma solução, qual seja, a diminuição da competência do Supremo Tribunal Federal que passaria a exercer o papel exclusivo de guardião da Constituição da República. O que se vê, atualmente, é uma quantidade excessiva de casos muitas vezes idênticos julgados pela Corte, o que alimenta, inclusive, a idéia de súmula vinculante<sup>46</sup>.

## 7 - CONCLUSÃO

Não foi o propósito deste estudo esgotar o tema e apresentar a solução para todos os males enfrentados no campo da fiscalização abstrata de constitucionalidade da lei municipal.

Procurou-se sistematizar a questão, diagnosticando os problemas e prescrevendo algumas soluções possíveis.

O atual sistema abstrato de constitucionalidade da legislação municipal no Brasil, lacunoso e defeituoso, desprestigia a autonomia municipal e coloca em risco a supremacia da Constituição, um dos principais alicerces do constitucionalismo contemporâneo. Isto porque o sistema positivado na Constituição, malgrado o esforço interpretativo do Supremo Tribunal Federal, abre caminho para possibilidade real, hoje, de existência de uma norma municipal incompatível com a Constituição da República, em razão, especialmente, da inexistência de uma via jurisdicional efetiva de controle de sua validade.

---

<sup>45</sup> FERRARI, Sérgio. *Op. cit.*, p. 251.

<sup>46</sup> Registre-se a recente previsão no texto constitucional da súmula vinculante através da Emenda Constitucional nº 45/04 que incluiu o art. 103-A e parágrafos.

Deve-se aperfeiçoar, com a máxima urgência, esse tipo de controle de constitucionalidade com a edição de emendas à Constituição de 1988 que criem soluções eficazes capazes de resolver os problemas aqui apontados.

Dentre as soluções apresentadas no presente trabalho, que, sem dúvida alguma, representam interessantes propostas para o aperfeiçoamento da jurisdição constitucional, a criação da ação direta de inconstitucionalidade das leis municipais em face da Constituição da República, com a conseqüente redefinição das competências do Supremo Tribunal Federal, afigura-se talvez a medida mais adequada para o problema, notadamente por prestigiar a consagrada autonomia municipal. Aliás, é importante frisar que a ampliação do papel da jurisdição concentrada e abstrata é uma tendência do constitucionalismo atual.<sup>47</sup>

Ora, ao se admitir que os Municípios editem leis e atos normativos próprios (competência legislativa própria), forçoso é reconhecer a possibilidade de que essa legislação contrarie diretamente a Constituição da República, daí decorrendo a necessidade de se criar um meio eficaz de controle de constitucionalidade. A garantia efetiva da autonomia municipal passa necessariamente por um mecanismo adequado de controle da constitucionalidade das leis municipais. ☐

---

<sup>47</sup> Neste sentido: BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 218.